352.0593
ว๖๑๘
ส ๒

การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ

ปริญญานิพนธ์

ของ

ชาตรี ทองสาริ

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์
พฤษภาคม 2547

ISBN 974-15[illegible]

ชาตรี ทองสาริ (2547). ***การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ.*** ปริญญานิพนธ์ กศ.ด. (สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง, รองศาสตราจารย์ ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญสิริ จีระเดชากุล

การศึกษาวิจัยนี้ต้องการเผยให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นมา มีกระบวนการในการสถาปนาให้เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อว่าเป็นรากฐานการปกครองของรัฐในยุคสมัยต่าง ๆ การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เห็นว่าเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย ยุคสมัยการสร้างรัฐชาติ จนถึงยุคสมัยการขยายฐานอำนาจภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยล้วนแล้วแต่มีกระบวนการที่ทำให้เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการใช้อำนาจปกครองที่บอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นตามยุคสมัยนั้น ๆ ด้วยการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเป็นชุด ๆ ในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน จากการวิเคราะห์วาทกรรมได้เผยให้เห็นว่าความเป็นผู้นำชุมชนในฐานะที่เป็นคนในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนถูกควบคุมและกำกับให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐผ่านกระบวนการที่ทำให้เชื่อว่าเป็นตัวแทนรัฐ กระบวนการนี้มิได้เกิดขึ้นเองตามหลักวิวัฒนาการอย่างที่เชื่อกัน แต่เป็นไปตามอุดมการณ์ในฐานะเป็นเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการปกครองและควบคุมประชาชนและพื้นที่ และทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลาง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียว ความสงบเรียบร้อย การต้องเชื่อฟังคำสั่งรัฐ การที่รัฐจะยังคงสามารถอยู่ในอำนาจและรักษาอำนาจดังเดิมไว้ได้ ก็ด้วยการตอกย้ำและการตรึงวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่รัฐสถาปนาขึ้นให้ทรงพลังในฐานะเป็นวาทกรรมหลัก ที่มีอำนาจครอบงำประชาชนให้เชื่อและยอมรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งถูกสถาปนาขึ้นมาให้เป็นระบอบของความจริงตลอดไป

THE CONSTITUTION OF THAI LOCAL GOVERNMENT UNDER THE IDEOLOGY OF STATE

AN ABSTRACT

BY

CHATRI THONGSARI

Presented in partial fulfillment of the requirements for the

Doctor of Education degree in development education

at Srinakharinwirot University

May 2004

Chatri Thongsari (2004). *The Construction of Thai Local Government under the Ideology of State* Dissertation Ed.D (Development Education). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisory Committee : Asst. Prof. Dr. Surawut Pudthaisong, Assoc. Prof. Dr. Napaporn Havanon, Asst. Prof. Dr. Pensiri Jeradechakul.

This dissertation reveals the construction process of the past Thai local government that is accepted and is believed to be the foundation of a state government in each episteme. The constitution of the truth about Thai local government whether it is the episteme of Feudalism (Prai-Fha and Mulnai), Nation–State Building, or the expansion of power under the name of Democracy, all of them possess the process in making people believe that these forms of governmentality imply the relationships between the state and local community. This study uncovers the fact that the state has applied various mode of control by implementing discourse of local government in each different episteme. Using discourse analysis, it reveals that the so called "local community leaders" Kham Nan, Phu Yai Baan, members of Or Bor Tor, all of them, through the process of making people trust that they are "state representatives", are in fact under control of state command.

Underlying this process is the discursive practice of local government discourse aiming at controlling people and centralizing the state control over local community in order to constitute state unity. To maintain the state power is to secure the power of the local government discourse as a dominant one to eternally hegemonize people and, thus, consent to the regime of truth about local government.

ปริญญานิพนธ์
เรื่อง

การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ

ของ
นายชาตรี ทองสาริ

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์)
วันที่ 25 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2547

คณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์

..... ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญสิริ จีระเดชากุล)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ พ่วงพิศ)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(ดร.วีระ สมบูรณ์)

งานวิจัยนี้ได้รับทุนการวิจัย

จาก

สถาบันพระปกเกล้า

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาผ่านบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จสมบูรณ์ลงได้เนื่องด้วยผู้วิจัยได้รับทั้งความอนุเคราะห์และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านข้อมูลวิชาการจากห้องสมุด จากสถาบันและหน่วยงานราชการ ข้อมูลพื้นที่จากผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่เขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี อำเภอกระทู้ จังหวัดภูเก็ต และพื้นที่อื่น ๆ รวมทั้งเงินทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า และจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ รวมทั้งการสนับสนุนเป็นกำลังใจให้แก่กันและกันจากเพื่อน ๆ นักศึกษาพัฒนศึกษาศาสตร์ รุ่นที่ 13 ที่มีให้กันเสมอมา นับแต่ได้เริ่มต้นการศึกษาเล่าเรียนร่วมกัน แรงบันดาลใจจากครอบครัวของผู้วิจัย เพื่อน และพี่น้อง ผู้ร่วมงานในสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ที่ส่งผลเป็นพลังให้ผู้วิจัยมุมานะเพียรพยายามอย่างไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคใด ๆ นอกจากนั้น สิ่งสำคัญที่จะอยู่ในความทรงจำของผู้วิจัยตลอดไปที่ได้รับจากการเข้ามาศึกษาในสาขาพัฒนศึกษาศาสตร์นี้ คือ คณาจารย์ทั้ง 3 ท่าน ผศ.ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง รศ.ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์ ผศ.ดร.เพ็ญสิริ จีระเดชากุล ที่ให้แก่ลูกศิษย์ทั้งความเป็นครูบาอาจารย์ ผู้ทรงภูมิความรู้ และให้คำปรึกษา สร้างขวัญกำลังใจแก่ศิษย์ ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาแห่งนี้ รวมทั้งท่าน รศ.ณรงค์ พ่วงพิศ และอาจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ ที่เป็นทั้งอาจารย์ผู้สอนและรับเป็นคณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.อุทัย ดุลยเกษม อาจารย์ รศ.ดร.ธำรงค์ อุดมไพจิตกุล อาจารย์ ดร.ชูศักดิ์ ขัมภลิขิต อาจารย์ รศ.ดร.ไพฑูรย์ มีกุศล และ อาจารย์ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ที่จุดประกายความคิดต่างมุมมองที่แหลมคมให้กับผู้วิจัยตลอดช่วงระยะเวลาการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ" เล่มนี้ ยังมีแง่มุมที่ต้องได้รับการเสริมแต่งให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยก็พร้อมยินดีน้อมรับ ข้อจำกัดของตัวผู้วิจัยเอง แต่ก็ยังหวังในส่วนลึกว่าคงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น ในอีกมุมมองหนึ่งที่เกิดขึ้นจริงในชุมชนท้องถิ่น

ผู้วิจัยขอถือโอกาสนี้ ขอบพระคุณทุกท่านที่ให้โอกาส ให้ความเป็นมิตรไมตรีและความเอื้อเฟื้ออันดี อย่างที่ผู้วิจัยจะไม่มีวันลืมช่วงเวลาอันมีค่าที่สุดช่วงหนึ่งของชีวิตที่ผ่านมา

ชาตรี ทองสาริ

สารบัญ

บทที่ หน้า

1 บทนำ

ความสำคัญของปัญหา.....1

คำถามการวิจัย.....6

วัตถุประสงค์.....6

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....6

2 **แนวคิด ทฤษฎี และกรอบแนวคิดในการวิจัย**..... 8

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามแนวเดิม.....8

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามแนววงศาวิทยา.....13

อุดมการณ์ของรัฐผ่านการปกครองท้องถิ่น : เจตจำนงของการสร้างความเป็น
หนึ่งเดียวของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและการเชื่อฟังรัฐ 17

ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม : เทคนิควิทยาการของอำนาจ
การปกครองท้องถิ่น.....21

ความรู้ : ฐานรองรับการอ้างเหตุผล เพื่อสร้างความชอบธรรมในการ
ปกครองท้องถิ่น.....24

การสถาปนาความรู้เพื่อการปกครอง : การกำหนดรูปแบบ
และลักษณะของการปกครองท้องถิ่น.....25

เหตุผลของรัฐที่ใช้อ้าง เพื่อตอบสนองเจตจำนงของผู้ปกครอง.....31

ระบบความสัมพันธ์ : การสร้างความจริงจากอำนาจของภาคปฏิบัติการ
ทางวาทกรรม..... 34

การสถาปนาสถาบันทางการปกครองท้องถิ่น : สนามผลิตความรู้
ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อการใช้อำนาจ.....36

การสร้างกฎระเบียบ : เครื่องมือการควบคุมและการจัดระเบียบสังคม.....39

การใช้ศิลปะการปกครอง : เทคนิคและกลวิธีของรัฐ.....45

กรอบแนวคิดในการวิจัย.....49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ หน้า

3 **วิธีดำเนินการวิจัย**.....54

สนามวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม.....55

การนำเสนอผลการวิจัย.....61

4 **อุดมการณ์และเจตจำนงแห่งรัฐ กับการสร้างความรู้และเหตุผล เพื่อการปกครองท้องถิ่น**.....63

ยุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้าและมูลนาย.....66

อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐ เพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากไพร่ฟ้า.....66

ความรู้และเหตุผล เพื่อการแบ่งแยกคนให้มีความแตกต่าง.....68

ความรู้เกี่ยวกับผู้ทรงอำนาจในการปกครอง.....69

ความรู้เกี่ยวกับระบบไพร่-ทาส.....73

ยุคสมัยแห่งการปกครองแบบรัฐชาติ.....78

อุดมการณ์ในฐานเจตจำนงแห่งรัฐ.....79

การรวมแว่นแคว้นเป็นหนึ่งเดียว..... 79

การธำรงไว้ซึ่งการเป็นรัฐชาติ.....82

การสร้างความจงรักภักดีของมวลอาณาประชาราษฎร์.....83

การหาประโยชน์จากประชาชน.....84

การสร้างชุดความรู้ เพื่อการจัดระเบียบประเทศ.....86

ความรู้ระบบราชการ : การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ.....86

ความรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐ.....91

ยุคสมัยแห่งการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ.....92

อุดมการณ์ประชาธิปไตยเพื่อการปกครองท้องถิ่น.....92

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4(ต่อ)	การทำให้ประชาชนเชื่อว่ามีอำนาจในการปกครองตนเอง	93
	การทำให้เชื่อว่าความเจริญของเศรษฐกิจประเทศคือความเจริญของเศรษฐกิจท้องถิ่น	95
	การทำให้เชื่อว่าประชาชนมีอำนาจในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น	97
	การทำให้เชื่อว่าภาษีที่รัฐจัดเก็บถูกกระจายไปให้แก่ท้องถิ่น	99
	การสร้างชุดความรู้เพื่อการจัดระเบียบท้องถิ่น	100
	ความรู้การกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น : ข้ออ้างของรัฐรวมศูนย์	100
	ความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	102
5	**ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย**	106
	การสถาปนาสถาบันเพื่อการปกครอง	108
	การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการจำแนกคนให้แตกต่างกัน	113
	การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบไพร่ฟ้า	121
6	**ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นยุคสมัยรัฐชาติ**	124
	การสถาปนาสถาบันการปกครอง : ตัวแทนการใช้อำนาจรัฐให้เกิดการปกครองท้องถิ่น	124
	สถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุด : การสถาปนาความจริงของรัฐชาติ	124
	การสร้างสถาบันราชการ : แบบแผนการใช้อำนาจครอบครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ	128
	การเลือกใช้กระทรวงมหาดไทย : ตัวแทนรวมศูนย์รัฐชาติ	134

บทที่ หน้า

6(ต่อ) การจัดตั้งสถาบันการศึกษา : แหล่งผลิตความรู้และผู้เชี่ยวชาญ.....143
กฎหมาย : เครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่.....146
การใช้ระเบียบกฎหมาย เพื่อการควบคุมและปกครองประชาชน.....146
การสร้างกฎเกณฑ์การจัดเก็บภาษี : การดึงรายได้เข้าสู่ส่วนกลาง.....149
กฎหมายการถือครองที่ดิน : อำนาจการครอบครองปัจจัยการผลิต.....152
การต่อต้านและขัดขืนอำนาจรัฐส่วนกลาง.....155
การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบราชการ : ข้าราชการคือนาย ประชาชน
คือผู้ปฏิบัติตาม.....157.

7 การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อผดุงอำนาจรัฐส่วนกลาง.....166
การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : เครื่องมือการดึงและควบคุม
คนในระดับหมู่บ้าน ตำบล.....167
การทำให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้เลือกผู้ปกครองของตนเอง.....169
การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมือนหนึ่งในฐานะ
เจ้าหน้าที่ตัวแทนรัฐ.....170
การทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เชื่อว่ากำลังทำคุณประโยชน์
ให้กับประเทศ.....172
การทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เชื่อว่าตนเองเป็นตัวแทนของคน
ในระดับรากหญ้า.....176
การออกระเบียบกฎหมาย ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ
ควบคุมประชาชนได้.....179
ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นของการสถาปนากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ให้เป็นตัวแทนประชาชน.....182

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

7(ต่อ) สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ข้ออ้างของการได้ปกครองตนเอง.....185

สุขาภิบาล : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับภาระแทนรัฐ.....187

เทศบาล : ตัวแทนการใช้อำนาจของรัฐ.....189

องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา : การใช้อำนาจรัฐจัดตั้งเพื่อสนองต่อเจตจำนง.....191

การทำให้การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแขนขาของหน่วยราชการ.....193

8 ภาคปฏิบัติการยุคสมัยการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ.....200

การสถาปนาสถาบันเฉพาะเพื่อทำให้เชื่อว่ามีการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ.....203

การสร้างสถาบันเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่น : องค์กรตอบสนองเจตจำนงของรัฐ.....204

การปรับสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้เชื่อว่าสามารถเข้าถึงประชาชนและท้องถิ่นที่แท้จริง.....209

ผลข้างเคียงของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....212

การปรับบทบาทของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำให้เชื่อว่าเป็นการทำหน้าที่สนองตอบต่อประชาชน ตามบทบาทเฉพาะของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด.....218

การออกกฎหมายการกระจายอำนาจ เป็นการทำให้เชื่อว่าการกระจายอำนาจเข้าถึงประชาชนและท้องถิ่นได้.....223

การสร้างความหมายใหม่ จากระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจ.....231

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน : การเลือกตั้ง

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

8(ต่อ) ที่อ้างความเป็นตัวแทนประชาชน.....232

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น.....236

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ในท้องถิ่น.....242

9 **ความจริงที่ปรากฏของหมู่บ้าน ตำบล**.....247

สภาพความเป็นชุมชนในอดีต.....248

ความจริงของประชาชนที่มีต่อสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล.....251

การรับรู้ความเปลี่ยนแปลงของผู้นำตามธรรมชาติให้เป็นผู้นำทางการ.....251

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ทรงคุณประโยชน์ของประชาชน.....252

การเปลี่ยนแปลงของประชาชนในปัจจุบัน.....255

ปัจจุบันประชาชนรับรู้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....256

ประชาชนถูกซื้อผ่านการเลือกตั้งที่ต้องใช้ทุนของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล.....258

ประชาชนไม่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้นำชุมชน.....259

ความจริงที่เกิดขึ้นจากจุดยืนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....260

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือนักปกครองที่ต้อง "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข".....260

นักปกครองที่ดีต้องมีเทคนิคและศิลปะการปกครอง.....262

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเกิดขึ้นได้เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 263

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ความภาคภูมิใจที่เป็นตัวแทนและคนของรัฐ.....266

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : สถาบันผู้ปกครองที่ยังคงมีความสำคัญต่อรัฐ.....271

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมองความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นนักการเมือง และแสวงหาผลประโยชน์.....276

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

9(ต่อ) ความจริงที่เกิดขึ้นจากจุดยืนขององค์การบริหารส่วนตำบล.....279

องค์การบริหารส่วนตำบล : องค์กรให้บริการและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน.....279

องค์การบริหารส่วนตำบล : นักการเมืองตัวแทนประชาชน.....282

องค์การบริหารส่วนตำบลมองความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าเป็นกลุ่มอำนาจเก่า ที่สูญเสียผลประโยชน์.....285

10 **ว่าด้วยการเปิดพื้นที่ใหม่ให้ชุมชน**.....287

ชุดความจริงของยุคสมัย.....287

การเปิดพื้นที่ใหม่ให้ชุมชน.....295

บรรณานุกรม.....300

ภาคผนวก.....314

ภาคผนวก ก. แนวคำถามในการสนทนา.....315

ภาคผนวก ข. ตัวอย่างบทสนทนา.....329

ประวัติย่อผู้วิจัย.....335

บทที่ 1
บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้เกิดขึ้นในสังคมไทยและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดมาในกระบวนการทางการปกครอง จนคนมองเห็นเป็นเรื่องปกติและเข้าใจโดยทั่วไปในลักษณะของพัฒนาการตามขั้นตอน และมีความก้าวหน้าขึ้นมาเรื่อย ๆ ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาได้รับการยอมรับและเชื่อถือ จนกลายเป็นความจริง จำเป็นในการให้ความช่วยเหลือดูแล การให้บริการ การคุ้มครองป้องกัน เพื่อผลประโยชน์ของทุกคน และดำรงคงอยู่มาตลอดเป็นหนึ่งเดียวกับระบอบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวของไทย หรือเสมือนหนึ่งว่าเป็นรากฐานที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมองเช่นนี้ ทำให้มองไม่เห็นถึงสิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังความถูกต้องชอบธรรมของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอ้างเป็นการทำเพื่อประชาชน ทั้งที่มีอำนาจ ความรู้อยู่เบื้องหลังของสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการครอบงำหรือปกครองประชาชน และชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวาทกรรม ที่มีกระบวนการสถาปนาขึ้นมาภายใต้อุดมการณ์ของรัฐไทย เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และสร้างความหมายของการปกครองท้องถิ่น จนกลายมาเป็นความจริงของการปกครองที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น ตามความต้องการหรือเป้าหมายของผู้มีอำนาจกำหนด โดยไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องหรือเป็นความต้องการของประชาชนและไม่ได้คำนึงถึงบริบทของชุมชนท้องถิ่นในความหลากหลายแตกต่างของมิติทางวัฒนธรรม ศักยภาพและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงวัตถุ หรือทรัพยากรของรัฐหรือผู้มีอำนาจว่าจะใช้อำนาจทางการปกครองเพื่อต้องการให้เกิดสิ่งใด หรือต้องการให้เป็นเช่นไร

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การวิเคราะห์เพื่อเปิดเผยให้เห็นถึงความแยบยลและความซับซ้อน ลึกซึ้งของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น ว่ากระบวนการเหล่านี้ถูกสถาปนาจนกลายมาเป็นความจริงขึ้นมาได้อย่างไร โดยการใช้วิธีการวิเคราะห์วาทกรรมเพื่อการถอดรหัส และมองให้เห็นถึงอำนาจความรู้ทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นมาภายใต้อุดมการณ์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นในชาติเดียวกันของรัฐเดี่ยว เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของความรู้ที่มาในรูปของกิจกรรม และการกระทำของรัฐที่อ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง เพื่อการช่วยเหลือประชาชนให้มีสุขภาพ มีการศึกษา และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยกลไกของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์

บำรุงสุข รวมถึงการสถาปนาความรู้การกระจายอำนาจให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา ที่ดูเหมือนเป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นเองตามพัฒนาการทางการปกครองท้องถิ่น โดยนิยามที่รองรับเหตุผลและใช้กล่าวอ้างกันมาตลอด ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดต่อประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นท้องถิ่นควรมีโอกาสในการเลือกตัวแทนของตนเองเข้ามาทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ (Chandler . 1996 : 1) โดยในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่เหล่านี้ มีการมองว่าเป้าหมายที่สำคัญของท้องถิ่น คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และท้องถิ่นจะช่วยให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ตลอดจนท้องถิ่นจะช่วยป้องกันการรวมอำนาจของรัฐบาล (Stoker . 1996 : 6-7) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและพึ่งตนเองได้

ดังนั้น เมื่อมองว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมานั้น มีการสถาปนาหรือถูกสร้างให้เกิดมีขึ้นมา ไม่ใช่เรื่องของการเกิดขึ้นอย่างเป็นปกติธรรมดา หากแต่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจอย่างแยบยลเพื่อการครอบงำ และปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นกระบวนการในรูปของอุดมการณ์ ความรู้ และความจริงนั้น และหากมองการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการศึกษาตามแนวทางของแบบเดิมที่บอกถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา จากการศึกษาค้นคว้าจากหลักฐานหรือประจักษ์พยานที่ปรากฏว่าเป็นภาพความจริงในอดีต ทำให้มองการปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ว่าได้เกิดขึ้นและเป็นจริงอย่างนั้น รออยู่เพื่อการค้นพบหรือการเข้าไปศึกษา โดยไม่มีใครสถาปนาหรือตั้งใจสร้างความจริงนั้นขึ้นมา ล้วนเป็นเจตนาดีของทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง สังคมมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความสุขอยู่ดีกินดี การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงเหมาะสมดีแล้ว และเป็นการอำนวยประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนทุกคน ซึ่งการมองในลักษณะนี้ทำให้มองไม่เห็นถึงความแยบยลและความสลับซับซ้อนของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่น มองไม่เห็นถึงอำนาจที่มาในรูปลักษณ์ต่าง ๆ ที่เข้ามาจัดระเบียบประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

แม้แต่การนำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นเป็นความก้าวหน้า ต่อเนื่อง เป็นพัฒนาการของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เหมือนกับมีวิวัฒนาการ เป็นขั้นตอนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นการให้คุณค่ากับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์หรือมาตรวัดความเป็นเมืองและความทันสมัยทางการเมืองตามแบบอย่างประชาธิปไตยของตะวันตกทำให้มองการปกครองท้องถิ่นที่ต้องเป็นไปตามครรลองเช่นนั้น แต่การมองไม่เห็นถึงการสถาปนารูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาว่ามีความ

แตกต่างกัน โดยใช้วิธีการศึกษาตามแนววงศาวิทยา ด้วยการวิเคราะห์ทางวาทกรรม จะทำให้มองเห็นถึงชุดของความรู้ อำนาจ และการสร้างความจริงที่เข้าไปกระทำการหรือจัดระเบียบให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้น และมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ทำให้มองเห็นถึงยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่นที่อาจซ้อนทับกันอยู่ หรือไม่จำเป็นต้องต่อเนื่องเรียงลำดับตามขั้นตอน รวมถึงมองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นว่าเกิดจากมุมมองที่เป็นเจตจำนงของอำนาจที่อยู่เบื้องหลังเพื่อการใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของผู้มีอำนาจหรือไม่

การปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏเป็นจริงทั้งที่ผ่านมาแล้วและดำรงอยู่ในปัจจุบันนั้น ได้ถูกรับรู้และได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไปที่ตกอยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นนั้นสร้างขึ้นมาโดยตลอด โดยอยู่ในรูปของการทำให้ประชาชนเชื่อถือในความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นและมองว่าเป็นสิ่งที่ดี ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว การปกครองท้องถิ่นที่ถูกสถาปนาขึ้นมาด้วยอำนาจของวาทกรรม ได้สร้างรูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องมามีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนกลางหรือการปกครองระดับประเทศ และต้องมาสัมพันธ์กับการปกครองส่วนภูมิภาค โดยกำหนดอำนาจความสัมพันธ์ระหว่างกันที่มีการมอบอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชน พื้นที่ท้องถิ่น กำหนดการควบคุม การตรวจสอบดูแล การบริหารงานการเงิน การคลัง การงบประมาณ การบริหารงานบุคลากรและเจ้าหน้าที่ เป็นการสร้างความจริงจากอำนาจของความรู้ให้กับการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องมามีความสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ในเชิงไหน อย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาการพัฒนาและปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จึงมีการมองปัญหาเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบการปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่าง 3 ส่วน คือให้ส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคบริหารราชการตามที่ส่วนกลางมอบหมาย หรือตามนโยบายที่คณะผู้บริหารประเทศกำหนด และสั่งการ (สุชาย ตรีรัตน์ . 2541 : 3-14) เป็นการบริหารการปกครองในแนวดิ่ง (vertical administration) ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค"ช่วยกัน" ดูแลประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ . 2540 : 19) การปกครองท้องถิ่นไทยจึงเป็นเหมือนภาพจำลองของการปกครองส่วนภูมิภาค ที่เป็นตัวแทนของการปกครองส่วนกลางอีกทีหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่อยู่ส่วนกลางนั้นยังคงดำเนินบทบาทดั้งเดิมต่อไป (วอลเดน เบลโล และคณะ . 2543 : 244)

นอกจากนั้นการสร้างความจริงจากอำนาจของความรู้ยังได้เข้าไปจัดระเบียบพื้นที่ท้องถิ่นให้มีการปกครองในลักษณะของหมู่บ้าน ตำบล และเปลี่ยนแปลงมาเป็นสภาตำบล สุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่น ที่ถูกสร้างให้เห็นว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในบางรูปแบบสำหรับพื้นที่ที่มีความพร้อมในเรื่องความเป็นเมืองที่มีจำนวนรายได้ และประชากรตามเกณฑ์ที่อำนาจความรู้นั้นกำหนด ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่พร้อมก็มีการกระจายอำนาจลดต่ำลงมา หรือในบางพื้นที่ที่เป็นชุมชนหมู่บ้านชนบทก็ไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้เลย แม้จะมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนขึ้นมาเป็นผู้ปกครองก็ตาม แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการแต่งตั้ง ปกครอง บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ส่วนกลางแต่งตั้งมา และผู้ใหญ่บ้านก็ยอมรับอำนาจเช่นนั้น จึงมีการศึกษาโดยดูลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น (central-local relation) ของประเทศนั้น ๆ ว่ามีระดับของการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลส่วนกลาง (degree of centralization) ในระดับที่มากหรือน้อยเพียงใด และในลักษณะใด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ . 2542 : 15) หรือแม้แต่ในพื้นที่ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ เช่น สุขาภิบาลกับเทศบาล หรือลำดับชั้นของเทศบาลด้วยกันเองที่กำหนดเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การกำหนดเหล่านี้คือความจริงทางการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างเป็นกระบวนการเพื่อการจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ท้องถิ่น เป็นการมองการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองแบบเมืองขึ้น (colonial local government) นั่นคือ ผู้ปกครองสร้างชาติรัฐ-ชาติและสังคมสมัยใหม่ ต่างก็อาศัยสังคมชนบทเป็นฐานแทบทั้งสิ้น ... เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สังคมชนบทต้องเสียสละ จนในที่สุดต้องสูญเสียเอกลักษณ์ของตัวเองไป เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในสังคมชนบทด้วยเช่นกัน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . 2543 : 356-378) สิ่งที่ปรากฏเป็นความจริงของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น หากศึกษาโดยใช้วิธีการทางวงศาวิทยาสืบค้นให้เห็นถึงกระบวนการและขั้นตอนการแบ่งยุคสมัยของการใช้อำนาจ จะทำให้มองเห็นถึงความเปลี่ยนแปลง ความสลับซับซ้อนของกระบวนการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสถาปนาขึ้นมาในแต่ละยุคสมัยด้วยอำนาจ ความรู้ ความจริง ระบอบความจริง กฎเกณฑ์ กติกา เผยให้เห็นถึงตัวผู้มีอำนาจกำหนด ด้วยเจตจำนงใด เพื่อเป้าหมายหรือความต้องการเห็นประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นเป็นเช่นใด

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นได้ถูกทำให้มองเห็นว่า ได้มีการกระจายอำนาจ มีการมอบอำนาจให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้และสามารถปกครองตนเองได้นั้น เป็นอำนาจของวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นมาจากอำนาจของความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น อันยังผลที่ทำให้มองไม่เห็นถึงการใช้อำนาจที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลัง ที่คอยกำกับประชาชนโดยทั่วไปจนเชื่อถือ และยอมรับถึงความเท่าเทียมกัน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ แต่แท้จริงแล้วอำนาจนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับใคร หรือเฉพาะคนบางคนบางกลุ่มหรือไม่ ประชาชนทุกคนได้สิทธิที่

เท่าเทียมกันตามที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นอ้างหรือไม่ ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมเหมือนกันหรือมีโอกาสเข้าสู่อำนาจของท้องถิ่นหรือไม่ จึงมองเห็นการอ้างว่าได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยแล้ว แต่แนวคิดเรื่องสิทธิทางการเมืองของประชาชนมิได้เกิดขึ้นมาควบคู่กัน (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล . 2537 : 119) รวมถึงการพิจารณาสภาพของชุมชนท้องถิ่นว่ามีเงื่อนไข มีศักยภาพความพร้อมของตนเอง ที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างที่รัฐต้องการให้เหมือนกัน หรือกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียมกันแบบปูพรมทั่วประเทศหรือไม่ การวิเคราะห์วาทกรรมจึงเป็นการตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การเปิดเผยความแยบยลของอำนาจ และการปลดปล่อยอำนาจที่ครอบงำและปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอยู่

จึงเห็นได้ว่า การจัดระเบียบบริหารการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมิได้เป็นสิ่งที่สืบสานต่อเนื่องกับแนวคิด หลักการในอดีต แต่ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่หรือถูกสร้างขึ้นใหม่ตามแต่เจตจำนงแห่งอำนาจของความรู้หรือผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลา การมองเพียงว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองเป็นของประชาชนอย่างที่มักเข้าใจกันตามคำนิยามโดยทั่วไป ที่ปราศจากการกดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบโดยกลุ่มคนที่มีอำนาจปกครองและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจครอบงำอยู่นั้น ทำให้บดบังอำนาจ/ความรู้การปกครองที่เข้าไปจัดระเบียบหรือสร้างความจริงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่มีกระบวนการสร้างให้กลายเป็นวาทกรรม เพื่อการครอบครองและครอบงำประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น จะช่วยให้เกิดความเข้าใจว่าทำไมประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นจึงยังคงยินยอม ไม่ต่อต้าน ขัดขืน และยอมรับการใช้อำนาจเพื่อการปกครองนั้น โดยต้องวิเคราะห์และวิพากษ์ เพื่อชี้ชวนให้ออกจากกับดักที่ถูกสร้างขึ้นและครอบงำอยู่จนดูไม่ออกถึงความแยบยลและเผยให้เห็นถึงการใช้อำนาจการปกครองแห่งเจตจำนงของความรู้ที่จัดกระทำขึ้นนั้น ว่าไม่อาจทำให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างไร เป็นการมองว่าผู้มีอำนาจได้สร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา โดยการสร้างความหมายหรือเอกลักษณ์ให้กับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน เกิดเป็นชุดความรู้ที่มาพร้อมกับเหตุผลรองรับการใช้อำนาจของอุดมการณ์ในเรื่องดังกล่าว โดยการกำหนดเป็นนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย กฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งสถาบันขึ้นมาบริหารจัดการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ขึ้นมารองรับชุดความรู้ที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนิยามตนเองตามสิ่งที่มีผู้กำหนดให้ เป็นการกำหนดระบบความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นจริงระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการยอมรับ การจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตน ภายในอาณาจักรแห่งความจริงที่มีผู้กำหนดให้ อันเป็นการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนำ และเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือกลุ่มองค์กร

เดิมของประชาชนหรือการปกครองรูปแบบอื่น ที่ไม่ได้รับการยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรม เพราะไม่มีสถาบัน กฎเกณฑ์ กติการองรับนั้น เป็นการกระทำความรุนแรงและไม่มีที่ยืนให้กับบุคคลที่เป็นประชาชนเลย หรือมีน้อยมาก

โดยนัยยะนี้ประชาชนในฐานะที่มีอำนาจอิสระที่จะปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จึงมิใช่ประเด็นที่มีความสำคัญของแนวคิดการปกครองท้องถิ่น แต่เป็นเรื่องของรัฐที่ประกอบด้วยคนส่วนน้อยและเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดชีวิตทั้งหมดของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ประเด็นคำถามสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้ จึงอยู่ที่ว่า ด้วยวิธีการใดที่ทำให้การใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้น มีความลึกซึ้งและแยบยล จนกลายเป็นความถูกต้อง ชอบธรรมและเหมาะสม

คำถามการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งตอบคำถามของการวิจัยว่า การปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมามีกระบวนการในการสถาปนาขึ้นมาจนกลายเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยได้อย่างไร

วัตถุประสงค์

เพื่อคลี่คลายหรือเผยให้เห็นถึงกระบวนการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาโดยการวิเคราะห์การสร้างอุดมการณ์ของรัฐที่แฝงไว้ด้วยเจตจำนงเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐผ่านการวิเคราะห์กระบวนการที่แยบยลของอำนาจแห่งภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นความรู้ ระบบความสัมพันธ์ อย่างมีศิลปะแห่งการปกครอง โดยใช้วิธีการทางวงศาวิทยา เพื่อการวิเคราะห์ให้เห็นถึงวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัย จะเผยให้เห็นภาพของระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ที่มีวาทกรรมและภาคปฏิบัติการที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละยุคสมัย

2. ผลการวิจัย ช่วยในการสืบสาวถึงระบบความสัมพันธ์ที่เกิดจากความแยบยลของอำนาจและการครอบงำที่แฝงเร้นเข้ามาในรูปของความรู้ สถาบัน และกฎระเบียบทางการปกครองของรัฐต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาตามแนววงศาวิทยาสำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทย ในแต่ละยุคสมัย โดยใช้แนวคิดของฟูโกต์ ที่เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจโดยการใช้อำนาจของรัฐเข้าไปจัดกระทำกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยนั้น มีกรอบการมองเกี่ยวกับเรื่องของการวิพากษ์วิจารณ์การศึกษาการปกครองท้องถิ่นแนวเดิมที่เป็นมา แล้วนำเสนอการศึกษาการปกครองท้องถิ่นด้วยวิธีการทางวงศาวิทยา เพื่อเผยให้เห็นถึงกระบวนการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นของไทยและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นที่มีการใช้อำนาจอย่างแยบยล เพื่อการครอบงำและครอบครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา โดยใช้กรอบแนวคิดทางการปกครอง (governmentality) ในการวิเคราะห์หรือวิพากษ์การปกครองท้องถิ่นตามแนววงศาวิทยา (genealogy) ให้เห็นการแบ่งเป็นยุคสมัย (episteme) ภายใต้อุดมการณ์แห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอย่างมีเจตจำนงแฝงไว้อยู่เบื้องหลัง สร้างให้เกิดความจริงที่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และศูนย์กลางกับท้องถิ่น ที่มีกระบวนการใช้อำนาจการปกครองของรัฐผ่านการสร้างความรู้ของการปกครอง (knowledge of governing) และหลักการแห่งเหตุผลของรัฐ (reason of state) ขึ้นมาเป็นฐานรองรับและสนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐ ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) ที่เป็นเทคนิควิทยาการของการปกครอง (technologies of governing) ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการสถาปนาสถาบัน (institution) และการสร้างกฎระเบียบ (discipline) ทางการปกครอง อย่างมีศิลปะการปกครอง (art of government) ที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจทางการเมืองเข้าไปจัดกระทำหรือบริหารจัดการต่อชีวิตของประชากร (bio-power and bio-politics) เพื่อให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นมาอยู่ในปกครอง ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดของแนวคิดที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ในการวิจัย เพื่อช่วยให้มองเห็นสภาพของคำถามและแนวทางการตอบคำถามของเรื่องที่วิจัย ดังนี้

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามแนวเดิม

การศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วเป็นความพยายามค้นคว้าหาความรู้ทางการปกครอง จากหลักฐานหรือประจักษ์พยานที่ปรากฏเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญ ๆ ในอดีต เพื่อให้ได้ความจริงจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เป็นภาพแห่งความจริงในอดีต การหาความจริงก็คือการหาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โดยการพิจารณาที่ยึดหลักเหตุผล

ว่าอดีตเป็นเหตุของปัจจุบัน หรือปัจจุบันก็คือผลของอดีต และปัจจุบันก็เป็นเหตุของอนาคต หรืออนาคตก็คือผลของปัจจุบัน การมองเช่นนี้ทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างมีทิศทางของอดีต ปัจจุบันและอนาคต เป็นเส้นทางที่ต่อเนื่องไม่มีการขาดตอน วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อแสวงหาความรู้ และความจริงทางการปกครองที่เกิดขึ้น จึงอาศัยหลักฐานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เพื่อเป็นการสืบค้นความจริงจากการแสวงหาหลักฐานที่เป็นมูลเหตุส่งผลต่อปรากฏการณ์ในปัจจุบัน การจะเข้าใจการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันต้องมองย้อนไปที่ต้นเหตุที่เป็นอดีตก่อน จึงจะเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ด้วยฐานที่มาของความคิดในการมองเรื่องความจริงที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่และเกิดขึ้นอย่างนั้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อเข้าไปศึกษาหาความจริงในอดีตก็จะได้ภาพตัวแทนของปรากฏการณ์ที่ศึกษาอย่างแท้จริงเช่นนั้น ไม่มีอะไรเคลือบแฝงอยู่ในความจริงที่ได้จากการศึกษา เป็นความจริงแท้แบบนั้น โดยเชื่อว่าความจริงที่ดำรงอยู่นั้น รอให้ไปค้นพบ ซึ่งถ้าค้นพบความจริงอันนี้ได้ ก็จะสามารถเข้าถึงความจริงอันนี้ได้ตามนั้น การนำเสนอประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่มองเหมือนว่า การปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ได้เกิดขึ้นและเป็นจริงอย่างนั้น ทำให้คนมองแล้วเชื่ออย่างนั้นจริง ๆ ว่าตั้งแต่อดีตที่มนุษย์อยู่กันตามป่าตามเขาก็อยู่อาศัยกันไป แล้วต้องการคนที่จะมาปกครอง หัวหน้าหรือผู้ปกครองก็ทำหน้าที่ปกครอง ผู้คนที่เหลือก็มีหน้าที่ส่งส่วยบรรณาการ เป็นการปกครองที่ดำรงอยู่อย่างเปิดเผย ซึ่งการปกครองที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ถูกมองในฐานะภาพของความจริงที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครตั้งใจไปกำหนดหรือสร้างขึ้น ประวัติศาสตร์การปกครองในอดีตก็คือประวัติศาสตร์การปกครองอย่างที่เห็น หรือการปกครองท้องถิ่นในระยะเวลาต่อมาที่เกิดขึ้น มีผู้ปกครอง มีระเบียบ กฎหมาย นโยบาย มีสถาบันการปกครอง มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบังคับใช้กฎระเบียบ และใช้อำนาจปกครองบริหารงาน รวมถึงการมีผู้อยู่ใต้ปกครอง สิ่งเหล่านี้ทางการปกครองถูกมองได้จากภาพความจริงว่าทุกฝ่ายต่างมีเจตนาดี เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง สังคมมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนได้อยู่อาศัย ทำมาหากินกันได้อย่างเป็นปกติสุข ไม่ต้องห่วงเรื่องความปลอดภัย คือการมองว่าการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนี้เหมาะสมดีแล้ว และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทุกคน

การมองการปกครองท้องถิ่นที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ ว่าได้เกิดขึ้นอย่างนั้นแล้วเชื่ออย่างนั้นว่าไม่มีใครสถาปนาหรือสร้างขึ้นมา ผู้ศึกษามีหน้าที่เพียงแค่ลงไปดูว่าสิ่งนั้นได้เกิดขึ้นตามหลักฐานที่ปรากฏ ทำให้มองไม่เห็นมิติอื่น ๆ ที่ครอบคลุมอยู่ ไม่มีมุมมองที่หลากหลายในการมองประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น และขาดการพิจารณาที่ตัวการปกครองท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่ แต่กลับให้ความสำคัญกับการพิจารณาโดยมองที่หลักฐานของสิ่งนั้น ทำให้มองไม่เห็นความเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้ใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น และถูกให้ความ

หมายว่าการปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มีประโยชน์มากต่อประชาชน ถ้าไม่มีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น ประชาชนจะต้องสูญเสียประโยชน์อะไรบ้าง ทำให้มองเห็นการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสถาปนาขึ้นมาอย่างนั้นโดยไม่มีอะไรอยู่เบื้องหลัง ประชาชนก็อยู่กันอย่างนั้น มีการปกครองรูปแบบนี้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นปกติทั่วไป แต่ในทางกลับกันความรู้/อำนาจการปกครองสามารถทำให้ประชาชนกลายเป็นหรือทำให้เชื่อว่าตนเป็นพลเมืองในสังคมที่มีการปกครองท้องถิ่น

การนำเสนอประวัติศาสตร์แนวที่คำนึงถึงการเผย (unfolding) ให้เห็นถึงความก้าวหน้าแบบเดี่ยว ๆ เป็นเส้นตรง (linear progression) และสม่ำเสมอมั่นคงนั้นมีอิทธิพลต่อการมอง (Danaher, Schirato and Webb. 2000 : 19,98) การปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาว่าเหมือนกับมีวิวัฒนาการจากจุดหนึ่งที่เป็นจุดเริ่มต้น เพื่อที่จะไปยังอีกจุด ๆ หนึ่ง จนถึงจุดสุดท้าย คือมองประวัติศาสตร์แบบมีจุดมุ่งหมายปลายทางที่ว่ามนุษย์กำลังก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดก็จะบรรลุถึงสังคมในอุดมคติที่ทุกคนล้วนมีความสุข เช่น ต้องเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ประชาชนยังไม่มีอำนาจอิสระไปก่อน ต่อมาจึงมีการมอบอำนาจให้สถาบันราชการเข้าไปมีอำนาจในการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น แล้วจึงค่อยมีพัฒนาการขึ้นมาเรื่อย ๆ ตามแนวทางของวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่น ที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เป็นความก้าวหน้าที่เป็นเส้นตรงที่ทำให้เห็นเป็นขั้นเป็นตอน ที่มีพัฒนาการค่อย ๆ เคลื่อนขึ้นไปจากสิ่งที่ต่ำกว่า ที่ถูกมองว่ายังไม่เจริญหรือเจริญน้อยกว่า ไปสู่สิ่งที่สูงกว่าหรือเจริญมากขึ้นตามความหมายของคำว่าเจริญที่ถูกนิยาม โดยใช้รูปแบบของความทันสมัยทางการเมืองการปกครองตามแบบอย่างประชาธิปไตยตะวันตก ที่ถือว่าการให้อำนาจอิสระแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้มากเท่าไร ก็ยิ่งมีความเจริญก้าวหน้าหรือพัฒนาการในทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ถือว่ามีความเจริญน้อย แล้วจึงค่อย ๆ เจริญขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงการปกครองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ จึงถือว่ามีความเจริญสูงสุด

การมองการปกครองท้องถิ่นว่ามีพัฒนาการ เป็นขั้นเป็นตอนดังกล่าวข้างต้น เป็นการมองให้เห็นว่ากำลังมีการบอกถึงรูปแบบการปกครองในแต่ละช่วงเวลานั้น มีความแตกต่างกัน และกำลังให้คุณค่าว่ารูปแบบการปกครองแบบเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจโดยสถาบันพระมหากษัตริย์หรือระบบราชการ ต้องเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือพัฒนาไปสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจอิสระให้แก่ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง จึงจะถือว่ามีพัฒนาการหรือเจริญรุ่งเรืองถึงขั้นสูงสุดแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ต้องมาให้

ถึงขั้นตอนนี้ ซึ่งทำให้หลงใหลหรือคิดไปว่าการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินไปตามขั้นตอนอย่างนั้น หลีกเลี่ยงไม่ได้ การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามครรลองที่ควรจะเป็น โดยไม่มีผู้ใดเป็นผู้กำหนดไว้ ไม่มีเจตจำนงใดอยู่เบื้องหลัง และเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันดีที่สุดแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเก่า ๆ ที่ผ่านมาไม่ดี เป็นการให้คุณค่ากับสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น ซึ่งการมองเช่นนี้ทำให้มองไม่เห็นถึงอำนาจที่ถูกใช้เพื่อการควบคุมประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ที่แท้จริงแล้วก็ไม่ต่างกับการใช้อำนาจก่อนหน้านี้ แต่เป็นการใช้อำนาจที่ถูกฟอกสะอาดแล้วให้แยบยลลึกซึ้งในรูปของความรู้ทางการปกครองที่สามารถทำให้ผู้คนสยบยอมได้ แทนการใช้กำลังบังคับแบบเดิม ดังนั้นการมองในลักษณะนี้ก็ทำให้คนเชื่อว่ามันเป็นจริงเช่นนั้น ทั้งที่แท้จริงแล้วการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา ล้วนเป็นกระบวนการที่ถูกสถาปนาให้เกิดขึ้นจากเจตจำนงของอำนาจความรู้ในแต่ละยุคสมัยสร้างขึ้น แล้วแต่ใครจะมีอำนาจ เป็นผู้สร้างสรรค์ประดิษฐ์ขึ้นมา แต่มีผู้ที่พยายามนำเสนอและอธิบายตามแบบของวิวัฒนาการ เป็นการกำหนดนิยาม ความหมายของการพัฒนา ความก้าวหน้า หรือความเจริญของการปกครองท้องถิ่น ที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยมีผู้กำหนดว่าสิ่งนี้ดี สิ่งนี้เจริญก้าวหน้าและทันสมัย ทุกสิ่งล้วนถูกกำหนดให้มีขึ้นอย่างมีเจตจำนงอยู่เบื้องหลัง สิ่งที่นอกเหนือจากนี้ถูกมองว่าไม่ดี ไม่เจริญก้าวหน้า ไม่พัฒนาและไม่ทันสมัย

แม้แต่จะมีการนำเสนอเรื่องราวของการต่อสู้ ความขัดแย้ง การเอาเปรียบกันระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างผู้ปกครองท้องถิ่นกับประชาชน ใครที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจในการปกครองของผู้มีอำนาจหรือรัฐ และต่อต้านขัดขืน ถูกนิยามว่าเป็นกบฏ แต่ด้วยวิธีการนำเสนอแบบเดิมก็ฉายภาพว่าเป็นเพียงแค่การขัดแย้งกันธรรมดาในเรื่องผลประโยชน์ หรือเรื่องของการใช้อำนาจที่ชัดเจนว่าเป็นเรื่องการต่อสู้ทางอำนาจที่มองดูก็รู้ว่าใครมีอำนาจเหนือกว่ากันอยู่เดี่ยว ๆ เป็นการนำเสนอการปกครองท้องถิ่นที่มีทิศทาง ทำให้มองไม่เห็นถึงอำนาจที่กระจายอยู่ทั่วทุกส่วนทั้งสังคม รวมถึงการต่อต้านขัดขืนในรูปแบบและลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจที่ศูนย์กลางโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นแม้แต่จะมีการเขียนและนำเสนอประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมาอีกรูปแบบหนึ่งในเชิงของการต่อต้าน แข็งขืน หรือเป็นกบฏต่อรัฐ เช่น กบฏผีบุญของอีสาน ของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2525) หรือกบฏที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ ก็ยังนำเสนอเป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจที่มองเห็นแบบง่าย ๆ เป็นอำนาจระหว่างคนที่มีอำนาจคือรัฐกับคนที่ด้อยอำนาจคือประชาชนเท่านั้น

ประเด็นความขัดแย้ง การแย่งชิงอำนาจการปกครองระหว่างรัฐส่วนกลางกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านมา จึงเป็นการนำเสนอด้วยการย้อนไปแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถึงการใช้อำนาจเพื่อการปกครองทั่ว ๆ ไปเท่าที่ปรากฏหลักฐานให้เห็นหรือจากคำบอกเล่าที่ถูกมองว่าเป็น

เรื่องอำนาจของผลประโยชน์ โดยไม่ได้มองเห็นถึงความเชื่อมโยงของอำนาจในรูปแบบอื่น ที่มาจัดการกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เช่น อำนาจของการสร้างความรู้ทางการปกครอง อำนาจของการสถาปนาความจริงทางการปกครองให้เกิดขึ้น เป็นอำนาจที่กระจายอยู่ในทุกอนูของสังคม ซึ่งซับซ้อน ลึกซึ้ง และแยบยลกว่าที่เห็นมาก ทำให้มองไม่เห็นถึงอำนาจแฝง ผลประโยชน์แฝง หรือเจตจำนงที่แฝงอยู่เบื้องหลังของผู้มีอำนาจที่แท้จริง และมองไม่เห็นถึงกระบวนการใช้อำนาจเพื่อการปกครอง และครอบงำนั้นเป็นเช่นไร หรือเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมา จนกลายเป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นตามความต้องการในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากนั้นการนำเสนอถึงสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในเรื่องของอุดมการณ์อันบริสุทธิ์ ที่รัฐตั้งไว้และต้องการจะไปให้ถึงสิ่งที่ดีสูงสุด ซึ่งวิธีคิดแบบเดิมตามที่มีการนำเสนอกันว่าเป็นความพยายามของผู้ปกครองเพื่อให้การปกครองนั้นดำเนินไปให้ถึง และใคร ๆ ก็อยากเห็นหรือได้รับสิ่งที่ดีที่สุดที่เป็นอุดมการณ์แห่งรัฐนั้น แม้จะไม่สามารถไปถึงได้ด้วยความอ่อนด้อยในความรู้ ความสามารถของผู้ปกครองแล้ว เรื่องของอุดมการณ์ยังเป็นเรื่องของเจตจำนงหรือความตั้งใจของการใช้อำนาจที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับอุดมการณ์ที่เป็นเป้าหมายสูงสุดที่ต้องการจะไปให้ถึง แต่เป็นการสร้างความหวัง ความรู้สึกและรับรู้ได้ถึงอุดมการณ์อันเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ชัดเจนและปรารถนาจะไปให้ถึง จึงไม่เกิดการตั้งคำถามกับสิ่งที่เกิดขึ้น มองเห็นว่ามันมีทิศทางก้าวไปข้างหน้าดีอยู่แล้ว รวมถึงเรื่องกฎระเบียบ ที่เป็นระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้สำหรับการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น คนทั่วไปมักจะมองตามที่มีการนำเสนอกันว่ากฎระเบียบเหล่านี้ถูกเขียนขึ้นมา เพื่อที่จะสร้างความสมานฉันท์ของสังคม ให้ทุกคนอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข ไม่ก่อความวุ่นวาย ทำให้มองไม่เห็นในอีกแง่มุมหนึ่งที่เห็นว่า กฎระเบียบถูกเขียนขึ้นมาในฐานะเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ เพื่อที่จะเอามาใช้จัดการประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามเจตจำนงที่ผู้มีอำนาจต้องการ ทำให้มองเห็นกฎระเบียบในอีกแง่มุมหนึ่ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีการศึกษาและการนำเสนอในลักษณะที่ผ่านมา แม้จะบอกได้ถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้ก็จริงอยู่ แต่ทำให้มองไม่เห็นสิ่งต่าง ๆ อีกมากมายที่ไม่ได้ถูกนำเสนอ หรือไม่ต้องการนำเสนอ ทำให้ขาดการพิจารณาถึงสิ่งที่เคลือบแฝงอยู่เบื้องหลังของการใช้อำนาจ เพราะแท้จริงแล้วการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาทุกรูปแบบ ล้วนมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น และเป็นการใช้อำนาจอย่างมีเจตจำนงของผู้มีอำนาจหรือรัฐที่จะจัดการกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลาที่มีความแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามแนวเดิมแตกต่างกับวิธีการนำเสนอตามแนววงศาวิทยา ซึ่งมองในลักษณะที่ว่าการปกครองท้องถิ่นนี้ถูกสร้างขึ้นมาตามเจตจำนงที่อยู่เบื้องหลังของผู้สร้าง ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ ด้วยกระบวนการ

สร้างความรู้ ความจริงขึ้นมา และนำเสนอการปกครองท้องถิ่นตามเจตจำนงของอำนาจ/ความรู้ จึงทำให้ละเลยมองไม่เห็นความแยบยลของอำนาจที่มีเจตจำนงอยู่เบื้องหลัง

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามแนววงศาวิทยา

สำหรับแนวความคิดและทัศนะของ มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault ,1926-1984) แล้วเห็นว่า แนวทางการศึกษาของประวัติศาสตร์แนวเดิม ทำให้พลาดและละเลยจุดต่าง ๆ ที่เป็นจุดกำเนิดเริ่มต้นกิจกรรมต่าง ๆ มากมายของประชาชน ซึ่งการกระทำและความหมายของประชาชนถูกก่อรูปโดยพลังของภาคปฏิบัติการของวาทกรรม ฟูโกต์จึงมีแนวความคิดในเทอมของประวัติศาสตร์ที่มีความหลากหลาย มีปริมาณของเหตุการณ์ต่าง ๆ จำนวนมาก และบ่อยครั้งมีความขัดแย้งกัน เกี่ยวข้องกัน นี่คือกุญแจสำคัญที่นำไปสู่แนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์แบบวงศาวิทยา (genealogy) ที่พยายามจะสืบสาวเรื่องราวจากจุดเริ่มต้นที่หลากหลาย ซึ่งมีพื้นฐานมุมมองในเรื่องประวัติศาสตร์มาจากเฟรดเดอริค นิชเช่ (Frederich Neitzsche) นักปรัชญาชาวเยอรมันที่พูดถึงเรื่องวงศาวิทยาว่า เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบจุดกำเนิดทางประวัติศาสตร์ของสถาบันต่าง ๆ ที่ทรงพลังอำนาจและวาทกรรมต่าง ๆ ที่อ้างไปสู่ความเป็นสากล (universal) และยืนยง (eternal) วิธีการศึกษาที่สามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงที่เกิดสิ่งใหม่ขึ้นแทนในประวัติศาสตร์ ที่ฟูโกต์พัฒนาต่อมาจึงเป็นวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ในแบบวงศาวิทยา ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการก่อรูปของวาทกรรม (genealogy aspect concerns the effective formation of discourse... genealogy study their formation) (Foucault. 1972 : 233) ที่เป็นการพยายามที่จะเปิดเผยวาทกรรมย่อยต่าง ๆ ที่ถูกบดบัง หรือถูกครอบงำอยู่ และมีการปะทะประสานกัน ก่อเป็นสิ่งใหม่หรือกลายเป็นวาทกรรมหลักที่ดำรงสถานะเป็นที่ยอมรับได้อย่างไร วงศาวิทยาเรียกร้องให้สนใจความรู้ย่อย ๆ ที่ไม่ต่อเนื่อง, ที่ถูกปฏิเสธ, ที่ไม่ชอบธรรม แทนที่จะมัวสนใจแต่ทฤษฎีหลัก ๆ ที่สำคัญ ๆ ที่สถาปนาองค์ความรู้ ... แต่เป็นความพยายามกอบกู้สถานะของความรู้ย่อย ๆ จำนวนมาก ซึ่งถูกอำนาจเบียดบัง กดปราบเอาไว้หรือผลักออกไปอยู่ในปริมณฑลของความไม่น่าเชื่อถือ ให้ความรู้ย่อย ๆ เหล่านั้นมีโอกาสแสดงตัวออกมา ทั้งนี้โดยการเปิดเผยให้เห็นว่าความรู้ที่เชื่อว่าถูกต้องนั้นเป็นเพียงผลผลิตของอำนาจเท่านั้น (Foucault. 1980 : 83-84) โดยความรู้ย่อย ๆ ที่ถูกบดบังเป็นความรู้ภูมิปัญญาดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่น คุณลักษณะของผู้นำตามธรรมชาติในชุมชน จึงเป็นความพยายามที่จะเปิดเผยให้เห็นแก่นสารที่แท้จริงของสิ่งหนึ่ง ๆ โดยเราอาจเห็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมของมันที่ถูกปกปิดหรือเคลือบคลุมไว้ เพื่อแสดงให้เราเห็นถึง "สิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว" (already there) ว่าถูกเคลือบคลุมอย่างไรจนเผยให้เห็นอัตลักษณ์หรือตัวตนดั้งเดิม (original identity) ของมัน (Rabinow .1984 : 78)

วงศาวิทยา มีฐานคิดอยู่ที่เบื้องหลังในการมองความจริงที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่และเกิดขึ้นนั้น ถูกสร้างขึ้นมา ไม่ใช่การหาความจริงจากการหาหลักฐานที่มองเห็นปรากฏอยู่อย่างที่เชื่อในหลักฐานเชิงประจักษ์ แต่เป็นกระบวนการวิเคราะห์และเผยให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสัจจะ (truth) ความรู้ (knowledge) และอำนาจ (power) โดยที่ความรู้และสัจจะถูกผลิต/สร้างขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างและภายในสถาบัน สาขาวิชา (field) และวินัย (discipline) ซึ่งจะถูกนำมาเผยแพร่ในลักษณะของความเป็นสากล (universal) และยืนยง (eternal) (นภาภรณ์ หะวานนท์ . 2544 : 1) การศึกษาตามแนววงศาวิทยาเป็นการมองการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวาทกรรมทางการปกครอง อันเป็นการมองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่แตกต่างจากที่มีการนำเสนอกันว่ามีพัฒนาการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน แต่การมองแนววงศาวิทยามองว่าเป็นการช่วงชิงอำนาจเพื่อการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นให้ออกมาในรูปแบบที่ผู้มีอำนาจต้องการ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกัน ไม่ใช่การวิเคราะห์เพียงแค่เป็นการใช้อำนาจเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย แต่เป็นการใช้อำนาจที่แสดงออกมาในรูปของชุดความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเราถูกครอบงำด้วยความรู้ทางการปกครองชุดต่าง ๆ ซึ่งเบื้องหลังความรู้ทั้งหลายก็คือการเถลิงอำนาจ ความมั่นหมายในความรู้ (will to knowledge) ก็คือความมั่นหมายในอำนาจ (will to power) (วีระ สมบูรณ์ . 2541 : 76) ด้วยเหตุนี้ ความรู้จึงเป็นกิจกรรมที่มีอำนาจแฝงเร้นในตัวของมันเอง สำหรับนักวงศาวิทยาแล้วความรู้จึงแยกไม่ออกจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจบงการครอบงำกัน หรือการใช้เทคโนโลยี่ต่าง ๆ ไปกำหนดชีวิตร่างกาย พฤติกรรมของคน ความรู้มิใช่ทางออกที่สะอาดปราศจากการครอบงำมนุษย์ หรือเป็นไปเพื่อปลดปล่อยมนุษย์ ความรู้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่แยกไม่ออกของอำนาจครอบงำชนิดหนึ่ง ๆ (Dreyfus and Rabinow . 1982 : 114) ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏเป็นภาพอย่างนั้น ถูกสร้างขึ้นมาจากความรู้หรืออำนาจของความรู้ ในรูปของวาทกรรมที่สร้างความหมายของการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อครอบงำผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง และไม่ใช่เป็นสิ่งที่เป็นพัฒนาการต่อเนื่องกันมา หรือเป็นเหตุการณ์ในอดีตที่นำไปสู่ผลในปัจจุบัน หากมองอย่างนี้ทำให้ไม่เห็นถึงความแยบยลว่าใครหรืออะไรอยู่เบื้องหลังของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนั้น ซึ่งทำให้มองปรากฏการณ์หรือภาพนั้นเกิดขึ้นอย่างไร้เดียงสา เหมือนกับว่ามันเกิดขึ้นมาตามธรรมชาติอย่างง่ายดายเท่าที่เห็นนั้น หากแต่มีรากเหง้าของการครอบงำ บงการและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Davidson. 1986 : 225) ฟูโกต์ได้พัฒนาแนวความคิดของความรู้ที่ถูกทำให้เชื่อฟังหรือให้มาอยู่ในปกครอง โดยการอ้างไปสู่แนวทางและรูปแบบของความรู้หลักที่ได้มีการพัฒนาเพื่อความเป็นผู้ปกครอง เหมือนกับเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างอาณานิคมให้เกิดขึ้นภายใต้ความรู้หลัก เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาหรือแนวเดิม จึงแตกต่างกับ

การศึกษาแนววงศาวิทยาที่สนใจและให้ความสำคัญกับปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังของเหตุการณ์นั้น ๆ ในรูปแบบของการวิพากษ์ที่ปฏิเสธการอธิบายสรรพสิ่งอย่างเดี่ยว ๆ ... แต่เป็นปฏิบัติการในระดับย่อย (micro practices) (Edward Craig. 1998 :3) ที่ไม่ได้นำเสนอถึงพัฒนาการของสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประวัติศาสตร์ที่ไม่ใช่คำถามของความก้าวหน้า (history is not a question of progress) แต่เป็นเรื่องของการจัดความสัมพันธ์กันใหม่ของพลังต่าง ๆ ที่หลากหลายทั้งทางวัตถุ, เศรษฐกิจ, สังคมและอื่น ๆ ที่ประกอบกันเป็นสังคม (Lemert and Gillan. 1982 : 12)

วิธีวิทยา (methodology) ทางวงศาวิทยาที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยในครั้งนี้ ต้องการชี้ให้เห็นถึงการขึ้นมาเถลิงอำนาจของชุดความรู้ ความจริง/สัจจะ อำนาจของการปกครองว่าถูกสร้างขึ้นหรือสถาปนาขึ้นโดยมีเจตจำนงอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่เบื้องหลัง ทำให้มองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ไม่ได้ดำรงอยู่และเกิดขึ้นเป็นปกติทั่วไป แต่มีกระบวนการสถาปนาความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะนั้นว่าผู้ปกครองมีการใช้อำนาจในรูปลักษณ์อย่างไร เพื่อมากำกับ ควบคุม ให้ผู้อยู่ภายใต้ปกครองยอมตาม และรับรองการใช้อำนาจนั้นว่าถูกต้อง เหมาะสมและชอบธรรมแล้ว หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากกระบวนการช่วงชิงการขึ้นมาเถลิงอำนาจของชุดความรู้ และการสร้างความจริง ชุดใหม่ขึ้นมา เป็นการวิพากษ์วิจารณ์การรับรู้ ความเข้าใจทางการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ แล้วเข้าไปจัดประวัติศาสตร์ทางการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยการแบ่งออกเป็น**ยุคสมัย** (episteme) **ที่เป็นชุดของอุบัติการณ์**ตามช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ ซึ่งถูกจัดขึ้นตามทัศนะพื้นฐานในการมองโลกและวาทกรรม โดยแต่ละช่วงเวลาจะมีสถาบัน (institution), วินัย (discipline), ความรู้, กฎ, กิจกรรม ซึ่งสอดคล้องหรือไปกันได้กับทัศนะพื้นฐาน ที่ถูกสร้างขึ้นมาในแต่ละช่วง (นภาภรณ์ หะวานนท์. 2544 :1) ยุคสมัยจึงบอกเราว่าเมื่อต่างเวลากัน มีการใช้อำนาจเพื่อการปกครองที่แตกต่างกัน การใช้แนวคิดในเรื่องยุคสมัยมาพิจารณาเพื่อที่จะถามถึงที่มาของอำนาจ ความรู้ ความจริง/สัจจะทางการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นว่า ในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมานั้นมีชุดความรู้ ความจริงทางการปกครองท้องถิ่นอะไรบ้าง และถูกสร้างขึ้นมาอย่างเป็นกระบวนการได้อย่างไร การดูยุคสมัยของประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องราวเดี่ยว ๆ ของความรู้ หรือการมองยุคสมัยในเทอมของช่วงอายุ และยุคสมัยยังไม่สามารถถูกทำให้เข้าใจในเทอมที่เป็นอิทธิพลของปัจเจกบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งฟูโกต์อ้างไปสู่การจัดระเบียบของสรรพสิ่ง ที่จัดกระทำกับทุก ๆ สิ่งทำให้บางสิ่งเป็นไปได้ และสิ่งอื่นเป็นไปไม่ได้ การยอมให้พูดถึงบางสิ่ง แต่ทำให้สิ่งอื่นไม่ถูกทำให้คิดถึง ยุคสมัยคือการทำให้เข้าใจได้ถึงความเหมือน และความแตกต่างที่ถูกกำหนดโดยยุคสมัย แต่ในเวลาอื่นหรือยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ความคิดที่เหมือนกันเช่นนี้ที่เคยมีพื้นฐานร่วมกันนั้น

อาจจะถูกทำให้ไม่สามารถคิดเช่นนี้ได้ (unthinkable) และการคิดแบบเดิมนั้นอาจกลายเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับการยอมรับ

เมื่อข้ออ้างที่เป็นความคิด หรือคุณค่าที่สำคัญของยุคสมัย กลายเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ หรือให้ความสนใจที่จะต้องมีการเชื่อมระหว่างเหตุการณ์และความคิดข้ามยุคสมัยที่แตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นทั้งที่ผ่านมาแล้วและในปัจจุบันที่เห็นว่ามีความสวยงามสมบูรณ์ของความหมายปรากฏอยู่ ล้วนมีปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ของประวัติศาสตร์ส่วนย่อยที่หลากหลาย มีการใช้อำนาจความรุนแรงที่สร้างขึ้นมา รวมถึงการใช้กลวิธีต่าง ๆ ที่แอบแฝงซ้อนทับกันของวาทกรรมย่อยที่มีการต่อสู้ช่วงชิงภายในยุคสมัยนั้น ๆ ด้วย อันเป็นความรุนแรงที่มาในรูปของความรู้ ที่กลายเป็นความรู้หลักในแต่ละยุคสมัย ที่เป็นการผสมผสานกันของสถาบัน ความรู้ วาทกรรม การปฏิบัติ ซึ่งสามารถทำให้บางสิ่งบางอย่าง หรือบางเรื่อง กลายเป็นความจริงหรือเป็นสิ่งที่คนรับรู้ และทำให้เรื่องบางเรื่องกลายเป็นสิ่งที่ไม่อยู่ในความคิดของคน เหตุผลหรือตรรกะที่ต้องมีการจัดระเบียบสรรพสิ่ง ก็เพื่อให้เกิดรากฐานในการปฏิบัติหรือจัดระเบียบสังคม (นภาภรณ์ หะวานนท์. 2544 : 3) และจากการที่ยุคสมัยได้ถูกจัดระเบียบไว้เรียบร้อยแล้ว ด้วยมุมมองและวาทกรรมที่มีลักษณะเฉพาะ จึงทำให้มีโอกาสเพียงเล็กน้อยที่คนจะเข้าใจหรือพูดถึงสิ่งต่าง ๆ ให้มีความแตกต่างจากสิ่งที่ยุคสมัยกำหนดไว้ ดังนั้น สิ่งที่ฟูโกต์สนใจคือ การที่ยุคสมัยมีวิธีการอย่างไรที่จะพูดโดยตัวของยุคสมัยเอง และกีดกันสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ยุคสมัยออกไป ความคิดเช่นนี้เมื่อมองประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมาในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน รูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้น และใช้ในการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นก็แตกต่างกันไปด้วยตามแต่ที่จะถูกกำหนดขึ้น แล้วแต่ว่าใครคือผู้มีอำนาจในช่วงเวลานั้น ยุคสมัยที่ระเบียบแบบแผนความเป็นราชการเท่านั้นที่มีความถูกต้อง ชอบธรรม รูปแบบอื่น ๆ หรือรูปแบบที่ผู้ปกครองชุมชนท้องถิ่นมาจากผู้นำตามธรรมชาติ ไม่มีระเบียบกฎหมายมารองรับจึงขาดความชอบธรรม หรือยุคสมัยแห่งความมีเสรีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ระบบราชการแบบเดิมก็ขาดความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจเข้าไปปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ต้องมีการกระจายอำนาจอิสระให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

การพิจารณายุคสมัยของการปกครอง ที่เป็นการปฏิบัติต่าง ๆ ของการปกครองที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบต่าง ๆ ของความรู้ที่เกิดขึ้นหรือถูกก่อรูปมาจากกิจกรรมทางการปกครอง (Dean. 1999) การวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวาทกรรม เป็นการนำเสนอกระบวนการต่อสู้กันระหว่างอำนาจของประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น กับอำนาจของรัฐ โดยการสร้างและการคัดสรรรูปแบบลักษณะของการปกครองของรัฐเพื่อชี้ให้เห็นถึงอุดมการณ์ที่แฝงด้วยเจตจำนงของรัฐที่ต้องการเข้าไปควบคุมจัดการประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอย่างไร มากกว่าที่จะนำเสนอให้เห็นถึง

วิวัฒนาการ พัฒนาการหรือมองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างปกติธรรมดา ที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการเข้มแข็งขึ้นมา หรือความพยายามที่จะเชื่อมโยงการปกครองระดับท้องถิ่น เข้ากับรูปแบบของการปกครองระดับชาติตามระบอบประชาธิปไตยตะวันตก ว่าเป็นเป้าหมายของพัฒนาการขั้นสูงสุดของการปกครองไทยทุกรูปแบบ แนวทางการศึกษาด้วยวิธีการทางวงศาวิทยาที่มีการแบ่งประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นออกเป็นยุคสมัยที่นำเสนอข้างต้น แทบจะเรียกได้ว่ามองต่างมุม หรือตรงกันข้ามกับที่เคยรับรู้มา ด้วยการนำเสนอให้เห็นถึงยุคสมัยของอุดมการณ์และเจตจำนงแห่งรัฐ การสร้างความรู้ทางการปกครอง และความจริงที่เป็นระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากเทคนิควิทยาการของการใช้อำนาจ โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องการปกครอง (governmentality) ที่จะเป็นกระบวนการถอดรหัสของตัวอำนาจ ความรู้ ความจริง/สัจจะ และกระบวนการสร้างความจริงทางการปกครองที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะนำแนวคิดนี้มาใช้ในการวิพากษ์และวิเคราะห์การใช้อำนาจทางการปกครองท้องถิ่น ที่มีการอ้างเหตุผลและการใช้ศิลปะการใช้อำนาจปกครองของรัฐเข้ามาศึกษาการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยและมียุคสมัยอะไรบ้าง ที่ประกอบด้วยเรื่องความรู้ทางการปกครอง สถาบัน และกฎระเบียบทางการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนสยบยอม เชื่อฟังและปฏิบัติตาม

โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยตัวบท (text) การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบันที่ให้ตัวบทชัดเจน ทำให้สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ได้ถึงการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่สร้างให้ประชาชนถูกทำให้เป็นไพร่-ฟ้า ข้าแผ่นดิน ที่เป็นเพียงแค่ผู้เสียภาษี ต่อมาได้มีการปฏิรูปการปกครองเกิดระบบราชการเข้าไปปกครองท้องที่ตำบล หมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น จนถึงปัจจุบันที่มีความเป็นเสรีประชาธิปไตยในการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

อุดมการณ์ของรัฐผ่านการปกครองท้องถิ่น : เจตจำนงของการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อย และการเชื่อฟังรัฐ

การปกครองเป็นเรื่องที่มีมานานแล้วในสังคมมนุษย์ ซึ่งแต่เดิมมองว่าเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ก็สร้างการปกครองขึ้นมาเพื่อการปกครองสมาชิกในสังคมเป็นเรื่องปกติทั่วไป และเป็นเพียงความหมายทางการเมือง แต่ฟูโกต์เห็นว่าปัญหาการปกครองในฐานะที่เป็นวาทกรรมถูกอธิบายในบริบทที่กว้างขวางมากกว่านั้น คือเป็นความพยายามที่จะจัดองค์กรทางการปกครอง จัดพื้นที่และแนวทางปฏิบัติของสถาบันต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้นำไปสู่การกำหนดกฎระเบียบ มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้อำนาจทาง

การปกครองให้มีความชัดเจน จนทำให้ประชาชนเกิดการยอมรับ เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม การปกครองในความหมายของฟูโกต์ หมายถึง การกำหนด การสร้างบรรยากาศ และสภาพแวดล้อม เพื่อให้ปัจเจกบุคคลซึ่งมีทางเลือกที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้มากมาย ให้เหลือทางเลือกน้อยลง จนกระทั่งต้องทำตามความต้องการของผู้ใช้อำนาจ เป็นการหาหนทางให้ผู้อื่นกระทำตามที่ตนประสงค์ให้ทำ (อ้างใน Danaher, Schirato and Webb. 2000 : 90) และเป็นการใช้อำนาจโดยการอ้างเหตุผลเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและเกิดการยอมรับจากประชาชนเพื่อการควบคุมดูแลอย่างมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับของการจัดการ ในแนวทาง/วิธีการอย่างมีเทคนิคที่เหมาะสม กับเหตุผล (Hindess . 1996 : 106) รวมถึงการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การใช้อำนาจ ที่ไม่ใช่แนวทางการใช้ความรุนแรง การต่อสู้ กำลังบังคับต่อประชาชนเพียงด้านเดียว หรือเพียงด้านของความสมัครใจของประชาชนเพียงด้านเดียว การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งสองมิติในขณะเดียวกัน เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงเครื่องมือของอำนาจที่จะสร้างโอกาสและความเป็นไปได้ให้เกิดการกระทำบางอย่างกับประชาชนในสังคม การปกครองท้องถิ่นต้องมีความสมดุลรอบทิศทางอย่างสมบูรณ์ทั้งในเรื่องของเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นถึงการใช้อำนาจปกครอง และกระบวนการสร้างความเป็นตนเองของประชาชนที่ต้องถูกสร้างขึ้นมา หรือถูกแก้ไข ปรับปรุง ดัดแปลงตลอดเวลา ผู้มีอำนาจทางการปกครองจึงเป็นเหมือนกับผู้นำในการดำเนินการจัดการ (as the 'conduct of conduct') (Foucault . 1982 : 220 – 221) การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น จึงเป็นการนำไปสู่การจัดระเบียบประชาชน (order people) และชุมชนท้องถิ่น เป็นรูปแบบของกิจกรรมที่มีเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การก่อรูป และการชี้นำ หรือนำไปสู่ผลของการจัดการของคนบางคนหรือคนทั้งหลาย (Burchell, Gordon and Miller. 1991 : 2) รวมถึงพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นด้วย

โดยทั่วไปแล้วการปกครองทุกรูปแบบจะมีการกำหนดเป้าหมายสูงสุดที่เป็นอุดมการณ์ของรัฐ ในความหมายที่เข้าใจได้ว่าเป็นสิ่งดีงาม เหมาะสม เป็นธรรม เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน ความมีเหตุผล และมีความเป็นสากล ที่ทุกคนทั้งผู้ปกครองและประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองล้วนปรารถนาจะไปให้ถึงซึ่งจุดมุ่งหมายคือสังคมและชีวิตความเป็นอยู่แห่งอุดมคติ (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 66) อันเป็นระบบสังคมที่จะนำมาซึ่งความสุข ความยุติธรรมสำหรับสมาชิก โดยจะทำให้กลายเป็นระบบความคิดและเป็นวิถีชีวิตและการรับรู้ต่อจิตสำนึกของคนทั่วไป จนเป็นแบบแผนความเชื่อและความรู้สึกนึกคิดของผู้คนแห่งยุคสมัยนั้น ซึ่งเป็นการเข้าใจหรือการรับรู้ร่วมกัน ยอมรับอำนาจการเข้าไปปกครองหรือบริหารจัดการของรัฐและผู้ปกครอง และยึดถือเป็นแนวทางการประพฤติปฏิบัติที่จะบรรลุถึงความมุ่งหวังของอนาคต และอุดมการณ์ยังทำหน้าที่นำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของทุกคนด้วย แต่เมื่อมองการปกครองท้องถิ่น

ในฐานะที่เป็นวาทกรรม รัฐมีการใช้อำนาจทางการปกครองที่กระทำต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัย เพื่อไปให้ถึงเป้าหมายสูงสุดที่เป็นอุดมการณ์แห่งรัฐนั้น จึงมองว่าอุดมการณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นนี้ คือเจตจำนงของอำนาจ (will to power) กลายเป็นวาทกรรมเชิงอุดมการณ์ ที่ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจ ดังนั้นอุดมการณ์จึงอยู่ในฐานะที่เป็นเจตจำนงของการใช้อำนาจอย่างมีเบื้องหลัง ซึ่งเจตจำนงในแต่ละยุคสมัยอาจจะเปลี่ยนแปลงไปหรือคงเดิมก็ได้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ณ ขณะนั้นว่าอุดมการณ์ที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นจะนำมาเพื่อใช้อ้างอะไร เพราะการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการควบคุมคนในชุมชนท้องถิ่นไม่อาจทำได้โดยลำพังการใช้อำนาจบังคับแต่เพียงอย่างเดียว ยังต้องมีการใช้อำนาจในแง่ของการชักจูงทางความคิด ความเชื่อของผู้คนให้สอดรับกับการใช้อำนาจนั้นด้วย นั่นคือการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนให้ยอมรับด้วย จึงจะทำให้การควบคุมคนเป็นไปได้อย่างมั่นคงถาวร ที่ประชาชนยอมรับ เกิดความภักดีและไม่เกิดปฏิกิริยาต่อต้านทั้งในการกระทำ และความรู้สึกนึกคิด ดังนั้น การจะครอบครองและครอบงำประชาชนให้ได้ ต้องเข้าไปให้ถึงระดับจิตใจของประชาชน เพื่อที่จะนำไปสู่ความเชื่อ หรือความคิดที่ว่าการทำงานของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองในสังคมนั้น คือสิ่งที่เป็นไปตามธรรมชาติ เป็นเรื่องปกติ และมากกว่านั้นคือการเชื่อหรือมีความคิดว่าประชาชนไม่ได้กำลังถูกบังคับ เพื่อที่จะให้การยอมรับความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นอยู่นั้น (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 48)

อุดมการณ์แห่งรัฐที่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เป็นเจตจำนงของการใช้อำนาจเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ (unitary state) ให้เกิดขึ้น โดยมีฐานคิดว่า รัฐชาติต้องมีศูนย์กลางแห่งอำนาจแล้วจึงกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปยังส่วนอื่น ๆ เป็นการแสวงหาวิธีการทำให้ประชากรอยู่ในกรอบของสิ่งที่เรียกว่า "เครื่องมือของความมั่นคง" (apparatuses of security) นั่นคือการมีสุขภาพอนามัย มีการศึกษา มีเศรษฐกิจที่ดี (Dean . 1999 : 20) เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในพื้นที่ และทำให้ประชาชนเชื่อฟังรัฐ ไม่แข็งขืนและต่อต้านรัฐ เป็นการสร้างบูรณาการร่วมกันในจุดมุ่งหมาย เพราะความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวกับเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐเป็นเสมือนสิ่งเดียวกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อยู่เบื้องหลังของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น ภายใต้เจตจำนงเพื่อการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐที่เกิดขึ้น เพื่อตอกย้ำว่าหมู่บ้าน ชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างชาติ และเสริมความมั่นคงของรัฐชาติ ที่วางอยู่บนพื้นฐานการมีเอกภาพและความกลมกลืนของหมู่บ้านที่ผูกพันอย่างแยกไม่ออกจากอำนาจอธิปไตย หรือการมีอำนาจทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดเหนือดินแดน ทรัพยากร และประชาชน (นิธิ เอียวศรีวงศ์.2538:50-59 ; ยศ สันตสมบัติ.2539:26) เพื่อที่รัฐจะเข้าไปเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น ออกมาสร้างมูลค่าเพิ่มเป็นรายได้เข้ารัฐ สร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นในรัฐและผู้มีอำนาจที่

สามารถคงอยู่ในอำนาจได้ต่อไป นี่คือสิ่งที่อยู่เบื้องหลังอุดมการณ์ของรัฐ โดยใช้ผ่านการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ของแต่ละยุคสมัย จนทำให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นต้องยอมส่งส่วยบรรณาการ หรือเห็นด้วยว่าทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นต้องเป็นของรัฐ

แม้แต่เมื่อสังคมมีความเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตย ที่มีการพัฒนาประเทศและการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง กระบวนการสร้างความทันสมัยของไทย เป็นการสร้างรัฐ (state building) มากกว่าการสร้างชาติ (nation – building) ทั้งนี้เพราะในการสร้างรัฐนั้นเป็นการระดมทรัพยากรภายในสังคม เพื่อขยายอำนาจหน้าที่ และบทบาทของรัฐ... มีแต่การดูดซับกำลังคนและทรัพยากรจากสังคมเข้ามาตอบสนองเป้าหมายและภารกิจของรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541 : 3) ทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยใดก็ตามล้วนมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ต้องการขึ้นมาเถลิงอำนาจในการครองความเป็นเจ้าทางการปกครองเหนือประชาชนทุก ๆ คน และเหนือทุก ๆ พื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงที่แท้จริงของรัฐหรือผู้ปกครอง แต่ไม่ใช่การมองการเมืองแบบรัฐประชาชาติอย่างที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542:106) เห็นว่าเป็นการเมืองที่โหดร้ายเพราะใช้ความรุนแรงทำลาย/สลายชุมชนเล็ก ๆ ในท้องถิ่นลง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจอย่างมีกระบวนการที่แยบยล ซับซ้อนมากกว่าที่จะใช้กำลังบังคับ จนทำให้ประชาชนทุกคนยอมจำนน

ดังนั้นเมื่อรัฐหรือผู้มีอำนาจมีเป้าหมายหรือเจตจำนงที่อยู่เบื้องหลังอย่างไร ก็จะมีการสร้างอุดมการณ์ขึ้นมาในแต่ละยุคสมัย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและอ้างไปสู่การใช้อำนาจในการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอย่างมีรูปแบบและลักษณะอย่างนั้น เพื่อให้ประชาชนเป็นประชากรของรัฐอย่างที่รัฐต้องการจะเห็น หรือต้องการให้เป็นประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย การสร้างให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ ที่ผ่านมาถูกนำมาพิจารณาในเรื่องของปริมาณและรูปแบบของการกระจายอำนาจ ว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่เป็นสำคัญ เพราะหากปล่อยให้มีการกระจายอำนาจอย่างมากแล้วจะทำให้รัฐสูญเสียความเป็นเอกภาพแห่งรัฐได้ แต่เนื่องด้วยอุดมการณ์มีลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งอยู่ด้วยตัวของมันเองได้ยาก การที่จะทำให้อุดมการณ์ที่สร้างขึ้นให้กับการปกครองท้องถิ่น เกิดเป็นโลกทัศน์ ความเชื่อ เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ ในเรื่องคุณค่าและประสิทธิภาพของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น จนกลายเป็นความจริงในสังคมได้ ก็ด้วยการสร้างระบบความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้น จึงต้องมีกระบวนการสร้างทางวาทกรรมที่เป็นภาคปฏิบัติการ (discursive practice) ในการสร้างความรู้ทางการปกครอง การจัดตั้งสถาบัน และการกำหนดกฎระเบียบทางการปกครองท้องถิ่น เมื่ออุดมการณ์เป็นเช่นไรภาคปฏิบัติการจริงก็เป็นเช่นนั้น โดยชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาจากอุดมการณ์เหล่านี้จะมาเป็นตัวกำกับสถาบัน กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อการถ่ายทอดและกำหนดการปฏิบัติอย่างมีเหตุผลตาม

ที่รัฐใช้อ้าง ประกอบกับการใช้อำนาจอย่างมีศิลปะควบคู่กันไปด้วย จนกระทั่งคนทั่วไปเห็นคล้อยตามว่าเป็นการใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอย่างถูกต้องและชอบธรรมแล้ว กลายเป็นความจริงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างศูนย์กลาง/ส่วนกลางกับท้องถิ่น

ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม : เทคนิควิทยาการของอำนาจการปกครองท้องถิ่น

กระบวนการสร้างวาทกรรมผ่านทางภาคปฏิบัติการเกิดเป็นสนามของวาทกรรม (discursive field) ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชุดความรู้ของภาคปฏิบัติการที่สร้างขึ้น และแต่ละภาคปฏิบัติการย่อย ๆ ทั้งหลายยังมีความสัมพันธ์กัน การจะวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม จึงเป็นการพิจารณาเพื่อคลี่คลายหรือถอดรหัสการจัดระเบียบของสรรพสิ่งทั้งหลาย ว่ามีกฎเกณฑ์อะไรเข้ามากำหนดหรือสร้างความหมายให้กับเรื่องนั้น ๆ ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเทคนิควิทยาการของอำนาจทางการปกครอง (technologies of governmentality) ที่กระจายไปทั่วทั้งสังคม โดยชุดเทคนิคของกฎระเบียบ (technique of discipline) ที่เข้ามาอยู่เหนือการดำเนินงานของสถาบันทางการปกครองต่าง ๆ มีทั้งในด้านบวกในรูปแบบของความรู้ ทักษะ วิชาการทางการปกครอง และในด้านลบ ในรูปแบบของการลงโทษและการใช้กำลังเข้าบังคับหรือปราบปรามประชาชน การใช้อำนาจของรัฐโดยทั่วไปแล้วมีด้วยกัน 2 ลักษณะ อย่างแรกคือการใช้กำลังบังคับของอำนาจ (exercising of power) ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้มักจะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน กับอีกลักษณะหนึ่งเป็น**การใช้อำนาจของรัฐที่กระทำต่อชีวิตของประชากร** (bio-power) อย่างมีกรรมวิธี และเทคนิคการปฏิบัติ เพื่อที่จะควบคุม จัดการ กำกับดูแลความคิดและพฤติกรรมเพื่อครอบงำให้มีอำนาจเหนือประชาชน ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ของรัฐ จนเกิดการยอมรับและยินยอมอ่อนตามโดยปราศจากข้อโต้แย้งหรือขัดขืนเปลี่ยนแปลงได้ถึงระดับของความรู้สึกและทัศนคติ ซึ่งจะต่างกับการที่รัฐใช้อำนาจกระทำต่อประชาชนตรง ๆ อย่างเดิม แต่เป็นการใช้อำนาจที่มีความรู้ และมีเทคนิควิทยาการของอำนาจเป็นเครื่องมือปฏิบัติการที่หลากหลาย ควบคู่กันเพื่อที่จะควบคุม จัดการโดยการครอบงำประชากรผู้อยู่ใต้การปกครอง เพื่อนำไปสู่จุดที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของการใช้อำนาจปกครองอย่างมีเหตุผล ที่เป็นทั้งเรื่องของอำนาจอธิปไตย และการใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับทางการบริหาร เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร ทั้งในเรื่องของการมีสุขภาพอนามัย การมีสวัสดิการ เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งฟูโกต์เรียกสิ่งเหล่านี้ว่า เป็น**การใช้อำนาจทางการเมืองที่กระทำต่อชีวิตของประชากร** (bio-politics) (อ้างใน Dean . 1999 : 20) นั่นคืออำนาจของรัฐที่แทรกแซงเข้าไปจัดการกับชีวิตและจัดระเบียบการปกครองให้กับประชากร ที่รัฐต้องมีองค์ความรู้ (a body of knowledge) ที่เป็น

ศาสตร์เกี่ยวกับมนุษย์และสังคม และยังต้องมีเครื่องมือทางการบริหารงาน (an administrative apparatus) (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 64-65) เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดผลจริงทางการปกครอง

การใช้อำนาจของรัฐในการเข้าไปปกครองท้องถิ่นยุคสมัยก่อน มีการใช้กำลังบังคับของอำนาจค่อนข้างจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ด้วยเจตจำนงของรัฐหรือผู้มีอำนาจเพื่อการเข้าไปมีอำนาจเหนือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงที่ดินซึ่งทำให้ประชาชนที่ครอบครองต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ นอกจากนั้นยังเป็นการแสดงออกถึงอำนาจการปกครองของรัฐที่มีเหนือประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เพื่อมิให้เกิดการแข็งขืน แข็งข้อ ต่อต้าน หรือเป็นกบฏต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง รัฐได้ใช้กรรมวิธีที่เป็นเทคนิควิทยาการต่าง ๆ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเป็นพวกรัฐ เป็นคนที่รับคำสั่งจากรัฐ และรับใช้รัฐ ทำงานและเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เช่น กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง การกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิ-การต่าง ๆ การกำหนดให้มีการแต่งเครื่องแบบเหมือนเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างจากชาวบ้าน มีการประชุมประจำเดือน กาะประชุมชาวบ้านในรูปแบบอย่างของทางราชการ มีการประกวดแข่งขันผลการทำงานประจำปี รางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแหนบทองคำ จนกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าใจว่าตนเองคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคนของรัฐ ที่ต้องทำงานเพื่อรัฐ ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ

แต่เมื่อสถานการณ์ทางสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสรีมากขึ้น ทุกขณะที่มีการใช้อำนาจทางการปกครอง แม้ประชาชนจะยังถูกควบคุมโดยรัฐและอำนาจของรัฐในรูปของวาทกรรมทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้น ประชาชนเองก็มีทัศนคติแห่งความเป็นอิสระ เสรี ที่มีความต้องการที่จะต่อรองการใช้อำนาจในการควบคุมของรัฐ เพื่อนำไปสู่กระบวนการของการปกครองตนเองด้วย การใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในยุคสมัยนี้จะต่างกับยุคสมัยก่อนที่รัฐใช้อำนาจกระทำต่อประชาชนตรง ๆ แต่รัฐต้องมีกระบวนการใช้อำนาจที่แยบยล ลึกซึ้ง สร้างให้เกิดการยอมรับได้ถึงระดับจิตใต้สำนึก เป็นการใช้อำนาจการปกครองของรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปจัดกระทำต่อชีวิตของประชาชนที่เป็นประชากรของรัฐ รูปแบบของการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในสังคมเสรีประชาธิปไตย ที่ดูราวกับว่าประชาชนมีอำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ในชุมชนท้องถิ่นของตน เชื่อว่าตนเองสามารถปกครองตนเองได้ โดยรัฐต้องทำให้ดูเหมือนว่าการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพื่อความมีสุขภาพ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ นั้น เป็นระบบการทำงานของรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อประชาชนทุกคน ซึ่งประชาชนก็เชื่อเช่นนั้นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็น เพราะประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นการใช้อำนาจ

ที่ไม่ใช่การใช้กระบวนการของเทคนิควิทยาการของอำนาจที่เข้มงวดมากเกินไป ปัจจุบันการใช้อำนาจทางการปกครองจึงถูกใช้เพื่อที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างเทคนิควิทยาการของความเป็นตนเอง และเทคนิควิทยาการของการครอบงำ (Foucault . 1988)

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดกระทำของรัฐอย่างมีเทคนิควิทยาการของอำนาจการปกครองล้วนถูกใช้เพื่อการครอบงำผู้อยู่ใต้การปกครองและจะถูกแสดงออกทางเทคนิควิทยาการที่มีการใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะของผู้มีอำนาจปกครอง ที่ถูกทำให้มีความเป็นระบบมีความมั่นคง เพื่อคงความสัมพันธ์แห่งอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันนี้เอาไว้ได้ไปสู่รัฐแห่งการครอบงำ (Hindess.1996 ,Patton.1998,Lazzarato.2000 อ้างใน Lemke.2001:195) ประชาชนทุกคนจึงมีชีวิตอยู่ในเรือนร่างที่ถูกออกแบบจัดรูปไว้เรียบร้อยแล้วว่า ให้มีขนาด ขอบเขตตามการสร้างของพลังความรู้ และเทคนิควิทยาการ ซึ่งทำให้อำนาจในมุมมองนี้มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้อำนาจทางกายภาพที่กระทำโดยตรงต่อประชาชน รูปแบบอำนาจที่ใช้คือการใช้อำนาจให้ทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน เช่น การดูแลเอาใจใส่ การติดตามให้บริการ จนดูเหมือนระบบของการใช้อำนาจนี้กำลังทำงานเพื่อประชาชนทั้งหลาย แต่ในทางกลับกันกลายเป็นการใช้อำนาจอยู่เหนือประชาชนอย่างไม่รู้ตัว เหมือนประชาชนเป็นผู้กระทำ (the subjects) เป็นผู้กำหนดได้เอง ดังนั้น อำนาจในที่นี้จึงมีอยู่ทุก ๆ ที่ ไม่สามารถหลบหนีได้ อำนาจจะถูกนำมาใช้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเจตจำนงอย่างมีเป้าหมายของผู้มีอำนาจ เพราะแท้จริงแล้ว ประชาชนถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการสนับสนุนการใช้อำนาจการปกครอง และเหตุผลที่รัฐอ้าง ประชาชนล้วนถูกออกแบบ จัดรูปและกำหนดให้อยู่ในขอบเขตที่อยู่เบื้องหลังความต้องการของรัฐ ด้วยชุดความรู้ สถาบัน และกฎเกณฑ์ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือที่หลากหลาย ด้วยศิลปะของการใช้เทคนิควิทยาการของอำนาจการปกครอง เป็นการใช้พลังอำนาจทางการเมืองการปกครองที่มีต่อชีวิตของประชาชน เพื่อเข้าไปจัดกระทำต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น โฉมหน้าภายนอกที่ดูว่ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในทางกระจายอำนาจมากขึ้น แต่โดยแก่นสารแล้วยังไม่เปลี่ยนแปลงไป คือเนื้อหาของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ที่ระบบราชการ ซึ่งยังคงมีอำนาจอยู่อย่างมากมาตลอด

ดังนั้นการใช้เทคนิควิทยาการของอำนาจที่เป็นภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ชุดความรู้ทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับและสนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งสถาบัน และการออกกฎระเบียบทางการปกครอง ในขณะเดียวกัน ชุดความรู้นี้ ย่อมค้ำจุนเสริมสร้างให้การใช้อำนาจทางการปกครองในทางปฏิบัติจริงดำรงอยู่สืบไปอย่างชอบธรรม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปอย่างไรก็ตาม ลักษณะของการใช้อำนาจการปกครองที่จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยการสร้างความรู้ทางการปกครองชุดใหม่ให้เกิดขึ้นมาตามยุคสมัย แต่จุดมุ่งหมายสุดท้ายก็เพื่อการ

พิทักษ์รักษาและไปให้ถึงอุดมการณ์ของรัฐที่มีเจตจำนงแฝงอยู่เบื้องหลังคือ ความมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว มีความสงบสุข เป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนเชื่อฟังคำสั่งรัฐ ไม่ตั้งข้อสงสัย หรือขัดขืนต่อต้านอันหมายถึงการดำรงอยู่ของรัฐและการใช้อำนาจในลักษณะนั้นได้ต่อไป ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัยนั้น สัมพันธภาพของสิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่บ่งบอกถึงความสอดคล้องต้องกันหรือไปกันได้กับทัศนะพื้นฐานในแต่ละช่วงเวลา จึงต้องพิจารณาระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ผ่านกระบวนการสร้างของภาคปฏิบัติการที่เป็นความรู้ สถาบัน วินัย กฎ ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาเป็นชุดเดียวกันของการใช้อำนาจทางการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น เพื่อรองรับอุดมการณ์ของรัฐ อย่างมีเหตุผลและมีการใช้อำนาจทางการปกครองอย่างมีศิลปะ

การปกครองท้องถิ่นของไทยทุกยุคสมัยด้วยรูปแบบของภาคปฏิบัติการที่แตกต่างกัน แต่ที่ยังคงไว้เหมือนเดิมคือระบบความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ที่ยังคงรวมอำนาจการบริหาร การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและการสั่งการ เนื่องด้วยเจตจำนงของรัฐหรือผู้มีอำนาจเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐทุกยุคสมัย ในอันที่จะธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบเดิม โดยที่อำนาจรัฐไม่ถูกต่อต้าน แข็งขืน ประชาชนต่างสยบยอม เชื่อฟังรัฐและอยู่กันอย่างเป็นระเบียบตามที่รัฐจัดให้ เพราะประชาชนล้วนถูกกระทำ ถูกขีดเขียน และถูกกำหนดโดยอุดมการณ์ในรูปแบบที่มีความแยบยลของชุดความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาพร้อมกับการสร้างกลไกในรูปของสถาบันการปกครองที่มีรูปลักษณ์ และสายใยของอำนาจ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาภายใต้การจัดระเบียบของรัฐทางการปกครอง เพราะลำพังเพียงการอ้างเหตุผลที่มีความรู้เป็นฐานรองรับ ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความจริงขึ้นมา เป็นได้เพียงแค่ตัวหนังสือในตำราทางวิชาการ หรือคำบอกเล่าลอย ๆ ไม่มีผลใด ๆ กระบวนการสร้างความจริงให้เกิดขึ้นได้ จึงต้องสร้างสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา ตามมาด้วย เพื่อรองรับการใช้อำนาจของรัฐ เพราะจะนำไปสู่การใช้ปฏิบัติได้จริง ดังนั้นการใช้อำนาจ (power) เพื่อการปกครองกับการสร้างความรู้ (knowledge) ความจริง (truth) ทางการปกครองจึงเป็นเหมือนเรื่องเดียวกัน

ความรู้ : ฐานรองรับการอ้างเหตุผล เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองท้องถิ่น

เหตุผลแห่งรัฐ (reason of state) ที่ใช้อ้างเพื่อการปกครองประชาชน มีความสัมพันธ์และถูกนำมาใช้ควบคู่กับความรู้ทางการปกครอง เพราะลำพังการใช้เหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่ทำให้เกิดความชอบธรรม และยอมรับการใช้อำนาจนั้นเพียงพอ จึงต้องสร้างความรู้ทางการปกครอง (knowledge of governing) ขึ้นมาสนับสนุน และเป็นฐานรองรับเหตุผลที่ใช้อ้างได้

อย่างแยบยล เนื่องจากมนุษย์โดยแนวคิดแนวปฏิฐานนิยม (positivism) มักถูกทำให้เชื่อถือหลักเหตุผล จึงต้องใช้ความรู้มาเป็นตัวกำกับหรืออยู่คู่กับเหตุผลเสมออย่างไม่อาจแยกจากกันได้ จนกลายเป็นเหตุผลของความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น

การสถาปนาความรู้เพื่อการปกครอง : การกำหนดรูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ด้วยฐานคิดตามแนวทางการศึกษาวาทกรรมแบบวงศาวิทยาที่ว่าความรู้และความจริงหนึ่ง ๆ เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นในแต่ละยุคสมัย โดยที่ความรู้และความจริงถูกผูกติดไว้ด้วยแนวทางของอำนาจเป็นความสัมพันธ์ของอำนาจที่แสดงออกในยุคสมัยนั้น ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาในยุคสมัยหนึ่งก็คือ ความจริงที่เห็นว่ามันจริง และมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาเช่นกัน ความรู้และความจริงจึงสามารถถูกกำหนดและไม่มีความเป็นอิสระจากเรื่องของอำนาจ (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 24,29) เป็นผลผลิตของอำนาจ และเป็นเรื่องของการก้าวจากการครอบงำโดยระบอบความรู้หนึ่ง สู่การครอบงำโดยอีกระบอบความรู้หนึ่ง (Dreyfus and Rabinow . 1982 : 110) และด้วยอำนาจการปกครองที่มาในรูปของความรู้ได้สร้างให้เกิดความจริงของการปกครองจนเกิดเป็นระบอบการปกครอง (regime of government) ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความจริงของความรู้ขึ้นมา ที่ประกอบด้วยรูปแบบที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติอย่างมีเหตุผลกำกับ (Dean . 1999 : 18)

ความรู้ตามแนวความคิดทางวาทกรรมนั้น เป็นตัวการในการจัดระเบียบ (ordering) ให้กับสรรพสิ่งทั้งหลายอย่างมีเป้าหมาย ไม่ใช่ความรู้ในแบบปกติธรรมดาที่คนทั่วไปเข้าใจกันเพียงว่ามีประโยชน์หรือทำให้มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นความรู้ที่เป็นทฤษฎี แต่ความรู้ในมุมมองนี้เป็นการจัดเรื่องต่าง ๆ ให้มีความเป็นศาสตร์ สาขาวิชา กลายเป็นชุดความรู้ของเรื่องนั้น ๆ เป็นความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่า การสร้างชุดความรู้ในลักษณะใด ๆ ขึ้นมาจึงเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจที่ฟอกแล้วจนขาวสะอาด โดยปิดกั้น บดบังความรู้ชุดอื่น ๆ อำนาจและความรู้จึงเป็น 2 สิ่งที่มีอยู่ และดำรงอยู่อย่างไม่เป็นอิสระจากกันและกัน หรือไม่อาจมีอยู่โดยปราศจากกันและกัน ความรู้และอำนาจเป็นเหมือนองค์เอกภาพของสิ่งเดียวกัน เพราะอำนาจดำรงอยู่ไม่ได้หากปราศจากการสร้างความรู้ขึ้นมารองรับ ในขณะเดียวกันการสร้างและสถาปนาความรู้ก็ต้องอาศัยอำนาจ (Foucault . 1977 : 27-28) ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับอำนาจจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเป็นความสัมพันธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน (internal) อย่างมีนัยสำคัญ ความรู้และอำนาจก่อให้เกิดซึ่งกันและกัน กลายเป็นความแยบยลของอำนาจที่มาในรูปของความรู้

เพราะสุดยอดของอำนาจ ก็คือการทำให้มองไม่เห็นว่าสิ่งนั้น ๆ เป็นเรื่องของอำนาจ แต่เป็นความรู้ที่เกิดจากเจตจำนงที่เป็นไปตามเป้าหมายของวาทกรรมที่กำหนดขึ้น

ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นที่สร้างขึ้นได้ถูกใช้เพื่อที่จะแสดงอำนาจ และความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายในการทำงานของอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตัวความรู้ถูกใช้ให้มีการทำงานเพื่อความดีงาม เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางการปกครอง นอกจากนั้นในขณะเดียวกันที่มีการสร้างความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา ก็ได้มีการสร้างความรู้อื่นที่แตกต่างหรือตรงกันข้ามขึ้นมาควบคู่กันไปด้วย เพื่อตอกย้ำความรู้ชุดเดิม และนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐาน จารีต ระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ขึ้นมาเป็นแนวทางให้ประชาชนได้ถือปฏิบัติ เพื่อง่ายต่อการจัดระเบียบของสังคม และควบคุมพฤติกรรมของประชาชนด้วย รวมทั้งให้สามารถปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของสังคม ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงมีความเป็นศาสตร์ สาขาวิชา มีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะที่มุ่งตรงไปยังประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจและมีมโนภาพตาม แล้วยอมรับปฏิบัติตามนโยบายทางการปกครองที่รัฐนำมาใช้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรูปของการใช้ความรู้เป็นตัวครอบงำประชาชน ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการใช้อำนาจที่รองรับอุดมการณ์ของรัฐ เพื่อนำไปสู่การจัดระเบียบประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นว่าต้องการให้ไปสู่เป้าหมายใด

ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นไปตามเจตจำนงแห่งอำนาจของความรู้ที่เป็นความต้องการของผู้มีอำนาจหรือรัฐในแต่ละยุคสมัย ความรู้ทางการปกครองจึงมีหลายชุด ซึ่งแต่ละชุดได้สร้างผู้เชี่ยวชาญ (specialist) สร้างพื้นที่พิเศษขึ้นมาเป็นสถาบันรองรับความรู้ที่สร้างนั้น และสร้างเทคนิควิทยาการขึ้นมา เป็นความรู้ที่สามารถนำไปสู่การวิเคราะห์และเข้าใจในเหตุผลที่เชื่อถือได้ ว่าการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นการใช้อำนาจที่เหมาะสม เป็นธรรมและเกิดประโยชน์กับประชาชนแล้ว ทำให้ประชาชนมี ความเข้าใจและยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นจริง การสร้างชุดความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยผู้ปกครองจึงต้องศึกษาและมีความรู้เกี่ยวกับประชาชนเป็นอย่างดี เพื่อที่จะทำให้สามารถจัดระเบียบการปกครองประชาชนได้อย่างสมเหตุผล นั่นคือ การมีองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทั้งหมดของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และมีแนวทางวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสมด้วย เช่น ความรู้ในเรื่องที่เป็นสถิติ/ปริมาณในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกิด การตาย ระดับการศึกษา เกณฑ์รายได้ การเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น ความรู้ในศาสตร์แห่งการปกครองทุกยุคสมัยจึงเป็นความพยายามในการแสวงหาความรู้ในยุคสมัยนั้น เพื่อปรับเปลี่ยนแล้วเข้าไปจัดระเบียบประชาชนจนกลายเป็นชีวิตประจำวัน ให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายคืออุดมการณ์ที่มีเจตจำนงของรัฐแฝงอยู่เบื้องหลัง

เมื่อมองความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามแนวทางของวาทกรรมแล้ว สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ความรู้ในฐานะที่เป็นตัวการทำให้เกิดการสร้าง/สถาปนาการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา ที่เป็นเรื่องของการปกครองทั่ว ๆ ไป เป็นการสร้างความรู้ขึ้นมาชุดหนึ่ง เช่นการกำหนดว่า การปกครองประเทศต้องประกอบด้วย ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือต้องมีการปกครองที่ศูนย์กลางแล้วจึงมีการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นชุดความรู้ที่มีการสร้างความหมาย สร้างความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการสร้างความรู้ สำหรับการพิจารณาความรู้ในส่วนที่สอง คือ ความรู้ที่เป็นเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนประกอบภายในที่ถูกกำหนดมาจากตัวความรู้ในส่วนแรกอันเป็นความรู้ชุดใหญ่ที่มีพลังอำนาจ ดังนั้นการมองในแนวนี้จะทำให้มองเห็นถึงที่มาของชุดความรู้ทางการปกครองประเทศที่รับมาจากประเทศตะวันตกตามแบบอย่างของฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เกิดเป็นรูปแบบและลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของการปกครองส่วนกลางที่เป็นกระทรวงต่าง ๆ ลักษณะของการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และลักษณะของการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล,ส่วนจังหวัด และการปกครองรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ช่วยให้เข้าใจและมองเห็นว่าทำไมการปกครองท้องถิ่นไทยจึงมีรูปแบบและลักษณะเช่นนี้ได้อย่างไร มีที่มาจากไหน หรือความรู้อะไรที่มากำหนดให้คนต้องไปเลือกตั้ง ต้องเสียภาษี ซึ่งเป็นการสร้างความจริงทางการปกครองให้เกิดขึ้นที่ทุกคนให้การยอมรับ เชื่อถือ และปฏิบัติตามว่าการปกครองประเทศต้องมีศูนย์กลางของอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจเพียงใดนั้นเป็นไปตามความต้องการของศูนย์กลางเป็นหลักใหญ่

ดังนั้นการศึกษาตัวความรู้ในแบบที่เป็นวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น จึงต้องศึกษาหรือดูว่าใครเป็นผู้สร้างความรู้ชุดนี้ เช่น สถาบันการศึกษา นักวิชาการ และขณะที่สร้างความรู้นั้นอยู่ภายใต้บริบทใด ยุคสมัยใด สาระของความรู้นั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง ความรู้นั้นเข้าไปจัดระเบียบเรื่องอะไรบ้าง เพื่อให้ใครได้ใช้ความรู้นั้น และใครคือผู้รับหรือถูกกระทำจากความรู้นั้น ซึ่งการมองในลักษณะนี้จะช่วยในการลงไปศึกษาจริง ว่าการศึกษาจะต้องพิจารณาในเรื่องใดบ้างแล้วจึงวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบของคำถามการวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ต่อไป

จากความรู้เพื่อการปกครองประเทศ จนถึงความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างกันตามแต่ยุคสมัย และเข้ามาจัดระเบียบให้เกิดการดำเนินการต่าง ๆ ขึ้นทางการปกครอง ที่ผ่านมาชุดความรู้หลักทำให้เกิดอัตลักษณ์ความเป็นตัวตนให้ประชาชนจนรู้สึกว่าตนเองเป็นไพร่ของพระมหากษัตริย์และมูลนาย ความรู้ทางการปกครองล้วนเป็นความรู้ที่บอกถึงความเป็น “กษัตริย์” ว่าเป็นสมมติเทพที่สวรรค์ส่งลงมาเพื่อปกป้องคุ้มครองดูแล

อาณาประชาราษฎร์ ความรู้ทางการปกครองชุดนี้จึงมีฐานคิดในการมองความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีศูนย์กลางแห่งอำนาจ แล้วจึงกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปยังส่วนอื่น ๆ ประชาชนคือข้าของแผ่นดิน เพราะความสำคัญของเมืองตามคติโบราณอยู่ที่พลเมือง ไม่ใช่อาณาเขต (ม.ร.ว. อคิน ระพีพัฒน์ และคณะ.2518 : 67) กล่าวคือจำนวนคนมีความสำคัญต่อรัฐในสมัยนั้นมาก เห็นได้จากในอดีตที่มีการกำหนดเกณฑ์ให้ขุนนางที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นยศต้องคุมคนให้อยู่ภายใต้อำนาจเป็นจำนวนเท่าไร หรือความรู้ที่มีการนำเสนอกันในสมัยก่อนว่า รัฐใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงประชาชนน้อยมาก ทำให้ลักษณะของชุมชนชนบทไทยยังมีอำนาจอิสระอยู่มาก แต่แท้จริงแล้วเป็นเจตจำนงของผู้มีอำนาจในสมัยก่อน ที่มุ่งใช้อำนาจการปกครองไปที่ประชาชนเป็นหลัก ไม่ใช่ทรัพยากรในชุมชนเนื่องจากยังมีอยู่มาก และยังไม่ได้มีมูลค่าถูกนำมาขายหรือใช้ประโยชน์มากอย่างในสมัยต่อมา ซึ่งแม้ว่ารัฐจะยังไม่ได้ใช้ชุดความรู้เพื่อการปกครองเข้าไปจัดกระทำกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นมากนัก แต่ด้วยอำนาจของความรู้เกี่ยวกับกษัตริย์เป็นการสร้างความจริงในความสัมพันธ์ ทำให้ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระที่คิดจะทำอะไรก็ได้ ยังต้องขึ้นตรงต่อรัฐและถูกจัดระเบียบตามความต้องการของรัฐ ความรู้ที่สร้างให้ประชาชนเป็นไพร่ได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยก กดขี่ และการค้ามนุษย์ขึ้นในสังคม พลเมืองไม่อาจทำมาหากินได้โดยเสรีและต่อเนื่อง (ไชย ณ พล .2539 : 82-83 ; อมร รักษาสัตย์ .2544 : 39-40)

ต่อมาเมื่อเกิดระบบราชการสมัยใหม่ตามแบบอย่างตะวันตกขึ้นมาแทน ความรู้เพื่อการปกครองชุดใหม่ที่มีกลไกการขับเคลื่อนโดยรัฐ ที่อ้างเหตุผลเพื่อสร้างความผาสุกและความอยู่ดีกินดี ตลอดจนสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ความรู้ชุดนี้ได้สร้างความเป็นราชการที่แบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างความเป็นราชการและความเป็นชาวบ้านของประชาชน มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่และการบริหารราชการแผ่นดินทั่วประเทศ กลายเป็นความจริงในความสัมพันธ์ที่มีการใช้อำนาจเพื่อการครอบครองและครอบงำประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นให้สยบยอมในรูปของความรู้ทางการปกครองแบบราชการ เพราะแท้จริงแล้วการสร้างกลไกการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในแบบรวมศูนย์อำนาจก็เพื่อความสะดวก และความมีประสิทธิภาพในการจัดระเบียบและควบคุมประชาชนที่กระจัดกระจายทั่วราชอาณาจักรอันกว้างใหญ่ ให้ทุกคนมีชื่อ มีตัวตนและที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน มีผู้ปกครองควบคุมดูแลรับผิดชอบชัดเจน ระบบราชการที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีมิติของการเปลี่ยนแปลงที่มีหลักการเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น

แม้แต่การสถาปนาความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่นที่อยู่เบื้องหลังสังคมเสรีประชาธิปไตยที่มีอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตยซึ่งเน้นคุณค่าของความเท่าเทียมกัน ให้เป็นความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ จนเกิดเป็นความจริงขึ้นมาชุดหนึ่ง ที่ผู้คนในสังคมยอมรับและเชื่อถือ ให้กลายเป็นวาทกรรมหลักเหนือวาทกรรมการปกครองในลักษณะอื่นและการปกครองที่ผ่านมา มีการสร้าง

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณของตนเอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ใช้อ้างกัน คือการสร้างพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็งมั่นคง จึงจะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติให้มีความก้าวหน้าต่อไปได้ ภาพความจริงที่ถูกสร้างขึ้นจากความรู้ชุดนี้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดของรัฐบาลกลาง โดยการให้อำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นแก่ผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นคนพื้นที่ เป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองกับความต้องการและปัญหาของคนในท้องถิ่นได้ ชุดความรู้ทางการปกครองที่มีความเป็นเสรีนิยม จึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจทางการปกครอง (governmental) โดยความรับผิดชอบของสถาบันการปกครองที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อประชาชน , การมีกฎหมาย (legal) ที่ผ่านความเห็นชอบของประชาชนที่ถือเป็นสัญญาประชาคมร่วมกัน และการมีเศรษฐกิจ (economic) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ปล่อยให้ประชาชนมีอิสระเสรีในการประกอบอาชีพ จนกลายเป็นความจริงทางการเมืองการปกครองที่สร้างรูปแบบใหม่ของความรู้ สร้างข้อคิดเห็นและแนวความคิดใหม่ที่กระจายไปสู่การปกครอง ที่มีการครอบงำใหม่ของการควบคุมดูแล และการเข้าไปแทรกแซง (Lemke. 2001:197) เกิดเป็นระบอบความจริง (regime of truth) ของการปกครองท้องถิ่น ที่มีทั้งตัวความรู้และการอ้างเหตุผลของรัฐควบคู่ไปด้วย

การทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถคงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องนั้น จึงต้องมีการสร้างความรู้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยต้องมีการขยายสิทธิการปกครองของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ของการควบคุมดูแลตนเอง (self-regulation) ที่ชื่อว่าเทคนิควิทยาการของความเป็นตัวตน (technologies of the self) (Lemke.2001:201) ที่ยอมให้แต่ละบุคคลสามารถที่จะก่อรูปเรือนร่างและความคิดของตนเองได้ (Danaher,Schirato and Webb.2000:xv) ซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการใช้อำนาจเพื่อปกครองประชาชน ด้วยการทำให้ดูเหมือนว่าประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นสามารถที่จะปกครองตนเอง (self government) ได้สามารถที่จะกำหนดอะไรได้เอง ซึ่งการกระจายอำนาจทางการปกครองให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น ภาคเอกชน (private) ภาคประชาสังคม (civil society) ภาคสาธารณะ (public) ได้เข้ามาดูแลควบคุมสังคมของตนเองให้อยู่กันได้อย่างสงบสุขดูแลกันเองได้ ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้ความรู้ทางการปกครองเป็นเครื่องนำทางจัดให้มีโครงสร้างและหน้าที่ และการก่อรูปของสนามภาคปฏิบัติการในกระบวนการสร้างให้ประชาชนเป็นองค์ประธานผู้กระทำ (the subjects) ให้เกิดการดูแลและควบคุมของรัฐที่ประหยัดที่สุดคือการควบคุมดูแลตนเอง (self surveillance) ของประชาชนกันเอง

เช่น การดูแลสุขภาพของตนเองรวมถึงการให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพื่อเชื่อมไปสู่รูปแบบต่าง ๆ ในทิศทางแห่งเป้าหมายที่ถูกกำหนดไว้แล้วของกฎเกณฑ์ทางการเมือง และการยึดครองทางเศรษฐกิจไว้ได้

ดังนั้นด้วยวิธีวิทยาต่าง ๆ ในการสร้างความรู้ จึงเป็นการตอกย้ำและผลิตซ้ำการดำรงอยู่ของสรรพสิ่งและสังคม แทนที่จะช่วยให้มนุษย์พบแสงสว่างแห่งปัญญา ดังที่ชอบกล่าวอ้างว่าเป็นเป้าหมายของความรู้แต่กลับเป็นการสานต่อการดำรงอยู่ของสรรพสิ่งให้เป็นไปตามเป้าหมายของสิ่งที่ได้ถูกสร้างขึ้นมา มีทิศทางในอนาคตที่ไม่แตกต่างไปจากเดิมที่เป็นอยู่ ดังนั้น แท้จริงแล้วความรู้เกิดจากเจตจำนงบางประการ เพื่อที่จะจัดระเบียบสรรพสิ่งให้เป็นไปในทิศทางที่มีเป้าหมายซึ่งถูกกำหนดไว้แล้ว (นภาภรณ์ หะวานนท์. 2544 : 188) ความรู้เพื่อการปกครองที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้ปราศจากซึ่งวาระทางการเมืองการปกครอง (political agenda) แฝงอยู่ มีการนำความรู้ทางการปกครองไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายของรัฐ 2 ประการ คือ ประการแรกเพื่อให้เกิดพฤติกรรมของประชาชนตามที่ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์เกิดเป็นความดีงามของประชาชนแต่ละคน แต่ในเวลาเดียวกันก็หมายถึงความดีงามของรัฐด้วย ประการที่สอง เพื่อการดูแลตัวของประชาชนเอง ให้มีความสุข และมีสุขภาพอนามัยที่ดี รวมถึงการได้ปกครองตนเอง ซึ่งผลดีเหล่านี้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐที่จะย้อนกลับมาสู่การจัดระเบียบของรัฐให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการสร้างความรู้ที่ให้เทคนิคต่าง ๆ ของความเป็นตนเองถูกรวมเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของการบังคับ จัดการ และการครอบงำโดยไม่รู้ตัว หากคนทั่วไปเชื่อเช่นนั้นว่าตนเองสามารถกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง หรือสามารถปกครองตนเองได้แล้วและยอมที่จะมีอัตลักษณ์แห่งตัวตนเช่นนั้น ต้องถือว่าเป็นการใช้อำนาจผ่านความรู้ ชุดที่ทำให้เกิดความจริงของการปกครองตนเองขึ้นมาได้แล้ว

แต่อย่างไรก็ตามด้วยอำนาจของความรู้นั้น ไม่ได้ครอบงำเฉพาะแต่ประชาชนให้กลายเป็นพลเมืองหรือผู้อยู่ใต้ปกครองเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปกครองท้องถิ่นทั้งกำนัน ผู้ใหญ่-บ้าน ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ก็ล้วนถูกกระทำด้วยอำนาจของความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือประชาชนทั่วไปหากต้องการที่จะเข้ามาเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด มีสถานที่ทำงาน มีชุดเครื่องแบบ มีอำนาจหน้าที่ มีชื่อเรียกตำแหน่ง ฯลฯ ทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นพลังของอำนาจความรู้ที่กระทำรุนแรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปกครองด้วยในขณะเดียวกัน เพราะตำแหน่งเหล่านี้ต้องเป็นผู้มีความรู้/ใช้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นและใช้สัญ-ญะ ทำให้กลายเป็นบุคคลที่มีเกียรติ ได้แต่งเครื่องแบบ ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ มีอำนาจบารมี มีผู้ใต้บังคับบัญชา มีความภาคภูมิใจ ฯลฯ จึงเป็นการกระทำของอำนาจความรู้ อย่างแยบ

ยลที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปกครองแล้วให้ไปกระทำกับประชาชนเช่นกัน เพราะทุกคนทั้งฝ่ายรัฐ หรือประชาชนล้วนอยู่ภายใต้อำนาจของความรู้ที่จัดกระทำอยู่เบื้องหลังทั้งหมด ทุกฝ่ายถูกทำให้กลายเป็นองค์ประธานผู้กระทำได้ด้วยตนเองไปหมด

ด้วยพลังอำนาจของเจตจำนงแห่งความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น จึงสร้างกระบวนการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่เป็นอุดมการณ์ของรัฐ แต่แฝงไว้ด้วยเจตจำนงที่เป็นเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐได้กลายเป็นความจริงขึ้นมา และความรู้ยังช่วยสนับสนุนเหตุผลที่รัฐใช้อ้างให้มีความแยบยล และเชื่อว่าจะนำไปสู่สังคมที่สงบสุข ประชาชนมีความสุข มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และมั่งคั่งร่ำรวย

เหตุผลของรัฐที่ใช้อ้าง เพื่อตอบสนองเจตจำนงของผู้ปกครอง

การปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ที่ผ่านมานั้นมักจะถูกนำเสนออย่างมีเหตุผลเสมอถึงการใช้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง เป็นเหตุผลเพื่อความมั่นคงของรัฐ (security of state) เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดี (well-being) ของประชาชน ด้วยนโยบายการพัฒนาประเทศ รวมถึงการพัฒนาชนบทให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเพื่อความเจริญมั่งคั่งร่ำรวย (prosperity) ของประชาชน ที่สร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจปกครองที่เกิดขึ้นนั้นว่ามีความเหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว การปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยก็เช่นกัน ที่มีการนำเสนอเหตุผลเพื่อรองรับการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบและลักษณะของการใช้อำนาจ การใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา จึงมีเหตุผลพื้นฐานว่าทำอย่างไรที่อำนาจทางการปกครองจะสามารถถูกใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ไม่ใช่การอ้างการตัดสินใจแบบเดิม ๆ แต่เป็นความสัมพันธ์ของคนทั้งสังคม การใช้อำนาจทางการปกครองจึงเป็นภาคปฏิบัติการที่อ้างความมีเหตุผลว่ามีคุณค่าที่สมบูรณ์ เกี่ยวข้องกับแนวทางใหม่ของการคำนวณการใช้อำนาจนั้นแล้ว ต้องให้เกิดประโยชน์ ยุติธรรม การปฏิบัติหรือระบอบการปฏิบัติจึงคงอยู่ได้ด้วยระบอบของความมีเหตุผลที่แน่นอน (Foucault .1991 : 79)

ในยุคสมัยก่อนที่มีการใช้อำนาจบังคับเข้าไปแทรกแซงถึงในชุมชนท้องถิ่นโดยกำลังของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้กำลังอาวุธในการปราบปราม เพื่อเหตุผลแห่งความสงบเรียบร้อยและการคุ้มครอง ป้องกันไม่ให้คนอื่นรุกราน รังแกประชาชน ต่อมาที่มีการปฏิรูปการปกครองด้วยเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครองประชาชน ให้มีรูปแบบที่ทันสมัยอย่างอารยะประเทศ และเหตุผลความไม่มั่นคงในเหตุการณ์แผ่ขยายลัทธิอาณานิคมของชาติตะวันตกประกอบกับเหตุผลการเพิ่มขึ้นของประชากร จนถึงสังคมเสรีประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจในการปกครอง

ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่า สภาพพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมีความแตกต่างหลากหลาย รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเหมาะสมสอดคล้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของท้องถิ่นเอง มาเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงาน...เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น กับทั้งจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน...สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่า (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล . 2545 : 5) เหตุผลที่รัฐใช้อ้างเมื่อมีการกระจายอำนาจแล้วจะเกิดประโยชน์กับประชาชนได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ร่ำรวยขึ้น มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการพัฒนาศักยภาพเพื่อความมีประสิทธิภาพหรือเพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง ซึ่งเป็นการพัฒนาทางการเมืองหรือความทันสมัยทางการเมืองที่มีมากขึ้น ตามแบบอย่างของประชาธิปไตยตะวันตก ยิ่งการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองในระดับชาติ ยิ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการขั้นสูงสุดของการปกครองอย่างมีแบบแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว

แต่เมื่อมองในแง่มุมของวาทกรรมแล้ว เป็นเหตุผลที่ถูกใช้อ้างจากการใช้อำนาจเพื่อการปกครองที่ถูกกำหนดหรือถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับอุดมการณ์ของรัฐอย่างมีเจตจำนงแฝงเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวที่อยู่เบื้องหลัง และไม่ได้มีความบริสุทธิ์อย่างที่เห็น แต่เพื่อให้อุดมการณ์สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งหมายถึงรัฐหรือผู้มีอำนาจยังคงมีอำนาจอยู่ได้ด้วย เหตุผลที่รัฐใช้อ้างนั้นรัฐสร้างขึ้นเพื่อที่จะสามารถเข้าไปควบคุมและแทรกแซงความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่น และชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรได้อย่างสมเหตุสมผล มีความชอบธรรม สามารถสร้างภาพความสนใจ (draw attention) ออกไปจากงานที่รัฐทำจริง ๆ (real work) ในการใช้อำนาจเพื่อปกครองและควบคุมประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงแห่งรัฐ ตามหลักเหตุผลที่อ้างในเรื่องความมีเอกภาพ หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่าง ๆ ดังนั้นตั้งแต่ที่รัฐไทยจัดการปกครองท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่ชัดเจนขึ้นมา รัฐศูนย์กลางหรือรัฐรวมศูนย์จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นแห่งอำนาจต่าง ๆ รวมถึงอำนาจการปกครองที่มักกล่าวอ้างกันจนกลายเป็นรูปแบบสำเร็จในสมัยต่อ ๆ มา และกลายเป็นเป้าหมายที่ทุกฝ่ายพยายามช่วงชิงแข่งขันกันเข้ายึดกุมหรือเข้าให้ถึงศูนย์กลางแห่งอำนาจทั้งปวง ซึ่งมีอยู่แห่งเดียว และเป็นที่รวมของอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจสั่งการควบคุมตรวจสอบ และให้คุณให้โทษต่อผู้ปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ

การศึกษาวาทกรรมตามแนวทางของวงศาวิทยา มีจุดสำคัญคือการวิพากษ์ตรงไปที่การวิเคราะห์ความมีเหตุผลโดยอัตโนมัติ และต่อต้านการคาดการณ์ล่วงหน้าทางทฤษฎีที่มีการตระหนักในเรื่องเหตุผล (Dean . 1999 : 42-43) ฟูโกต์จึงชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ที่จะศึกษา

เทคนิควิทยาการของอำนาจโดยปราศจากการวิเคราะห์เหตุผลทางการเมือง ที่เป็นโครงสร้างรากฐานของเทคนิควิทยาการแห่งอำนาจ (อ้างใน Lemke . 2001 : 191) ในรูปของการสร้างความรู้ สถาบัน และกฎระเบียบ เป็นลักษณะของการเข้าไปแทรกแซงโดยการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ทำให้เหตุผลที่รัฐใช้อ้างในการปกครองประชาชนย่อมเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน เช่น ยุคสมัยหนึ่งรัฐเน้นเหตุผลเพื่อความมั่นคงเป็นหลัก แต่อีกยุคสมัยหนึ่งรัฐเน้นเหตุผลความเป็นเสรีของอำนาจ จึงเห็นได้ว่ามีการเคลื่อนที่ของอำนาจจากที่เคยมีจุดเน้นอยู่กับผู้มีอิทธิพล ไปสู่ความมีเหตุผล (rationality) ที่มีพื้นฐานว่าอำนาจมีการทำงานอย่างไรที่สามารถจะถูกแสดงออกมา (be exercised) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเมื่อประชาชนเชื่อมั่นในเหตุผลที่รัฐอ้าง จึงเป็นการมอบอำนาจให้กับรัฐด้วยการเหมาเอาว่ามีคำตอบที่ถูกต้อง มีการแก้ปัญหาแบบเดียวที่เป็นคำตอบสำหรับแต่ละปัญหา มันจึงจำกัดความหลากหลายความอดกลั้นต่อความแตกต่าง (จันทนี เจริญศรี . 2544 : 77) การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่จึงอ้างเหตุผลที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นเป้าหมายสำคัญสุดท้ายของรัฐเพื่อนำไปสู่รูปแบบการปกครองที่เหมาะสม และสร้างความมั่นใจในความสุข ความมั่งคั่งของประชากร เพราะประชากรคือทรัพยากรที่จะสร้างผลผลิตให้แก่รัฐ รัฐจึงต้องปล่อยให้มีการกระจายอำนาจการปกครองผ่านเศรษฐกิจที่เสรี เพราะเมื่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีเศรษฐกิจที่ดี ประสบผลสำเร็จในการประกอบอาชีพและการผลิต ย่อมหมายถึงรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษี มาเป็นงบประมาณเพื่อที่จะถูกใช้ในการดำเนินงานตามความต้องการของรัฐ ดังนั้นการอ้างเหตุผลว่าได้มีการกระจายอำนาจที่อิสระให้แก่ท้องถิ่นแล้ว รัฐมีเจตจำนงที่แฝงอยู่เบื้องหลังเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ การกระจายอำนาจจึงเป็นได้แค่เพียงการมีอำนาจอิสระเท่าที่รัฐกำหนดให้เท่านั้น ท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ การกำกับดูแลจากรัฐเหมือนเดิม

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า รัฐส่วนกลางจะต้องพยายามหาเหตุผลมาใช้อ้างการกระทำ หรือการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นให้ได้ โดยอาศัยความรู้เป็นฐานรองรับสนับสนุนเหตุผลนั้นเสมอ การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องพิจารณามองหาเหตุผลของการที่รัฐนำมาใช้อ้าง เพื่อการครอบครองและครอบงำประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ ตามแต่ยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่น เพราะสุดท้ายแล้วคือความสามารถในการคงอยู่ของรัฐได้ต่อไป และการคงอยู่แห่งอำนาจการปกครองของผู้ใช้อำนาจปกครองนั้น

ระบบความสัมพันธ์ : การสร้างความจริงจากอำนาจของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม

เมื่อพูดถึงระบบความสัมพันธ์ในทัศนะที่เป็นความเข้าใจโดยทั่วไป ที่มองเพียงแค่เป็นความสัมพันธ์ของคนเมื่อมาอยู่ด้วยกันในสังคม ก็ต้องมามีความสัมพันธ์กันเป็นปกติธรรมดา โดยมองว่าเป็นเรื่องของการจัดระเบียบบรรทัดฐาน (normative order) ที่บุคคลเข้าใจร่วมกันในกฎ-เกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิต และการติดต่อสัมพันธ์กับคนอื่น และการมองว่าเป็นเรื่องของการจัดระเบียบความแตกต่าง (differentiation order) ที่จัดแยกบุคคล และกลุ่มบุคคลที่เข้ามามีความสัมพันธ์กันออกเป็นกลุ่มเป็นพวก มีลักษณะและแบบแผนความสัมพันธ์ที่สูง – ต่ำ แตกต่างกันไป เพื่อกำหนดสถานภาพ บทบาท (status and roles) และการจัดช่วงชั้นทางสังคม (social stratification) (นภาภรณ์ หะวานนท์ . 2540 : 8) ซึ่งการมองความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะนี้ จึงมีการพิจารณาที่กฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ บรรทัดฐานของระบบความสัมพันธ์ ที่บอกถึงกฎเกณฑ์ แบบแผน เพื่อกำหนดแนวทางการยึดถือปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์กับผู้อื่นในสังคม และบอกถึงความแตกต่างกันในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ที่บุคคลจะมีต่อกัน เช่น ใครมีอภิสิทธิ์ หรือมีอำนาจเหนือใครในสังคม หรือความสูง – ต่ำของบุคคล

แต่การมองระบบความสัมพันธ์ในเชิงวาทกรรมตามแนวความคิดของฟูโกต์นั้น เป็นเรื่องของการถูกสร้างให้เกิดมีขึ้นโดยภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมทั้งหลายที่รองรับตัวอุดมการณ์ ซึ่งจะมาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างการปกครองที่ศูนย์กลางหรือส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือในตัวของความสัมพันธ์เองมีตัวอุดมการณ์ใช้อำนาจอยู่เบื้องหลัง การที่อุดมการณ์จะถูกทำให้กลายเป็นความจริงได้นั้น จึงต้องมีกระบวนการกระทำผ่านภาค-ปฏิบัติการทางวาทกรรมทั้งหลาย นั่นคือ การกระทำผ่านระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมนั่นเอง โดยมีและอาศัยตัวความรู้กับหลักเหตุผลแห่งรัฐที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ เป็นฐานรองรับที่จะสนับสนุนการสร้างระบบความสัมพันธ์นั้น ทำให้สิ่งที่เป็นอุดมการณ์กลายเป็นความจริงและมีผลต่อคนในสังคมจริง เป็นความจริงที่เกิดจากการใช้อำนาจ เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจ ความรู้ กับความจริง จึงเหมือนเป็นสิ่งเดียวกัน

ดังนั้นความสัมพันธ์ก็คือภาคปฏิบัติการที่เกิดขึ้น และเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรับใช้หรือรองรับตัวอุดมการณ์ ซึ่งอุดมการณ์ทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นนั้นตามแนวทางของวาทกรรมแล้ว เป็นเรื่องของคนกลุ่มเดียว เป็นของผู้มีอำนาจที่ถวิลหา หรือมีเจตจำนงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ (will to power) ไม่ใช่อุดมการณ์อย่างที่คนทั่วไปเข้าใจกัน หากแต่ความสัมพันธ์นี้มี

ความรู้และหลักเหตุผลแห่งรัฐเป็นฐานเพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับตัวระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น และอุดมการณ์ของรัฐทางการปกครองนี้ จะทำให้มันเป็นจริงได้ก็ด้วย การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างศูนย์กลางกับท้องถิ่น ฉะนั้นระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น จึงเป็นภาคปฏิบัติการของอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของรัฐนั่นเอง ที่มีความรู้ทางการปกครอง มีเหตุผลแห่งรัฐที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับและสนับสนุนระบบความสัมพันธ์ข้างต้นนี้

การจะวิเคราะห์วาทกรรมการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ที่วิเคราะห์ผ่านกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา ผ่านการสถาปนาสถาบันทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นมา ในฐานะที่เป็นภาคปฏิบัติการของวาทกรรมทั้งหมด ที่มีความรู้และเหตุผลอยู่เบื้องหลังเป็นฐานรองรับภาคปฏิบัติการที่สร้างขึ้น เป็นสนามใหญ่ของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงมาจากอุดมการณ์ ที่มาสร้างเป็นความรู้ กฎเกณฑ์ และสถาบัน ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมจึงเป็นเรื่องที่ถูกทำให้เกิดมีขึ้น วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยประชาชนอยู่ในฐานะที่ถูกทำให้เป็นเช่นนั้น คือมามีความสัมพันธ์กับรัฐหรือผู้ปกครองในอีกรูปแบบหนึ่งที่ต้องยอมรับและเชื่อถือ ปฏิบัติตามสิ่งที่รัฐกำหนด เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสียภาษีให้รัฐ การปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง หรือชุมชนท้องถิ่นถูกสร้างให้เกิดขึ้นแล้วมามีความสัมพันธ์กับรัฐศูนย์กลางหรือส่วนกลางในฐานะของการถูกปกครองในลักษณะของท้องถิ่น ที่ต้องมีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตท้องถิ่น การยอมอยู่ใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการที่ประชาชนในเขตท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของท้องถิ่นนั้น ซึ่งการมองในลักษณะนี้แตกต่างกับการมองความสัมพันธ์ทางสังคมแนวเดิม กล่าวคือระบบความสัมพันธ์ที่กลายเป็นความจริงถูกผลิตขึ้นมาตามเงื่อนไข และการกำกับ บงการของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่อุดมการณ์แห่งรัฐ เจตจำนงของรัฐ การสร้างความรู้ การจัดตั้งสถาบัน และการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ทางการปกครองท้องถิ่น

การจะวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ จึงต้องมีการมองภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบัน กฎ-เกณฑ์ บรรทัดฐานในอีกลักษณะหนึ่ง เพราะการมองเพียงแค่เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีการจัดระเบียบความแตกต่างระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง มองได้ว่าใครอยู่ในฐานะที่สูงกว่า หรือต่ำกว่านั้น ไม่เพียงพอและมองไม่เห็นถึงกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้น เป็นระบบความสัมพันธ์มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของอุดมการณ์ คือเมื่อรัฐมีอุดมการณ์หรือมีเจตจำนงอย่างหนึ่งรัฐก็จะสร้างภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นส่วนหนึ่งในรูปของความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น และหลักเหตุผลแห่งรัฐที่เป็นตัวสร้างระบบความสัมพันธ์ขึ้น และภาคปฏิบัติการอีก

ส่วนหนึ่งคือลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดจากตัวสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา แบบ-ธรรมเนียม ผู้เชี่ยวชาญ ที่ถูกสร้างขึ้น และสิ่งเหล่านี้ได้ผลิตชุดย่อย ๆ ที่แตกต่างหลากหลายของประชาชน เช่น ที่บอกว่าด้วยกฎเกณฑ์อะไร ใครได้เปรียบ ใครเสียเปรียบ ล้วนมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นตัวกำกับอยู่เบื้องหลัง กลายเป็นความสัมพันธ์ที่มีความสลับซับซ้อนในสังคม (a complex group of relations) ที่เป็นตัวกำหนดการพูดถึงสิ่งนั้น ๆ เช่น บรรดาสถาบันต่าง ๆ ในสังคม รวมตลอดถึงระบบเศรษฐกิจ กระบวนการทางสังคม แบบแผนพฤติกรรม จารีตปฏิบัติ เทคนิควิทยาการ ระบบการจัดประเภทแยกแยะต่าง ๆ ในสังคม (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2540 : 98) ดังนั้นการจะดูระบบความสัมพันธ์ เราจึงดูในเรื่องของกฎเกณฑ์ กติกา สถาบันทางการปกครองที่ถูกสถาปนาขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้ปกครองจะใช้อำนาจทางการปกครองกระทำกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เพื่อที่จะกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์จริงที่ว่ารัฐมีอำนาจเหนือและมากกว่าประชาชนได้อย่างไร สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีผู้สร้างขึ้น ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา

การสถาปนาสถาบันทางการปกครองท้องถิ่น : สนามผลิตความรู้ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อการใช้อำนาจ

สถาบันต่าง ๆ (institutions) ตามแนวทางของวาทกรรม เป็นการมองในฐานะตัวการของการสร้างพื้นที่ (space) ขึ้นมา เป็นสถาบันที่ถูกสร้างให้เป็นปฏิบัติการหนึ่งของวาทกรรม มีรูปแบบของการจัดระเบียบทางสังคมที่มีความต่อเนื่องยาวนาน และมีความสัมพันธ์กับคนทั่วไป (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 36) เพื่อที่จะทำให้เกิดการใช้อำนาจ (exercise power) ใช้ความรู้ ผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นมา รวมถึงสถาบันยังเป็นแหล่งผลิตความรู้ ผลิตผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองขึ้นมาด้วย เป็นสนามของวาทกรรม (discursive field) ที่มีอำนาจทำให้สถาบันสามารถทำหน้าที่นั้น ๆ ได้อย่างชอบธรรม เพื่อเป็นตัวผลิตซ้ำและสร้างความหมายให้กับสิ่งนั้น จนเข้าไปอยู่ในจิตใจของผู้คน และได้รับความเชื่อถือ ยอมรับ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองจึงกลายเป็นเครื่องมือที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นนำมาใช้ในการจัดระเบียบประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ในลักษณะที่หลากหลายตามแต่สังคมที่ถูกแบ่งไปสู่สนามพื้นที่ต่าง ๆ ของภาคปฏิบัติการที่เป็นความรู้ กฎระเบียบ เป็นสนามของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เพื่อจัดการพฤติกรรมของประชาชน โดยการตรวจสอบ และควบคุมทุกส่วนพื้นที่ตามแนวทางที่ภาคปฏิบัติการถูกสร้างขึ้น การก่อตัวและพัฒนาของสถาบันต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของความรู้ กฎระเบียบ และโดยตัวของสถาบันเองก็ไม่ได้เป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์กติกาหรือแบบธรรมเนียม แต่เป็นอำนาจของความรู้ที่รองรับอุดมการณ์เป็นตัว

กำหนดขึ้น ซึ่งจะแตกต่างกับการมองสถาบันว่าเป็นองค์กรที่เกิดจากการจัดระบบของระเบียบบรรทัดฐานให้มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ถาวร และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมาอยู่ในสังคม แบบที่ไม่มีใครสถาปนาขึ้นมา

สถาบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกลไกการดำเนินงานของอำนาจ เพราะหัวใจของสถาบันต่าง ๆ คือการได้ทำหน้าที่ ที่อาจดูเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่แท้จริงแล้วเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ได้ใช้กำลังบังคับ ที่สามารถทำให้คนยอมรับ ไม่ฝ่าฝืนหรือปฏิเสธการทำหน้าที่ของสถาบัน เพราะเป็นการใช้อำนาจที่ฟอกแล้วในรูปของความรู้ กฎเกณฑ์ และผู้เชี่ยวชาญหรือมืออาชีพ รัฐจึงจัดตั้งสถาบันขึ้นมาให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในการใช้อำนาจการปกครองตามแต่สังคมที่ถูกแบ่ง จากเดิมที่หน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นเรื่องของสำนักการศึกษาพื้นบ้าน วัด พระสงฆ์ ปราชญ์ชาวบ้าน ยุคสมัยต่อมาจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความรับผิดชอบของรัฐ ที่จัดตั้งสถาบันต่าง ๆ เข้ามาดูแลรับผิดชอบแทน เช่น โรงเรียน หน่วยงานของรัฐ สถาบันการปกครองต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับบนที่เป็นกระทรวง กรม กอง จนถึงระดับล่างในพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองจะถูกจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะ (public sphere) คือมีความเป็นสถาบันที่มีชุดของกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนที่เข้มงวด มีความสัมพันธ์ที่แน่นอน ที่ถูกควบคุมมากกว่า มีกรรมวิธีสำหรับการควบคุม ทำให้มีพลังอำนาจในการเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอของความจริง (truth) และผลของความจริง (truth effects) ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเชื่อและการยอมรับ สามารถเปิดพื้นที่ในการแสดงอำนาจหน้าที่ จากขีดความสามารถที่จะพูดถึงสิ่งที่เป็นเรื่องของสาธารณะในเรื่องความรู้ กิจกรรม ความจริงทางการปกครองได้อย่างสมเหตุสมผล โดยมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายรองรับสามารถอ้างความชอบธรรมได้ และมีผลกว้างขวางให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือไปทั่วทั้งสังคมมากกว่าสถาบันที่มีลักษณะส่วนตัว (private sphere) ที่เป็นเรื่องของประชาชน ไม่มีกฎหมายรองรับความชอบธรรมในการดำเนินงาน ซึ่งฟูโกต์ได้ใช้รูปแบบของเกมส์ของความจริง (games of truth) เพื่อที่จะเน้นความเป็นสถาบันสาธารณะ ที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกิจกรรมต่าง ๆ สามารถอ้างไปสู่การพูดความจริงนั้น การผลิตความจริงเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับความเป็นสถาบัน และภาคปฏิบัติการของวาทกรรม ฟูโกต์นิยามเกมส์ของความจริงว่าเหมือนชุดของกรรมวิธี (set of procedures) ที่นำไปสู่ผลที่แน่นอนที่เชื่อถือได้ โดยสิ่งที่เป็นความจริงนี้ มีกรรมวิธีที่ถูกทำให้เกิดขึ้น (Foucault. 1977 : 297) สถาบันจึงเป็นองค์กรที่สำคัญของการจัดการอำนาจของรัฐ ให้ทำหน้าที่ทั้งผลิตความรู้ สร้างผู้เชี่ยวชาญและการใช้อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความรู้ที่ได้สร้างขึ้น

การใช้เทคนิควิทยาการของอำนาจการปกครองท้องถิ่น ผ่านการจัดตั้งสถาบันการปกครองขึ้นมารองรับการใช้อำนาจนี้ เป็นภาคปฏิบัติการที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษ (heterotopia) ในการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีการจัดแบ่งอำนาจออกมาในรูปของสถาบันที่เป็นกระทรวง กรม กองต่าง ๆ ให้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน สถาบันการศึกษา คณะรัฐศาสตร์เพื่อการผลิตตำราวิชาการทางการปกครอง ความรู้ทางการบริหารราชการตามแบบกระทรวง และให้การศึกษาอบรมบุคคลออกไปรับใช้รัฐในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในสถาบันราชการก็ยังมีความรู้ย่อย ๆ ของระบบ ในเรื่องการแบ่งส่วนราชการ สายงาน การบังคับบัญชา การติดต่องานแบบราชการ หนังสือราชการ การบริหารราชการบำเหน็จความชอบ การลงโทษ ซึ่งความรู้เหล่านี้จะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับระบบราชการและถูกใช้ผ่านสถาบันทางการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีระเบียบ กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไป นอกจากสถาบันราชการโดยทั่วไปแล้ว รัฐยังได้สร้างสถาบันเพื่อการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเป็นการเฉพาะ คือ **กระทรวงมหาดไทย** โดยให้เหตุผลว่าคือกลไกของรัฐที่จะสร้างความผาสุก ความกินดีอยู่ดีของประชาชน มีอำนาจและหน้าที่ในการ "**บำบัดทุกข์ บำรุงสุข**" กระทรวงมหาดไทยจึงกลายเป็นการสร้างภาพและความหวังให้กับประชาชน เป็นสถาบันการปกครองที่มีความเป็นระบบราชการ โดยเฉพาะกลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ สถาบันการปกครองนี้จึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลที่อ้างการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การจัดระเบียบภายในของสังคม กลายเป็นสถาบันที่มีความจำเป็นและสำคัญ มีบทบาทในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐเดี่ยว ไม่ให้เกิดการกระจายตัวของแหล่งอำนาจท้องถิ่นอย่างที่เคยมีมา มีการจัดตั้งสถาบันย่อยในกระทรวงคือกรมการปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชานายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาโดยตรง ทำให้กระทรวงมหาดไทย ปักหลักสร้างฐานได้อย่างมั่นคงแข็งแรงอย่างต่อเนื่องยาวนานมากกว่าและก่อนหน่วยงานอื่น ๆ

สำหรับสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเปิดพื้นที่การใช้อำนาจทางการปกครองให้เข้าถึงตัวประชาชนและชุมชนท้องถิ่น คือ สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีอำนาจหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน สถาบันเหล่านี้ถูกสร้างให้เป็นพื้นที่ของการใช้อำนาจการปกครองของรัฐ ผ่านความรู้ทางการปกครอง ที่นำไปสู่การสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจของรัฐเข้าไปถึงตัวประชาชนอย่างมีความชอบธรรมถูกต้องสมเหตุสมผล รวมถึงสถาบันที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล ที่มีตัวสถาบัน องค์กรเป็นสนามของภาคปฏิบัติการที่เป็นพื้นที่พิเศษ ซึ่งสามารถทำให้ประชาชนกลาย

เป็นผู้อยู่ในเขต อบต. หรือเทศบาล เป็นพลเมืองดีมีหน้าที่จ่ายค่าเก็บขยะ การเสียภาษีต่าง ๆ ซึ่งประชาชนต่างยอมรับเพราะถือว่าเป็นการทำหน้าที่ของสถาบัน อบต. หรือเทศบาล แต่แท้จริงแล้วเป็นการทำหน้าที่ที่มีอำนาจแฝงอยู่ ในรูปของการรับรู้ว่าตนเป็นแบบนั้นเพราะอยู่ภายใต้ระบอบความจริงของการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันทางการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้นในทุกยุคสมัย ที่มีความเป็นสถาบันสาธารณะ เพื่อที่จะกำหนดนโยบาย ความรู้ ระเบียบกฎหมายให้ทุกพื้นที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติแบบเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมสั่งการ มีกระบวนการ กรรมวิธีในการจัดตั้งสถาบันขึ้นมารองรับการใช้อำนาจนั้นและแสดงให้เห็นถึงความถูกต้องในการทำงานของอำนาจการปกครองที่กระจายไปทั่วตามสถาบันการปกครองต่าง ๆ ของรัฐ เป็นความรู้ที่ได้ยกไปสู่ความเป็นสถาบัน เพื่อการจัดระเบียบประชาชนและควบคุมพฤติกรรมของประชาชน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปกครองท้องถิ่นก็ถูกกระทำด้วยเช่นกัน ด้วยสนามของวาทกรรมที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางเทคนิควิทยาการของพื้นที่ (technologies of space) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เปิดให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าร่วมกิจกรรมการปกครองท้องถิ่น ที่มีการวางแผนนโยบาย การจัดองค์กรและวิธีการในทางปฏิบัติที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐาน ให้มีความเป็นมืออาชีพและความเชี่ยวชาญเฉพาะ

การสร้างกฎระเบียบ : เครื่องมือการควบคุมและการจัดระเบียบสังคม

ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมที่เป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ ระเบียบ วินัย (discipline) กติกา (rule) นั้น ตามแนวความคิดของฟูโกต์แล้วกฎระเบียบถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการควบคุมหรือปกครองพลเมืองของรัฐ การควบคุมของรัฐเป็นความพยายามควบคุมสิ่งที่ขาดหายหรือไม่สมบูรณ์ (incompleteness) ด้วยการรวมอำนาจทางการเมืองและควบคุมการต่อต้าน (Hunt and Wickham . 1994 : 78-97) เพื่อที่จะบังคับใช้กับสรรพสิ่ง และเพื่อการแบ่งแยกสรรพสิ่งทั้งหลายกฎเกณฑ์ที่รู้จักกันดี คือการกีดกัน/ปิดกั้นในรูปแบบที่คุ้นเคยและเคยชินอย่างมาก นั่นคือ การห้ามทำ/พูดสิ่งนั้น/สิ่งนี้ (Foucault .1970 : 52,67) ซึ่งจะเป็นตัวบอกเราว่า สิ่งใดถูก สิ่งใดผิด หรือสิ่งใดทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้ หรือสิ่งใดถูกห้ามไม่ให้ทำ เพราะนอกจากการสร้างชุดของกฎระเบียบที่ถูกต้องแล้ว ในขณะเดียวกันก็จะมีการผลิตชุดอื่น ๆ ที่แตกต่างหรือตรงกันข้ามขึ้นมาควบคู่กันไปด้วย เช่น ความเบี่ยงเบน สิ่งที่ผิดไปจากกฎเกณฑ์ กติกา เท่ากับเป็นการตอกย้ำความถูกต้องของกฎระเบียบที่สร้างขึ้น กฎระเบียบทั้งหลายจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่บ่งบอกถึงลักษณะของอำนาจการปกครอง และมีการเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กับวิถีทางแห่งการปกครองที่รัฐหรือผู้มีอำนาจใช้เป็นตัวดำเนินการหรือจัดการที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยผ่านทางสถาบันและผู้เชี่ยวชาญทางการปกครอง

จนดูเหมือนเป็นเรื่องปกติธรรมดา นอกจากนั้นกฎระเบียบที่ถูกสร้างขึ้นยังกำกับว่าอะไรคือความจริงของการปกครองท้องถิ่น และอะไรไม่จริง กลายเป็นการสร้างระบอบว่าด้วยความจริง (a regime of truth) ขึ้นมาโดยกฎเกณฑ์ทางการปกครองชุดหนึ่ง ทำให้กฎระเบียบทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นมาเหล่านี้ ถูกใช้เพื่อกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือผู้ปกครองกับประชาชนหรือผู้ถูกปกครอง และกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางหรือส่วนกลางกับท้องถิ่นตามความต้องการของผู้กำหนด โดยการใช้กฎระเบียบเป็นกลไกเข้าไปแทรกแซง ควบคุมในทุกเรื่องของประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น จนกลายเป็นความจริงใหม่ของความเป็นสังคม

การจะวิเคราะห์วาทกรรมการปกครองท้องถิ่น โดยมองระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นสามารถมองได้ที่การสร้างกฎเกณฑ์ กติกาทางการปกครอง ซึ่งกฎเกณฑ์ทั้งหลายต่างมีลักษณะที่เฉพาะอีก กล่าวคือ กฎเกณฑ์ไม่ได้มีไว้เพื่อเป็นหลักปฏิบัติอย่างที่เข้าใจโดยทั่วไปเท่านั้น แต่กฎเกณฑ์มีไว้เพื่อที่แบ่งแยกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ถูกกับสิ่งที่ผิด หรือแม้แต่สิ่งที่บอกว่าผิด ที่จริงก็ไม่ได้ผิด แต่ที่ผิด เพราะสิ่งนั้นไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของรัฐ ไม่สอดคล้องกับความรู้ทางการปกครองของรัฐ เช่น การครอบครองเป็นเจ้าของทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ความจริงแล้วสำหรับประชาชนคือสิ่งที่ถูกต้อง แต่กลายเป็นสิ่งที่ผิดในฐานะที่มันผิดไปจากอุดมการณ์ของรัฐ ที่ทรัพยากรในแผ่นดินนี้ต้องเป็นของรัฐ จึงกลายมาเป็นกฎเกณฑ์ หลักการที่แบ่งแยกว่าอะไรถูกอะไรผิด กฎเกณฑ์ กติกาที่เกิดขึ้นจึงเป็นการใช้อำนาจเข้ามาจัดการ เป็นความรุนแรงที่กระทำกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เพราะการสถาปนากฎเกณฑ์ขึ้นมาให้สิ่งหนึ่งถูกต้อง ในขณะที่อีกสิ่งหนึ่งหรือสิ่งอื่นถูกเบียดขับออกไป กลายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือไม่มีพื้นที่ให้สิ่งนั้นยืนอยู่ได้ นี่คือวิธีการมองกฎเกณฑ์ตามแนวทางของวาทกรรม ซึ่งจะแตกต่างกับการมองว่าเป็นการแบ่งแยกความแตกต่าง (differentiation) แบบทั่ว ๆ ไป ว่ากฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปเพียงเพื่อที่จะคงทำหน้าที่ให้สังคมยังคงสามารถรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพอันเป็นเป้าหมายอยู่ได้เท่านั้น

นอกจากนั้นกฎเกณฑ์ ระเบียบวินัย (discipline) ตามแนวความคิดทางวาทกรรมยังไม่ใช่เรื่องที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับ ที่มีลักษณะการบังคับจากภายนอกหรือกำลังโดยตรงอย่างที่มักเข้าใจกัน แต่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา และจารีตปฏิบัติต่าง ๆ ในสังคมที่ทำให้คนต้องตรวจสอบตนเองระแวดระวัง เพราะถูกทำให้รู้สึกถูกจับจ้องอยู่ตลอดเวลาด้วย หรือกระบวนการสร้างให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองสามารถปกครองตนเองได้ ถึงขนาดว่าไม่จำเป็นต้องพึ่งรัฐ การทำให้เขาเหล่านั้นรู้สึกได้เช่นนั้น รัฐหรือผู้ปกครองต้องมีกระบวนการของการใช้อำนาจทางการปกครองที่มีความแยบยลลึกซึ้ง นั่นคือ การใช้ศิลปะการปกครอง (art of government) ที่เป็นเทคนิคและกลวิธีที่แนบเนียนเพื่อสร้างให้เกิดผลสำเร็จของการใช้อำนาจนั้น

กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกของอำนาจที่อยู่เหนือแต่ละบุคคล เพื่อการควบคุมดูแล การสั่งการ และแพร่ขยายมีอำนาจครอบคลุมไปทั่ว จนกลายเป็นกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานแบบธรรมเนียมทั่ว ๆ ไปที่ยอมรับและปฏิบัติตามกันอย่างปกติในชีวิตประจำวัน ที่เป็นเสมือนเครื่องมือที่บ่งบอกลักษณะของอำนาจการปกครอง ซึ่งถือเป็นเทคนิควิทยาการของการใช้อำนาจทางการปฏิบัติตั้งแต่การฝึกปฏิบัติของร่างกาย จนกลายมาเป็นกลไกของกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับ และความรู้สึกที่เชื่องทั้งร่างกายและจิตใจ ('docile' bodies and minds) (Foucault .1991 : 102) และถูกทำให้เข้มข้นขึ้นกลายเป็นกฎระเบียบของสถาบันต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล โรงงาน กองทัพ รวมถึง ระบบราชการ และเครื่องมือทางการบริหารงานของรัฐ กฎระเบียบทำงานผ่านทั้งระบบการลงโทษ (punishment) ที่เป็นการใช้กำลังด้านลบ เป็นพฤติกรรมการบังคับขู่เข็ญ และระบบการชื่นชมยินดีที่สัมพันธ์ไปสู่เรื่องของทักษะและความเชี่ยวชาญและความรู้ (a body of skills and knowledges) ซึ่งเป็นการใช้กำลังด้านบวกที่เกี่ยวกับศักยภาพและความสำเร็จ กล่าวคือกฎระเบียบมีการทำงานผ่านทั้งระบบการลงโทษต่อประชาชนที่ทำผิดกฎระเบียบ ในขณะเดียวกันประชาชนก็อาจจะได้รับรางวัลหากทำตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้

การแสดงพลังอำนาจของกฎระเบียบยังถูกใช้โดยการจ้องดู (the gaze) การเฝ้าระวังควบคุมดูแลตนเอง (self surveillance) ทุกการเคลื่อนไหวของทุก ๆ คนในสังคม เป็นแนวทางของการใช้อำนาจให้ทำงานในระดับย่อย ('micro-level' power) เพื่อเฝ้าดูและตรวจติดตามพฤติกรรมของทุก ๆ คน หรือแม้แต่การจ้องดูตัวเองในเรื่องร่างกาย การกระทำและอารมณ์ความรู้สึก สุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง (public concern) จึงต้องทำตามระเบียบบรรทัดฐานของสังคม (social norms) ที่ได้รับการขัดเกลาทางสังคม (socialization) กลายเป็นการกระทำที่ปฏิบัติได้เองตามกฎเกณฑ์ และจารีตปฏิบัติต่าง ๆ ของสังคมที่ดูเป็นปกติธรรมดาในชีวิตประจำวัน ที่ต้องถูกประเมินค่าตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยการวัด ตัดสินของกฎระเบียบ เพื่อปรับการใช้อำนาจส่วนตัวให้เข้ากับสถานการณ์ไปสู่มาตรฐานของส่วนรวม ว่าสิ่งใดผิด สิ่งใดถูก หรือสิ่งใดกระทำได้ สิ่งใดห้ามกระทำ

ด้วยอำนาจของกฎระเบียบที่มีทั้งการจ้องดู การเฝ้าระวังควบคุมดูแลตนเอง และอำนาจย่อย ๆ ของภาคสาธารณะที่คอยจับจ้องแทรกอยู่ทุกพื้นที่ตลอดเวลา เป็นการใช้อำนาจความรุนแรงเข้าบังคับ ที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบ เข้ามาบังคับประชาชนโดยตรง แต่เป็นระเบียบ วินัยที่เข้าไปอยู่ในจิตใจที่เป็นชีวิตประจำวันของคนทั่วไป ที่รู้สึกว่าไม่ทำเช่นนั้นไม่ได้ เหมือนกับว่ามีคนคอยจับจ้องอยู่ตลอดเวลา เช่น การจะทิ้งขยะ ต้องทิ้งให้เป็นที่เป็นทาง ในสถานที่หรือภาชนะที่ถูกจัดไว้ให้เท่านั้น การทำถนนหนทาง และบ้านเรือนให้สะอาดเรียบร้อย การรักษาทรัพย์สมบัติของชุมชนท้องถิ่นส่วนรวม ที่เป็นเช่นนี้ได้เพราะมีกระบวนการสร้างให้เกิดขึ้น ด้วยเครื่องมือการ

รณรงค์ การปลูกจิตสำนึก หรือพิธีกรรม โครงการกิจกรรมการประกวด แข่งขันต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้น ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนเป็นเทคนิควิทยาการของอำนาจที่ทำให้คนมีสำนึกในเรื่องนั้นตลอดเวลา

ลักษณะของกฎระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้นโดยทั่วไปแล้ว จะสร้างภาพความจริงที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบอกถึงความดีงาม ความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันและการมีเหตุมีผล แม้จะมีความไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย ขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่เป็นเจตจำนงของรัฐหรือผู้มีอำนาจ แต่ทั้งหมดนี้ได้ทำให้ความเป็นส่วนตัวของประชาชนต้องถูกหลอมรวมให้เข้ากันกับความต้องการของรัฐ ในขณะที่ประชาชนยังสามารถที่จะใช้อำนาจการตัดสินใจได้อย่างอิสระ จนไม่รู้สึกว่าตนเองกำลังถูกบังคับให้ปฏิบัติตามในสิ่งที่มีผู้กำหนด แต่แท้จริงแล้วเป็นการใช้อำนาจที่บังคับใช้ในชีวิตประจำวัน โดยผ่านระเบียบ กฎเกณฑ์ของสถาบันต่าง ๆ ตั้งแต่วัยเริ่มต้นของชีวิต คือ สถาบันครอบครัว จนเข้ารับการศึกษาในสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ และทำงานในสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน นอกจากนั้นยังต้องเกี่ยวข้องกับสถาบันทางศาสนา วัฒนธรรม กลายเป็นแบบปฏิบัติปกติที่เป็นการกล่อมเกลาคนให้เป็นไปตามความต้องการที่ให้เป็นประชาชนแบบนั้น และยังถูกสาธารณะจ้องดูการกระทำ และการเคลื่อนไหว ให้มีพฤติกรรมตามที่สาธารณะต้องการ เช่นการให้ความร่วมมือกับรัฐหรือผู้ปกครอง มิฉะนั้น จะถูกกระบวนการทางสังคมลงโทษในฐานะที่ไม่ให้ความร่วมมือ ลักษณะเช่นนี้เป็นการทำให้ความเป็นปัจเจกบุคคลของประชาชนแต่ละคนลดลงโดยไม่รู้ตัว ด้วยอำนาจความรุนแรงของกฎระเบียบที่เข้าไปบังคับ เพราะจะถูกตรวจสอบจากรัฐโดยการใช้สังคมที่เป็นภาคสาธารณะตรวจสอบกันเอง และเครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบ ที่ออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจน ซึ่งเป็นเทคนิคของกฎระเบียบและการลงโทษในสังคมสมัยใหม่ที่ใช้ควบคู่กันให้ดูนุ่มนวลและสุภาพขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีลักษณะเฉพาะตามรูปแบบที่ต้องการให้เป็น อีกทั้งประชาชนเองก็ไม่ต้องการที่จะทำให้ตัวเองผิดปกติไปจากคนทั่วไป เพราะต้องการให้ได้ชื่อว่าเป็น “พลเมืองดี” (“good citizens”) ของรัฐ

กฎระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้นในระยะแรก เพื่อการควบคุมและจัดระเบียบประชาชนโดยการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนคือ การเกณฑ์ประชาชนมาเป็นแรงงานและเป็นทหารรับใช้รัฐ ต่อมาจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดเขตพื้นที่ทั่วประเทศให้มีอาณาเขตที่แน่นอน เป็นเขตพื้นที่ที่มีชื่อเรียกเป็นตำบล หมู่บ้านชัดเจน มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐในการปกครองดูแลประชาชนและชุมชนท้องถิ่น และการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จัดการบริหารแผ่นดินไว้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ข้า

ราชการที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลาง มีอำนาจควบคุม บังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปกครองประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบการบริหารการปกครองประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในลักษณะนี้ สิ่งที่ผู้ปกครองบอกแก่ผู้ถูกปกครอง คือการให้บริการได้อย่างทั่วถึง และเพื่อความสะดวกในการดูแล ปกป้อง คุ้มครองประชาชนให้อยู่กันด้วยความสงบสุขร่มเย็น มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการพัฒนาตามนโยบายของรัฐ

แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตจำนงของการสร้างกฎระเบียบเพื่อการปกครองประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านมานั้น รัฐมีความต้องการที่จะเข้าไปครอบครองทรัพยากรของชุมชนและนำออกมาจากชุมชน เพราะทรัพยากรทั้งหลายกลายเป็นสิ่งที่มีค่าและสามารถขายได้ การสร้างกฎหมายขึ้นเพื่อเอาอำนาจการจัดการทรัพยากรของประชาชนไปให้รัฐจัดการ...เพราะเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์และรายได้ รัฐจึงอ้างสิทธิเป็นเจ้าของทรัพยากรทั้งหมด และใช้อำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร...การกระจายอำนาจและรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร จึงถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของรัฐและชนชั้นนำ (ยศ สันตสมบัติ.2539:15 ; นิธิ เอียวศรีวงศ์ .2543:32-33) กฎระเบียบเหล่านี้ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการของความเป็นราษฎรที่ต้องมีภาระหน้าที่และความผูกพันกับรัฐหรือผู้ปกครองมากขึ้นเป็นลำดับ กลายเป็นประชากรอย่างที่รัฐอยากเห็นและต้องการให้เป็น กฎระเบียบจึงเป็นแหล่งของการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ในการปกครองและการควบคุมทั้งประชาชน พื้นที่ และทรัพยากร รวมถึงการจัดเก็บภาษีจากชาวบ้านให้แก่รัฐ

ความเป็นราชการได้สร้างกฎระเบียบขึ้นมารองรับการใช้อำนาจทางการปกครอง ให้เกิดความชอบธรรม ในการบังคับใช้กับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นทุกพื้นที่ และการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมาย โดยใช้กฎหมายเป็นตัวกำกับ บังคับ และกระทำผ่านตัวแทนที่รัฐสร้างขึ้น คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องมีคุณสมบัติและขึ้นการปกครองบังคับบัญชากับข้าราชการที่รัฐส่วนกลางส่งลงไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ กฎระเบียบเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อการแบ่งแยกและกีดกันประชาชนออกไป และเพื่อไม่ให้ประชาชนเข้าถึง แต่ประชาชนต้องถูกบังคับให้ยึดถือกฎระเบียบ อันเป็นการแสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่เหนือกว่าของรัฐอย่างกดขี่ เอาเปรียบที่มีต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เพราะหากไม่เชื่อฟังรัฐจะก่อให้เกิดผลเช่นไร เช่น การไม่เสียภาษี การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการตอกย้ำในแนวทางที่รัฐต้องการให้ประชาชนเดินตามแนวทางนั้น เป็นระบบความสัมพันธ์ที่แบ่งแยกอย่างชัดเจน ระหว่างความเป็นราชการและความเป็นชาวบ้านของประชาชน ที่กลายเป็นเรื่องราชการเท่านั้นที่มีความเป็นทางการ ทันสมัย เชื่อถือได้ เนื่องจากรัฐคำนึงถึงแต่เหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นสำคัญก่อนสิ่งอื่น ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นนั้น แท้จริงแล้วไม่ได้อยู่ในสายตาของรัฐ ความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อความ

สงบเรียบร้อยของรัฐต้องมาก่อน รัฐไม่ได้มองประชาชนในฐานะที่มีคุณค่า มีศักดิ์ศรีเสมอเท่าเทียมกับรัฐ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ปกครองท้องถิ่นที่เข้าใจว่าตนเองมีอำนาจ เพราะคือผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ตนเองถูกกระทำให้อยู่ภายใต้หรือปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอำนาจของกฎเกณฑ์ กติกาเช่นกัน แม้ว่าจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม กฎระเบียบจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นให้ดูว่าเป็นการทำ เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายและความต้องการแสดงถึงความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิมของผู้มีอำนาจในรัฐขณะนั้น และป้องกันการเข้าควบคุม แทรกแซง ของพลังอำนาจอื่น ๆ ในสังคม รัฐจึงเน้นไปที่การชี้นำสังคมให้มีความเป็นหนึ่งเดียวอย่างมีเอกภาพเป็นหลัก มากกว่าที่จะคำนึงถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เป็นการสร้างกลไกของรัฐถึงยังพื้นที่ล่างสุด เพื่อเข้าควบคุม แทรกแซงชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ (ณฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ . 2544 : 17) โดยใช้เครื่องมือที่สำคัญของเทคนิควิทยาการแห่งอำนาจการปกครอง คือ การใช้กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องและหนุนหลังการแทรกแซงของรัฐ แต่อยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิของอำนาจการปกครอง ที่ต้องทำให้ถูกเข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา เพื่อที่ประชาชนจะได้ให้การยอมรับ เชื่อฟัง ประพฤติปฏิบัติตามอย่างไม่มีความรู้สึกว่ากำลังถูกบังคับ หรือถูกควบคุมอยู่โดยไม่ถูกตั้งคำถามและข้อสงสัย

ดังนั้นกฎระเบียบที่ออกมาในรูปของกฎเกณฑ์ ข้อบังคับทางการปกครองทั้งหลาย ที่มีผลต่อชีวิตของประชากรแห่งรัฐ จึงเข้ามาทำหน้าที่แทนการใช้อำนาจในการใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนอย่างสมัยก่อน โดยเป็นการให้ประชาชนมีสิทธิต่าง ๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายกำหนด หรือตามระเบียบบรรทัดฐานของสังคม ที่ดูเหมือนว่ารัฐสนับสนุนความอิสระเสรี และใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างชอบธรรม แต่แท้จริงแล้วประชากรถูกควบคุมสั่งการ เพราะเป็นความมีอิสระเสรีที่ยังต้องมีความรับผิดชอบภายในขอบเขตของระเบียบวินัย ดังที่ปรากฏให้เห็นในกระบวนการประชาธิปไตยของอำนาจการปกครอง แม้จะอ้างว่าได้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนได้ปกครองตนเองแล้วก็ตาม รูปแบบของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรม เที่ยงตรงของพื้นที่ขนาดใหญ่ เหมือนเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จทางการบริหาร ที่มีอำนาจเหนือกว่าความเป็นท้องถิ่นนิยม ต่อต้านความเป็นท้องถิ่นนิยม (Foucault. 1980 :103) ที่บอกถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางหรือส่วนกลางกับท้องถิ่น ที่ลดอิทธิพลของท้องถิ่นที่จะมีอำนาจเหนือรัฐไม่ได้ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีการประกาศใช้กฎหมายในลักษณะเพื่อการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อการใช้อำนาจบังคับ ควบคุมประชาชนทุกคนและทุกพื้นที่ ให้อยู่ภายใต้อำนาจที่อ้างความชอบธรรมของกฎหมาย ความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่แต่เดิมในลักษณะของการปกครอง ต้องถูกบังคับให้ยกเลิก และมีแนวปฏิบัติใหม่ที่เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ กลายเป็นว่าเมื่อรัฐยิ่งมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่าไร รัฐกลับยิ่งมีอำนาจจัดการ ควบคุมประชาชนมาก

ยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะสามารถครอบงำคนทั้งหลายได้ทุกเรื่อง จนเกิดการยอมรับโดยทั่วไปว่าผู้ปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และต้องปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับมีความรับผิดชอบภายในกรอบของกฎหมาย ประชาชนต้องไปเลือกตั้งมิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย อำนาจรัฐและอิทธิพลที่แฝงมากับกลไกรัฐ...จนกระทั่งกลายเป็นความสัมพันธ์เชิงกดขี่และขูดรีดโดยรัฐกระทำการต่อชุมชน แต่มักจะอ้างผลประโยชน์ส่วนรวม (ชลธิรา สัตยาวัฒนา.2546:39)

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีเพียงการสร้างชุดความรู้ การจัดตั้งสถาบัน และการบังคับใช้กฎระเบียบตรง ๆ ต่อประชาชน โดยไม่มีเทคนิคและกลวิธี ที่เรียกว่าศิลปะของการปกครองแล้ว การใช้อำนาจเพื่อการปกครองนี้ย่อมจะไม่ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ และปฏิบัติตามจากประชาชน ดังนั้นเมื่อทราบถึงภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นว่ารัฐใช้กระทำผ่านอะไรบ้างแล้ว จำเป็นต้องรู้ถึงวิธีการว่าภาคปฏิบัติการมีกระบวนการทำงานอย่างไรที่เป็นเทคนิคและกลวิธีอันเป็นความแยบยลของการใช้อำนาจ

การใช้ศิลปะการปกครอง : เทคนิคและกลวิธีของรัฐ

นอกจากการอ้างเหตุผลทางการปกครองของรัฐแล้ว ฟูโกต์ได้นำเสนอรูปแบบของการใช้**ศิลปะการปกครอง** (art of government) ที่เป็นรูปแบบของเหตุผลการปกครองอย่างหนึ่ง ควบคู่กันไปด้วยนั่นคือการประนีประนอมเข้าหากันให้มากระหว่างเรื่องที่เป็นความรู้หรือทฤษฎีทางการปกครองกับการปฏิบัติ ทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมทางการปกครอง ที่มีการพัฒนาและกระจายแพร่หลายเป็นที่ยอมรับของประชาชน (Danaher, Schirato and Webb . 2000 : 82) การปกครองเพื่อความมีประสิทธิภาพของอำนาจการปกครอง ด้วยการใช้ศิลปะการปกครองนั้น รัฐจึงต้องเปิดเผยเครื่องมือทางการปกครอง และแนวทางของความมีเหตุผล ที่มีความแตกต่างจากการปกครองรูปแบบเดิม ๆ ให้มากยิ่งขึ้น แต่ต้องเป็นการปกครองที่เน้นความสำคัญของประชากรที่เป็นเหมือนวัตถุทางการปกครอง และเป้าหมายหลักที่สำคัญของการปกครอง คือการใช้อำนาจการปกครองที่ต้องมีความละเอียดปราณีตมากขึ้น นั่นคือการมีศิลปะการปกครอง ที่ต้องแยกความแตกต่างของเทคนิคการปกครองและความมีเหตุผลของรัฐ การใช้อำนาจการปกครอง และการพัฒนาของศิลปะการปกครอง จึงเป็นสภาพที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และไม่ใช่การแทนที่กัน แต่การกระทำของแต่ละสิ่งเป็นเหมือนกับสภาพของอีกสิ่งหนึ่ง เช่น การคงอยู่ของอำนาจการปกครองแห่งรัฐ คือสภาพของการใช้กำลังอำนาจเพื่อเปิดสภาพพื้นที่ทางการเมืองการปกครองของรัฐก็ต้องใช้ศิลปะของการปกครองต่อประชากรของรัฐให้สามารถจัดการกันเองได้ด้วย หรือการมีชีวิตและอยู่อาศัยของประชากรอย่างสงบสุขภายในเขตแดนแห่งรัฐ ก็เป็นสภาพความจำเป็นที่ต้องอาศัยอำนาจการปกครองของรัฐด้วย การสร้างให้เกิดการปกครองของรัฐที่บรรลุผลสำเร็จตามเจตจำนง

คือการแยกความแตกต่างระหว่างการแสดงพลังของการปกครองอย่างมีศิลปะ และเรื่องของอำนาจการปกครอง เพื่อทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา

ถึงแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจการปกครองอยู่ก็ตาม แต่จะแสดงพลังของการปกครองเพียงใดนั้นต้องพิจารณาในเรื่องของความมีเหตุผล และเทคนิคต่าง ๆ ของการปกครองด้วย เพราะสังคมในแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกัน ยุคสมัยหนึ่งรัฐอาจใช้กำลังบังคับขู่เข็ญประชาชน โดยไม่ต้องสนใจต่อภาพพจน์ที่ภายนอกรัฐจะมอง เพราะรัฐในสมัยก่อนมีมุมมองว่าชุมชนชนบทเป็นบ้านนอกคอกนาและบ้านป่าเมืองเถื่อน (Thongchai Winichakul.2000:38-62) รัฐอาจจะยังไม่ต้องใช้ศิลปะการปกครองมากนัก แต่เมื่อถึงยุคสมัยที่สังคมมีความเจริญก้าวหน้าของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงความมีเหตุผลที่จะกำหนดการควบคุม การใช้กำลังเข้าปราบปราม โดยเครื่องมือของอำนาจการปกครองที่เป็นกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ อย่างมีศิลปะของการปกครองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารชีวิตของประชากรอย่างไม่รู้ตัว แทนที่การใช้สิทธิความเป็นรัฐแล้วใช้อำนาจเพื่อการปกครองอย่างแต่ก่อน เพราะเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสังคมที่เสรีมากขึ้น การแก้ไขปรับปรุงการใช้อำนาจการปกครองของรัฐมีความจำเป็น ทฤษฎีและการปฏิบัติของอำนาจอธิปไตยต้องมีการประนีประนอม โดยการใช้ศิลปะของการปกครองที่เพิ่มและแพร่ขยายมากขึ้น อย่างมีแผนการหรือกลวิธีที่แยบยล โดยมีเป้าหมายพื้นฐานคือประชากรแห่งรัฐและความจำเป็นในเรื่องของความมั่นคงแห่งรัฐด้วย เพราะประชากรกลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของรัฐ ประชากรถูกทำให้เป็นทั้งตัวผู้กระทำ (subject) ตามความต้องการของตนเอง ในขณะเดียวกันประชากรก็เป็นตัววัตถุ (object) คือผู้ถูกกระทำโดยผู้ปกครองจะคอยทำสิ่งต่าง ๆ ให้โดยที่ประชากรไม่รู้ตัว รัฐจึงต้องหายุทธวิธีและเทคนิคใหม่ ๆ ของศิลปะแห่งการปกครอง ด้วยการคิดใหม่ ทำใหม่ต่าง ๆ (recasts) ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชากร (Foucault . 1991 : 102) อยู่ตลอดเวลา

ดังนั้นเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสรีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปิดเผยตัวและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อประชากรทั่วทั้งหมด และเมื่อประชากรคือเป้าหมายสูงสุดของรัฐ การใช้ศิลปะการปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะไม่ใช้อำนาจเข้าไปปกครองต่อชีวิตปกติของประชากร เพราะจะถูกต่อต้าน รัฐต้องรู้ว่าประชาชนต้องการความเป็นเสรีในการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ และดำรงหาเลี้ยงชีพ เพื่อสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับตนเอง ไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงของรัฐ โดยการใช้กำลังเข้าปราบปรามหรือบังคับประชาชนอย่างที่เคยใช้ในสมัยก่อน รัฐจึงต้องมีศิลปะของการปกครอง โดยแสดงให้เห็นถึงการหยุดเข้าไปเป็นเจ้าของในทุกเรื่อง หรือการใช้อำนาจที่มากเกินไป รวมทั้งการรวมศูนย์อำนาจอย่างเด่นชัด

เช่นเดิม แต่กลับต้องให้อำนาจอิสระแก่ประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน การใช้อำนาจการปกครองอย่างมีศิลปะจึงต้องผสมผสานระหว่างตัวรัฐเองกับประชาชนที่เป็นประชากรของรัฐ และทัศนะความเป็นเสรีนิยมให้ได้อย่างแนบเนียนและแยบยล รวมถึงศิลปะของการปกครองท้องถิ่น ที่ถูกใช้อย่างมีเป้าหมายเป็นไปตามเจตจำนงของรัฐหรือผู้มีอำนาจ

โดยเฉพาะประชากรในยุคสมัยใหม่จะถูกนิยามไปสู่ความสัมพันธ์ในเรื่องราวของการมีชีวิต และความตาย การมีสุขภาพดีและความเจ็บป่วย การแพร่พันธุ์และการมีชีวิตที่ยืนยาว การทำงานและความเป็นอยู่ในสังคม ชีวิตของประชากรจึงถูกสร้างด้วยประวัติศาสตร์และการพัฒนาโดยถูกนำเสนอและจัดวางให้รู้จักในทางสถิติ เป็นการวัดสถิติประชากรในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่การเกิด การตาย การเจริญเติบโต การเจ็บป่วย การศึกษา รายได้ ฯลฯ ดังนั้นการจะควบคุมการมีชีวิตทั้งหมดของประชากรจึงต้องใช้อำนาจอย่างมีศิลปะเพื่อการบริหารชีวิตของประชากร (life administering power) อย่างที่ประชากรไม่รู้สึกว่ากำลังถูกควบคุมอยู่ การใช้อำนาจของรัฐในสภาวะสมัยใหม่ที่มนุษย์เป็นเพียงแค่ตัวเลข จึงต้องใช้เทคนิคสำคัญของการดำเนินงานของรัฐที่ต้องการบริหารชีวิตมนุษย์มากกว่าที่จะเป็น "เจ้าชีวิต" ที่ควบคุมความตายแบบเดิม ในแง่นี้วิชาสถิติจึงมีความสำคัญอย่างมากในฐานะศาสตร์แห่งรัฐ (science of the state) สถิติจึงเป็นศาสตร์แห่งรัฐที่มีไว้สำหรับการควบคุม (James D.Fanbion . 2000 : 212) ด้วยพลังอำนาจที่มาในรูปของความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์

ดังนั้น ศิลปะการปกครองจึงไม่ใช่กิจกรรมที่ผิวเผิน แต่ต้องการจินตนาการ ความมีฝีมือ การกำหนดทิศทางการจัดการที่หลักแหลม แนบเนียน เป็นการใช้เทคนิคทักษะ และวิธีการที่ปฏิบัติได้อย่างหยั่งรู้ ด้วยความเข้าใจที่ลึกซึ้ง เพื่อให้ประชากรที่เป็นแหล่งทรัพยากรของรัฐไปสู่การถูกปกครองอย่างได้รับการเลี้ยงดู มีสุขภาพอนามัย มีความสุข มีความมั่งคั่ง มีการศึกษา และมีศักยภาพในขณะเดียวกันก็ต้องถูกใช้ประโยชน์ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์สูงสุดเช่นกัน (Burchell, Gordon and Miller. 1991 : 3) เพื่อความเจริญมั่งคั่งของรัฐที่สามารถจัดเก็บภาษีได้จากความอุดมสมบูรณ์ ชุมชนท้องถิ่นมีความสงบสุขร่มเย็น ด้วยวิธีการว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนที่แตกต่างกันกลายเป็นประชาชนที่เข้ามาอยู่ในตำแหน่งภายใต้บังคับของกฎระเบียบได้ (Dean . 1999 : 18) ไม่ก่อความวุ่นวายทำให้สังคมไม่สงบเรียบร้อย แต่ทุกคนต่างรู้หน้าที่ที่มีผู้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้วอย่างไม่มีข้อสังสัย สิ่งต่าง ๆ ที่รัฐใช้อ้างเหล่านี้ ล้วนเป็นความแยบยลของการใช้อำนาจทางการปกครองเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ให้มีความรู้สึกยอมรับในสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น ศิลปะการปกครองจึงมีส่วนสำคัญในการที่รัฐหรือผู้ปกครอง จะยังคงรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพในความสามารถของการใช้อำนาจปกครอง

การจัดให้มีการปกครองในรูปแบบใหม่โดยการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐราชการอย่างแต่ก่อน เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนความมีอิสระเสรีที่ได้ปกครองตนเอง แต่เบื้องหลังแล้วอำนาจการปกครองของรัฐจะคอยควบคุมสั่งการ ทำให้กลายเป็นความมีอิสระเสรี ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อทั้งกฎระเบียบ และการปฏิบัติตามอำนาจทางการเมืองที่กระทำต่อชีวิตประชากรที่เป็นกฎ ข้อบังคับทางการปกครอง ในรูปของกระบวนการประชาธิปไตยของอำนาจการปกครอง ที่มีกรรมวิธี และเทคนิคเพื่อที่จะเป็นหลักประกันให้กับทุก ๆ คน ด้วยความมีคุณธรรมของอำนาจการปกครองของรัฐ ว่ามีการใช้สิทธิแห่งอำนาจอธิปไตยที่เหมาะสมของรัฐแล้ว (Foucault. 1980 : 105) การใช้ศิลปะการปกครองแทนที่การถูกปกครองอย่างมีเหตุผลที่เหมาะสม โดยการใช้กฎระเบียบกับประชาชน เพื่อการจัดสร้างรูปแบบของพลังแรงงาน เป็นการลงทุนทางการเมืองต่อร่างกายของประชาชน ควบคู่ไปกับการใช้เทคนิควิทยาการ ที่นำเข้าไปใช้ในชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร กระบวนการทั้งหลายก่อให้เกิดสัมฤทธิผลของอำนาจหมุนเวียนไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดสายและเข้าถึงปัจเจกบุคคล ตลอดทั้งเรือนร่างของสังคม เทคนิคใหม่ ๆ เหล่านี้มีประสิทธิภาพมากกว่า สูญเสียน้อยกว่า (เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าเมื่อพิจารณาในเชิงเศรษฐกิจ เสี่ยงน้อยกว่าเมื่อดูที่ผลลัพท์ที่ออกมา เปิดโอกาสให้มีช่องโหว่และการต่อต้านได้น้อยกว่า) (สมเกียรติ วันทะนะ . 2531 : 143)

การใช้อำนาจเพื่อการปกครองที่ผ่านมา เกิดเป็นระบบความสัมพันธ์จริงผ่านภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมทั้งหลาย จึงยังเป็นการเมืองแบบเก่าที่มีรัฐประชาชาติเป็นศูนย์กลาง ไม่มีที่ยืนอย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียมกันให้กับชุมชน/ท้องถิ่น แต่กลับมองชุมชน/ท้องถิ่นว่าไม่มีศักยภาพ เป็นตัวสร้างปัญหาหรือเหนี่ยวรั้งการพัฒนา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องถูกสลายและผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ภายใต้ข้ออ้างของความเป็นชาติเดียวกัน (nationess) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . 2542 : 105) ผลจากภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นชุดความรู้และความจริงชุดใหม่จึงถูกสร้างขึ้นมาจากการต่อสู้ของอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหล่านี้จะถูกสถาปนาทำให้มั่นคง หรือมีผลในทางปฏิบัติไม่ได้ หากปราศจากการผลิต การสั่งสม การหมุนเวียน และการทำงานของวาทกรรมชุดหนึ่ง ๆ (Foucault. 1980 : 93) ดังนั้น แม้ว่าในยุคสมัยปัจจุบัน ที่อ้างการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม แต่กลับทำให้รัฐสมัยใหม่มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นทุกวัน เพราะสามารถผนวกรวมเอาบรรดาความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบต่าง ๆ ในสังคมเข้าไว้ในรัฐได้มากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐได้กลายเป็นแหล่งที่มีอำนาจควบคุม สร้างโอกาส หรือความเป็นไปได้ ให้เกิดการกระทำต่าง ๆ ขึ้นในสังคมได้หลากหลายรูปแบบมากกว่าแหล่งอำนาจอื่น ๆ แต่แท้จริงแล้วรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ต่างถูกกระทำด้วยอำนาจของอุดมการณ์ ที่มาในรูปของความรู้ สถาบัน กฎระเบียบทางการปกครองด้วยเช่นกัน

แล้วจึงใช้อำนาจไปกระทำต่อกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น หากรัฐต้องการที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจเหนือกว่าประชาชน จึงต้องคงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะที่สะท้อนสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา เพื่อช่วงชิงการนำในการสร้างความรู้ สถาบัน กฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดหรือสร้างความหมาย และการดำรงอยู่ของสิ่งที่เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่น" ให้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสังคม กลายเป็นวาทกรรมหลักในการปกครองที่ใช้กับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสรีทางการปกครองก็ตาม

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ในฐานะที่ถูกสร้างขึ้นให้กลายเป็นความจริง ที่เกิดจากกระบวนการทำงานที่สัมฤทธิผลของภาคปฏิบัติการทั้งหลายทางการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ที่รองรับสนับสนุนตัวอุดมการณ์ ซึ่งการศึกษาวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย (episteme) นั้น สามารถจัดได้ว่า หากอุดมการณ์หรือเจตจำนงของรัฐที่กำหนดไว้เพื่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างนี้ ตัวระบบความสัมพันธ์จะมีรูปแบบเป็นอย่างไร อย่างในช่วงแรกที่อำนาจการปกครองเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ก็จะเป็นไปในแนวดิ่ง (vertical) แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น อุดมการณ์ของรัฐเพื่อการปกครองท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไป ระบบความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน หรือศูนย์กลางกับท้องถิ่นก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาที่สอดรับกับความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยที่มารองรับอยู่ ส่วนการจะวิเคราะห์ถึงลักษณะของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และศูนย์กลางกับท้องถิ่นจากกรอบแนวความคิดข้างต้น โดยดูจากกระบวนการสร้างความรู้ สถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา และการใช้ศิลปะการปกครอง ที่เป็นภาคปฏิบัติการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันทั้งหมด เป็นวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่สร้างให้เกิดระบบความสัมพันธ์นี้ขึ้นมา

กรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework)

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเผยหรือเปิดโปงให้เห็นถึงการสถาปนา (constitute) การปกครองท้องถิ่นขึ้นมา จนกระทั่งกลายเป็นความจริงที่ได้รับการยอมรับ และดำรงอยู่เป็นหนึ่งเดียวกับการปกครองของไทย หรือเป็นเหมือนรากฐานที่สำคัญที่จะทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในกระบวนการทางการปกครองของไทยปัจจุบัน ซึ่งด้วยวิธีการวิเคราะห์ทางวาทกรรมนี้จะสามารถทำให้มองเห็นถึงความแยบยลของการใช้อำนาจเพื่อการปกครอง ให้กลายเป็นความจริงของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นวาทกรรมหลัก (dominant discourse) ได้ ว่ากระบวนการเหล่านี้แท้ที่จริงแล้วถูกสถาปนาขึ้นมาได้อย่างไร

แต่เนื่องจากการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมานั้น อาจจะไม่ได้มีรูปแบบและลักษณะที่เป็นชุดเดียวกันหรือเหมือนกันตลอดเวลา การปกครองท้องถิ่นที่มีหลายชุดนี้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตามแนวทาง**วงศาวิทยา** (genealogy) ซึ่งหมายความว่าแทนที่จะศึกษาเพื่อให้พบว่าการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่มีความต่อเนื่อง เป็นพัฒนาการขั้นตอน และค่อย ๆ ก้าวหน้าขึ้นมาเรื่อย ๆ แบบที่มีการนำเสนอกันตามแนวทางอย่างที่ทำการศึกษาการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมนั้น ผู้วิจัยกลับมองว่า ด้วยวิธีการวิเคราะห์ทางวาทกรรมนี้ จะทำให้มองเห็นถึงความรู้ อำนาจ และการสร้างความจริงที่เกิดขึ้นและมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ซึ่งหมายถึงการพิจารณาเรื่องการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมานั้นมีความแตกต่างกันด้วย

การวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดของ**ยุคสมัย** (episteme) เพื่อมาดูการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสถาปนาขึ้นมาด้วยการศึกษาตามแนววิธีการทางวงศาวิทยา จะทำให้มองเห็นถึงยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่นที่อาจซ้อนทับกันอยู่ หรือไม่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง เรียงลำดับกัน เป็นคนละชุดของความรู้ อำนาจ และความจริง หรือแม้ว่าวัน เวลาที่แตกต่างกัน แต่อาจเป็นยุคสมัยเดียวกัน ด้วยชุดของความรู้ อำนาจ และความจริงที่เป็นชุดเดียวกันได้

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยในครั้งนี้ จึงไม่ได้มองการเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นเพียงจุดเดียวหรือชั่วขณะเวลาเดียว แต่ด้วยวิธีการทางวงศาวิทยานั้น ต้องการจะชี้ให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นและที่ผ่านมานั้น ในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน ไม่เหมือนกัน และด้วยแนวคิดของยุคสมัยจะทำให้มองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสถาปนาให้เกิดขึ้นมานั้น มีสิ่งที่มากำกับที่เป็นอุดมการณ์ อำนาจ ความรู้ ความจริงที่มีลักษณะเฉพาะของยุคสมัย จนกลายเป็นวาทกรรมการปกครองหลักได้นั้น จะมีกี่ยุคสมัย และยุคสมัยอะไรบ้าง

กล่าวโดยสรุปคือ การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้อุดมการณ์ของรัฐโดยใช้วิธีการทางวงศาวิทยาจะทำให้มองเห็นว่าการวิเคราะห์การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยด้วยหลักเกณฑ์ตามแนวคิดของยุคสมัย โดยการวิเคราะห์วาทกรรมนั้น เมื่อไรก็ตามที่อุดมการณ์ของรัฐมีความแตกต่างหรือมีเจตจำนงที่แตกต่าง ภาคปฏิบัติการที่เป็นตัวความรู้ สถาบัน กฎเกณฑ์กติกาก็แตกต่างออกไปด้วย ซึ่งความแตกต่างอันนี้ก็คือหนึ่งยุคสมัยที่บอกถึงความแตกต่างของการปกครองท้องถิ่นไทย แต่ผู้วิจัยยังไม่สามารถบอกได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาจะแบ่งให้เห็นเป็นยุคสมัยอะไรบ้างได้ล่วงหน้า จนกว่าจะได้ทำการศึกษาวิจัยตามกรอบแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เรียบร้อยแล้ว

ผู้วิจัย ได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ โดยใช้กรอบแนวคิดที่จะนำไปสู่การหาคำตอบของคำถามการวิจัย เป็น 2 ประเด็น คือ แนวทางในการวิเคราะห์อุดมการณ์ของรัฐ และแนวทางในการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

แนวทางในการวิเคราะห์อุดมการณ์ของรัฐ

การศึกษาประเด็นอุดมการณ์ของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อการปกครองท้องถิ่น เป็นการวิเคราะห์ตัวอุดมการณ์ที่โดยความเข้าใจทั่วไปแล้ว มองประหนึ่งว่าเป็นระบบความคิด ความเชื่อของผู้คนที่มีความเป็นนามธรรม กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเป้าหมายสูงสุดที่พึงปรารถนา ในความหมายของความดีงาม ที่ทุกคนล้วนปรารถนาจะไปให้ถึงสิ่งที่ดีที่สุดซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายนี้ แต่การวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัยนี้ตามแนวทางของวาทกรรมแล้วมองอุดมการณ์ของรัฐทางการปกครองว่า อะไรคือความดีงามในสายตาของรัฐหรือผู้มีอำนาจกำหนด อะไรคือสิ่งที่รัฐกำหนดว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดที่รัฐต้องการจะไปให้ถึง หรือเป็นอุดมการณ์ของคนกลุ่มเดียวมากกว่าที่จะเป็นอุดมการณ์ของคนทั่วไปหรือไม่

ประเด็นการวิเคราะห์อุดมการณ์ จึงต้องวิเคราะห์ให้เห็นว่า อะไรคืออุดมการณ์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละยุคสมัยอาจจะมีความเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ต่อจากนั้นจึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า ใครคือผู้สร้างหรือกำหนดอุดมการณ์นั้น การสร้างหรือกำหนดอุดมการณ์ออกมาเช่นนั้นในฐานะอะไร เพื่อเจตจำนงใด เพื่อประโยชน์ของใคร การที่ต้องวิเคราะห์อุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงของการใช้อำนาจอย่างมีเบื้องหลังเช่นนี้ เนื่องด้วยอุดมการณ์จะเป็นตัวกำหนดภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

แนวทางในการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาประเด็นนี้ เป็นการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการโดยดูจากกระบวนการสร้าง**ความรู้**ใน 2 ลักษณะ **ลักษณะแรก** คือ ความรู้เพื่อสถาปนาให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เป็นรูปแบบการปกครองแม่แบบของประเทศโดยทั่วไป เป็นชุดความรู้ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น ที่จะเป็นพื้นฐานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายของรัฐ และความรู้**ลักษณะที่สอง** คือ การสร้างความรู้ที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เป็นชุดความรู้เพื่อการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่น ความรู้เหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการใช้อำนาจในการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังรวมถึงการวิเคราะห์กระบวนการของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการสถาปนา**สถาบันทางการปกครอง**ทั้งหลาย ที่เป็นตัวการสร้างพื้นที่ให้เกิดการใช้อำนาจ ใช้ความรู้ เป็นสนามของวาทกรรมที่ผลิตความรู้ ผลิตผู้เชี่ยวชาญ และการวิเคราะห์กระบวนการสร้าง**กฎระเบียบทางการปกครอง**ทั้งหลายที่ถูกใช้เพื่อที่จะบังคับ และแบ่งแยกว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด สิ่งใดทำได้ หรือห้ามไม่ให้ทำ และโดยการจับจ้องประชาชนจากภาคสาธารณะให้ตรวจสอบตนเองอยู่ตลอดเวลา เป็น

การใช้อำนาจที่อ้างฐานความถูกต้อง เป็นธรรม เท่าเทียมกัน และมีเหตุผล ที่แบ่งแยกและบอกถึงความแตกต่างของรัฐจากประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งภาคปฏิบัติการทั้งสถาบัน และกฎระเบียบต่าง ๆ จะถูกใช้อย่างมี**ศิลปะของการปกครอง** เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับและสนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐ ที่เป็นตัวกำหนดระบบความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในสังคม และมองให้เห็นถึงอุดมการณ์นั้นมีเจตจำนงแฝงอยู่เบื้องหลังด้วย โดยมีความรู้และหลักเหตุผลช่วยสร้างความชอบธรรมในการกำหนดความสัมพันธ์นั้น จนเกิดเป็นระบอบความจริง (regime of truth) ของการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้เห็นเป็นจริงเช่นนั้น

ดังนั้น การวิเคราะห์ในประเด็นความรู้ และหลักเหตุผลที่ถูกสร้างขึ้นมาและใช้อ้างนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ในฐานะที่ความรู้และหลักเหตุผลนี้เป็นตัวรองรับการกำหนดความสัมพันธ์ให้มีความชอบธรรม แต่ความรู้ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงความรู้ที่เป็นตำราหรือหนังสือที่บอกถึงเนื้อหาให้เข้าใจได้โดยตรงทั่วไปเพียงอย่างเดียว การจะวิเคราะห์จึงต้องสืบสาว ขุดค้นลงไป แล้วเผยให้เห็นถึงเบื้องหลังของภาคปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ บรรทัดฐานต่าง ๆ หรือตัวสถาบันทางการปกครอง ว่าสิ่งเหล่านี้ใช้ความรู้อะไรมาเป็นฐานรองรับ เพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับภาคปฏิบัติการทั้งหลาย หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ แทนที่จะดูว่าความรู้มีที่มาจากไหนตรง ๆ นั้น ผู้วิจัยจะขุดคุ้ยลงไปให้ถึงความรู้โดยมองที่ตัวระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะเผยให้เห็นถึงความรู้ที่เป็นตัวกำหนดอยู่เบื้องหลังกฎเกณฑ์ สถาบันทั้งหลาย

ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ จึงถูกสถาปนาขึ้นมาภายใต้อำนาจของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น เกิดเป็นความจริงด้วยอำนาจของความรู้และเจตจำนงของอำนาจเพื่อการปกครอง ที่กำหนดภาคปฏิบัติการต่าง ๆ ของระบบความสัมพันธ์ให้รับใช้และรองรับอุดมการณ์ของรัฐ การศึกษาในครั้งนี้จึงต้องวิเคราะห์วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะเปิดเผยให้เห็นถึงอำนาจที่อยู่เบื้องหลัง แนวทางในการวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ โดยการวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมที่เป็นกฎเกณฑ์ สถาบัน เป็นการวิเคราะห์อำนาจของความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ที่อยู่เบื้องหลังและรองรับให้กฎเกณฑ์และสถาบันเหล่านี้สามารถกระทำการได้หรือแสดงพลังได้อย่างถูกต้องชอบธรรม แต่ไม่ใช่การดูเพียงภาคปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กฎเกณฑ์อย่างหนึ่ง หรือสถาบันอย่างหนึ่ง หรือผู้เชี่ยวชาญอย่างเดียวเท่านั้นการจะดูระบบความสัมพันธ์อย่างไรนั้น จึงต้องดูที่ภาคปฏิบัติการทั้งหมด เพื่อให้ภาคปฏิบัติการเหล่านี้ที่ถูกกำหนดออกมาและใช้อธิบายเช่นนั้นกลายเป็นความสัมพันธ์จริงระหว่างรัฐกับประชาชน หรือศูนย์กลางกับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ทับซ้อนและซับซ้อน มีลำดับชั้น ที่ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ ไม่ปฏิเสธและปฏิบัติตามเช่นนั้น ว่ามีกระบวนการสร้างขึ้นมาด้วยอำนาจอะไร สร้างขึ้นมาได้อย่างไร และด้วยเหตุผลใด

ผู้วิจัยจะศึกษาโดยให้ความสำคัญที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายประชาชนเป็นหลัก แต่ไม่ใช่สองขั้วความสัมพันธ์อย่างที่คนทั่วไปเข้าใจและดูเพียงแค่นั้น ในงานวิจัยนี้ได้พยายามมองให้ลึกซึ้งถึงตัวความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นภายในระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายประชาชนด้วย เนื่องจากยังมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงและมีระดับของความสัมพันธ์ภายในที่กระทำต่อกัน แม้จะแบ่งออกเป็นฝ่ายแล้ว ความสัมพันธ์ก็ไม่ได้มองเห็นชัดเจนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายของรัฐกับฝ่ายของประชาชน เพราะยังมีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันเองที่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น หรือความสัมพันธ์ของฝ่ายรัฐด้วยกันเองที่เป็นองค์กรของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในมิติของความซับซ้อน เพื่อเผยให้เห็นถึงความแยบยลของการใช้อำนาจ ดังนั้นการจะวิเคราะห์กระบวนการของภาคปฏิบัติการทั้งหลาย จึงไม่ใช่การดูเพียงแค่ว่าเป็นสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา ธรรมดา ๆ อย่างที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ต้องดูไปให้ถึงกระบวนการสถาปนาสถาบัน กฎเกณฑ์นั้นขึ้นมา ว่าใครคือผู้มีอำนาจในการกำหนด กำหนดขึ้นเพื่อเจตจำนงใด โดยมีความรู้และหลักเหตุผลใดอยู่เบื้องหลัง และใครคือผู้รับผลจากการกระทำของภาคปฏิบัติการนั้น ซึ่งจะเป็นตัวบอกถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงได้

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการศึกษาตามแนวทางวงศาวิทยา (genealogy) โดยการวิเคราะห์เพื่อเปิดเผยให้เห็นถึงความแยบยลและซับซ้อนลึกซึ้งของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ว่าผ่านกระบวนการสถาปนาจนกลายมาเป็นความจริงได้อย่างไร เป็นการวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวาทกรรมเพื่อการถอดรหัสและเผยให้เห็นถึงอำนาจของความรู้ทางการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นมาภายใต้อำนาจของอุดมการณ์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อการจัดระเบียบประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย ซึ่งแตกต่างกับวิธีการศึกษาการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการแบบเดิม โดยแนวการสืบสาวของวงศาวิทยาสามารถเผยให้เห็นถึงการใช้อำนาจในมิติที่ไม่ถูกเปิดเผย หรือถูกปิดบังซ่อนเร้นมากกว่าที่จะมองเห็นการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นพัฒนาการต่อเนื่องแบบเส้นตรง การศึกษาแนวนี้ทำให้มองเห็นถึงสิ่งที่เกิดขึ้นและมีอยู่ภายในความสัมพันธ์เชิงประวัติศาสตร์ระหว่างความรู้ ความจริง และอำนาจ ที่บอกถึงที่มาของการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ วิธีการศึกษาตามแนวทางของวงศาวิทยา เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นลักษณะเฉพาะของความแตกต่าง (specific lineages of difference) ที่รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เป็นสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย และดำเนินการสังเคราะห์ชุดต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ (historical series) ที่เป็นยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่น ที่ไม่ต้องการอ้างสถานะของช่วงเวลาที่ต่อเนื่องเป็นลำดับกัน ว่ารัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองมีกระบวนการใช้อำนาจอย่างแยบยลทางการปกครองอย่างไรต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นจนทำให้เกิดเป็นความจริงในรูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับสามารถผนวกรวมผู้คนและพื้นที่ประเทศไว้ได้ทั้งหมด และยังคงดำรงอยู่ได้ในกระบวนการทางการปกครองของไทย

ดังนั้น วิธีดำเนินการวิจัยเพื่อหาคำตอบข้างต้น การวิจัยนี้ได้สืบค้นเพื่อเผยให้เห็นถึงกระบวนการของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองในแต่ละยุคสมัย ที่มุ่งตรงไปยังประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ผ่านการกำหนดอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ที่แฝงไว้ด้วยเจตจำนง การสร้างความรู้และภาคปฏิบัติการที่มีผลต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และมีประสบการณ์ได้ ให้เห็นถึงความซับซ้อน ไม่เปิดเผยและมิได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นปกติธรรมดา โดยไม่ได้ดูแต่เพียงรูปแบบที่มีชื่อที่ปรากฏอยู่เท่านั้น เพื่อให้มองเห็นอำนาจของความรู้และความแยบยลทางปฏิบัติการของอำนาจ และกระบวนการสร้างความจริงให้เกิดเป็นนิยามหรือความหมายของสิ่งที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย โดยผู้วิจัยมีวิธีดำเนินการวิจัยเพื่อตอบคำถามของการวิจัยในแต่ละประเด็น

สนามวาทกรรม และการวิเคราะห์วาทกรรม

โดยที่สนามของวาทกรรม (discursive field) ซึ่งเป็นพื้นที่ทางสังคมที่วาทกรรมได้แสดงอำนาจของภาคปฏิบัติการนั้น เป็นสนามที่วาทกรรมได้ถูกแสดงพลังอำนาจออกมา สนามของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นพื้นที่ที่การปกครองท้องถิ่นได้ถูกสถาปนาให้กลายเป็นความจริงขึ้นมา ผ่านอุดมการณ์ ความรู้ และระบบความสัมพันธ์ ซึ่งไม่ได้มีแต่เพียงพื้นที่ทางกายภาพเท่านั้น แต่ยังมีสภาพที่เป็นพื้นที่ทางสังคมที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นด้วย

การวิเคราะห์**อุดมการณ์ของรัฐ** เป็นการวิเคราะห์ว่าอะไรคืออุดมการณ์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา จนถึงการปกครองท้องถิ่นในสังคมที่เรียกว่าเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตย เป็นการสืบค้นเพื่อเผยให้เห็นว่าใครคือผู้กำหนดอุดมการณ์นั้น ศึกษาถึงความเป็นมาของการสร้างอุดมการณ์อย่างมีกระบวนการ ที่ผู้มีอำนาจในยุคสมัยนั้นมีเจตจำนงของความต้องการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองควบคุมประชาชนและพื้นที่ประเทศเช่นไร จึงสร้างอุดมการณ์เพื่อการปกครองท้องถิ่นเช่นนั้นขึ้นมา เป็นการวิเคราะห์ที่เผยให้เห็นถึงสภาพสังคม และสถานการณ์ ณ ช่วงเวลานั้น ที่ถูกนำมาใช้อ้างเป็นการสร้างพื้นที่ให้เกิดความเชื่อถือและยอมรับในการกำหนดเป็นอุดมการณ์ของรัฐ โดยอุดมการณ์ที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายของรัฐ นโยบายและแผนงานทางการปกครองท้องถิ่น เพื่อการใช้อำนาจในการปกครองและกำหนดเป็นรูปลักษณ์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีกระบวนการอย่างไรที่ทำให้ผู้คนทั่วไปเชื่อถือและให้การยอมรับได้ ซึ่งสิ่งที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์อุดมการณ์ของรัฐ ที่จะก่อให้เกิดเป็นภาคปฏิบัติการต่อไปนั้น โดยตัวของอุดมการณ์แล้วมีความเป็นนามธรรม การจะวิเคราะห์อุดมการณ์จึงต้องดูจากตัวบทที่อุดมการณ์นั้นถูกใช้แสดงออกมา ตั้งแต่เอกสารที่เป็นต้นตอของความคิดที่เป็นเจตจำนงที่แฝงอยู่เบื้องหลังในความต้องการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประชาชนและพื้นที่ประเทศ รวมถึงเอกสารที่บอกถึงการต่อสู้ ความขัดแย้ง การแย่งชิงกันทางความคิดและอำนาจระหว่างกลุ่มคนผู้มีอำนาจกำหนดในแต่ละช่วงเวลา จนสามารถสังเคราะห์กำหนดออกมาเป็นอุดมการณ์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย เช่น พระบรมราชโองการ พระราชหัตถเลขา กฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบายแห่งรัฐ นโยบายการปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง แผนงาน โครงการ รวมถึงรายงานผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ทั้งนี้ตัวบทที่เป็นเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องเผยให้เห็นถึงเจตจำนงที่แท้จริงและแฝงอยู่อันเป็นความต้องการได้มาซึ่งอำนาจ เพื่อการปกครองประชาชนและชุมชนท้องถิ่น แล้วจึงกำหนดเป็นอุดมการณ์ของรัฐเช่นนั้นเพื่อการครอบงำผู้คนทั่วไป โดยการวิเคราะห์จะเป็นการสืบค้น ย้อนรอย เพื่อเผยให้เห็นถึงการปะทะ ประสานกันในเชิงความคิดและ

อำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครอง ด้วยวิธีการและเทคนิค ตลอดจนการอ้างเหตุผลเพื่อให้ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ และเป็นฝ่ายที่เหนือกว่าที่สามารถกำหนดความหมายของการปกครองท้องถิ่น สร้างเป็นวาทกรรมการปกครองหลักให้เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นได้อย่างไร

ส่วนวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม เพื่อเผยให้เห็นถึงเบื้องหลังของอำนาจที่ซับซ้อนภายใต้ปฏิบัติการของวาทกรรม ที่แสดงออกมาในรูปของกระบวนการสร้าง**ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น**ขึ้นมา ทั้งในลักษณะที่เป็นความรู้ของการปกครองประเทศเพื่อสร้างให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้น และความรู้ในลักษณะที่อยู่ภายใต้ความรู้เพื่อการปกครองประเทศ ที่กำหนดสาระภายในหรือการบริหารจัดการของการปกครองท้องถิ่น เป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งสืบค้นให้เห็นถึงที่มาของความรู้ใน 2 ลักษณะ ที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับและสนับสนุนอุดมการณ์ของรัฐเพื่อการปกครองท้องถิ่นอย่างไร เป็นความรู้ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการอ้างเหตุผลของรัฐอย่างไร และมีความแยบยลอย่างไรจนทำให้ประชาชนตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งความรู้นั้น แต่การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นลำพังเพียงการสร้างความรู้ และการอ้างเหตุผลเพื่อที่จะปกครองนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเชื่อและสยบยอมได้ทั้งกายและใจ ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นยังถูกใช้ในรูปของ**สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น**ที่ถูกสร้างขึ้นเป็นสนามวาทกรรม เพื่อเป็นพื้นที่ของการใช้อำนาจ เพื่อการผลิตความรู้ ผลิตผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองขึ้นมา และสนามวาทกรรมที่เป็นสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ประชาชนรับรู้ได้ถึงการมีการปกครองท้องถิ่นขึ้น เป็นสถาบันองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงภาคปฏิบัติการที่เป็นการสร้าง**กฎเกณฑ์ กติกา** เพื่อการควบคุม จัดการกำกับดูแลความคิดและพฤติกรรมของประชาชน เป็นการใช้ภาคปฏิบัติการที่จัดกระทำต่อชีวิตของประชากรอย่างมีศิลปะด้วยกรรมวิธี และเทคนิคการปฏิบัติ การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการทั้งหลายเหล่านี้ จึงต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการสร้างให้เกิดมีขึ้น และถูกใช้เพื่อที่จะแสดงอำนาจได้อย่างแยบยลอย่างไร ซึ่งสิ่งที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการสร้างภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมต่าง ๆ ที่เป็น**ความรู้** เพื่อสถาปนาให้เกิดการปกครองท้องถิ่น และความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลที่เป็นตัวบท อันเป็นที่มาทางความคิดของผู้มีอำนาจในยุคสมัยนั้น ทั้งจากอิทธิพลภายใน และภายนอกประเทศ จนตกผลึกเป็นรูปแบบและลักษณะของการปกครองประเทศ การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานั้น ที่กำหนดเป็น**กฎเกณฑ์ กติกา** และ**สถาบันทางการปกครอง** โดยดูจากบรรดาเอกสารที่เป็นยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี กฎหมายรัฐธรรมนูญ นโยบาย แผนงาน ระเบียบกฎหมาย กฎเกณฑ์ วินัย ประกาศ ข้อบังคับ รายงานการประชุม/สัมมนา และมติที่ประชุม/สัมมนาทางการปกครองทั้งหลาย ตั้งแต่การจัดการปกครองระดับชาติ จนถึงการจัดการปกครองในชุมชนท้องถิ่น ที่

บอกถึงคุณลักษณะในรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นในเรื่องการบริหารงานแบบราชการ การติดต่อประสานงาน การบังคับบัญชา ตลอดจนเอกสารประเภทนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี แผนงาน โครงการ ข้อสั่งการ ตำราวิชาการในสถาบันการศึกษา รวมถึงศาสตร์ทางการปกครอง เช่น รัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการปกครอง มีลักษณะเป็นศาสตร์เฉพาะที่แสดงอำนาจเพื่อที่จะผลิตความรู้ ผลิตผู้เชี่ยวชาญเฉพาะที่เรียกว่า นักปกครองที่ได้รับการศึกษามาเฉพาะกลายเป็นผู้มีอำนาจที่จะพูดถึงเรื่องการปกครอง ที่ถูกนำมาใช้โดยสถาบันทางการปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่ในส่วนกลาง คือ รัฐบาล กระทรวงที่รวมถึงกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการต่าง ๆ กรม กองต่าง ๆ , ในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และในส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในชุมชน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนเอกสารการศึกษาวิจัย และการเคลื่อนไหวรวมตัวกันเรียกร้องของชาวบ้านและกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

การศึกษาจากตัวบทที่เป็นเอกสารนี้ จะช่วยสืบค้น ย้อนรอยไปถึงการก่อรูปของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นชุดต่าง ๆ ในแต่ละยุคสมัย ที่ทำให้การปกครองรูปแบบอื่นถูกจำกัดบดบัง ถูกทำให้ลดความสำคัญ ไม่มีความหมาย หรือเลือนหายไปเลย เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่คนบางกลุ่มให้ดำรงสถานะที่เหนือกว่า และเบียดขับคนบางกลุ่มให้เป็นผู้ปฏิบัติตามทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ทำให้มองเห็นถึงความแยบยลของการกระทำความรุนแรงของอำนาจ ที่มาในรูปแบบของความรู้ จนกลายเป็นความจริงที่เป็นระบบความสัมพันธ์อันเป็นผลของวาทกรรมทางการปกครองท้องถิ่น

สำหรับการวิเคราะห์**ระบบความสัมพันธ์**ระหว่างรัฐกับประชาชน และศูนย์กลางกับท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นโดยภาคปฏิบัติการทางการปกครองทั้งหลายที่รองรับตัวอุดมการณ์ของรัฐเพื่อการปกครองท้องถิ่น เป็นการวิเคราะห์สนามวาทกรรมที่เกิดขึ้นและมีความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับนโยบาย กระทรวง หน่วยงาน องค์กร ความรู้และกฎเกณฑ์ กติกา ซึ่งจะบอกถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอยู่ของรัฐ และประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น จากหลายแง่มุมในมิติต่าง ๆ ที่ต้องมีการวิเคราะห์ทั้งภายในและระดับของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้ด้วย สิ่งที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น นอกจากการวิเคราะห์จากตัวบทข้างต้นแล้ว ก็คือการวิเคราะห์ปฏิบัติการทางวาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง โดยผู้วิจัยจะลงไปสืบค้นจากการสนทนาที่อาศัยวิธีการพูดคุยกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องการปกครองท้องถิ่น เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของชุดภาคปฏิบัติการนั้น ในสนามของวาทกรรม ซึ่งเป็นชุมชนพื้นที่ของวาทกรรมว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อจะทำให้มองเห็นถึงอำนาจของความรู้ ภาคปฏิบัติการ หรืออุดมการณ์ของรัฐทางการปกครองท้องถิ่น ที่ถูกสถาปนาขึ้นมา แสดงให้เห็นถึงอำนาจ การช่วงชิงในการกำหนดความหมาย แล้วถูกทำให้กลายเป็นความจริงของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงต่อประชาชน

และชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นสนามของวาทกรรมที่เกิดมีการปกครองท้องถิ่นขึ้น เป็นประสบการณ์ของคนในชุมชนท้องถิ่นทั้งตัวประชาชนและผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นการศึกษาเพื่อให้เข้าใจและสามารถอธิบายประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้ เพราะลำพังเพียงการวิเคราะห์จากตัวบทอย่างเดียวนั้น ไม่สามารถเข้าถึงการรับรู้ ทัศนะและความรู้สึกของคนในชุมชนได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงปรากฏการณ์ และประสบการณ์ของผู้คนและชุมชนท้องถิ่น ที่มีมิติต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นความรู้ทางการปกครองดั้งเดิม และความรู้ทางการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสียภาษีของประชาชน หรือการติดต่อสัมพันธ์กับผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกับเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเกิดจากกฎเกณฑ์อะไร และด้วยอำนาจของความรู้ใดที่อยู่เบื้องหลังและสร้างความชอบธรรมให้กฎเกณฑ์นั้น

ผู้วิจัยจะได้สืบค้นลงไปที่ตัวประชาชน และชุมชนท้องถิ่น โดยจะเลือกชุมชนศึกษาที่เป็นภาพตัวแทนของสนามวาทกรรม ที่มีความชัดเจนในการดูภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น โดยผู้วิจัยมองว่าการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ไม่ว่าจะเลือกพื้นที่ชุมชนใดก็ตาม จะได้ภาพการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันที่ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากพื้นที่ชุมชนทั่วประเทศส่วนใหญ่ล้วนถูกกระทำด้วยอำนาจเพื่อการปกครองทั้งสิ้น เพราะสาระของพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้ผูกพันกับเรื่องที่ต้องการจะศึกษา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเลือกพื้นที่ใดก็ตามสามารถที่จะตอบคำถามการวิจัยได้เช่นกัน ขอเพียงให้เป็นชุมชนที่ตั้งแต่ในอดีต ชุมชนยังมีสภาพความเป็นชนบท มีผู้นำตามธรรมชาติเป็นผู้ปกครองชุมชน และต่อมามีการกำหนดเป็นเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้านมีชื่อเรียก มีอาณาเขตชัดเจน แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันขึ้นมาเป็นผู้ปกครองตำบล หมู่บ้านตามการบังคับใช้ของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่เข้ามาจัดระเบียบทั้งตัวประชาชน และชุมชนท้องถิ่น รวมถึงผู้ปกครองท้องถิ่นด้วยที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการบังคับบัญชาของสถาบันราชการที่เป็นจังหวัดและอำเภอ จนถึงปัจจุบันที่ชุมชนได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจให้กับประชาชนได้ปกครองตนเอง โดยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในชุมชนท้องถิ่น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการใช้อำนาจการปกครองโดยการสร้างชุดความรู้ เพื่อการปกครองชุดใหม่เข้ามาแทนที่ความรู้ชุดเดิม ที่กระทำผ่านภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องเป็นชุดเดียวกัน เป็นการเลือกพื้นที่ที่มีกระบวนการใช้อำนาจเพื่อการครอบครองและครอบงำประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างแยบยลได้อย่างไร ที่ทำให้ไม่รู้สึกถึงการใช้อำนาจที่กระทำความรุนแรงหรือการบังคับยัดเยียด ทำให้มองเห็นถึงสภาพของชุมชนที่ต้องรองรับการใช้อำนาจการปกครองในรูปลักษณ์ต่าง ๆ อย่างรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม ตามแต่ช่วงเวลา และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

พื้นที่ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกเป็นสนามของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ พื้นที่ตำบลหมู่บ้านและชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในเขตพื้นที่อำเภอทางตอนเหนือของจังหวัดนนทบุรี โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงสภาพความเป็นชนบทกึ่งเมือง ที่มีประวัติการอยู่อาศัยของผู้คนมาเป็นระยะเวลานานแล้ว เป็นชุมชนท้องถิ่นที่ผ่านการจัดตั้งเป็นตำบล หมู่บ้าน มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองพื้นที่ และในเวลาต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้เลือกพื้นที่อื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบความจริงที่ถูกสร้างให้เกิดขึ้นของการใช้อำนาจปกครองของรัฐด้วย

ข้อมูลจากชุมชน ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสนทนาโดยผู้วิจัยจะสร้างแนวคำถามแนวทางกว้าง ๆ ซึ่งแนวคำถามจะยึดถือตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อใช้ในการสนทนากับผู้ให้ตัวบท เพื่อให้เห็นถึงสภาพทั่วไปของชุมชนตั้งแต่อดีตที่เป็นประวัติความเป็นมาของชุมชน การตั้งถิ่นฐานของผู้คน สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ร่วมกันและการทำมาหากินของผู้คนจากผู้อาวุโสของชุมชน และที่สำคัญคือเรื่องราวที่เกี่ยวกับการปกครองประชาชน และชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่วิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครอง และการทำงาน การบริหารงานของผู้ปกครอง รวมถึงความสัมพันธ์กับผู้ปกครองท้องถิ่น หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อเป็นการสืบค้นย้อนรอยแล้วเผยให้เห็นถึงประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทยตามแนวทางของวงศาวิทยา สามารถที่จะตอบคำถามการวิจัยได้อย่างครอบคลุม

การเข้าสู่พื้นที่ที่เป็นสนามของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่มในชุมชน เพื่อชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจการปกครองผ่านรูปลักษณ์ต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงต้องชี้แจง และทำความเข้าใจ เพื่อสร้างการยอมรับให้กับคนในพื้นที่ที่เป็นชุมชนศึกษา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และผู้ปกครองท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อาวุโส อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และชาวบ้านในชุมชน โดยเริ่มต้นด้วยการแนะนำตัวของผู้วิจัย และเพื่อนร่วมรุ่นการศึกษาปริญญาเอก สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ รวมทั้งสิ้น 7 คน บอกถึงความเป็นมาของการศึกษาวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา และเปิดโอกาสให้มีการซักถามพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อสงสัย ที่อาจนำมาซึ่งความไม่สบายใจในการสนทนาตามแนวคำถาม ซึ่งจะช่วยให้เกิดความคุ้นเคย และสร้างความสัมพันธ์อันดี เกิดความไว้วางใจระหว่างกัน และกล้าที่จะพูดคุยและบอกถึงประสบการณ์จริง และความรู้สึก ความคิดเห็นที่เป็นอิสระของตนเอง

แต่ก่อนที่ผู้วิจัยจะใช้แนวคำถามในการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในชุมชนที่เลือกแล้ว ผู้วิจัยจะทำการทดลองใช้แนวคำถามที่จัดทำไว้แล้วก่อน จนมั่นใจในตัวคำถามและคำตอบที่ได้รับ ว่าได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เช่น เมื่อฟังคำถามแล้วผู้ตอบสามารถเข้าใจคำถามได้ตรงกัน ไม่สับสน หรือเข้าใจผิดเป็นคนละประเด็น โดยคำถามส่วนใหญ่จะเปิดกว้างให้ผู้ตอบได้แสดงความรู้สึก ความคิดเห็น ตลอดจนสามารถวิพากษ์ วิจารณ์ได้โดยอิสระ จากนั้นผู้วิจัยได้เลือก**ผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบความสัมพันธ์**นี้ ได้แก่ ชาวบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อาวุโส อดีตผู้ปกครองชุมชนที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติ อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ ตั้งแต่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รวมจำนวน 27 คน ดังต่อไปนี้

ลำดับที่	**เพศ**	**อายุ (ปี)**
1. กำนัน	ชาย	54
2. ผู้ใหญ่บ้าน	ชาย	55
3. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	ชาย	45
4. อดีตผู้ใหญ่บ้าน	ชาย	43
5. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	40
6. กำนัน	ชาย	48
7. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	41
8. ประชาชน	ชาย	70
9. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	39
10. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	50
11. ปลัดอำเภอ	ชาย	35
12. นายอำเภอ	ชาย	54
13. กำนัน	ชาย	50
14. ปลัดอำเภออาวุโส	ชาย	35
15. ผู้ใหญ่บ้าน	ชาย	45
16. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	36
17. เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล	หญิง	33

18. นายอำเภอ	ชาย	48
19. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	หญิง	35
20. ข้าราชการกรมการปกครอง	ชาย	48
21. ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	ชาย	45
22. ประชาชน	ชาย	82
23. ประชาชน	ชาย	58
24. อดีตผู้ใหญ่บ้าน	ชาย	86
25. อดีตประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล	ชาย	56
26. อดีตสมาชิกสภาจังหวัด	ชาย	53
27. อดีตกำนัน	ชาย	72

ต่อจากนั้นผู้วิจัยจะใช้**การวิเคราะห์วาทกรรม** (discourse analysis) จากการสนทนาในชุมชนที่เป็นพื้นที่สนามของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น โดยผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเทปการสนทนา แล้วจึงนำมาถอดเทปแบบคำต่อคำ เพื่อพิจารณาว่าจะต้องเก็บข้อมูลส่วนใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ซึ่งจะดำเนินการต่อไปจนกว่าข้อมูลจะมีความสมบูรณ์ครอบคลุมเรื่องราวหรือสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการ และเห็นถึงความลึกซึ้ง ซับซ้อนและแยบยล สามารถที่จะตอบคำถามการวิจัยได้ เพราะมองเห็นถึงแง่มุมที่หลากหลายของกระบวนการภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ที่เข้ามาจัดกระทำอย่างแยบยล สร้างให้เกิดเป็นความจริงและมีผลโดยตรงกับประชาชน ผู้ปกครองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วจึงนำสิ่งที่ได้จากการสนทนานั้นมาวิเคราะห์ควบคู่กับการวิเคราะห์ตัวบทข้างต้น แยกเป็นชุดในเรื่องต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิด ทฤษฎีให้เห็นถึงยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัย

เมื่อผู้วิจัยได้ดำเนินการตามแนวทางวาทกรรมแล้ว ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิจัยเพื่อตอบคำถามการวิจัย โดยกำหนดแบบแผนการเสนอรายงานการวิจัยเป็นลำดับ ดังนี้

1) บทนำ

2) แนวคิด ทฤษฎี และกรอบแนวคิดในการวิจัย

3) วิธีดำเนินการวิจัย

4) อุดมการณ์และเจตจำนงแห่งรัฐ กับการสร้างความรู้และเหตุผล เพื่อการปกครองท้องถิ่น

5) ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย

6) ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ยุคสมัยรัฐชาติ

7) การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อผดุงอำนาจรัฐส่วนกลาง

8) ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ยุคสมัยการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ

9) ความจริงที่ปรากฏของหมู่บ้าน ตำบล

10) ว่าด้วยการเปิดพื้นที่ใหม่ให้ชุมชน

บทที่ 4
อุดมการณ์และเจตจำนงแห่งรัฐ
กับการสร้างความรู้และเหตุผลเพื่อการปกครองท้องถิ่น

ภายใต้ระบบคุณค่าและระบบอำนาจ ได้สร้างสิ่งที่เรียกว่า "อุดมการณ์" ขึ้นมา การให้คุณค่าได้กลายมาเป็นกฎเกณฑ์หรือจารีตในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมหรือระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง การปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างหรือสถาปนา (constitue) ขึ้นมาให้เป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญ จำเป็น และเป็นรากฐานของการปกครองประเทศ ทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบประชาธิปไตย จนกลายเป็นวาทกรรมหลักในการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งผลของวาท-กรรมการปกครองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการใช้อำนาจควบคุม จัดการกิจกรรมหลากหลายทางการปกครองที่เกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นได้ถูกทำให้เชื่อว่าได้ทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าให้กับการปกครองประเทศ เพื่อพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งของอำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง หรือความเป็นประชาธิปไตยของชาติในปัจจุบัน โดยการสร้างความรู้ (knowledge) เพื่อการปกครองท้องถิ่น ด้วยความรู้เป็นผลผลิตอันเกิดจากความต้องการของมนุษย์ที่จะจัดระเบียบสรรพ-สิ่ง ให้เป็นระบบเพื่อให้สามารถจัดการควบคุมสิ่งต่าง ๆ ตอบสนองต่อเจตจำนงหรือความต้องการของตนเอง หรือของกลุ่มซึ่งมีเจตจำนงร่วมกัน (นภาภรณ์ หะวานนท์.2546 : 2-1) ผ่านสถาบัน (institution) ที่เกี่ยวข้องทั้งในรัฐศูนย์กลาง สถาบันในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ผ่านการสร้างผู้เชี่ยวชาญ (specialist) เข้ามาควบคุมจัดการตามความสามารถพิเศษของผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้น ตั้งแต่นักการเมืองระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นมิติของการใช้อำนาจและความรุนแรงเข้าไปจัดระเบียบประชาชนและชุมชนท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ ภายใต้กฎเกณฑ์กติกา (discipline) ของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ที่ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย ที่จะสร้างความมั่นคงและเป็นรากฐานที่สำคัญจำเป็นของการปกครองประเทศ

การจะวิเคราะห์เพื่อสืบค้นให้เห็นถึงกระบวนการทางวาทกรรมที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นถูกสถาปนาขึ้นในสังคมไทย และทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิมของชุมชนหรือรูปแบบอื่นถูกเบียดขับปิดกั้น ไม่ได้รับการยอมรับนั้น ผู้วิจัยจะใช้การวิเคราะห์ผ่านตัวอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการปกครองที่แฝงอยู่เบื้องหลังของผู้มีอำนาจในการกำหนดการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา สร้างเป็นความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่นและเผยตัวออกมาในรูปของภาคปฏิบัติการของวาทกรรม ที่กำหนดเป็นระบบความสัมพันธ์คือสิ่งที่ปรากฏเป็นจริงระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างศูนย์กลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งการ

ศึกษาวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นตามแนววงศาวิทยาเป็นการเน้นไปที่การสร้างอุดมการณ์อย่างมีเจตจำนงเพื่อการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจที่ศูนย์กลาง โดยมีความรู้เป็นตัวรองรับ กำหนดเป็นภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ คือ กฎ-เกณฑ์ กติกา กลไก เทคนิควิทยาการ สถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ ที่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นชุดหนึ่ง ๆ ในแต่ละยุคสมัย เพื่อสืบหาร่องรอยขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่หลากหลาย จนผสานกันและเผยให้เห็นถึงที่มาของระบบ และกระบวนการสร้างความหมาย เอกลักษณ์หรือตัวตนของการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลงหรือเลือนหายไปของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น และวาทกรรมอื่น ๆ ที่ถูกบดบังหรือถูกกีดกันออกไป จากบทบาทหรือลักษณะในรายละเอียดของภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่จริงในสังคมแต่ละยุคสมัย ว่ามีการปะทะประสานกัน จนเกิดเป็นวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ดำรงสถานะ และมีผลกระทบต่อผู้คน จนเป็นวาทกรรมหลักที่ได้รับการยอมรับมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยอย่างไร

การที่คนจะเชื่อและยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นที่เป็นความจริงเกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ดีเหมาะสมก็โดยการสร้างความรู้ขึ้นมาให้คนเชื่อเช่นนั้น ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาหลังจากมีอุดมการณ์แล้ว ความรู้ก็คือผลผลิตที่เกิดจากอุดมการณ์เป็นความรู้ที่ไปสร้างความชอบธรรมให้กับอุดมการณ์ของรัฐ เป็นความรู้ที่ไปรองรับตัวอุดมการณ์ เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ การที่จะพูดถึงอุดมการณ์ก็ด้วยการนำเอาความรู้มาวิเคราะห์ในฐานะที่เป็นตัวสะท้อนเจตจำนงหรือตัวอุดมการณ์ ในฐานะทางวาทกรรมความรู้จึงเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งของอุดมการณ์หรือเป็นคนละขั้นตอนของอุดมการณ์ การวิเคราะห์กระบวนการสร้างความรู้จึงเป็นสิ่งสำคัญว่าผู้สร้างมีเจตจำนงใดแฝงอยู่เบื้องหลังว่าต้องการให้เกิดสิ่งใด (will to power) เมื่ออุดม-การณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงของรัฐเพื่อการปกครองในแต่ละช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไป ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมและรองรับตัวอุดมการณ์ ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย เป็นความรู้ที่สร้างให้เกิดการยอมรับในรูปแบบหรือตัวการปกครองท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา ที่ทำให้ประชาชนเชื่อถือและปฏิบัติตามในเหตุผลที่รัฐใช้อ้างเพื่อการปกครองประชาชนและชุมชนท้องถิ่น การที่รัฐหรือผู้ปกครองจะสามารถคงไว้ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐได้ รัฐต้องสร้างและผลิตความรู้ ผ่านภาคปฏิบัติการของความรู้ เพื่อให้สามารถนำความรู้นั้นไปใช้แสดงพลังอำนาจให้เป็นจริงได้ โดยการผลิตความรู้ผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่ไปสร้างให้เกิดผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ก็จะถูกปลูกฝังหรือให้การฝึกอบรม เพื่อรับเอาความรู้มาปฏิบัติการให้เกิดเป็นจริงขึ้นในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ความรู้จึงมีหน้าที่สร้างความจริง ให้เกิดผลต่อประชาชนได้จริงว่าการปกครองท้องถิ่นที่รัฐกำหนดขึ้นนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ความรู้ที่กระทำผ่านภาคปฏิบัติการ

เหล่านี้จะทำให้ประชาชนเชื่อและรับรู้ได้จากการสร้างความจริง เป็นความรู้ที่มากำกับกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน และผู้เชี่ยวชาญทางการปกครอง ที่ทำให้กฎเกณฑ์ สถาบันและผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายสามารถทำงานให้กับความรู้ได้ ปฏิบัติการจริงที่ถูกสร้างขึ้นจึงเป็นการทำหน้าที่ในนามร่างทรงของความรู้ ในนามอุดมการณ์ของความรู้ ความรู้จึงมีพลังอำนาจที่สามารถกำกับให้ปฏิบัติการเหล่านี้สามารถทำหน้าที่รับใช้ความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้คนเชื่อถือ ยอมรับและปฏิบัติตามอย่างไม่โต้เถียง เพราะลำพังเพียงความรู้หากปรากฏอยู่ในตำราหรือหนังสือโดยที่ไม่มีภาคปฏิบัติการรองรับ ความรู้เหล่านั้นก็ปราศจากพลังอำนาจหรือไม่มีพลังเพียงพอที่จะไปสร้างความจริงทางการปกครองท้องถิ่นให้คนเห็นคล้อยตามได้ ซึ่งทุกยุคสมัยก็เป็นเช่นนี้ที่ต้องมีการผลิตซ้ำความรู้ การที่จะทำให้อุดมการณ์และเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการปกครองท้องถิ่นสืบทอดได้ ตัวความรู้เองก็ต้องมีการสืบทอดด้วย โดยการผลิตซ้ำความรู้เพื่อเป็นการเผยแพร่ตัวอุดมการณ์นี้ให้กับคนรุ่นต่อไปเรื่อย ๆ ซึ่งอาจจะผ่านตัวระบบการศึกษาที่เป็นกระบวนการผลิตที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ที่ทำให้คนคิดแบบนี้และทำแบบนี้ คือแบบที่รัฐกำหนดและต้องการได้ เช่น การให้การศึกษาในแบบเรียนของวิชาหน้าที่พลเมือง ที่ปรากฏให้ทุกหลักสูตรทุกระดับการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา การผลิตซ้ำเหล่านี้ถือเป็นภาคปฏิบัติการของความรู้ที่ทำให้คนในรัฐทุกระดับรับรู้และยอมรับตัวความรู้นี้

การวิเคราะห์ความรู้ในฐานะที่ถูกสร้างขึ้นมาของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยในงานวิจัยนี้ ว่าถูกทำให้กลายเป็นความจริง/สัจจะได้อย่างไร จึงเป็นการเผยให้เห็นถึงกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้อุดมการณ์ของรัฐเพื่อรองรับเจตจำนงของรัฐได้ เป็นการเผยให้เห็นอำนาจของความรู้ที่เป็นกระบวนการจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ให้เป็นระเบียบ ทำให้คนเชื่อและยอมรับการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนั้นได้ หรือเป็นด้วยภาคปฏิบัติการของความรู้ ซึ่งรูปแบบหนึ่งของแรงขับตามความมั่นหมายในความรู้ (will to knowledge) และการสถาปนาความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ก็คือความมั่นหมายในอำนาจเพื่อการปกครองประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาในแต่ละยุคสมัยจึงเป็นกิจกรรมที่มีอำนาจแฝงเร้นอยู่ในตัวเองเสมอ

การศึกษากระบวนการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นตามแนววงศาวิทยา จึงพิจารณาจากอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐและการสร้างความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นชุดหนึ่ง ๆ ของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจเพื่อการครอบงำผ่านเทคนิควิทยาการต่าง ๆ เพื่อเข้าไปกำหนดให้เกิดเป็นวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ในแต่ละยุคสมัยและได้รับการยอมรับจากคนทั่วไป การศึกษาในบทนี้จึงพยายามแสดงให้เห็นถึงที่มาของชุดอุดมการณ์และความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพื่อตอบสนองเจตจำนงของผู้มีอำนาจกำหนดในแต่ละยุคสมัย เมื่อเจตจำนงแห่งรัฐเปลี่ยนแปลงไป ภาค-

ปฏิบัติการที่เป็นชุดความรู้ กฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน การใช้อำนาจก็ย่อมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยการนำเสนอการแบ่งยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา เป็นการพิจารณาจากความจริงทางการปกครองที่ถูกสร้างให้เกิดขึ้นจริงในชุมชนท้องถิ่นว่าที่ผ่านมานั้น มีความจริงที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกี่ยุคสมัย ซึ่งการวิเคราะห์ตัวอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงที่รัฐมุ่งหวังเพื่อการปกครองท้องถิ่นนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งช่วงของการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ยุคสมัยหลัก ๆ โดย**ยุคสมัยแรก**เป็นยุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้า และมูลนาย **ยุคสมัยที่สอง**เป็นยุคสมัยแห่งการปกครองแบบรัฐชาติ และ**ยุคสมัยที่สาม**เป็นยุคสมัยแห่งการใช้ท้องถิ่นมาเป็นฐานของอำนาจรัฐ เมื่อมีการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น

1. ยุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้า และมูลนาย

1.1 อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐ เพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากไพร่ฟ้า

จากอุดมการณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้คนหรือกลุ่มคนในสังคมมีความคิด ความเข้าใจและความเชื่อร่วมกัน ซึ่งเชื่อกันว่าจะช่วยให้สังคมส่วนรวมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เสริมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการสร้างความเชื่อเพื่อให้เกิดการยอมรับในระบบการปกครองไม่ว่าจะออกมาในรูปแบบใด ล้วนแฝงไว้ด้วยเจตจำนงของรัฐอยู่เบื้องหลังเสมอว่าแท้ที่จริงแล้วรัฐหรือผู้ปกครองต้องการให้เกิดสิ่งใดขึ้น การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะถูกใช้อย่างมีเป้าหมายด้วยเทคนิควิทยาการที่แยบยล เพื่อสร้างอัตลักษณ์หรือตัวตนของการปกครองแห่งยุคสมัยนั้นขึ้นมา ที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดซึ่งรวมทั้งในรูปแบบและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุผลภายใต้อุดมการณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นในยุคสมัยนั้น กลายเป็นแนวทางเพื่อการปกครองประเทศที่ปรากฏเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ผู้คนและชุมชนท้องถิ่น ต่างก็ยอมรับและสยบยอมกับความรู้และเทคนิควิธีการต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นจากอุดมการณ์ของรัฐ อุดมการณ์จึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้สูงสุดเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายซึ่งเป็นเจตจำนงแห่งรัฐ การจะพิจารณาถึงเจตจำนงของผู้กำหนดจึงต้องดูจากสิ่งที่เป็นตัวแทนในสิ่งที่รัฐพูดหรือแสดงออกมาในวาระและโอกาสต่าง ๆ ความจริงหรือสัจจะที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงแห่งรัฐในยุคสมัยนั้น

รูปแบบการปกครองในยุคสมัยของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เป็นระบบศักดินา ตั้งแต่อดีตครั้งกรุงศรีอยุธยาสืบเนื่องมาจนถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ยกความเป็นพระมหากษัตริย์ขึ้นสูงสุดเหนือสิ่งอื่นใดในแผ่นดิน ประชาชนเป็นได้แค่เพียงไพร่ทาสของฟ้าหรือข้าของแผ่นดินเท่านั้น จากอุดมการณ์สูงสุดที่ยึดมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์ได้นำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อการปกครองในสมัยนั้นให้รวมศูนย์อำนาจ

การปกครอง บังคับบัญชาจากศูนย์กลางแห่งเดียวคือองค์พระมหากษัตริย์ที่มีการบังคับใช้อย่างเบ็ดเสร็จกับทุกคนทุกพื้นที่ด้วยความเสมอหน้ากัน อันมีความหมายได้ถึงว่า สิ่งที่รัฐโดยพระมหากษัตริย์กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้คนปฏิบัตินั้น ทุกคนต้องปฏิบัติเหมือนกันหมด ทำให้มองเห็นถึงการใช้อำนาจปกครองเพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงแห่งรัฐหรือผู้ปกครองในยุคสมัยนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น และการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์เอาจากผู้คนทั่วไป ด้วยการควบคุมความรุนแรงและปราบปรามอำนาจท้องถิ่น เพื่อความคงอยู่ของตัวรัฐเองหรืออำนาจของผู้ปกครอง โดยรัฐมีเจตจำนงว่าเมื่อดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้แล้ว อำนาจท้องถิ่นก็จะถูกทำลายให้หมดสิ้นไปด้วย

ผู้คนในยุคสมัยนั้นจึงถูกทำให้เป็นทรัพยากรกำลังคน (human resource) ที่สำคัญของรัฐ ทั้งในเชิงแรงงาน กำลังการป้องกันและกำลังรบของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ที่แฝงไว้ด้วยเจตจำนงเพื่อการปกครองผู้คนและชุมชนท้องถิ่นของรัฐ ด้วยความต้องการที่จะเอาทรัพย์สิน ผลประโยชน์หรือสิ่งที่ผลิตได้จากไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน รวมถึงกำลังแรงงานคนมาเป็นของรัฐหรือผู้ปกครอง เพื่อเป็นการป้องกันการรุกรานจากชาติอื่น และทำการผลิตสร้างความมั่งคั่งให้กับรัฐหรือผู้ปกครอง ซึ่งลักษณะการปกครองที่ประชาชนเป็นไพร่ทาส ขาดเสรีภาพเช่นนี้ ก็คือการปกครองแบบเมืองขึ้น (colonial local government) คนในท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงแต่รับฟัง รับคำสั่ง และปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านั้น (J. Fesler . 1965 :543) และด้วยเจตจำนงเพื่อสร้างความมั่งคั่งของรัฐ คือการที่รัฐให้ประชาชนมีสิทธิทำมาหากินเหนือที่ดิน เพื่อที่รัฐจะได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บภาษี การส่งส่วยและผลผลิต ในขณะที่ราษฎรก็ได้ผลผลิตจากการทำกิน จนถึงการอยู่อาศัยเป็นครอบครัวและชุมชน นอกจากนั้นผู้ปกครองยังสามารถหารายได้เข้ารัฐโดยการอนุญาตให้ผู้ที่จะเข้าเวรการถูกเกณฑ์แรงงานจ่ายเป็นเงินแทนการทำราชการได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นได้ถึงปฏิบัติการทางอำนาจที่พลิกผันไปตามแแนวทางที่สนองประโยชน์กับรัฐหรือผู้ปกครองล้วนถูกสร้างให้เกิดการยอมรับว่ามีความชอบธรรมแล้ว และผู้คนต้องปฏิบัติตามนั้น

ปัจจุบันอุดมการณ์ของรัฐเพื่อการหาประโยชน์จากประชาชนผ่านระบบไพร่ยังคงมีการสืบทอดเรื่อยมาในสังคมไทย แต่เป็นไพร่ในอีกลักษณะหนึ่งที่เรียกว่า **"ระบบอุปถัมภ์"** ที่คนในสังคมรวมทั้งในชุมชนท้องถิ่นจะประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์หรือผู้ให้การอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจที่ศูนย์กลาง มีอำนาจที่สามารถต่อรองกับศูนย์กลางได้กลายเป็นผู้ที่มีบารมีและนำเอาอำนาจที่ได้รับนั้นไปสร้างระบบอุปถัมภ์ที่ตนเองเป็นผู้นำในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะนี้ก็เหมือนกับสมัยศักดินาแบบเก่า ที่มีไพร่อยู่ภายใต้การรับใช้ปกครองดูแล แต่เปลี่ยนไพร่มาเป็นผู้รับการอุปถัมภ์หรือผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ ให้ได้รับการคุ้มกันและการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รัฐในยุคสมัยปัจจุบันจึงยังคงใช้ประโยชน์จากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นผู้นำในพื้นที่ ที่ทำตัวเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นเครื่องมือและ

กลไกของรัฐไปสู่ประชาชน เพื่อสนองเจตจำนงของรัฐที่ศูนย์กลาง ดังนั้นอุดมการณ์ของรัฐที่มีการใช้อำนาจผ่านระบบไพร่จึงยังไม่หมดไป แม้ว่ากาลเวลาจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม ลักษณะของยุคสมัยไพร่ฟ้าหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยไพร่ฟ้าก็ยังคงดำรงอยู่ในยุคสมัยปัจจุบัน โลกทรรศน์หรือความจริงของระบบไพร่แบบเก่าในลักษณะของระบบอุปถัมภ์แบบใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นมา จึงไม่แตกต่างกันและจัดเป็นยุคสมัยไพร่ฟ้าของความจริงที่เกิดเป็นระบบความสัมพันธ์ในลักษณะแบบเดียวกัน จะแตกต่างกันก็ตรงที่ในสมัยก่อน มีรูปแบบโครงสร้างที่เป็นทางการรองรับระบบไพร่ทาส โดยมีกฎหมายมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่บอกว่าไพร่ทาสต้องขึ้นกับนาย แต่ในปัจจุบันนี้ไม่ได้มีกฎหมายรองรับชัดเจน มีแต่ค่านิยมประเพณี ความเชื่อที่ว่า นายที่ดีต้องรัก ปกป้อง และดูแลลูกน้องเวลาที่ลูกน้องเดือดร้อน รวมทั้งลูกน้องที่ดีก็ต้องจงรักภักดีและซื่อสัตย์กับนาย ต้องมารับใช้นาย โดยไม่มีใครไปบังคับ แต่สาระและเนื้อหาในการสร้างความจริงความเป็นระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง เป็นชุดความรู้ที่ว่าด้วยเรื่องการตอบแทนบุญคุณและความจงรักภักดีต่อกัน เป็นกฎเกณฑ์ที่มีวิธีการมาจัดระเบียบการกำหนดชุดความจริงเดียวกันเป็นชุดที่ว่าด้วยเรื่องของการมีพวกพ้อง ในสมัยปัจจุบันจึงมีวาทกรรมย่อยที่ซ่อนอยู่ในวาทกรรมหลักของการปกครองบนพื้นฐานประชาธิปไตยด้วย

ดังนั้น เมื่อมองการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ในฐานะที่เป็นวาทกรรม ที่ถูกสร้างให้กลายเป็นความจริงขึ้นมา การศึกษาเพื่อเผยให้เห็นว่าความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ โดยมองผ่านอุดมการณ์ของรัฐในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐ อุดมการณ์จึงไม่ใช่สิ่งที่บริสุทธิ์สูงสุดหรือถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นปกติธรรมดา แต่แฝงไว้ด้วยเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง ที่มุ่งจะแสวงหาผลประโยชน์เอาจากไพร่ฟ้า และเมื่อรัฐหรือผู้ปกครองมีเจตจำนงเพื่อการครอบครองทรัพย์สิน และเก็บเกี่ยวผลประโยชน์มาจากผู้คน รัฐจึงต้องมีวิธีการดำเนินงานที่แยบยลเป็นการใช้อำนาจที่จะเข้าไปครอบงำผู้คน เพื่อที่จะให้รัฐหรือผู้ปกครองดำรงอยู่ในอำนาจแห่งความเป็นรัฐหรือผู้ปกครองดังเดิมได้ และสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยจากทรัพยากรที่ได้มาจากผู้คนทั่วไป ไปใช้เพื่อการรักษาอำนาจของตนเองได้อย่างต่อเนื่องไม่สิ้นสุด นั่นก็หมายถึงการทำให้รัฐดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน รัฐจึงต้องสร้างชุดความรู้เพื่อการปกครองผู้คนและพื้นที่ขึ้นมารองรับให้สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐในยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย

1.2 ความรู้และเหตุผล เพื่อการแบ่งแยกคนให้มีความแตกต่าง

เมื่อรัฐหรือผู้ปกครองได้สร้างอุดมการณ์ขึ้นมาด้วยเจตจำนงเพื่อการหาประโยชน์จากการทำมาหากินของผู้คนที่เป็นไพร่และทาสในรูปของผลผลิต ส่วนแบ่งและการชักส่วนผลได้ในรูปของส่วยสาอากรหรือการได้กำลังแรงงานของไพร่ทาสมารับใช้เพื่อการผลิตและก่อสร้างสาธารณประโยชน์ของหลวงและมูล

นายเอง รวมทั้งการเป็นกำลังรบในยามศึกสงคราม แต่ความมุ่งหมายให้ได้มาซึ่งอำนาจเหล่านี้ ลำพังการใช้กำลังอำนาจตรงเข้าบังคับผู้คนคงจะไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐหรือผู้ปกครองในสมัยนั้นจึงใช้เทคนิควิทยาการที่มุ่งหมายในเรื่องความรู้ ก็คือการสร้างความรู้ขึ้นมารองรับ เพื่อให้ได้รับอำนาจในการหาประโยชน์จากผู้คนอย่างไม่ถูกต่อต้านขัดขืน แต่หากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นให้ผู้คนต้องรับใช้หลวงหรือมูลนายหรือต้องแบ่งปันผลผลิตส่วนเกินของผู้คนให้แก่เจ้านายนั้น ปราศจากการยอมรับความรู้ในเรื่องนั้นที่สร้างขึ้นมารองรับแล้ว กฎเกณฑ์เหล่านี้ย่อมไม่สามารถทำงานให้เกิดการปฏิบัติตามได้ เพราะตัวความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นนี้จะไปสะท้อนซึ่งเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองอันเป็นเป้าหมายสูงสุด

การสร้างให้เกิดเป็นความรู้มารองรับเพื่อการจัดระเบียบสรรพสิ่งให้เกิดเป็นความจริงขึ้นมา ด้วยรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งการสร้างความรู้เพื่อการจัดระบอบความจริงทางการปกครองในยุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้าและมูลนาย ที่กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ กติกา สถาบันและผู้เชี่ยวชาญที่สนองรับต่อเจตจำนงแห่งรัฐในยุคสมัยนั้น ที่ต้องการเอาผลประโยชน์มาจากผู้คนที่เป็นไพร่ทาสในรูปแบบต่าง ๆ เป็นชุดความรู้ที่เป็นรากฐานสร้างให้เกิดการแบ่งแยกและบอกถึงความแตกต่าง จนคนเชื่อถึงความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความรู้ที่เกี่ยวกับ**ผู้ทรงอำนาจในการปกครอง**ได้รองรับและสนับสนุนอุดมการณ์สูงสุดที่ยึดมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์ ว่ามีที่มาจากไหน ด้วยสาระของความรู้อะไรที่ทำให้ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จขึ้นมา เป็นความรู้ที่เกี่ยวกับ**ระบบศักดินา** ด้วยสาระของความรู้ที่ส่งผลถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง ชนชั้นศักดินากับราษฎร หรือการที่ผู้คนต้องมา**พึ่งพิงรัฐ ต้องมารับใช้รัฐ ทำให้มองไม่เห็นถึงอภิสิทธิ์ของผู้ปกครองชนชั้นศักดินา** ที่มองไม่เห็นถึงความรุนแรงของการใช้อำนาจ แต่กลับเป็นสิ่งที่ผู้คนยอมรับถึงความชอบธรรมที่กระทำผ่านบนฐานของความรู้และความรู้ที่เกี่ยวกับ**ระบบไพร่-ทาส** ที่เป็นสาระของความรู้การแบ่งแยกคนออกเป็นกลุ่มพวกชนชั้นล่างอย่างชัดเจน ซึ่งมีรายละเอียดในสาระของความรู้ ดังนี้

1.2.1 ความรู้ที่เกี่ยวกับผู้ทรงอำนาจในการปกครอง

การสร้างความรู้สำคัญในยุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้าและมูลนาย ที่ชี้ให้เห็นว่าคนในสังคมนี้มีความแตกต่างกันและไม่เท่าเทียมกัน นำมาซึ่งความแตกต่างของความชอบธรรมการได้รับอำนาจ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคนในสังคมอันเป็นเจตจำนงของความรู้ การปกครองของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจการปกครองสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในแผ่นดิน มีสิทธิ์ขาดในการเป็นเจ้าชีวิตของผู้คนทั่วไป ความรู้เกี่ยวกับความเป็นผู้ทรงอำนาจนี้ ได้รองรับและสนับสนุนอุดมการณ์สูงสุดที่ยึดมั่นในสถาบันพระมหา-

กษัตริย์ ปรากฏออกมาในรูปของหลักศาสนาหรือความเชื่อตามลัทธิพราหมณ์ที่เข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในราชสำนัก ในแง่พิธีกรรมต่าง ๆ กำหนดการใช้ราชาศัพท์ การสร้างธรรมเนียมปฏิบัติ การแต่งกาย เครื่องประดับต่าง ๆ การพูดจา การตั้งชื่อ ตลอดจนข้อห้ามและพระราชพิธีต่าง ๆ ได้สร้างให้เกิดความจริงที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครองที่ปรากฏในทุกด้านทั้งในยามเสด็จไปที่ใดหรือประทับอยู่ ณ แห่งใด ที่ไปสร้างระบอบความจริงถึงความศักดิ์สิทธิ์ของผู้ปกครอง เป็นอำนาจของความรู้เพื่อเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ ความเชื่อถือ เชิดชูผู้ทรงอำนาจและความเกรงกลัวในสายตาของสามัญชนที่มีต่อสถาบันผู้ปกครอง ด้วยอำนาจแห่งความรู้ที่ไปสร้างความศักดิ์สิทธิ์นี้ ทำให้เกิดบุญญาบารมี เดชานุภาพ อำนาจราชศักดิ์ตามมา ที่ไม่มีในบุคคลธรรมดา

ความเชื่อและลัทธิทางศาสนาตั้งแต่ครั้งอดีตที่บอกแก่ผู้คนว่า เทพคือสิ่งที่อยู่เหนือหรือสูงกว่าความเป็นมนุษย์สามัญชนคนธรรมดา และคนทั่วไปก็เชื่อว่าเทพมีจริงนี่คือชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นและถูกถ่ายทอด สั่งสมไปสู่ผู้คนจนทำให้คนเชื่อเช่นนั้น และยังเชื่อต่อไปว่า ผู้ที่ได้รับอาณัติมาจากสวรรค์เชื่อมกับเทพได้ ก็คือ พระมหากษัตริย์ที่เป็นดั่งสมมติเทพอวตารลงมาปกครองอาณาประชาราษฎร์ ที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดาสามัญ หรือความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์ที่ว่า ผู้ที่มีความดีพิเศษนั้น ย่อมไม่มีในหมู่มนุษย์ทั่ว ๆ ไป จะต้องเป็นผู้แบ่งภาคมาจากพระเป็นเจ้าพระองค์ใดพระองค์หนึ่ง จึงเชื่อได้โดยทั่วไปในทางพันธุกรรมและได้อบรมมาดี เป็นเหตุให้เจ้านายผู้ใหญ่และเสนาบดีสมณะพราหมณาจารย์ผู้มีหน้าที่ เชิญเสด็จขึ้นเสวยราชย์ต่อมา (หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล. 2546 : 142-143) เมื่อผู้คนได้ยอมรับความจริงของการมีชีวิตอยู่ในสังคมนี้ที่ต้องมีผู้ปกครอง และทุกคนผู้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรอยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารต้องอยู่ภายใต้พระราชอำนาจ ความรู้นี้จึงถูกรับรู้และยอมรับถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ถูกสร้างให้เป็นความรู้ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ความรู้ชุดนี้จึงเป็นความรู้ที่อยู่บนฐานของการยึดมั่นที่ใช้ความเชื่อและความศรัทธาเป็นหลักค่อนข้างมาก ที่ไม่ได้อยู่บนฐานของวิทยาศาสตร์ที่ยึดเหตุผลเป็นหลักชัดเจนซึ่งต้องการการพิสูจน์ ที่ได้ยกสถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครองให้ดำรงตนอยู่ในสถานะของสมมติเทพ ซึ่งสะสมบุญบารมีมามากมายในอดีตชาติ จึงทำให้มีลักษณะพิเศษ ที่มีอภิสิทธิ์เหนือกว่าประชาชนทั่วไป การใช้ศาสตร์แห่งความรู้ในแง่ที่เป็นศาสนาและความเชื่อความศรัทธานั้น ได้กลายเป็นเครื่องมือในการกล่อมเกลาให้คนอยู่ในกรอบของศีลธรรม กระทำแต่ความดี มีความซื่อสัตย์สุจริต กตัญญูรู้คุณคนที่มีพระคุณ รู้คุณแผ่นดินที่อยู่อาศัยและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ เพื่อสร้างให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม เป็นการคงไว้ซึ่งการยอมรับและเคารพนับถือต่อผู้ทรงอำนาจในการปกครอง ที่มีความสืบทอดอยู่คู่กับสังคมไทยมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแปรเปลี่ยนไปในรูปแบบแต่เนื้อหาสำคัญ ๆ ยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง

ความรู้นี้ได้สร้างอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมาตลอด เป็นดังเจ้าชีวิตของคนทั่วไป สิ่งที่รัฐโดยผู้ปกครองกำหนดขึ้นทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเสมอหน้ากัน เพราะเป็นการปกครองด้วยธรรมะและอำนาจตามหลักทศพิธราชธรรมในเวลาเดียวกัน สถาบันสูงสุดนี้จึงเป็นแกนกลางของสถาบันอื่น ๆ ในการรวมความเป็นชาติ เป็นศูนย์รวมของอำนาจการปกครองและการบริหารงานในรัฐ

การวิเคราะห์อุดมการณ์แห่งรัฐที่มีเจตจำนงเพื่อหาประโยชน์จากผู้คนทั่วไปในยุคสมัยนี้ จากความรู้สำคัญที่ว่าด้วยความเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครองที่ไปสร้างความจริงให้คนเชื่อและเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจของผู้ปกป้องคุ้มครอง ดูแลรักษาไพร่ฟ้าอาณาประชาราษฎร์ ให้รอดพ้นจากภัยอันตราย จากผู้รุกรานหรือความทุกข์ยากทั้งปวง และความจริงที่ถูกสร้างต่อไปก็คือ การที่จะทำภารกิจเหล่านี้ให้สำเร็จได้ ก็ด้วยการมีกำลังทรัพย์และไพร่กำลังพลมาให้รัฐ เพื่อเป็นทรัพยากรของผู้ปกครองที่จะได้ทำหน้าที่ตรงนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นที่มาของการส่งส่วยและกำลังแรงงานที่ไพร่ฟ้าประชาชน ต้องนำมาให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง นี่คือการสร้างความจริงให้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเจตจำนงที่ถูกสร้างผ่านความรู้

ความรู้ที่เกี่ยวกับสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุด ได้นำไปสู่การออกกฎหมายที่บอกถึงความศักดิ์-สิทธิ์ โดยกำหนดการประพฤติปฏิบัติของผู้คนทั่วไปต่อผู้ปกครอง การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ผ่านพิธีกรรมหรือพระราชพิธี เป็นกฎเกณฑ์ที่สร้างความจริงของความเหนือกว่า สูงกว่า อยู่ในฐานะของเจ้าผู้ปกครอง ที่มีอำนาจเหนือทรัพยากรและผู้คนที่อยู่ภายในเขตราชอาณาจักร จึงเป็นสิทธิ์อันชอบธรรมที่ทุกคนเมื่อทำมาหากินได้จากทรัพยากรของแผ่นดิน ภายในอาณาเขตด้วยความสงบสุขแห่งอำนาจที่ให้การปกป้องคุ้มครองดูแลอยู่ ผู้คนทั่วไปย่อมต้องส่งมอบผลผลิตที่ได้ให้แก่ผู้ปกครอง เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง

ดังนั้นความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นให้เห็นถึงความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุด ได้สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่สถาบันและราชบัลลังก์ รวมทั้งความจริงที่ผู้คนทั่วไปซึ่งเป็นไพร่ฟ้าต้องมารับใช้แรงงานให้ผลผลิตหรือส่วยสาอากรแก่รัฐหรือผู้ปกครองเหล่านี้ มีสิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือกระบวนการสร้างให้เกิดความจริงเหล่านี้ขึ้นมา เพื่อสนองรับกับอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐ การที่ผู้คนยอมอยู่ภายใต้อำนาจรัฐหรือผู้ปกครอง ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติธรรมดา หรือเป็นเรื่องของธรรมชาติมนุษย์ แต่มีกระบวนการแห่งการได้มาซึ่งอำนาจโดยผ่านการสร้างความรู้ และการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา สถาบันหรือกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นมามากมายและแยบยลจนมองไม่เห็นว่าเป็นการกระทำความรุนแรงต่อกัน แต่เป็นด้วยเทคนิควิธีการและศิลปะของการใช้อำนาจในรูปลักษณ์อื่น

นอกจากนั้นยังได้มีการสร้างความรู้เกี่ยวกับชนชั้นศักดินา ที่หมายถึงผู้ที่มีศักดินาชั้นรองลงมาที่จะได้รับผลจากสิ่งที่ชนชั้นศักดินาสร้างขึ้น ไม่ใช่การรับมอบอำนาจจากเทพดุจดังผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการ

ปกครองแผ่นดิน แต่ผู้ทรงอำนาจสามารถให้แก่ผู้มีศักดินาได้ทั้งเกียรติยศ ชื่อเสียง ทรัพย์สินและสิ่งของ การสร้างชุดความรู้ที่ทำให้คนทั่วไปยอมรับว่า คนไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะกลุ่มคนส่วนน้อยแต่มีอำนาจมากที่เป็นผู้ปกครอง คือกลุ่มคนที่อยู่ในชนชั้นศักดินา ซึ่งภายในกลุ่มยังมีการจัดแบ่งชนชั้นให้เป็นระเบียบตามกฎเกณฑ์ของระบบศักดินา โดยใช้การแบ่งปันที่ดินให้แก่ขุนนาง ข้าราชบริพารได้ครอบครองทำกินเพื่อแสวงหาความจงรักภักดีจากขุนนาง และเจ้าขุนมูลนายทั้งหลาย ซึ่งการประทานที่ดินให้แก่ข้าราชบริพารของพระองค์นี้ มีมาตั้งแต่ครั้งสมัยพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยา ที่ได้ประกาศทำเนียบศักดินาขึ้นอย่างชัดเจนเพื่อรองรับอำนาจการครอบครองที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของขุนนางแต่ละชั้นศักดินา ที่ส่งออกไปเป็นเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นการประกันได้อย่างหนึ่งของการได้เจ้าขุนมูลนายที่ภักดีต่ออำนาจที่ศูนย์กลาง ด้วยการตอบสนองโดยการให้ฐานะพิเศษตามระบบศักดินาแก่บุคคล เป็นพวกอภิสิทธิ์ชน ชนชั้นศักดินาจึงกลายเป็นชนชั้นเจ้าที่ดินที่ได้รับการอุ้มชูจากผู้ปกครองสูงสุด ส่งผลให้ผู้ปกครองก็อยู่ได้ด้วยการค้ำจุนของชนชั้นศักดินา และชนชั้นศักดินาทั้งชนชั้นก็อยู่ได้ด้วยการบังคับควบคุมและหาประโยชน์จากผู้คนที่เป็นไพร่ทาสอีกชั้นหนึ่ง

การสร้างความรู้ที่แบ่งแยกคนด้วยการกำหนดศักดินาตามชั้นยศศักดิ์ ราชทินนาม ตำแหน่ง ให้เป็นกฎเกณฑ์ กติกาที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยมีความรู้อยู่เบื้องหลังเพื่อรับใช้ ซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงการบังคับควบคุมของผู้ปกครองที่ศูนย์กลางที่มีต่อขุนนาง ข้าราชบริพารให้ยังคงมีความจงรักภักดีต่อพระองค์ ก็จะได้รับสิ่งตอบแทนต่อความสวามิภักดิ์นั้น ให้ได้รับพระราชทานที่นา ข้ารับใช้ และการเลื่อนชั้นยศ ตำแหน่งที่สูงยิ่งขึ้นไป หากยังคงสนองพระเดชพระคุณเช่นนี้ได้ตลอดไป อำนาจและผลประโยชน์ที่ถูกมอบให้ก็จะติดตามมาถึงวงศ์ตระกูล ซึ่งหมายรวมถึงอำนาจหน้าที่เพื่อสนองเจตจำนงในการเอาประโยชน์จากผู้คนที่เป็นไพร่ทาสในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง กฎเกณฑ์การแบ่งคนตามชนชั้นศักดินาจึงบอกให้เห็นถึงความแตกต่างว่าใครมีชั้นยศตำแหน่งใด มีอำนาจครอบครองเป็นเจ้าของสิ่งใด และใครที่ไม่มียศชั้นศักดินาเหมือนผู้ปกครอง แต่เป็นแค่เพียงผู้คนธรรมดาจะไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งใด ความชัดเจนของกฎเกณฑ์เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นตามชุดความรู้ที่คนให้การยอมรับเชื่อถือและพร้อมที่จะปฏิบัติตามนั้น การจัดแบ่งชนชั้นศักดินาที่ชัดเจนเหล่านี้จึงเกิดขึ้น เพื่อรองรับเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองสูงสุดในสมัยนั้น เพื่อการปกครองและควบคุมเหล่าบรรดาขุนนางทั้งหลายให้คงความสวามิภักดิ์ และความจงรักภักดีต่อพระองค์ เมื่อการจัดแบ่งชนชั้นศักดินายังคงสามารถทำงานอย่างได้ผลมีประสิทธิภาพอยู่ ยังคงสามารถรองรับความรู้ชุดที่ถูกสร้างขึ้นให้เห็นถึงความแตกต่างของกลุ่มคนทั้งหลาย ความรู้ชุดนี้ก็ยังถูกผลิตซ้ำให้คงอยู่ได้เพราะยังสามารถตอบสนองต่อเจตจำนงอันเป็นอุดมการณ์สูงสุดให้บรรลุผลอยู่ได้

นอกจากนั้นศาสนจักรหรือการใช้อำนาจปกครองทางความคิด ความเชื่อ ควบคู่ไปกับฝ่ายอาณาจักรที่ใช้อำนาจปกครองผู้คนทั่วไป ด้วยความรู้ทางศาสนจักรจึงเป็นเครื่องมือที่ถูกนำมารับใช้ให้สามารถสนองเจตจำนงแห่งรัฐอันทรงพลังยิ่งอย่างหนึ่งของชนชั้นศักดินาที่เกิดผลทางความคิด ความเชื่อของผู้คนโดยวิธีการลบเส้นแบ่งทางชนชั้นและปลดอาวุธทางความคิดของการต่อสู้ทางชนชั้นของผู้คน ซึ่งชนชั้นศักดินาก็ตระหนักในบทบาทอันสำคัญของศาสนจักรเป็นอย่างดี จึงตอบแทนเอื้อประโยชน์โดยการให้สมณศักดิ์แก่พระสงฆ์ และให้ที่ดิน ข้ารับใช้พระ ตลอดจนวัตถุปัจจัยต่าง ๆ แก่ศาสนจักร เพราะความจริงของชนชั้นศักดินาเกิดขึ้นได้ก็ด้วยเงื่อนไขประการหนึ่งจากการใช้คำสอนทางศาสนาเพื่อการให้ความเคารพเชื่อฟังในผู้ปกครอง เชื่อในเรื่องบุญกรรม วาสนา ว่าคนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกัน เพราะบุญกรรมที่ทำไว้แต่ชาติปางก่อน จึงยอมรับความแตกต่างในฐานะตำแหน่งว่าเป็นเรื่องธรรมชาติ และเป็นปกติธรรมดาของสังคม

ระบบศักดินาจึงเป็นระบบการจัดองค์กรทางสังคม และการควบคุมไพร่พลทางการเมือง ซึ่งก็หมายถึงอำนาจการควบคุมทางการเมือง ที่เพิ่มความเข้มข้นต่อเนื่องอย่างไม่ถูกท้าทายมาตลอด ซึ่งผู้คนทั่วไปต่างก็ยอมรับถึงความชอบธรรมของความเป็นทำเนียบศักดินานี้ของข้าราชบริพาร อำมาตย์ ขุนนาง และเจ้าขุนมูลนาย ความรู้ที่แบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้านาย ขุนนาง มูลนายกับผู้คนธรรมดาสามัญ ได้สร้างให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนกับผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ที่กำหนดเป็นอัตลักษณ์หรือตัวตนของแต่ละกลุ่มคนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความชอบธรรมของการได้มาซึ่งอำนาจและการใช้อำนาจนั้น ในการเกณฑ์แรงงานและการเก็บส่วยสาอากรและเก็บผลผลิต ตามกลุ่มชนชั้นที่ตนเองสังกัดอยู่ เป็นการจัดช่วงชั้นของคนในสังคมว่าคนจะมีฐานะตำแหน่งเช่นไรที่เป็นไปตามความรู้ในเรื่องระบบชนชั้นศักดินา

1.2.2 ความรู้เกี่ยวกับระบบไพร่-ทาส

การอธิบายความแตกต่างของคนโดยการใช้ศาสนาและความเชื่อเป็นฐานในการมองโลกและอธิบายความลี้ลับที่บอกถึงเหตุผลแห่งความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลในสังคม โดยการใช้หลักของกรรมอธิบายความไม่เข้าใจสิ่งต่าง ๆ ของชีวิต การยอมรับในสภาพความแตกต่างของชนชั้นที่ต่ำต้อย ยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่กำหนดขึ้นให้ตนเองต้องเกิดมาเป็นไพร่ ทาส อำนาจของชุดความรู้การแบ่งแยกคนให้มีความแตกต่างกัน การให้เหตุผลถึงการพยายามทำกรรมดีเพื่อชาติหน้า หรือปล่อยให้เป็นเรื่องของบุญกรรมวาสนาที่สั่งสมและมีมาไม่เท่ากัน จึงทำให้ทุกคนเกิดมาไม่เท่าเทียมกันและมีชีวิตที่แตกต่างกัน ชาตินี้จึงต้องยอมรับความจริงว่าตนเองคือไพร่ ทาส

ชุดความรู้ที่แบ่งแยกความแตกต่างของคน ที่ทำให้คนเชื่ออย่างสนิทใจว่าคนทั้งหลายนี้ไม่เท่าเทียมกัน แม้จะอยู่ในสังคมเดียวกัน กินข้าวเหมือนกัน นับถือศาสนาเดียวกัน หรือแม้จะมีรูปร่างหน้าตา

เหมือนกัน รวมทั้งเกิดวันเดียว เดือนเดียว ปีเดียวกัน ก็ไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นจะบอกว่าคน ๆ นั้นจัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นใดของสังคม หรือถูกประทับตราไว้แล้วตั้งแต่เกิดว่าคน นั้นคือไพร่ ที่ต้องมีการสังกัดมูลนายไม่คนใดก็คนหนึ่งตั้งแต่เกิดขึ้นมา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายตราสามดวง ต้องมีการสักเลกเพื่อให้รู้ว่าเป็นไพร่สังกัดมูลนายใด ไพร่จึงไม่ได้มีสภาพเป็นเสรีชนแม้จะไปไหนมาไหนได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีอิสระมากกว่าทาส คือทาสนั้นมีฐานคิดว่าเป็นทรัพย์สิน คือคนถูกทำให้เป็นทรัพย์สินของขุนนาง เจ้านายและนายทาสที่เป็นเจ้าของ สามารถจะถูกซื้อขายได้เหมือนสิ่งของ แต่ไพร่ก็สามารถถูกขายเปลี่ยนสถานะเป็นทาสได้เช่นเดียวกัน การสร้างชุดความรู้เหล่านี้จึงเกิดขึ้นอย่างมีเป้าหมายที่รองรับอุดมการณ์แห่งรัฐ เพื่อง่ายต่อการใช้อำนาจควบคุมของรัฐหรือผู้ปกครอง ที่จะนำไปสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน ที่แตกต่างกัน ที่จะบอกว่ากลุ่มบุคคลที่เป็นพวกไพร่ หรือทาสนี้จะต้องใช้วิธีการบังคับควบคุมอย่างไร จึงจะสามารถตกอยู่ภายใต้อำนาจและสนองประโยชน์ต่อรัฐหรือผู้ปกครองให้มากที่สุด สอดรับกับเจตจำนงที่กำหนดไว้ ทำให้เป็นการสะดวกต่อรัฐหรือผู้ปกครองในการที่จะหาประโยชน์ได้ง่ายและมากที่สุด

ความรู้ที่แบ่งแยกความแตกต่างของคนจึงเป็นชุดความรู้ที่กำหนดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและที่สำคัญยังเป็นการแบ่งสรรพกำลังคนกลุ่มใหญ่ของรัฐ เพื่อจัดระเบียบผู้คนและสังคมทั้งในยามสงบและในยามศึกสงคราม เป็นกลุ่มผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง คือ ไพร่ ทาส และภายในกลุ่มบุคคลที่เป็นไพร่ทาสก็ยังมีการจัดแบ่งแยกพวกที่ชัดเจนเป็นไพร่สม ไพร่หลวง ไพร่ส่วย ฯลฯ เป็นการแบ่งไพร่ออกตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ ที่เจาะเข้าไปในหมู่บ้านถึงครัวเรือนซึ่งเป็นหน่วยที่เล็กที่สุด ส่วนทาสซึ่งกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของชนชั้นศักดินานี้ ต่างก็ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงวิถีการดำเนินชีวิต การเปลี่ยนเลื่อนชนชั้นและสถานะที่ไม่อาจหลุดพ้นจากเส้นวงที่ขีดวางไว้ แล้วแต่กฎเกณฑ์จะกำหนดออกมาเช่นไร

การใช้อำนาจของผู้ปกครองผ่านชุดความรู้การแบ่งแยกความแตกต่างของคนออกเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุด ลดหลั่นกันลงมาตามชั้นศักดินา และไพร่-ทาส เพื่อมุ่งสนองเจตจำนงแห่งรัฐในยุคสมัยนั้น ได้ก่อให้เกิดการหาประโยชน์ขึ้นในสังคมศักดินา เนื่องจากไพร่และทาสโดยทั่วไปแล้วย่อมเป็นที่ดูถูกเหยียดหยามอยู่มาก ทำให้ฐานะและชะตากรรมของชนชั้นไพร่-ทาสมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงได้ยาก เพราะจะทำให้เกิดการสูญเสียแก่ความเป็นผู้ปกครองชนชั้นศักดินาไป คือการที่เจ้าขุนมูลนายจะมีบ่าวไพร่เป็นแรงงานเกณฑ์ เพื่อสร้างผลผลิตจากการประกอบการเกษตรทำนาทำสวน เป็นช่างฝีมือต่าง ๆ หรือคอยสนองของกินของใช้แก่เจ้าขุนมูลนาย บ่าวไพร่จะมีอิสระอยู่บ้างก็เพื่อการผลิตแล้วแลกเปลี่ยนสินค้าเป็นเงินตราไปชำระส่วยสาอากรหรือค่าราชการแก่หลวงและมูลนายแทนการถูกกะเกณฑ์ให้เข้าเวร รวม

ทั้งการนำผลผลิตที่เหลือจากการบริโภคไปแลกเปลี่ยนกับสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องการ แต่การจะแลกเปลี่ยนค้าขายกับต่างประเทศส่วนใหญ่แล้วชนชั้นศักดินาโดยพระคลังสินค้าจะเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดการค้า

การสร้างชุดความรู้เพื่อการใช้อำนาจปกครองผู้คนทั่วไปในสังคมศักดินาที่ใช้อำนาจกระทำให้ผู้คนเป็นไพร่ทาส ล้วนเป็นความรุนแรงเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ของชนชั้นศักดินา ดังนั้นทั้งไพร่และทาสต่างก็ถูกเอาเปรียบและมีชะตากรรมที่เหมือนกัน จะต่างกันก็เพียงระดับของการบังคับควบคุม แต่ฐานะของคนทั้งสองพวกนี้ก็รวมกันตรงที่ล้วนสังกัดเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไพร่ก็มีสภาพกึ่งทาสที่ไม่แตกต่างจากทาสเท่าใดเลย จึงมีการหลบหนีทั้งไพร่หนีนาย ทาสหนีเจ้าทาส และข้าหนีเจ้าเกิดขึ้น

จากความรู้ที่เกี่ยวกับผู้ทรงอำนาจในการปกครองชนชั้นศักดินา และไพร่ทาส ที่แบ่งแยกคนให้มีความแตกต่างกันเหล่านี้ ล้วนไปสร้างให้เกิดความจริงขึ้นมาในสังคม สะท้อนให้เห็นถึงการรับใช้เจตจำนงแห่งรัฐซึ่งถูกสร้างและผลิตซ้ำ แล้วถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองผู้คนทั่วไปเพื่อง่ายแก่การหาประโยชน์จากผู้คน ที่ถูกจัดแบ่งกลุ่มพวกและกำหนดให้มีหน้าที่ชัดเจน เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐหรือผู้ปกครองในการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงและการจัดระเบียบสังคมและผู้คน รวมถึงการจัดการปัญหาต่าง ๆ ทำให้การปกครองดำเนินไปด้วยกฎเกณฑ์ที่สมเหตุผลสร้างให้เกิดการยอมรับ ไม่มีการต่อต้านขัดขืน เท่ากับเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจปกครองของรัฐหรือผู้ปกครอง ซึ่งทุนความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาและสะสมมีอยู่ในตัวผู้คนทั่วไปและชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ ได้สร้างให้เกิดความพร้อมที่จะยอมรับในสิ่งที่รัฐหรือผู้ปกครองกำหนดขึ้น เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เสมอภาคในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ในด้านใดก็ตาม รัฐในยุคสมัยนี้สามารถสร้างให้ผู้คนทั่วไปคือชนชั้นเบื้องล่างที่เป็นเพียงไพร่ทาสที่มีหน้าที่ที่จะต้องตอบแทนให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง ในขณะที่ผู้คนที่เป็นไพร่ทาสนั้นไม่ถูกให้ความสำคัญและไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ

ดังนั้นด้วยอำนาจแห่งความรู้ที่สร้างความเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทำให้สามารถครอบครองทุกสิ่งในราชอาณาจักร ซึ่งหมายรวมถึงที่ดินด้วย โดยการกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ให้ผู้คนทั่วไปในฐานะไพร่สามารถครอบครองที่ดินเพื่อทำกินได้ไม่เกินคนละเท่าไร เป็นสิทธิ์ที่พระมหากษัตริย์ได้ให้แก่ผู้คนทั่วไป แต่ผู้คนก็มีเพียงสิทธิ์ที่จะครอบครองที่ดินเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เท่านั้น ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย ตามที่พระอัยการเบ็ดเสร็จ มาตราที่ 12 กฎหมายตราสามดวง ได้กำหนดไว้ว่า *"ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดิลกภพ นพรัตน์ราชธานี บุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะเป็นที่ราษฎรหามิได้"* เมื่อความรู้สร้างให้ผู้ทรงอำนาจปกครองเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมด ผู้คนทั่วไปซึ่งเป็นข้าแผ่นดินที่ทำกินในที่ดินของพระมหากษัตริย์ จึงต้องส่งมอบผลประโยชน์ให้แก่ผู้ปกครองเป็นการตอบแทน ได้แก่ การเกณฑ์แรงงาน ด้วยอำนาจการปกครองอย่างสมบูรณ์ เด็ดขาดของผู้ทรงอำนาจสูง

สุด จึงมีการใช้แรงงานเป็นพลังการผลิตที่สำคัญ โดยการกะเกณฑ์มาในรูปของการเข้าเดือนให้แก่หลวงและมูลนาย

กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้กำหนดบริบทที่บอกถึงการเก็บส่วยสาอากรและผลผลิตจากการทำมาหากิน ซึ่งก็หมายความถึงการที่ผู้คนทั่วไปได้ทำมาหากินอยู่ภายในเขตปริมณฑลหรือราชอาณาจักร ที่มีเจ้าของแผ่นดินอยู่นี้ ทุกคนต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำมาหากินได้อย่างสงบสุข ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองที่ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่หาผลประโยชน์เอาจากผู้คนทั่วไป เพราะมีความชอบธรรมด้วยเหตุผลแล้วว่า พื้นแผ่นดินแห่งนี้มีผู้ปกครองคุ้มครอง ทุกคนที่อยู่ภายในเขตราชอาณาจักรนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น มิฉะนั้นก็อยู่อาศัยในแผ่นดินนี้ไม่ได้ ต้องหลบหนีเข้าป่าไปหรือไม่ก็ต้องถูกปราบปราม ในฐานะที่ต่อต้านขัดขืนหรือแข็งข้อต่ออำนาจรัฐศูนย์กลางหรืออำนาจของผู้ปกครอง สิ่งเหล่านี้คือเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับผู้ปกครองจากการเก็บผลได้มาจากประชาชน ทำให้แรงงานของผู้คนที่เป็นไพร่ต้องถูกเกณฑ์ไปรับใช้เจ้านาย รวมทั้งในรูปแบบของการจ่ายเงินตราเป็นส่วยสาอากร และค่าเช่าหรือสิ่งของที่รัฐศักดินาหรือตัวแทน เรียกเก็บเอาจากไพร่และทาสในฐานะของความเป็นผู้ปกครอง

รัฐจึงมีวิธีคิดหรือตัวความรู้ที่อยู่เบื้องหลังแล้วว่าจะบังคับควบคุมคนอย่างไร จะเรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้คนทั่วไปได้อย่างไร ที่ไม่ให้มองเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจไปกระทำความรุนแรงกับผู้คน แต่ในทางตรงกันข้ามต้องทำให้ถูกรับรู้และเข้าใจว่า ทุกคนต่างหากที่กำลังถูกได้รับการดูแลปกป้องและคุ้มครอง เอาใจใส่จากเจ้านายผู้ปกครอง เป็นการอยู่ภายใต้การควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย มั่นคงและปลอดภัยของทุกคนเอง แล้วทุกคนก็ต้องตอบแทนรัฐหรือผู้ปกครองที่อุตส่าห์เสียสละมาให้การคุ้มครองดูแลเหล่านี้ ด้วยการแบ่งปันผลผลิตส่วนเกินที่ทำมาหากินได้ หรือจ่ายเป็นเงินส่วยสาอากรเมื่อทำมาค้าขายได้ หรือเมื่อทำการค้าขายภายนอกเขตราชอาณาจักรกับต่างชาติก็ต้องจ่ายเป็นจังกอบ จ่ายค่าตลาดให้กับรัฐหรือตัวแทนผู้ดูแลรักษาอาณาเขตของรัฐอยู่ การกำหนดอาณาเขตแห่งรัฐประการหนึ่งก็เพื่อที่จะบอกให้รู้ว่าหากใครกระทำการใด ๆ นอกอาณาเขตนี้แล้ว ผู้นั้นจะต้องตอบแทนต่อรัฐหรือผู้ปกครองอย่างไรบ้าง ไม่ใช่การอยู่อาศัยเปล่าแต่ต้องจ่ายค่าเช่า ค่าคุ้มครอง ดังนั้นเมื่อรัฐมีเจตจำนงเช่นนั้น รัฐจึงต้องคิดหาวิธีการให้แยบยลตามความรู้ที่สร้างขึ้น เพื่อที่จะเอาประโยชน์จากผู้คนต่าง ๆ นานา ด้วยการสร้างอาณาบริเวณแปลก ๆ แตกต่างกัน เช่น อาณาบริเวณที่เป็นนา สวน น้ำ ตลาด เป็นต้น เพื่อกำหนดเป็นกฎเกณฑ์กติกาขึ้นมาบังคับใช้แตกต่างกัน เพราะหากกำหนดว่า **อากร**คือการเก็บชักส่วนผลประโยชน์ที่ประชาชนทำมาหากินได้ , **ส่วย**คือสิ่งของหรือเงินทองที่รัฐเรียกเก็บเอาจากคนที่เป็นไพร่ หรือ**จังกอบ**คือการเก็บชักส่วนสินค้า รวมถึง**ฤชา** ซึ่งหากกำหนดกฎเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นมาโดยไม่มีการสร้างชุดความรู้ขึ้นมารองรับก่อน

เพื่อให้ทุกคนยอมรับ เชื่อถือและพร้อมที่จะปฏิบัติตามแล้ว กฎเกณฑ์การเก็บส่วยสาอากรเหล่านี้คงไม่สามารถดำเนินการจัดเก็บได้จริง ส่วย อากร จังกอบ ฤชา ที่ถูกกำหนดขึ้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจบังคับของกฎเกณฑ์ที่บอกว่าไพร่ ทาสซึ่งเป็นคนธรรมดาสามัญ ต้องจ่ายให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง เป็นความสัมพันธ์จริงที่เกิดขึ้นให้ผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์นี้ต้องยอมรับและปฏิบัติตามโดยทั่วกัน

ด้วยชุดความรู้ที่เกี่ยวกับผู้ปกครองชนชั้นศักดินา ที่บอกถึงที่มาของความศักดิ์สิทธิ์ ได้นำไปสู่การใช้พลังอำนาจที่เกิดผลเป็นความจริงต่อผู้คนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองนี้ คือผู้ที่เป็นพวกไพร่และทาส ได้ถูกสร้างให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือ และเห็นเป็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจเช่นนั้น โดยมองเห็นเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ปฏิบัติสืบทอดต่อกันมา และไม่รู้สึกถึงการถูกกดขี่ขูดรีด หรือเป็นความรุนแรงของการใช้อำนาจที่ผู้ปกครองกระทำต่อผู้อยู่ใต้การปกครอง มิหนำซ้ำยังเชื่อว่าผู้ที่ไม่ยึดมั่นในรูปแบบและกรอบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว กระทำการต่อต้าน ขัดขืน คือ กบฏ ที่ต้องถูกปราบปรามด้วย

ดังนั้นด้วยอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อมุ่งแสวงหาประโยชน์เอาจากผู้คนที่เป็นไพร่ทาส ที่ผ่านการสร้างความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นผู้ทรงอำนาจในการปกครอง ที่อธิบายเรื่องพระ-เกียรติ พระบรมเดชานุภาพ ราชบัลลังก์ และผลประโยชน์ การสร้างความรู้ที่แบ่งแยกคนตามชนชั้นศักดินาที่อธิบายเรื่องพระยศศักดิ์ อำนาจ บุญบารมี และผลประโยชน์ของเจ้าขุนมูลนายตามลำดับชั้น วงศ์วานว่านตระกูล ระบอบที่ดินแบบศักดินา รวมถึงกลุ่มคนส่วนใหญ่ของสังคมที่เป็นไพร่กับทาสสังกัดมูลนายและเจ้าทาส ที่ก่อให้เกิดแบบแผนของความสัมพันธ์อันแน่นอนเป็นความจริง ที่ไพร่ต้องสังกัดนาย ข้าต้องขึ้นกับเจ้า ทาสต้องเป็นทรัพย์สินขึ้นกับเจ้าทาสหรือนายทาส ชนชั้นศักดินาสามารถมี ใช้ และคงไว้ซึ่งอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถควบคุมปัจจัยการผลิตตั้งแต่ที่ดิน คน แรงงาน และทุนได้อย่างเบ็ดเสร็จ สิ่งเหล่านี้จึงถูกสร้างขึ้นหรือกำหนดขึ้นเป็นกรอบ กฎเกณฑ์ให้ผู้เกี่ยวข้องต้องอยู่ในกรอบและปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ ความสงบสุขและระเบียบอันดีงามที่เป็นความชอบธรรมแล้วของสังคมศักดินา หากพ้นจากสิ่งที่กำหนดเหล่านี้หรือไม่อยู่ในกรอบที่กฎเกณฑ์ของสังคมศักดินากำหนด ย่อมกลายเป็นสิ่งผิดเพราะเป็นการละเมิด ทำลายความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมศักดิ-นา ที่จะนำมาซึ่งความสั่นคลอนต่อความมั่นคงและความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐโดยรวมได้ เพราะไม่สอดคล้องกับเจตจำนงแห่งรัฐ

รัฐไทยในสมัยนั้นจึงมีความสัมพันธ์กับผู้คนทั่วไปภายใต้ความรู้ที่รัฐหรือผู้ปกครองสร้างขึ้น จนเป็นวาทกรรมที่ผู้คนยอมรับกันโดยทั่วไป การสร้างชุดความรู้ในเรื่องความแตกต่างของคนที่ไม่เท่าเทียมกัน และให้เหตุผลต่อการเกณฑ์แรงงานและการเก็บส่วยเพื่อแลกกับการปกป้องคุ้มครองดูแลให้ได้รับความปลอดภัยจากความแข็งแกร่งของอำนาจรัฐหรือผู้ปกครอง ซึ่งเป็นเหตุผลที่รัฐใช้อ้างเพื่อความชอบธรรมใน

การใช้อำนาจกับทุกคน ด้วยอำนาจแห่งอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐและความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับนี้ ผู้คนทั่วไปจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองของผู้ทรงอำนาจสูงสุดซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นดั่งเจ้าชีวิต และยังต้องอยู่ในสังกัดของมูลนายและขุนนางชนชั้นผู้ปกครองศักดินา ผู้คนทั่วไปจึงมีหน้าที่เพียงแต่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการปกครองหรือการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของผู้ปกครองแต่อย่างใด หากคิดจะต่อต้านหรือขัดขืนก็ไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างคนทั่วไปได้ ต้องหนีหายเข้าป่าไป

2. ยุคสมัยแห่งการปกครองแบบรัฐชาติ

ยุคสมัยนี้เป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ อุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงของรัฐเพื่อการใช้อำนาจในการปกครองประเทศและประชาชน ที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่และเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เป็นอุดมการณ์เพื่อการรวมแว่นแคว้นเป็นหนึ่งเดียว , เพื่อการธำรงไว้ซึ่งการเป็นรัฐชาติ , เพื่อสร้างความจงรักภักดีของมวลอาณาประชาราษฎร์ และเพื่อการหาประโยชน์จากประชาชน เป็นช่วงระยะเวลาที่เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเมื่อมองในฐานะที่เป็นวาทกรรมการปกครอง ด้วยอำนาจของวาทกรรมที่มีการจัดระบบ ระเบียบและการสร้างกฎเกณฑ์ทางการปกครองที่เป็นภาคปฏิบัติการ มีทั้งการจัดตั้งองค์กร สถาบันและการแต่งตั้งตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการเข้ามาทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้กับรัฐหรือผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันก็ลดบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นลง ซึ่งลักษณะที่โดดเด่นของการปฏิรูปการปกครองในยุคสมัยนี้ คือการทำให้สิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อการปกครองดูเป็นเรื่องปกติธรรมดา เป็นไปตามธรรมชาติ มองเห็นเป็นความจริงว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้คือการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกที่เกิดขึ้นด้วยเหตุผลข้ออ้างที่ประชาชนไม่สามารถปฏิเสธและต่อต้านได้ แต่แท้จริงแล้วล้วนแฝงไว้ด้วยการสานต่ออุดมการณ์แห่งการรวมศูนย์อำนาจของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ตั้งอยู่บนสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกใหม่ให้คงอยู่ได้ต่อไป ยุคสมัยนี้อุดมการณ์ที่สำคัญคือการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ จึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง ด้วยอำนาจอาญาสิทธิ์ทุกอย่างเบ็ดเสร็จ รวมทั้งอำนาจการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์

2.1 อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐ

2.1.1 การรวมแว่นแคว้นเป็นหนึ่งเดียว

ด้วยอำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน แม้ว่าจะมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน แต่ก็ยังคงมีลักษณะที่จำกัดอยู่มากภายในเขตปริมณฑลรอบเมืองหลวงเป็นหลัก ส่วนหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลออกไป รวมถึงประเทศราช อำนาจก็เริ่มลดน้อยลงไปเป็นลำดับ เพราะอยู่กันเป็นแว่นแคว้นต่าง ๆ มีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองกันเอง ประกอบกับเงื่อนไขใหม่จากการที่รัฐไทยต้องเผชิญหน้ากับลัทธิการล่าอาณานิคมหรือการคุกคามของมหาอำนาจจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านวิทยาการ อาวุธยุทธภัณฑ์และมีอำนาจทางการทหารที่เหนือกว่า ซึ่งได้ทำการล่าเมืองขึ้นจากชาติที่ด้อยกว่าในเรื่องอำนาจทางทหารและกำลังอาวุธ ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้การสร้างอุดมการณ์ใหม่ของรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือการสร้างรัฐ-ชาติ (nation –state) ที่มุ่งให้ความสำคัญในเรื่องของการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร การดึงอำนาจทุกส่วนให้มารวมอยู่ในศูนย์กลาง การทำให้เมืองหลวงเป็นศูนย์รวมของอำนาจทางการเมืองและการบริหารสูงสุด เป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน รวมทั้งการกำหนดอาณาเขตของราชอาณาจักรทั้งหัวเมืองและประเทศราชให้ชัดเจน ที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว ไม่มีแว่นแคว้นต่าง ๆ แต่ให้มารวมเป็นหนึ่งเดียว

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ.2435 (ร.ศ.111) รัชกาลที่ 5 ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน หลังจากที่ได้ครองราชย์มาเป็นระยะเวลากว่าสิบปี แม้ในเบื้องต้นจะมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในราชการทั้งปวงแทน แต่หลังจากนั้นมาภาระและความรับผิดชอบก็ตกอยู่กับพระองค์เพียงผู้เดียว เนื่องด้วยทรงเห็นว่าวิธีการปกครองบ้านเมืองแบบเก่าไม่เป็นไปในทางที่จะสร้างความเจริญ ไม่เหมาะสมกับความต้องการของบ้านเมืองในสมัยนั้น ดังพระราชดำรัสของพระองค์ที่มีความตอนหนึ่งว่า

> *... การปกครองในบ้านเมืองเรา ซึ่งเป็นไปในประจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงประจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยิ่งไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง...* (กัลย์ อิศรเสนา ณ อยุธยา. 2540 : 1-2)

โดยทรงดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอนและแบบแผน ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบจตุสดมภ์มาเป็นการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นจำนวน 12 กระทรวง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน และทรงให้ความสำคัญกับการปกครองภายในประเทศที่เป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเมื่อแรกตั้งนั้น ทรงพิถีพิถันในการเลือกสรรผู้มาดำรงตำแหน่งเสนาบดี เพื่อให้สามารถบริหารจัดการบ้านเมืองสนองเจตจำนงการรวมแว่นแคว้นที่เป็นหัวเมืองต่าง ๆ ให้รวมเป็นหนึ่งเดียวเพื่อสร้างความมั่นคงแห่งรัฐไม่ให้ใครมารุกรานหรือแตกแยกออกไป ดังจะเห็นได้จากที่ทรงมีพระราชดำรัสตอบสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการอยู่ ว่า

> *... ด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาท ไม่จัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่ ข้าไปเห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียอิสระภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสระภาพแล้ว กระทรวงธรรมการจะอยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยการจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นการสำคัญมาก การนั้นควรอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น ...* (กระทรวงมหาดไทย. 2535 : 28)

ด้วยอุดมการณ์การสร้างความเป็นรัฐชาติหรือรัฐที่มีเครื่องมือแบบสมัยใหม่ เป็นกลไกที่จำแนกเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลในด้านต่าง ๆ เช่น การทหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา การคลัง ฯลฯ สร้างให้กลไกต่าง ๆ ได้ทำหน้าที่ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการเสด็จประพาสยุโรปของพระองค์จึงเป็นด้วยวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อที่จะแสวงหาเครื่องมือคือตัวความรู้ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานบ้านเมืองตามแบบอย่างตะวันตก เป็นการไปศึกษาการจัดการบริหารบ้านเมืองของประเทศอื่นแล้วทรงเลือกใช้เครื่องมือให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือเจตจำนงที่วางไว้เพื่อการปกครองประเทศให้คงความเป็นประเทศเอกราชอยู่ได้ คือทรงเลือกที่จะหยิบเฉพาะความรู้บางเรื่องและเลือกเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ได้ การที่รัชกาลที่ 5 ทรงเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงเฉพาะเพื่อให้ตอบสนองต่อเจตจำนงแห่งรัฐเท่านั้น ทั้งที่ทรงเคยเห็นแบบอย่างการปกครองของประเทศในยุโรปที่มีสภาผู้แทนราษฎร ด้วยทรงให้เหตุผลว่าในช่วงเวลานั้นยังไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นสมาชิกของสภาฯได้สักกี่คน แม้จะมีสมาชิกที่เจรจาได้ก็ยังไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงอย่างทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และได้รับการฝึกหัดอันใดมาแต่เดิมเลย จะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้ พระองค์ทรงเห็นว่าระบบรัฐสภายังไม่เหมาะสมกับเมืองไทย ดังที่ทรงชี้แจงไว้ว่า *"ทุกวันนี้ ราษฎรเชื่อถือเจ้าแผ่นดิน ว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรมและเป็นผู้รักใคร่ คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้น"* (เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. 2518 :204)

การเน้นอุดมการณ์การสร้างรัฐชาติขึ้นมา จึงเป็นการขยายตัวของอำนาจที่ศูนย์กลาง โดยกลไกของระบบราชการสมัยใหม่ เป็นการสร้างความจริงให้แก่ระบบราชการเพื่อที่จะขยายอำนาจของรัฐเข้าไปแทรกแซงในทุกหย่อมหญ้าพื้นที่ของประเทศ ทำให้ระบบราชการเริ่มสามารถที่จะควบคุมอำนาจได้อย่างสืบเนื่องและยาวนานในเวลาต่อมา ยุคสมัยนี้รัฐมุ่งที่จะสร้างความมั่นคงด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นโดยการป้องกันศัตรูภายนอกและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นในรัฐและผู้ปกครองจากการจัดเก็บภาษีอากรหารายได้เข้ารัฐ โดยการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์รับผิดชอบการบริหารงานของแผ่นดินโดยตรงผ่านทางกลไกและเครื่องมือของการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ที่มีการใช้อำนาจแทรกลึกลงไปถึงตัวประชาชนและพื้นที่ชุมชนตำบล หมู่บ้าน

แม้ว่าจะเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎร ที่เปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาจากการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยนั้นแล้ว ประชาธิปไตยก็ไม่แตกต่างกันกับการใช้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ เพียงแต่ใช้กฎเกณฑ์กติกาใหม่ที่ยังคงอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ด้วย และเปลี่ยนแปลงตัวแสดงใหม่ที่เป็นผู้ปกครองจากพระมหากษัตริย์และขุนนาง มาเป็นคณะราษฎรที่ประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน แต่เจตจำนงสำคัญที่ต้องการให้ส่วนย่อย ๆ ทั้งหลายที่เป็นข้าราชการประชาชน และพื้นที่เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลางยังคงเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวจึงจัดอยู่ในยุคสมัยเดียวกันกับการปฏิรูปการปกครองที่ผ่านมา กล่าวคือจิตวิญญาณของรัฐหรือผู้ปกครองยังคงเหมือนเดิม และการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 กลับยิ่งตอกย้ำความเข้มแข็งของรัฐชาติที่เป็นรัฐราชการ ซึ่งมีข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในแผ่นดิน เพราะสามารถสนองเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองในสมัยนั้นได้ดีกว่ารูปแบบอื่น การจัดรูปแบบการปกครองในแบบรัฐ-ราชการจึงไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากที่จัดตั้งไว้ในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่เป็นการสานต่อและเพิ่มน้ำหนักความเข้มข้นให้ได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากข้าราชการและประชาชนเหมือนดังเดิม ดังที่ปรีดี พนมยงค์ (2526ก. :288-289) บุคคลสำคัญคนหนึ่งของคณะราษฎรได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐที่มีต่อเอกชนคือหน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้ความหมายคำว่า "รัฐ" (2526ข. :35) ที่หมายถึงอำนาจเหนือปวงชนหรืออำนาจบังคับเหนือปวงชนเป็นอำนาจรัฐ ซึ่งความหมายดังกล่าวเห็นได้ว่าแม้การเปลี่ยนแปลงที่อ้างความเป็นประชาธิปไตย แต่โดยเจตจำนงแล้วยังคงมุ่งความสำคัญไปที่รัฐเหนือสิ่งอื่นใด นอกจากนั้น อุปสรรคที่สำคัญที่สุดก็คือคณะผู้ปกครองบางคนและข้าราชการส่วนมาก ยังไม่มีความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่มุ่งไปในทางที่ขัดแย้งแย่ง

ชิงและผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมายึดอำนาจการปกครอง เพื่อการประสานผลประโยชน์ของชนชั้นตนโดยอาศัยกลไกอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้วัตถุประสงค์สำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่มุ่งเชิดชูประเด็นไปที่การสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจึงไม่อาจก้าวหน้ากลายเป็นความจริงได้

2.1.2 การธำรงไว้ซึ่งการเป็นรัฐชาติ

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มูลเหตุประการหนึ่งเกิดจากอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการรักษาเอกราชของประเทศ และการมีอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่ขึ้นกับใคร การไม่ถูกรุกรานจากชาติอื่น เนื่องด้วยสถานการณ์ในขณะนั้นประเทศเพื่อนบ้านของไทยต้องตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศล่าอาณานิคม พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมีความแตกต่างและมีความสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับศึกสงครามกับประเทศพม่าในอดีต

การปฏิรูปการปกครองในสมัยนั้น จึงถูกทำให้เชื่อว่าจะช่วยให้ประเทศชาติได้รับการยอมรับในหมู่มหาอำนาจตะวันตก ว่ามีการจัดรูปแบบการปกครองที่ทันสมัยเหมือนแบบอย่างประเทศตะวันตก ไม่ล้าสมัยอย่างเก่า และจะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญช่วยให้รัฐไทยรอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นจากการล่าอาณานิคม นอกจากนั้นการถูกคุกคามก่อนหน้านั้นจากภายนอกของประเทศล่าอาณานิคมคืออังกฤษและฝรั่งเศสที่เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ ขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกทั่วไปที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นความเจริญตามโลกสมัยใหม่ หากประเทศยังคงต้องการรักษาอิสระภาพไว้ก็ต้องรีบเร่งจัดการรูปแบบการปกครองภายในและทางหัวเมืองรวมถึงพรมแดนให้เรียบร้อยเหมาะสมกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่แผ่ขยายเข้ามา เพื่อสร้างความมั่นคงของรัฐที่มีอำนาจเหนือดินแดนทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักร

อุดมการณ์ใหม่จึงถูกกำหนดขึ้นอย่างคำนึงถึงความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง ความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่นของรัฐ ดังที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2537:24) อ้างถึงพระราชปรารภของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการจัดการปกครองพระราชอาณาจักรในสมัยนั้นว่า *"...พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชดำริตั้งแต่เริ่มทรงปรารภจะจัดการปกครองพระราชอาณาเขตให้มั่นคง..."* แต่การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ก็ไม่สามารถกระทำการเปลี่ยนแปลงได้อย่างฉับพลันทันทีทันใดเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลา จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์อันร้ายแรงของลัทธิจักรวรรดินิยมที่แผ่ขยายเข้าคุกคาม ทำให้รัฐไทยต้องจำใจยอมเสียดินแดนส่วนน้อยเพื่อรักษาดินแดนและเอกราชของประเทศส่วนรวมไว้ หรือการจำยอมเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต การพิจารณาคดี การจัดเก็บภาษีสินค้าต่าง ๆ แต่รักษาไว้ซึ่ง

เอกราชหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจครองราชบัลลังก์เหนือดินแดนแห่งราชอาณาจักร เพราะหากแข็งขืนไม่มีวิเทโศบายหรือศิลปะการใช้อำนาจกับชาติตะวันตก ชาติสยามอาจถึงขั้นต้องสูญเสียเอกราชตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตกก็เป็นได้ การธำรงไว้ซึ่งความเป็นรัฐชาติของไทยในช่วงเวลานั้น จึงยอมที่จะถูกเอาเปรียบจากชาติตะวันตก ไม่ใช่การขยายอาณาเขตดินแดนหรือมีอำนาจเหนือแว่นแคว้นอื่น เหตุการณ์การสูญเสียดินแดนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการขึ้นในประเทศ มีการติดต่อและสมาคมกับต่างประเทศ การเสริมสร้างพระราชไมตรีระหว่างประเทศ เพื่อสร้างสัมพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ในยุโรป โดยการเสด็จประพาสยุโรปถึง 2 ครั้ง คือเมื่อ พ.ศ.2440 และ พ.ศ.2450 และทรงนำแบบแผนความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ของต่างประเทศมาปรับปรุงใช้ในเมืองไทย เป็นการเปิดประเทศรับวิทยาการสมัยใหม่ ปรับเปลี่ยนตัวเองให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับวงจรอำนาจแบบใหม่ ต้องยอมรับกฎเกณฑ์กติกาสากล การกำหนดพื้นที่ของรัฐชาติที่ปักปันกำหนดเขตแดนสิทธิอันชอบธรรมและอำนาจที่เป็นจริง มิใช่อำนาจเชิงสมมุติดังแต่ก่อน (ธิดา สาระยา. 2540 : 16) ซึ่งสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ปูพื้นฐานการรับความเป็นตะวันตกเข้ามาแล้ว รวมทั้งการเตรียมกำลังคนที่จะเป็นกำลังหลักในการปกครองบ้านเมืองให้ได้รับการศึกษาอย่างตะวันตกทั้งในและนอกประเทศ ในขณะเดียวกันเครื่องมือของรัฐเหล่านี้ก็ช่วยทำให้ชาติตะวันตกมองว่ารัฐไทยไม่ล้าสมัยแล้ว กล่าวโดยรวมแล้วการสร้างความมั่นคงจากภัยคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมที่มีต่อราชอาณาจักร เพื่อธำรงไว้ซึ่งการเป็นรัฐชาติเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยให้คงความเป็นไทยอยู่ได้จึงเป็นเจตจำนงที่ถูกนำมาใช้อ้างเป็นหลัก

2.1.3. การสร้างความจงรักภักดีของมวลอาณาประชาราษฎร์

ด้วยความไม่เป็นปึกแผ่นของรัฐแบบเก่า ทั้งภายในที่อำนาจการปกครองของบ้านเมืองยังคงอยู่ในมือของกลุ่มขุนนางเก่าโดยเฉพาะตระกูลบุนนาค และรัฐส่วนกลางที่ยังไม่สามารถควบคุมหัวเมืองและประเทศราชที่ยังอยู่กันเป็นแว่นแคว้นต่าง ๆ ให้เข้ามารวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับราชอาณาจักรได้ด้วยความจงรักภักดี การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในครั้งนั้นจึงมุ่งที่จะทำการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการรวมศูนย์อำนาจแบบเดิม และสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการให้กระชับเข้มข้นขึ้น

การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ได้สร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจและการใช้อำนาจในการจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ใหม่ เป็นความรู้ที่ว่าด้วยเรื่องชุมชนเมืองที่แบ่งออกเป็นชั้น ลำดับ ลดหลั่นกันลงไป แล้วควบคุมบังคับบัญชากันเป็นทอด ๆ โดยการรวบรวมหัวเมืองต่าง ๆ และหัวเมืองชายแดนแล้วจัดเขตการปกครองเป็นมณฑล ด้วยเจตจำนงเพื่อคงความสัมพันธ์ที่เป็นความจงรักภักดีระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและข้าราชบริพาร การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงมิใช่เป้าหมายใน

ตัวของมันเอง แต่เป็นหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ ได้ โดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อสร้างความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นแก่อาณาประชาราษฎร์ โดยให้ส่วนกลางมีอำนาจในการปฏิรูปการปกครองและการบริหารรวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางเดียวกัน มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ส่งข้าราชการจากส่วนกลางที่ทรงไว้วางพระทัยออกไปปกครองยังมลฑล จังหวัด อำเภอ สร้างความจงรักภักดีให้ลงไปถึงยังตำบล และหมู่บ้าน ที่มีความสัมพันธ์อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่ศูนย์กลาง โดยที่รัฐสร้างชุดความรู้เพื่อสร้างความเชื่อมั่น สยบยอม และยอมรับการใช้อำนาจปกครองของรัฐที่มีต่อผู้คน และเหตุผลที่อ้างบอกแก่ประชาชนให้เห็นแก่ ความสามัคคีของคนในชาติ ความรักชาติ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและความอยู่ดีกินดีของประชาชน โดยที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการปกครองเลยในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา แต่เป็นการใช้เทคนิควิธีการของอำนาจเพื่อการครอบงำที่รัฐหรือผู้ปกครองสามารถควบคุมทั้งร่างกายและจิตสำนึกของประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จ

2.1.4 การหาประโยชน์จากประชาชน

นอกจากนั้นการปฏิรูปการปกครองเพื่อสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ยังสามารถดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน คือการที่รัฐจะต้องได้รับผลประโยชน์ในรูปของผลผลิตและภาษีอากรจากประชาชนเหมือนเช่นดังเดิมก็ถือเป็นเจตจำนงแห่งรัฐที่สำคัญด้วยเช่นกัน โดยรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่า การปกครองรักษาบ้านเมืองให้แข็งแรงเรียบร้อยและส่งเสริมบำรุงประโยชน์ในทางหากินค้าขายของราษฎรพลเมือง เพื่อการผลิตสินค้าเป็นรายได้เข้าประเทศถือเป็นหัวใจสำคัญ เป็นยอดของความตั้งมั่นแห่งพระราชอาณาเขต เพราะถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบได้นั้นก็จะไม่เกิดขึ้น การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยการปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งสิ่งที่จะได้รับก็คือการเสียภาษีอากร อันจะเป็นกำลังสำคัญเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้บ้านเมืองในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ด้วยเจตจำนงของการปกครองในยุคสมัยนี้ รัฐจึงมุ่งเน้นการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่เพื่อความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ เพื่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของสังคม กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดออกมาเพื่อรองรับหรือสนับสนุนเป้าหมายที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐข้างต้น คือ กฎเกณฑ์ทางด้านกฎหมาย และการเก็บภาษีเพื่อดูดซับทรัพยากร และผลที่ได้จากการผลิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อมาสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐส่วนกลางหรือผู้ปกครอง

การใช้นโยบายการรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นการสร้างอำนาจให้รัฐและผู้ปกครองคือพระมหากษัตริย์โดยผ่านทางกระทรวงมหาดไทย ที่เข้าไปจัดระเบียบควบคุมประชาชนและพื้นที่ทั่วประเทศ ให้มี

ความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ซึ่งก็จะหมายถึงการถูกเรียกจัดเก็บรายได้ในรูปของภาษีอากรต่าง ๆ เมื่อการเงินการคลังมั่นคงรัฐหรือผู้ปกครองก็มั่งคั่งไปด้วย

แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 ชนชั้นศักดินาก็ยังคงเป็นผู้มีอำนาจปกครองที่ยังคงครอบครองที่ดินจำนวนมหาศาล ได้รับประโยชน์ในรูปของผลผลิต ค่าเช่าและดอกเบี้ยจากประชาชนทั่วไป เมื่อรัฐยิ่งเร่งนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวลาต่อมา ส่งเสริมให้มีการลงทุน การผลิต การจ้างงานและสร้างรายได้ เจตจำนงของรัฐเพื่อการเอาประโยชน์จากประชาชนในรูปของการผลิต และการเสียภาษีอากรที่ได้จากการทำมาหากินจึงยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

ดังนั้นการวางรากฐานการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ในครั้งนั้น ต้องถือว่ามีความสำคัญกับการจัดการปกครองของไทยนับแต่นั้นเป็นต้นมา ตั้งแต่การจัดรูปแบบการปกครองในส่วนกลางที่เป็นลักษณะของกระทรวง กรม และในส่วนภูมิภาคที่เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล ที่มีจังหวัด อำเภอ จนถึงตำบล และหมู่บ้าน ถือได้ว่าทรงเห็นการณ์ไกลทางการปกครองของพระองค์ ที่จะให้เกิดผลดีต่อรัฐหรือผู้ปกครองรุ่นหลัง ๆ อันนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการพื้นที่และประชาชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบการปกครองเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเจตจำนงที่สำคัญได้ในขณะเดียวกัน คือ การจัดการภายในให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์ ทั้งขุนนาง ข้าราชการ ประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ , การจัดหาประโยชน์เอาจากประชาชนในรูปของผลผลิตและภาษีอากรที่เก็บจากการทำมาหากินของประชาชน และการรอดพ้นภัยคุกคามจากภายนอกของประเทศตะวันตกที่คอยจ้องแต่จะยึดเอามาเป็นเมืองขึ้นดังเช่นที่เกิดกับประเทศเพื่อนบ้านหรือดินแดนบางส่วนของไทยที่ต้องยอมยกให้ประเทศนักล่าอาณานิคมในสมัยนั้น เมื่อเจตจำนงของรัฐในสมัยนั้นเป็นเรื่องที่หนักหนาและใหญ่หลวง สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐ จึงต้องมีการใช้เทคนิควิทยาการอันเป็นภาคปฏิบัติการที่ซับซ้อน ลุ่มลึกเป็นพิเศษด้วย ตั้งแต่การสร้างความรู้เพื่อการปกครอง การกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา สถาบันและผู้เชี่ยวชาญที่ต้องสอดรับกับเจตจำนงอย่างไม่ถูกตั้งคำถามหรือข้อสงสัย เพื่อความเชื่อถือและการยอมรับจากขุนนาง ข้าราชการรวมทั้งประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่อ้างอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตย เป็นวาทกรรมทางการเมืองการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งรื้อฟื้นหรือสานต่อกับวาทกรรมการปกครองของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เก่า เพียงแต่เปลี่ยนตัวแสดงใหม่เท่านั้นเอง ทั้งประเพณี ความคิดและการสร้างความรู้เพื่อการใช้อำนาจยังคงเป็นแบบเก่า เพียงแต่ถูกอ้างว่าอยู่ในระบอบใหม่ เท่ากับเป็นการผลิตซ้ำอำนาจ ทำให้ฐานะและความมั่นคงของชนชั้นนำกลับมีมากขึ้น ในขณะที่อำนาจไม่ได้ถูกถ่ายทอดไปยัง

มวลราษฎรอย่างแท้จริงในรัฐรูปแบบใหม่ ดังที่ยกเป็นเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงที่นำมาอ้างกันแต่แรก แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งในเชิงเจตจำนงทางการเมืองของชนชั้นปกครองทั้งสิ้น ดังนั้นชนชั้นนำใหม่ทั้งภาคราชการ ทหาร พลเรือนและภาคธุรกิจ ที่กำหนดอำนาจของสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกามารองรับ ซึ่งล้วนอยู่ในโครงสร้างสังคมที่มีสถานภาพและฐานะที่สูงมากกว่าประชาชนคนชั้นล่างเสมอมา เพื่อตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อคงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองของรัฐในระดับต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลาง ยิ่งมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นอีก

2.2 การสร้างชุดความรู้ เพื่อการจัดระเบียบประเทศ

ยุคสมัยแห่งการปกครองเพื่อการสร้างรัฐชาติให้ปรากฏเป็นความจริงขึ้นนั้น รัฐหรือผู้ปกครองได้สร้างชุดความรู้ระบบราชการ และความรู้เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐขึ้นมารองรับสนับสนุนอุดมการณ์ให้เกิดผลสมดังเจตจำนงที่รัฐหรือผู้ปกครองกำหนดขึ้น

2.2.1 ความรู้ระบบราชการ : การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 อุดมการณ์เป็นเรื่องของการสร้างรัฐชาติ ความเป็นรัฐชาติ คือการจัดรูปแบบให้เป็นรัฐสมัยใหม่ ที่เริ่มมีการให้ความสำคัญกับรัฐรอบข้าง และหัวเมืองที่อยู่ในเขตแดนด้วยการจัดการปกครองในรูปแบบของมณฑลเทศาภิบาล ไปจนถึงระดับตำบล หมู่บ้าน โดยมีแกนกลางของรัฐไทยที่เป็นรากฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือสถาบันพระมหากษัตริย์ ที่ทรงสร้างชุดความรู้แบบใหม่ที่แตกต่างจากชุดความรู้ในยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย ที่ว่าด้วยเรื่องระบบราชการ (bureaucracy) สมัยใหม่ขึ้นมาเป็นกลไกของรัฐ แทนระบบขุนนางแบบเก่าและขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ เป็นการสร้างวัฒนธรรมการปกครองแบบใหม่ขึ้นมาโดยการใช้อำนาจผ่านระบบราชการ การสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นความรู้ที่ทำให้อำนาจรัฐกระชับชัดเจนขึ้น สร้างความเป็นมืออาชีพ ความทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตก ความต้องการที่จะสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ในสมัยนั้นเกิดขึ้น นอกจากเพื่อตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐคือการหลุดรอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศล่าอาณานิคมตะวันตกในขณะนั้น ในขณะเดียวกันภายในประเทศก็ต้องมีความเป็นปึกแผ่นทั้งขุนนาง ข้าราชการ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยความจงรักภักดี รวมทั้งประชาชนยินยอมให้รัฐได้รับประโยชน์จากส่วนที่ทำมาหากินได้ดังเดิม การปฏิรูปการปกครองในครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่แทนรูปแบบจตุสดมภ์อย่างเดิมด้วยการสร้างชุดความรู้ระบบราชการใหม่ขึ้นมาเพื่อรองรับอุดมการณ์การสร้างรัฐชาตินี้

ดังนั้นเมื่ออุดมการณ์ของรัฐเปลี่ยนแปลงไป จากปัจจัยหรือเงื่อนไขใหม่ที่สำคัญเพิ่มเข้ามา คือ ภัยคุกคามของประเทศตะวันตกซึ่งหมายถึงเอกราชและความอยู่รอดของรัฐไทย ชุดความรู้ที่มีอยู่เดิมจึงไม่สามารถรองรับอุดมการณ์ใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเพียงพอ การใช้อำนาจผ่านการสร้างความรู้ระบบราชการใหม่จึงเกิดขึ้นด้วยเหตุผลให้สามารถรองรับอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงที่เป็นเป้าหมายสูงสุดนี้ได้ การจัดระเบียบของประเทศด้วยระบบเวียง วัง คลัง นาในแบบจตุสดมภ์เดิม ไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นกลไกสำคัญให้สามารถตอบสนองอุดมการณ์ใหม่ให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจควบคุมที่ลงไปไม่ถึงพื้นที่ล่างสุดที่เป็นตำบล หมู่บ้านทั่วทั้งประเทศและหัวเมืองต่าง ๆ ที่ยังมีอำนาจและอิสระภาพในการปกครองเป็นของเจ้าผู้ครองเมืองเดิมของตนเองอยู่มาก ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ปกครองหรือกษัตริย์ที่ศูนย์กลาง และพร้อมที่จะแปรเปลี่ยนไปขึ้นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐภายนอกที่เข้มแข็งกว่า สร้างความสั่นคลอนและหวั่นไหวให้กับอำนาจของรัฐศูนย์กลางของพระมหากษัตริย์ได้ตลอดเวลา

ความรู้ **"ระบบราชการ"** ถูกสร้างขึ้นมาในฐานะที่เป็นตัวการจัดองค์กรสมัยใหม่ เป็นความรู้ที่รับนำเข้ามาจากตะวันตกหรือได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตก ซึ่งพื้นฐานของความรู้ระบบราชการนี้ได้มุ่งเน้นการจำแนกแจกแจง (differentiation) และการแบ่งงาน (classification) ของส่วนต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนเพื่ออ้างการทำหน้าที่และมีอำนาจตามระเบียบกฎหมาย ความมีประสิทธิภาพของการบริหารที่ต้องดำเนินต่อเนื่องและธำรงไว้ซึ่งเอกราช ความผาสุกของประชาชน ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ การตรวจสอบกำกับดูแล สายการบังคับบัญชา ลำดับการสั่งการ ความรับผิดชอบ และระบบที่คนไม่ได้เป็นเจ้าของ การปกครองที่ต้องมีหลักการร่วมกัน มีการสรรหาที่ต้องยึดระบบคุณธรรม การใช้อำนาจหน้าที่อย่างมีคุณธรรม การใช้อำนาจการบังคับบัญชาตามหน้าที่ที่นำไปสู่การเชื่อฟังคำสั่งการ (Weber .1978: 943) การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร การได้รับผลประโยชน์ค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน ที่ไม่ใช่ผลประโยชน์จากการแสวงหาด้วยตำแหน่งหน้าที่ในแบบชนชั้นศักดินาอย่างเมื่อก่อน เหตุผลเหล่านี้ถูกยกขึ้นมาอ้างเป็นพื้นฐานของความเป็นระบบราชการสมัยใหม่ ความรู้ของระบบราชการจะเป็นตัวบอกการจัดระเบียบการบริหารประเทศ ที่ไม่ใช่ระบบศักดินาเป็นตัวกำหนด แต่มีการจัดเป็นกระทรวง กรมและมีการรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ

การจัดระเบียบการปกครองในแบบของมณฑลเทศาภิบาล ที่มีการจำแนกแจกแจงลำดับชั้นของพื้นที่ และการปกครองบังคับบัญชาสั่งการ ตั้งแต่มณฑล จังหวัด อำเภอ ไปจนถึงตำบล หมู่บ้าน ที่มีผู้ปกครองเป็นตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์และเป็นที่ไว้วางพระทัยของพระองค์ ให้รับภาระของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่แต่ในราชธานีเท่านั้น ลงไปยังส่วนภูมิภาคไปจนถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และ

สถาบันเหล่านี้ ล้วนเกิดจากชุดความรู้ของระบบราชการสมัยใหม่ทั้งสิ้น ที่เชื่อว่าการแบ่งชั้นของพื้นที่และการแบ่งกันทำงานเป็นส่วนย่อย ๆ อย่างชัดเจน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ เพราะสามารถเป็นสื่อกลางระหว่างราษฎรในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลกับรัฐบาลกลาง ให้มีระเบียบแบบแผนเป็นหนึ่งเดียวกันทำให้สามารถควบรวมทุกส่วนให้มาขึ้นตรงต่ออำนาจที่ศูนย์กลาง สร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นภายในรัฐยากที่จะถูกแบ่งแยกตกเป็นเมืองขึ้นของชาติอื่น รวมทั้งมีเส้นทางการเก็บส่วนผลประโยชน์เป็นผลผลิตและภาษีอากรจากประชาชนที่ชัดเจน ตั้งแต่ระดับพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการในการจัดเก็บภาษีด้วย แล้วรวบรวมนำส่งเข้าหลวงที่อำเภอ ต่อไปจังหวัด มณฑล จนถึงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติส่วนกลาง การสร้างความรู้เพื่อการแบ่งส่วนการปกครองและหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วนตามลำดับชั้น และกำหนดให้มีผู้ปกครองที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบชัดเจน สะท้อนเจตจำนงแห่งรัฐในการสร้างเครือข่ายให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ในการติดต่อสื่อสาร และคอยเป็นหูเป็นตาให้กับราชการส่วนกลาง ต่อพื้นที่ห่างไกลทั้งหลาย เป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะที่สำคัญคือการควบคุมข้าราชการ หัวเมืองและพื้นที่ย่อย ๆ รวมทั้งประชาชนให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น

สำหรับการสร้างความรู้เพื่อการปกครองท้องที่ในรูปแบบของตำบล หมู่บ้าน ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลสำคัญเพื่อให้กระบวนการผนวกรวมท้องถิ่นเข้าสู่รัฐส่วนกลางได้รับผลสำเร็จ เนื่องด้วยการปกครองในรูปแบบของเมืองในมณฑลเทศาภิบาลไม่อาจทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ดีแก่พระมหากษัตริย์ในการที่จะปกครองประชาชนได้ หรือไม่มีประสิทธิภาพที่จะเชื่อมโยงความเป็นภูมิภาคทั้งหมดเข้าไปอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางได้ จึงได้มีการกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีกำนัน ซึ่งได้รับการเลือกจากประชาชนในท้องที่ตำบลนั้นให้เป็นหัวหน้าปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล การรับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การตรวจและการเก็บภาษีอากรไปยื่นต่ออำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากร รวมทั้งการช่วยเหลืองานราชการของหน่วยงานราชการทั่วไป โดยที่กำนันไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการและไม่ได้รับเงินเดือน แต่ได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ส่วนผู้ใหญ่บ้านคือผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนในหมู่บ้านนั้นให้เป็นหัวหน้าผู้ปกครองหมู่บ้าน ให้มีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน แต่ดูแลรับผิดชอบในเขตหมู่บ้านของตน ซึ่งชุดความรู้กำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้ทำให้รัฐสามารถสัมพันธ์ติดต่อกับราษฎรทุกชุมชนท้องถิ่นและเข้าควบคุมถึงทุกพื้นที่ทั่วประเทศได้ด้วยรูปแบบอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่มากที่สุด และเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกกันขึ้น

มาเองด้วยความนิยมชมชอบ ด้วยความนับถือเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว และเมื่อรัฐสามารถทำให้มาเป็นคนของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐกำหนดได้ก็เท่ากับเป็นการใช้อำนาจครอบงำ เพื่อการใช้ประโยชน์ในการผนวกรวมและผนึกกำลังประชาชนเข้าด้วยกันให้เป็นปึกแผ่นได้อย่างแยบยลยิ่ง

นอกจากการสร้างชุดความรู้การจัดระเบียบประเทศเรื่องการปกครองท้องที่แล้ว รัชกาลที่ 5 ยังได้ทรงสร้างความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นให้เกิดมีขึ้น ด้วยการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) แต่เป็นการทดลองระบบการสุขาภิบาล หรือการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองโดยการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.125 (พ.ศ.2449) รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้นยังมีการสร้างความรู้ที่จะให้ประชาชนเชื่อถือและยอมรับ เป็นการกำหนดและการจัดการความรู้ผ่านมาทางข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง ประชาชนในท้องถิ่นมีหน้าที่รับฟังและปฏิบัติตาม แต่ความเข้มข้นน้อยเพราะเป็นการเริ่มปรับหรือเปิดพื้นที่ใหม่

แม้ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ.2475 มีการสร้างความรู้การจัดระเบียบประเทศทางการปกครองขึ้นมาใหม่ที่รับนำเข้ามาจากต่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดการวางหลักแนวคิดและภาษาทางกฎหมาย การเมืองที่สำคัญ ๆ ประกอบวาทกรรมการปกครองดังกล่าวขึ้นอีกหลายประการ นับตั้งแต่การให้หลักแนวคิดว่า "รัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยว" สังคมจึงต้องมีรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว และไม่ควรที่จะใช้คำว่า รัฐบาลภูมิภาค หรือรัฐบาลท้องถิ่นเหมือนในต่างประเทศ จึงได้เสนอให้ใช้คำว่า "ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" แทน (ปรีดี พนมยงค์. 2477) ซึ่งในระยะต่อมา คำต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ขยายกลายมาเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นในระบบคิดและภาษาของไทย จึงไม่มีคำว่า "รัฐบาลท้องถิ่น" แม้นว่าจะมีภาษาอังกฤษกำกับไว้ว่า "Local government" ก็ตาม ซึ่งก็ยังคงต้องแปลคำดังกล่าวว่า "การปกครองท้องถิ่น" จนถึงสมัยปัจจุบัน แต่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นจากการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ความเป็นระบบราชการที่อำนาจและความสำคัญยังคงอยู่ที่รัฐบาลกลาง และการคงไว้ซึ่งความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย แม้จะจัดให้มีการปกครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ความเป็นรัฐบาลกลางก็ยังคงต้องมีอำนาจควบคุมเหนือส่วนต่าง ๆ เหมือนดังเดิม

การสร้างชุดความรู้ในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตามแนวความคิดของประเทศตะวันตก ที่ถือว่าได้มีการเริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังหากมองในแง่ที่มีอุดมการณ์และความรู้เรื่องประชาธิปไตยกำกับอยู่ คือภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา แต่ก็ยังเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและท้องถิ่นด้วยความระมัดระวัง เพราะเจตจำนงแห่งรัฐที่แฝงอยู่คือการคำนึงถึงความมั่นคง ความมีประสิทธิภาพของรัฐและความพยายามในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ

กัน ดังนั้นในระยะแรก ๆ การปกครองท้องถิ่นจึงยึดหลักที่เน้นการรวมอำนาจของศูนย์กลาง แต่ในขณะเดียวกันก็มีหลักการกระจายอำนาจควบคู่กันไปด้วย โดยคงให้มีข้าราชการทำหน้าที่รวมอยู่ด้วยในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ใช้อ้างว่า เพื่อประสิทธิภาพและประหยัด เนื่องจากท้องถิ่นยังมีรายได้น้อยและขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์. 2543 : 85) ซึ่งในเชิงของการปกครองท้องถิ่นแล้ว ในยุคสมัยนี้ถือว่ายังไม่มีความชัดเจนในความเป็นประชาธิปไตยตามอุดมการณ์ที่ใช้อ้างและยกขึ้นมาเป็นเหตุผลเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ผู้บริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ยังเป็นตัวข้าราชการที่รัฐส่วนกลางแต่งตั้งลงไปให้เป็นตัวแทนเข้าไปจัดการปกครองประชาชนและครอบครองพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น หรือในนามของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นตัวแทนของรัฐราชการอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยอย่างชัดเจน โดยที่รัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นศูนย์กลางของอำนาจทั้งปวงอยู่เช่นเดิม รวมทั้งเจตจำนงในทางการเมืองของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาต่อมา เพื่อการต่อสู้กับการถูกครอบงำโดยพรรคคอมมิวนิสต์ที่มีต่อประชาชนในชนบท การกระจายอำนาจโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยนี้จึงเกิดขึ้นอย่างมีเจตจำนงที่แฝงอยู่เบื้องหลังของรัฐที่จะสร้างและใช้ประชาชนในพื้นที่ให้เป็นกำลังในการต่อต้านกับวิกฤตการณ์คอมมิวนิสต์ด้วยในขณะเดียวกัน อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง กลับยิ่งถูกตอกย้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในรัฐบาลของเผด็จการทหารสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ไม่ได้มีการสร้างความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่น แต่กลับเน้นความรู้การสร้างความเข้มแข็งของระบบราชการที่มีอำนาจกำหนดทุกอย่าง ซึ่งไม่แตกต่างจากการใช้อำนาจของรัฐราชการที่ผ่านมา

แม้แต่เหตุการณ์การเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยต่อรัฐบาลเผด็จการทหาร ของขบวนการนิสิตนักศึกษาและประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 แม้ว่าจะมีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นและเป็นพลังต่อรองกับระบบราชการจนสามารถขับไล่รัฐบาลเผด็จการทหารให้พ้นจากอำนาจไปได้ แต่การเข้ามามีอำนาจและใช้อำนาจการปกครองของผู้ปกครองชุดใหม่ ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันจากที่ผ่านมาอย่างมีนัยยะสำคัญถึงการให้ประชาชนได้มีอำนาจในทางการปกครองอย่างแท้จริง เพราะเมื่ออุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐยังมิได้เปลี่ยนแปลงไป การสร้างความรู้ขึ้นมารองรับก็ย่อมไม่เปลี่ยนแปลงไปด้วย อำนาจโดยรวมยังคงอยู่ที่รัฐศูนย์กลางและตัวข้าราชการในระดับต่าง ๆ จนถึงอำนาจจากการมีตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการส่วนภูมิภาคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง แต่จิตวิญญาณของรัฐหรือผู้ปกครองยังคงเหมือนเดิม คือการมุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งของรัฐราชการเป็นหลัก ตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เนื่องด้วยอุดมการณ์ของรัฐมิได้เปลี่ยนแปลง

ไป ความรู้เพื่อการจัดระเบียบประเทศ และภาคปฏิบัติการที่กำหนดตามมาในรูปของกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน และผู้เชี่ยวชาญจึงยังไม่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่กลับถูกตอกย้ำและผลิตซ้ำอย่างแยบยลมากยิ่งขึ้นไปอีก

2.2.2 ความรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐ

การที่รัฐสามารถทำให้การจัดการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ให้ได้รับความสำเร็จและการยอมรับจากประชาชนถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนและพื้นที่ทั้งประเทศ เพื่อการเชื่อมโยงผู้คนตามพื้นที่ทั่วราชอาณาจักรให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง และมีความรู้สึกสำนึกในความเป็นคนไทย เป็นหมู่ชนที่ถือว่าพวกตนเป็นพวกเดียวกัน โดยการทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ถูกผนวกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง มีความเป็นชาติไทยอันเดียวกัน มีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาอันเดียวกัน แม้จะมีความแตกต่างของกลุ่มชนชาติต่าง ๆ ที่มีทั้งเรื่องภาษาชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณีของตนเองอยู่แล้วก็ตาม เพราะนอกจากรัชกาลที่ 5 จะใช้วิธีการจัดการปกครองอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยให้เจ้าผู้ปกครองหัวเมืองแต่เดิมอยู่แล้ว ได้ทำหน้าที่เจ้าเมืองสืบต่อไปก่อน แต่ให้มีรูปแบบการบริหารงานตามแนวนโยบายที่รัฐส่วนกลางกำหนด ต่อมาพระองค์จึงได้เริ่มส่งข้าราชการจากส่วนกลางที่ทรงไว้วางพระทัยให้ไปทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งลำพังการสร้างชุดความรู้ระบบราชการให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเพียงอย่างเดียว แม้จะสามารถทำให้คนที่อยู่ภายในราชอาณาจักรต้องเชื่อฟังรัฐ อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างให้คนต่างบ้านต่างเมืองให้มีความเป็นพลเมืองไทยได้ ให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกันได้ พระองค์ยังได้มีการปฏิรูประบบวัฒนธรรม การศึกษา และศาสนา โดยกำหนดแบบมาตรฐานความเป็นคนไทยที่ต้องพูด อ่าน เขียนภาษาไทย ที่เป็นภาษากลางคือภาษากรุงเทพฯ เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอด การมีขนบธรรม-เนียมประเพณีตามพระราชพิธีของส่วนกลางอันเดียวกัน เพื่อให้เกิดการผสมผสานกลมกลืน ทำให้ชาวไทยเผ่าพันธุ์และภาษาต่าง ๆ เป็นชาวไทยโดยมีภาษาและวัฒนธรรมร่วมตามแบบอย่างเมืองหลวง

การสร้างความรู้ในเรื่องหน้าที่พลเมืองของรัฐให้เกิดขึ้น ที่ประชาชนต้องพึงประพฤติปฏิบัติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ต้องมีความรัก สำนึกในความเป็นชาติและเสียสละเพื่อชาติบ้านเมือง ต้องจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ต้องมีวินัยปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเพื่อความสงบสุข การรักษาชาติให้เป็นอิสระปลอดจากการบงการครอบงำอำนาจหรือถูกแทรกแซงจากหมู่ชนอื่น และสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศ โดยประชาชนได้ถูกปลูกฝังผ่านเครื่องมือการให้การศึกษาแบบใหม่ที่ปรากฏในแบบเรียนของสถานศึกษา ที่เป็นมาตรฐานตามรูปแบบที่รัฐกำหนดขึ้นว่าต้องการให้ผู้ได้รับการศึกษาเป็นเช่นใด ดัง

ในรายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล (ร.ศ.129) ปรากฏข้อความการอภิปรายดังนี้ *"...หนังสือเรียนเป็นหลักสำคัญของการศึกษา โดยเหตุว่าถ้ารัฐบาลต้องการจะให้ราษฎรมีความรู้อย่างไร หรือแม้ที่สุดจะให้มีนิไสยใจคออย่างไร อำนาจของรัฐบาลอยู่ในการแต่งหนังสือเรียนสอนเด็ก เพราะฉะนั้นการแต่งและสร้างหนังสือควรอยู่ในกระทรวงธรรมการ..."* (เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงศึกษาธิการ เล่มที่ 1 แฟ้มที่ 1 อ้างในวิทย์ วิศทเวทย์ .2544 :33)

การใช้ระบบการศึกษาที่มีการกำหนดหลักสูตรจากส่วนกลาง โดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ตามต่างจังหวัดที่ถือเป็นกลุ่มคนพวกที่สอง ต่างจากพวกแรกที่มีกำลังทรัพย์และตระกูลให้ได้รับการศึกษาเพื่อรับราชการและทำการค้า การจัดการศึกษาที่กระจายไปสู่ชนบทจึงมีความมุ่งหมายในอีกลักษณะหนึ่ง ดังพระดำริของหม่อมเจ้า ประฏิพัทธ์ สมุหเทศาภิบาลราชบุรีว่า *"...พวกที่ 2 คือราษฎรทั่วไปควรให้การศึกษาน้อยที่สุด แต่ฝึกหัดให้...หนังสือนั้นให้พออ่านออกเขียนได้ แต่ปลูกฝังให้เป็นคน เชื่อในรัฐบาลอย่างแน่นแฟ้นและไร้เดียงสาทางการเมือง..."* (วิทย์ วิศทเวทย์ .2526 :39-40)

นอกจากนั้นในวิชาพงศาวดาร วิชาความรู้เรื่องเมืองไทย ยังให้ผู้เรียนได้รู้จักวิธีการปกครองบ้านเมือง รู้ว่าพระเจ้าแผ่นดินคือใคร กระทรวงมหาดไทยมีไว้ทำไม เทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นาอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือใคร และราษฎรต้องเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าเหล่านี้อย่างไร รวมทั้งการใช้การอบรมถ่ายทอดกล่อมเกลาทางสังคมให้เกิดลักษณะนิสัย และแบบแผนการประพฤติปฏิบัติตนในชีวิตปกติประจำวัน เพื่อสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองอย่างที่รัฐต้องการเห็นควบคู่ไปด้วยในขณะเดียวกัน

ดังนั้นความรู้เพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองด้วยกระบวนการทางการศึกษา วัฒนธรรม การปลูกฝังอบรมและกล่อมเกลาทางสังคม จึงมุ่งตอบสนองต่ออุดมการณ์เพื่อการสร้างรัฐชาติ ที่รวมทุกภาคส่วนทั้งผู้คนชนชาติต่าง ๆ และพื้นที่ตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้เชื่อฟังและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น ความแข็งแกร่งและความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐชาติ ซึ่งก็จะหมายถึงความจงรักภักดีที่มีต่อพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย นโยบายที่กำหนด รวมถึงการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองด้วย

3. ยุคสมัยแห่งการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ

3.1 อุดมการณ์ประชาธิปไตยเพื่อการปกครองท้องถิ่น

การเคลื่อนไหวและความพยายามในการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่คู่ขนานไปกับกระแสโลกาภิวัตน์พร้อมกับการเติบโตของชนชั้นกลางภาคธุรกิจเอกชนของกลุ่มคนที่หลากหลายวงการที่เข้ามาสู่กระบวนการต่อสู้ในสนามของวาทกรรมการปกครอง เพื่อช่วงชิงความเป็นเจ้าในการกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการสร้างความหมายของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตามความต้องการของกลุ่มตนใน

การจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรัฐใหม่ ที่เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับกลุ่มคนที่อยู่นอกระบบราชการหรือกลุ่มคนที่เป็นชนชั้นนำทางการเมืองอยู่แล้ว เป็นยุคสมัยที่ข้าราชการเริ่มมีอำนาจน้อยลง แต่ชนชั้นกลาง นายทุน นักธุรกิจได้เติบโตและแข็งแกร่งเกินกว่าที่จะยอมรับการอยู่ภายใต้อำนาจการอุปถัมภ์ของรัฐราชการไทยแบบเดิมได้ต่อไป เห็นได้จากเค้าลางที่เริ่มตั้งแต่การเคลื่อนไหวต่อต้านความพยายามเข้ามามีอำนาจของคณะทหาร จนเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ทั้งนี้เพราะคนชั้นกลางซึ่งต้องการให้รัฐเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพื่อที่จะได้ผันตนเองเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมือง จึงเข้าร่วมเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านความพยายามที่จะสถาปนารัฐอำนาจนิยม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2536 : 184-187 ; ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2536 : 106-107) โดยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างรัฐด้วยการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งในที่สุดรัฐสภาได้เห็นชอบให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยกลุ่มคนหลากหลายอาชีพ เช่น นักวิชาการ นักวิชาชีพ นักธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชาวบ้าน และตัวแทนของแต่ละจังหวัด ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า "ฉบับประชาชน" เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีบทบัญญัติสะท้อนเจตนารมณ์เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลักการที่สำคัญคือ รัฐต้องมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78) การให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยการจำกัดบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลท้องถิ่นให้ทำได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 283 และ 284) กระบวนการการกระจายอำนาจต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและพัฒนาเพิ่มขึ้นตามลำดับ และการให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กล่าวถึงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทางด้านการคลัง, การพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ทำให้เห็นได้ถึงความมุ่งมั่นของรัฐที่มีการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ของรัฐ

3.1.1 การทำให้ประชาชนเชื่อว่ามีอำนาจในการปกครองตนเอง

การปฏิรูปทางการเมืองในครั้งนี้ ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยในขณะเดียวกัน ยุคสมัยที่อ้างความเป็นประชาธิปไตยเพื่อการปกครองท้องถิ่น ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อเริ่มมีการเคลื่อนไหวออกกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 รวมถึงการออกกฎหมายที่รองรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐในยุคสมัยนี้ ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น

อย่างจริงจังมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา ที่พูดถึงการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมได้เอง และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มาตรา 284) และการถอดถอนอำนาจของข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคออกจากการเข้าไปมีตำแหน่งและหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เป็นไปตามกระแสของการปฏิรูปทางการเมือง ทำให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นตามกระแสทางการเมืองประชาธิปไตยในขณะนั้น เป็นกระแสการกระจายอำนาจที่กลายเป็นสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในสังคม เกื้อหนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ทำให้รัฐต้องคำนึงถึงกระแสเรียกร้องตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อุดมการณ์ประชาธิปไตยแห่งรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐได้เริ่มที่จะใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐที่ศูนย์กลางเพื่อให้ยังคงอยู่ในอำนาจได้เหมือนเดิม เพียงแต่ปรับเปลี่ยนชุดความรู้และรูปแบบของภาคปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 โดยการให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 286) การเข้าชื่อร้องขอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 58) และสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง เหตุผลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของท้องถิ่นและการแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องดังกล่าว (มาตรา 59) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้ออ้างเรื่องของการกระจายอำนาจได้จาก กฎหมายพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 สำนักงานกระจายอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจ กิจกรรมการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น ในการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคลและการหารายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในท้องถิ่นที่กำหนดออกมาอย่างเป็นกระบวนการจนประชาชนก็เชื่อเช่นนั้นว่าตนเองมีอำนาจจริงในการปกครองตนเอง ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทั้งที่แท้จริงกิจกรรมการตรวจสอบ กำกับดูแลท้องถิ่นยังมีค่อนข้างมากอยู่เช่นเดิม

อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐในยุคสมัยนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่รัฐหรือผู้ปกครองได้หันมาให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของท้องถิ่น โดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ด้วยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เชื่อว่ามีอำนาจในการปกครองดูแลท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงในการเน้นไปที่การสร้างท้องถิ่นให้มาเป็นฐานอำนาจของรัฐ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งดูจะมีส่วนสนองตอบทั้งทางด้านการเรียกร้องต้องการอำนาจของประชาคมธุรกิจใน

เมืองและทางด้านการเรียกร้องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นด้วยในขณะเดียวกัน (เสน่ห์ จามริก. 2546 : 315) ที่ปล่อยให้เกิดมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่เป็นเพียงการอ้างคุณค่าความเป็นประชาธิปไตย เพื่อการกำหนดนโยบายการปกครอง การพัฒนาประเทศและการทำให้ประชาชนถูกทำให้เชื่อว่ามีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยการใช้ท้องถิ่นเป็นรากฐาน ว่าตนเองมีอำนาจอิสระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยผ่านการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ การเสนอโครงการ กิจกรรมให้ท้องถิ่นดำเนินการ การเสนอข้อบังคับข้อบัญญัติของท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ดำรงตำแหน่งอยู่จนครบวาระ แล้วจึงใช้อำนาจเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น

แต่เนื่องด้วยระบบการปกครองประเทศของไทยที่มีลักษณะของรัฐเดี่ยว (unitary state) รัฐส่วนกลางจึงมีความใกล้ชิดกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะอ้างว่าได้มีการกระจายอำนาจไปแล้ว ก็ยังจะอยู่ในความควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล การควบคุมอย่างใกล้ชิดนี้เป็นเพราะเจตจำนงแห่งรัฐที่มีความต้องการในเรื่องของเอกภาพการปกครองให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงของชาติ ด้วยเหตุผลที่ใช้อ้างในการควบคุมของรัฐคือ เพื่อป้องกันการทุจริต เพื่อป้องกันการทำงานที่ขาดแผนหรือโครงการ เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานที่ไม่มีมาตรฐาน ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงเป็นเพียงการปล่อยให้มีการกระจายอำนาจในทางการเมือง แต่ยังคงรวบอำนาจการบริหารไว้ที่รัฐส่วนกลาง ทำให้ขาดลักษณะการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นยังถูกควบคุมจากส่วนกลางค่อนข้างมาก

3.1.2 การทำให้เชื่อว่าความเจริญของเศรษฐกิจประเทศคือความเจริญของเศรษฐกิจท้องถิ่น

การจะทำให้ท้องถิ่นถูกใช้กลายมาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ นอกจากการสร้างประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนเชื่อว่าตนเองมีอำนาจในการปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเองแล้ว รัฐหรือผู้ปกครองยังได้มีการสร้างอุดมการณ์เพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญของประเทศที่ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับการพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพราะนอกจากรัฐส่วนกลางจะได้กำหนดนโยบายให้มีการกระจายอำนาจในเรื่องของบทบาทหน้าที่ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นแล้ว ยังได้มีการกระจายงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาชุมชนท้อง

ถิ่นของตนเอง เพราะเหตุผลที่อ้างว่ารัฐส่วนกลางหรือข้าราชการส่วนกลางไม่สามารถรับรู้และเข้าถึงปัญหาความต้องการของประชาชน และพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นได้ดีกว่าคนในท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นตนเองและส่งเสริมสร้างสรรค์สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นได้

นโยบายการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเอง และให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในยุคสมัยปัจจุบันเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน โดยอ้างเหตุผลความมีเสรีของประชาชนในด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม รวมทั้งบทบาทในการจัดการศึกษา การสาธารณสุข สิ่งเหล่านี้สะท้อนเจตจำนงของรัฐเพราะจะส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน รัฐจึงกำหนดเป็นนโยบายการกระจายอำนาจ ที่กำหนดเป็นภาคปฏิบัติการออกตามมาในเรื่องกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน ที่รองรับอย่างเป็นขั้นตอนและแผนงาน เพื่อเป็นข้ออ้างให้เชื่อว่ารัฐได้มีการกระจายอำนาจไปแล้วให้คนในท้องถิ่นได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาความต้องการของตนเองได้ตามอำนาจหน้าที่ บทบาทภารกิจ และมีเงินงบประมาณในการบริหารจัดการกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองในด้านต่าง ๆ ที่ตนเองคิดว่ายังไม่พัฒนาอย่างที่ท้องถิ่นทั่วไปควรจะเป็นหรือถูกกำหนดให้เป็นเช่นนั้น ทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการสร้างบ้านเมืองให้น่าอยู่ด้วยการช่วยกันรักษาความสะอาดของถนน ที่อยู่อาศัยและรักษาความเป็นระเบียบของบ้านเมือง

หากรัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแล้ว ตัวแทนประชาชนชุดใดที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วไม่สามารถดำเนินงานการพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ ประชาชนก็มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามวาระทุก ๆ 4 ปี เพื่อการเลือกตั้งผู้บริหารชุดใหม่ หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยการนำเสนอกิจกรรม โครงการและข้อบัญญัติ ข้อบังคับของท้องถิ่นได้ รวมถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ เพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้ทัดเทียมท้องถิ่นอื่น ๆ

แต่การพัฒนาและสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นนั้นถูกทำให้เชื่อว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเจตจำนงของรัฐที่อยู่เบื้องหลังแอบแฝงอยู่หรือการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ได้เอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเองที่สามารถ

ปรับตัวได้กับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภายนอกหรือไม่ หรือส่งผลให้กลุ่มทุนหรือพ่อค้าคือผู้ได้เปรียบในการแย่งชิงทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นมาเป็นของตนเอง โดยสามารถช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในนามของอุดมการณ์แห่งความมีสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนาให้ทันสมัย รัฐในยุคทุนนิยมเสรีนี้ท้องถิ่นจึงถูกให้ความสำคัญและนำมาเป็นฐานในการแสดงพลังอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง

3.1.3 การทำให้เชื่อว่าประชาชนมีอำนาจในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

เมื่อประชาชนมีความเชื่อว่าตนเองมีอำนาจในการปกครองตนเอง สิ่งที่ตามมาก็คือภาระ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ประชาชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นตน คือแทนที่รัฐส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการให้อย่างแต่ก่อน ก็จะเป็นไปตามอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น ถ้าประชาชนทำอะไรด้วยตนเองไม่ได้ ก็ไม่ใช่การที่ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ เพราะสิ่งที่ใช้เป็นเหตุผลกล่าวอ้างของการกระจายอำนาจคือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แก้ไขปัญหาของตนเอง ซึ่งเป็นการตอบสนองการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด หรือเกาถูกที่คัน คือ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรับรู้และประสบกับปัญหา เพราะใกล้ชิดกับปัญหา สามารถรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นตนเองได้ดีกว่า รัฐส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถรู้ได้ว่าท้องถิ่นต้องการอะไร ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ได้ตรงตามความต้องการ ดังนั้น รัฐจึงต้องกระจายอำนาจโดยการมอบภาระตรงนี้ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง เท่ากับเป็นการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นให้เกิดขึ้น เพราะแท้จริงแล้วสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็คือ รัฐได้ผลักภาระความรับผิดชอบไปให้ประชาชนในท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลที่อ้างว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ได้ เพราะไม่รู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง เนื่องด้วยไม่ได้มีความเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาเพื่อที่จะมาทำหน้าที่ตรงนี้ แต่แท้จริงแล้ว หน้าที่และความรับผิดชอบที่ถูกมอบอำนาจให้ทำก็เป็นหน้าที่ที่ถูกขีดวง ถูกจำกัดไว้แล้วว่าท้องถิ่นรูปแบบนี้สามารถทำอะไรได้หรือไม่สามารถทำอะไรได้แค่ไหน และลักษณะงานที่สามารถทำได้นั้นก็คืองานที่เป็นการให้บริการสาธารณะ ไม่ใช่งานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการปกครองและการควบคุมประชาชน เช่น งานด้านความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านยุติ-ธรรม ซึ่งท้องถิ่นจะไม่ถูกมอบให้มีอำนาจเหล่านี้ โดยที่รัฐสามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเชื่อว่า ตนเองมีอำนาจและความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจที่ประชาชนเต็มใจและยินดีที่จะรับ เพราะเป็นการปกครองตนเองเพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

การจัดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในระยะแรก ที่เป็นแบบสุขาภิบาล ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นที่มีประชากรและบ้านเรือนอยู่กันอย่างหนาแน่น ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็น

ระเบียบเรียบร้อยและความสกปรก ที่อาจก่อให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บตามมา จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลทำหน้าที่ดูแลทำความสะอาด ถนน ตลาด แม่น้ำลำคลอง และบ้านเรือนประชาชน การป้องกันโรคและการรักษาสุขภาพของประชาชน จึงแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองตั้งแต่ต้น เมื่อครั้งแรกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับภาระในการจัดการดูแลพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐ

การจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ในรูปของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการใช้อำนาจการปกครองของรัฐ เพื่อผลักภาระความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะไปให้ท้องถิ่น โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐหรือผู้ปกครอง ในการใช้จ่ายทรัพยากรทั้งกำลังคนและเงินงบประมาณของรัฐ เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยงบประมาณของตนเองและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งการตราข้อบังคับ ข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับประชาชนในเขตการปกครองของท้องถิ่นนั้นเพื่อตอบสนองตรงตามความต้องการในเรื่องต่าง ๆ มากมายของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ในท้องถิ่นที่มีความสลับซับซ้อน มีความแตกต่างทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม หรือประเพณีทางประวัติศาสตร์ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงของท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการลดหรือแบ่งภาระของรัฐบาลได้เป็นอันมากในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ส่วนย่อย ๆ ของประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ไม่ให้ขาดตอนในการปกครองดูแลประชาชน และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นได้แบ่งรับภาระแทนรัฐ และไปกระทำหน้าที่ในการผนวกรวมท้องถิ่นเข้าสู่รัฐส่วนกลางเช่นเดิม

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารการพัฒนาให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าได้ หรือไม่มีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพเพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นก็จะถูกตำหนิว่าผู้บริหารของท้องถิ่นไม่มีความรู้ ความสามารถ บริหารงานบกพร่องผิดพลาด แทนที่จะตำหนิรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่ไม่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานได้อย่างอิสระ หรือไม่จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับปัญหาความต้องการของท้องถิ่น และความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้นการมอบให้ท้องถิ่นรับมอบภารกิจต่าง ๆ ไปดำเนินการในท้องถิ่น และรับผลแห่งการดำเนินการนั้นด้วย เท่ากับเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องการให้บริการสาธารณะไปรับผิดชอบแทน

3.1.4 การทำให้เชื่อว่าภาษีที่รัฐจัดเก็บถูกกระจายไปให้แก่ท้องถิ่น

การที่รัฐใช้อุดมการณ์ประชาธิปไตย สร้างให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจให้คนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง เพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นโดยอ้างว่าเป็นเรื่องเดียวกับการพัฒนาและสร้างความเจริญของประเทศ หากท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการบริหารงานโดยยึดหลักการของประชาธิปไตย และใช้เงินงบประมาณสร้างกิจกรรม โครงการให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านสาธารณูปโภค การให้บริการพื้นฐาน มีการลงทุน เกิดธุรกิจ การประกอบการ อุตสาหกรรม สร้างอาชีพ มีการจ้างงาน สร้างรายได้ เมื่อประชาชนและท้องถิ่นมีความมั่งคั่งแล้ว รัฐยังได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีอากรอันเกิดขึ้นภายในท้องถิ่น อย่างกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เป็นของตนเองตามมาตรา 82 จากการออกพันธบัตร การค้า การพาณิชย์ การสาธารณูปโภค ฯลฯ หรือการออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติต่าง ๆ เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ (กรมการปกครอง. 2539 : 70-71) เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้เพื่อการพัฒนาสร้างความเจริญ และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเอง ซึ่งรัฐก็จะใช้เหตุผลในการอ้างกับประชาชนถึงภาษีที่ประชาชนเสียไปนั้นจะนำกลับไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น และการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นให้น่าอยู่อาศัยยิ่งขึ้น โดยที่รายได้จากภาษีอากรอีกส่วนหนึ่งที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้วจึงจัดสรรคืนให้ท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล (ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน น้ำบาดาล ป่าไม้ การประมง อุทยานแห่งชาติ ค่าภาคหลวงแร่ ภาคภาคหลวงปิโตรเลียม ซึ่งมาจากแหล่งทรัพยากรของท้องถิ่น

ท้องถิ่นจึงมีรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองโดยตรงส่วนหนึ่ง และภาษีที่รัฐส่วนกลางจัดเก็บจากท้องถิ่นแล้วจัดสรรส่งคืนให้แก่ท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง รวมทั้งรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ท้องถิ่นในรูปของงบประมาณ ตามที่รัฐได้กำหนดไว้ในแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ออกมารองรับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งแต่เดิมนั้นรูปแบบของการกระจายภาษีไปให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้มีกำหนดไว้เป็นทางการและมีจำนวนน้อย การกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน จึงถูกทำให้ดูเหมือนว่ารัฐได้มีการแบ่งสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐ และภาษีที่รัฐจัดเก็บนั้นได้ถูกกระจายหรือถูกมอบไปให้แก่ท้องถิ่นแล้ว เป็นการทำให้เชื่อว่า รัฐมองเห็นความสำคัญของท้องถิ่น โดยการจัดหารายได้ของรัฐมอบให้กับท้องถิ่น มาดำเนินการได้เองโดยอิสระ ที่สร้างความจริงให้เกิดขึ้นว่ารัฐได้มี

การกระจายรายได้ให้แก่ท้องถิ่นแล้ว แต่แท้จริงแล้วรายได้ที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นมีอำนาจสามารถจัดเก็บได้เองนั้น มีจำนวนน้อยมาก รวมทั้งรายได้ที่รัฐส่วนกลางจัดเก็บจากทรัพยากรของท้องถิ่น แต่จัดสรรคืนให้ท้องถิ่นจำนวนน้อย โดยรายได้ส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นรายได้ของรัฐส่วนกลาง ด้วยเหตุผลเพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศโดยรวม หรือพื้นที่ชนบทห่างไกลที่ยังไม่พัฒนาและเจริญก้าวหน้า รวมทั้งเพื่อการดำเนินภารกิจที่สำคัญของรัฐ ซึ่งท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ ทำให้ประชาชนยินดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเสียภาษี ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นการหาประโยชน์เอาจากทรัพยากรของท้องถิ่นให้แก่รัฐส่วนกลางนั่นเอง

ดังนั้น เมื่อรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการพัฒนาประชาชน และชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้มากเท่าไร นอกจากท้องถิ่นจะมีรายได้จากอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรได้เองแล้ว รัฐส่วนกลางก็พลอยมั่งคั่งไปด้วยจากรายได้ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงในการหาประโยชน์จากประชาชน ในรูปของรายได้จากภาษีอากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมก็ดีขึ้นด้วย เหตุผลที่รัฐบอกกับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือประสิทธิภาพการบริหารงานพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่น หากประชาชนมีงานทำ มีการผลิต มีรายได้ ก็จะเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่นนั่นเอง แต่สิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลังคือการหารายได้เข้ารัฐส่วนกลางเป็นหลักโดยส่งคืนไปให้ท้องถิ่นแต่เพียงส่วนน้อย

3.2 การสร้างชุดความรู้เพื่อการจัดระเบียบท้องถิ่น

3.2.1 ความรู้การกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น : ข้ออ้างของรัฐรวมศูนย์

ความรู้ที่อยู่เบื้องหลังการปกครองท้องถิ่นคือ หลักการกระจายอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยในระบอบการปกครองของประเทศ ที่มีการรับนำเข้ามาจากต่างประเทศ และถูกทำให้กลายเป็นความรู้ที่มีลักษณะเป็นศาสตร์เฉพาะเพื่อการปกครองท้องถิ่น โดยความหมายแล้ว**การกระจายอำนาจทางการปกครอง** (decentralization) หมายถึง การโอนอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบางอย่าง ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีอิสระในการดำเนินงาน ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการกระจายความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะที่เดิมเป็นของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจที่กำหนดเป็นความรู้ย่อย ๆ เพื่อการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เป็นความรู้เกี่ยวกับองค์กรและการจัดตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่อิสระในการปกครองตนเองในด้านการบริหารงานการจัดบริการหรือการจัดทำกิจกรรม โครงการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง มิได้สังกัดหรือขึ้นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และความรู้ที่เป็นเรื่องของการเมืองรูปแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือความรู้เรื่องการกระจายอำนาจจะสำเร็จลงได้ ต้องมีองค์กรเฉพาะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อมาทำงานทางด้านการเมือง การบริหาร การพัฒนาท้องถิ่นโดยเฉพาะในลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย โดยมีระเบียบกฎหมายรองรับการทำหน้าที่เพื่อท้องถิ่น ซึ่งไม่ขึ้นอยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐราชการ เพราะจะทำให้ขาดลักษณะของความอิสระในการปกครองตนเองที่สามารถตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้เอง

ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นได้ถูกสร้างขึ้นมาด้วยเหตุผลเพื่อให้เป็นระบบการปกครองพื้นฐานหรือโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของประเทศ เป็นได้ทั้งการสร้างเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารการปกครอง อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นและเป็นได้ทั้งเหตุผลเพื่อการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ได้ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง การสร้างชุดความรู้เรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นนี้ได้ถูกทำให้กลายเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองของชุมชนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเห็นถึงประโยชน์ของการจัดให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงมักจะถูกรับรู้และเข้าใจกันในฐานะที่เป็นรากฐานและโรงเรียนฝึกปฏิบัติสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ (ถวัลย์รัฐ วรเทพ-พุฒิพงษ์ และอมร รักษาสัตย์. 2544 : 352) เพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นเอง

ชุดความรู้เรื่องการกระจายอำนาจในยุคสมัยนี้ จึงถูกสร้างขึ้นเพื่อความชอบธรรมที่อ้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยประชาชนมีอำนาจที่จะเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเข้าไปบริหารการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น มีสวนร่วมในการเสียภาษี และมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินว่าจะยังให้ใครเป็นผู้ทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปหรือไม่ โดยการใช้สิทธิ์นี้ผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งภาคปฏิบัติการที่ออกตามมาให้เกิดผลเป็นจริงก็คือระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย หน่วยงานที่มีแนวนโยบายการสั่งการและแนวทางปฏิบัติลงไปให้มีการกระจายอำนาจรองรับและตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปที่เน้นการใช้อำนาจโดยตรงไปที่ชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐที่ศูนย์กลางแทนที่จะให้อำนาจท้องถิ่นมีอำนาจอิสระไม่ขึ้นกับผู้ใด เป็นการเปลี่ยนมือจากเดิมที่

ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐของระบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเมื่อก่อน มาอยู่ภายใต้การกำหนดนโยบาย หลักการโดยอำนาจการเมืองของรัฐที่ศูนย์กลางแทน แต่อำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่กลายเป็นกลไกเครื่องมือของรัฐก็มิได้หายไปเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบและลดระดับการใช้อำนาจบังคับท้องถิ่นโดยตรงลง

ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจได้สร้างให้ท้องถิ่นและประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพ อันหมายถึงเป้าหมายสำคัญคือการแบ่งเบาภาระของรัฐและทำให้รัฐสามารถหาประโยชน์จากประชาชนในรูปของการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ สร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐและผู้ปกครองได้ในที่สุด เพราะการทำให้คนเชื่อว่าการกระจายอำนาจการปกครองที่ลงไปมีผลถึงยังท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีหรือการที่คนยอมรับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ทำให้คนเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบันเป็นเรื่องที่ดี สิ่งที่ทำให้คนเชื่อเช่นนี้นั้นได้คือ ตัวความรู้ ที่กำหนดทิศทางในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดหรือสร้างความรู้ การแสวงหาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยจำกัดวงให้อยู่ในเรื่องที่จะทำให้การปกครองชุมชนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถสนองตอบต่อเจตจำนงการปกครองประเทศโดยส่วนรวม นัยยะของการปกครองท้องถิ่นได้กลายเป็นดัชนีที่สำคัญของการวัดระดับการพัฒนาของการปกครองในระดับประเทศไปด้วยในขณะเดียวกัน การสร้างความรู้การกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นจึงวางอยู่บนฐานที่เป็นอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง มากกว่าที่จะเป็นของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น

3.2.2 **ความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ความรู้ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้งให้มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิม กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และสิทธิตามกฎหมาย มีการจัดองค์กร (organization) ทางการบริหารที่ดี มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง และผู้ทำหน้าที่บริหารองค์กรนั้นมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มีอาณาเขตตามที่กำหนด มีงบประมาณ รายได้และทรัพย์สินเป็นของท้องถิ่นเอง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนา การให้บริการ และการแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งยังมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดต่อผู้อื่นอีกด้วย

นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามระดับของความเจริญและการพัฒนาสภาพของพื้นที่ที่เป็นเขตเมืองหลวง ชุมชนเมืองในส่วนภูมิภาคที่เป็นจุดศูนย์กลางของจังหวัด

อำเภอ รวมทั้งพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้มีลักษณะพิเศษทางด้านการท่องเที่ยว หรือเขตพื้นที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรม อำนาจของความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกนึกคิด เห็นตามเหตุผลที่รัฐอ้างว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องดี เมื่อชุมชนท้องถิ่นของตนเองมีความพร้อมในเรื่องรายได้และจำนวนประชากรเมื่อไรแล้วต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือว่าหากท้องถิ่นของตนเองมีลักษณะพิเศษเป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นเมืองอุตสาหกรรม ต้องได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่หากท้องถิ่นที่เข้าเงื่อนไขเหล่านี้แล้วรัฐไม่ดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ ประชาชนในท้องถิ่นก็จะมีการเรียกร้อง นี่คืออำนาจของความรู้ที่สามารถครอบงำประชาชนให้คิดและทำเช่นนั้นตามที่มีผู้กำหนดได้แล้ว เป็นความรู้ที่สามารถเปลี่ยนใจประชาชนได้ ทำให้การทำหน้าที่ของรัฐในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งสิ่งที่ตามมาก็คือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันของเกณฑ์จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชน ความแตกต่างของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การบริหารงาน งบประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น อันเป็นความรู้ที่มารองรับการขยายอำนาจการปกครองของรัฐไปยังพื้นที่ต่าง ๆ โดยใช้ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

รูปลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกกำหนดให้สามารถเปลี่ยนเลื่อนชั้นและฐานะของชุมชนท้องถิ่นนั้นได้ เมื่อถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้จากจำนวนความหนาแน่นของประชากร และจำนวนรายได้จากภาษีอากรของท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ล้วนถูกกำหนดขึ้นด้วยอำนาจของความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่เบื้องหลัง แล้วสร้างความจริงให้มีผลต่อประชาชน และพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้น ว่าการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ นั้น เป็นการเพิ่มขึ้นแต่เพียงในด้านปริมาณหรือรูปแบบตามความต้องการของรัฐหรือผู้ปกครองเท่านั้น ที่แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลางเป็นลำดับขั้นลดหลั่นกัน ที่ทำให้ผู้ปกครองเบื้องบนมีอำนาจเหนือประชาชนอยู่เช่นเดิม หรือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเพราะปัจจัยเงื่อนไขความพร้อมในแง่คุณภาพประชาชนและศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น

การสร้างความรู้ใหม่ที่กำหนดนโยบายทางการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจึงถูกสร้างให้เชื่อว่าจะนำพาไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในทางการเมืองระดับประเทศ ในลักษณะของการมีทิศทางแบบเส้นตรง คือเชื่อว่าหากการปกครองท้องถิ่นได้รับการพัฒนาด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็น ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจการบริหาร การเงิน การคลังให้แล้วจะนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองประชาธิปไตยระดับประเทศได้ ความรู้ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยยุคสมัยปัจจุบัน จึงเกิดมาจากกรอบในการมองหรือฐานคิดที่อ้างว่าเป็น

ความต้องการของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อที่จะครอบงำอยู่เหนือความคิด จิตใจและร่างกายของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้ยอมรับและเชื่อถือในความรู้นั้น แต่แท้จริงแล้วยังอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น หรือมีทิศทางตามที่ถูกกำหนดขึ้นจากรัฐศูนย์กลางเหมือนเดิม ดังนั้นความรู้ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จึงถูกสร้างขึ้นมาด้วยเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ ด้วยการสร้างภาคปฏิบัติการขึ้นมารองรับและสนับสนุนให้ความรู้ทางการปกครองนี้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาเช่นกัน ความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน ได้ส่งผลให้เกิดการตีค่าต่อสิ่งที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นในชุมชนว่าล้าสมัย ไม่พัฒนา และไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่ต้องเป็นความรู้ที่รัฐบาลประชาธิปไตยกำหนดขึ้นเท่านั้น ถึงจะได้รับการยอมรับ เชื่อถือว่าจะสร้างความเท่าเทียม สร้างความเจริญและพัฒนาก้าวหน้าของชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้

ด้วยอำนาจแห่งความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจและความรู้ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นนี้ จึงไม่เกิดประเด็นคำถามที่ว่า ทำไมประชาชนจึงยินยอม ไม่ต่อต้านและขัดขืน แต่กลับยอมรับการใช้อำนาจเพื่อการปกครองนั้น เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นนี้ถูกนำเสนอแต่แง่มุมของความเป็นประชาธิปไตยที่คำนึงถึงแต่มิติของประชาชนและท้องถิ่น แต่หากมองการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นวาทกรรม การใช้อำนาจของรัฐเพื่อการจัดระเบียบชุมชนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัย ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นอย่างเป็นปกติหรือด้วยเทคนิควิทยาการธรรมดา ๆ แต่มีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับเรื่องของอำนาจการสร้างความจริงว่าด้วยเรื่องการสร้างความรู้ การสถาปนาสถาบัน ผู้เชี่ยวชาญและการสร้างกฎ-เกณฑ์กติกาทางการปกครองขึ้นมาเพื่อรองรับและสนับสนุนอุดมการณ์แห่งรัฐอย่างมีเจตจำนงแฝงอยู่เบื้องหลังเสมอ การมองเพียงว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจอิสระในการปกครองตนเองเป็นของประชาชน หรือได้เกิดมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นแล้วอย่างที่มักเข้าใจกันมาตลอดตามคำนิยามทั่วไป โดยไม่ดูถึงการทำงานของภาคปฏิบัติการที่ถูกแสดงออกมานั้นไม่เพียงพอแล้ว เพราะการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้น มีความลึกซึ้งและแยบยลกว่านั้นมาก

ดังนั้นหากมองการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งที่ถูกสร้างหรือถูกกำหนดขึ้น มิใช่เป็นความจริงแท้ที่มีอยู่แล้วและรออยู่นิ่ง ๆ เพื่อการค้นพบหรือเข้าไปศึกษา ย่อมหลีกหนีไม่พ้นที่จะต้องมองถึงเรื่องของอำนาจที่อยู่เบื้องหลังในรูปลักษณ์อื่น ที่เข้ามากำหนดหรือสร้างความจริงคือสิ่งที่เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่น" ให้มีผลกำหนดเป็นรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกในสังคมของชุมชนท้องถิ่นนั้น และใครกลุ่มใดคือผู้ได้รับประโยชน์จากชุมชนท้องถิ่นที่มีความเจริญก้าวหน้าจากการกระจายอำนาจไปทั่วทุกพื้นที่ชุมชนของประเทศ หรือแม้แต่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นกลับมิได้ทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางและข้าราชการ

ประจำ หาได้หมดสิ้นไปกล่าวคือ รัฐส่วนกลางที่เป็นนักธุรกิจการเมืองและข้าราชการประจำยังคงกำหนดนโยบาย ระเบียบ กฎหมายในด้านต่าง ๆ กำหนดโครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบของข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออีกชั้นหนึ่ง หรือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูเหมือนมีอำนาจอิสระ แต่ต้องบริหารงานตามนโยบายของจังหวัด อำเภอ หรือรับใช้จังหวัดอำเภอมากกว่าที่จะรับใช้ประชาชนในท้องถิ่น จึงน่าสนใจว่าเมื่อพูดถึงปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ยังอ่อนแออยู่นั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงพอหรือแท้จริงเพียงใดหรือไม่ และอำนาจยังคงจำกัดอยู่ในมือของข้าราชการหรือรัฐส่วนกลาง หรือแม้แต่นักการเมืองท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น การพยายามสร้างความรู้เรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นใหม่ ๆ เพื่อเข้าไปสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับยิ่งเป็นการสร้างความมั่นคง แข็งแกร่งให้กับรัฐส่วนกลางที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจมากขึ้นทุกที

บทที่ 5
ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย

การนำเสนอในบทนี้เป็นเรื่องของภาคปฏิบัติการในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ และระบบความสัมพันธ์ชุดหนึ่ง ๆ ของยุคสมัย เกิดเป็นโลกทรรศน์อย่างที่วาทกรรมต้องการที่ไปสร้างให้เกิดความจริงในการปกครองท้องถิ่นอันเป็นวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นผลจากภาคปฏิบัติการระหว่างรัฐกับประชาชน หรือศูนย์กลางกับส่วนท้องถิ่น เป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการในฐานะเป็นสิ่งปรากฏที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นผลมาจากชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นให้ตอบสนองต่ออุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นในแต่ละยุคสมัย เพื่อให้เกิดเป็นความจริงที่สนองตอบต่อเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองได้ การมองการปกครองท้องถิ่นตามแนววาทกรรม เป็นการเผยให้เห็นถึงเบื้องหลังของอำนาจที่มากำกับ ว่าเป็นอำนาจของความรู้ซึ่งรองรับอยู่เบื้องหลังที่มาสร้างความจริงให้เกิดขึ้น ที่ทำให้คนต้องมามีความสัมพันธ์กันแบบนี้ ด้วยอุดมการณ์และเจตจำนงบางประการที่กำกับอยู่ เป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นไปตามนั้น จากบทบาทของผู้เชี่ยวชาญ สถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา กิจกรรมต่าง ๆ ที่สร้างระบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไป ตามแต่การสร้างอย่างเป็นกระบวนการของภาคปฏิบัติการแห่งวาทกรรม

วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นภายใต้อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการปกครองประเทศ ได้สร้างภาคปฏิบัติการของวาทกรรมขึ้นมารองรับอุดมการณ์ที่มีเจตจำนงของรัฐในแต่ละยุคสมัยแตกต่างกันไป ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายและแผนงานเพื่อการปกครองในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น ที่ได้สร้างให้ชุมชนท้องถิ่นกลายเป็นสัญญะของความเป็นพื้นที่ เพื่อรองรับการใช้อำนาจในการปกครองประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและมีความชอบธรรม และในขณะเดียวกันภายใต้ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมยังได้สร้างเหตุการณ์และกฎเกณฑ์แบบแผน (Foucault .1970 : 67) ในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ที่เป็นเจตจำนงและความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการปกครองท้องถิ่น ผลของภาคปฏิบัติการของวาทกรรม ได้สร้างพื้นที่ที่ถูกสถาปนาว่าเป็นชุมชนที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใด

การที่ผู้ปกครองยังคงสามารถรักษาไว้ซึ่งความจริงแห่งอุดมการณ์รัฐ เพราะการมีภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ กฎเกณฑ์ กติกา ระบบความสัมพันธ์เป็นกลไกการทำหน้าที่ผลิตซ้ำรับใช้อุดมการณ์ให้เกิดพฤติกรรมพึงประสงค์ เป็นไปตามเจตจำนงของผู้ปกครอง การทำหน้าที่ของภาค-

ปฏิบัติการรองรับอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐ ทำให้รัฐมีพลังอำนาจที่จะขัดเกลา ควบคุม แทรกแซงให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นปฏิบัติตัวอยู่ในกฎเกณฑ์ กติกา ที่รัฐกำหนดขึ้น ควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์ของชุมชนที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่ชัด แต่ประชาชนทั่วไปได้ถูกปลูกฝังอบรมและกล่อมเกลามาตั้งแต่เด็กในฐานะสมาชิกของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่ขัดแย้งกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ คติความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีเหล่านี้จะถูกควบคุมแทรกแซง โดยสถาบันผู้อาวุโส ผู้นำในชุมชนท้องถิ่น และผู้นำในสถาบันศาสนา ซึ่งดูเหมือนประชาชนและชุมชนท้องถิ่นจะยังคงอัตลักษณ์ของตนเองไว้ได้จากการดำเนินชีวิตอันเป็นปกติประจำวัน แต่แท้จริงแล้วเป็นไปเพื่อให้คนในชุมชนท้องถิ่นสามารถอยู่ร่วมกันได้ และที่สำคัญคือการอยู่ร่วมกันของสังคมใหญ่ซึ่งก็หมายถึงรัฐที่เป็นองค์รวม ที่มีความหลากหลายในอัตลักษณ์ของชุมชนย่อยได้ แต่สนองตอบต่อเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง แม้ว่ารัฐจะใช้อำนาจเข้าควบคุมชุมชนในเรื่องการจัดการทรัพยากร ซึ่งประชาชนและชุมชนท้องถิ่นต่างก็ยอมรับในกฎเกณฑ์และปฏิบัติตาม เป็นการล้อมกรอบชุมชนท้องถิ่นด้วยโครงสร้างอำนาจที่ทรงพลังอย่างนึกไม่ถึงของรัฐที่กัดกร่อนความเป็นประชาชนและชุมชนท้องถิ่นให้ต้องมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จในทุกยุคสมัย

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เป็นภาคปฏิบัติการที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นสร้างขึ้น ที่เริ่มตั้งแต่การสร้างให้อุดมการณ์ของรัฐและความรู้เพื่อการปกครองได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไป ว่าเป็นสิ่งที่ดีงามสูงสุดด้วยการใช้เทคนิควิทยาการของอำนาจอย่างแยบยล เข้ามาจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นอย่างไม่มีข้อโต้แย้งหรือถูกตั้งคำถาม แม้ว่าจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม เกิดเป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาภายใต้อุดมการณ์ของรัฐที่มีเจตจำนงแฝงอยู่เบื้องหลังเพื่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวขึ้นในรัฐ เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมและการเชื่อฟังในคำสั่งรัฐ ซึ่งระบบความสัมพันธ์ที่เป็นความจริงเช่นนี้สามารถดำรงอยู่ได้ก็ด้วยภาคปฏิบัติการต่าง ๆ ของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา สถาบันและผู้เชี่ยวชาญ ที่คอยกำกับให้เกิดระบบความสัมพันธ์และคงรักษาความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ไว้ เมื่ออุดมการณ์ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ยุคสมัย เอกลักษณ์ คุณค่า ความรู้ ความจริง ฯลฯ ที่ว่าด้วยเรื่องของการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อันจะนำไปสู่เรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความสัมพันธ์ด้วย

ปฏิบัติการทางวาทกรรมทั้งหลายจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อสนับสนุนและรับใช้อุดมการณ์แห่งรัฐและความรู้เพื่อการปกครองกระแสหลักให้ดำรงคงอยู่ หากปฏิบัติการทางวาทกรรมยังคงสามารถทำงานได้ผลอยู่ โครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจแบบเดิม ก็จะยังคงแข็งแกร่งอยู่ได้ แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป สภาพการณ์แวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ปฏิบัติการทางวาทกรรมเพียงชุดเดียวที่ถูกสร้าง

ขึ้นมานั้นอาจไม่สามารถให้เหตุผลและสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบเดิมได้ตลอดไป จำเป็นต้องมีพลังที่สามารถผนวกเอาการสร้างความรู้ ทรรศนะ ความเชื่อ และโลกทรรศน์ใหม่เข้ามารองรับวาทกรรมชุดใหม่ได้ตลอดเวลา

การวิเคราะห์ในบทนี้จึงเป็นการถอดรหัสหรือเผยให้เห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐและความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย เพราะเมื่อเจตจำนงของรัฐเป็นเช่นไร ความรู้เพื่อการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับก็สอดคล้องรองรับกันเช่นนั้น แล้วจึงไปกำหนดเป็นสิทธิ หน้าที่ของประชาชนที่ต้องพึงกระทำต่อรัฐหรือผู้ปกครอง สิ่งเหล่านี้คือการสร้างกฎ-เกณฑ์ กติกา สถาบันและผู้เชี่ยวชาญ จนกลายเป็นความจริงของยุคสมัยว่าสิ่งเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาได้อย่างไร จนประชาชนโดยทั่วไปยอมดำรงอยู่แบบนั้น จากการที่รัฐหรือผู้ปกครองในแต่ละยุคสมัยได้ใช้อำนาจทางการปกครองเข้าครอบงำให้ประชาชนยอมรับและเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครอง ตั้งแต่ยุคสมัยของการสร้างให้คนเป็นเพียงไพร่และทาส หรือเป็นทรัพยากรของรัฐ จนถึงยุคสมัยของการสร้างรัฐ-ชาติ ด้วยระบบราชการ การสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐและในที่สุดรัฐก็ใช้ท้องถิ่นให้เป็นฐานของอำนาจ โดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ทำหน้าที่แทนรัฐในการปกครองกันเอง ภายใต้ชุดความ-รู้ของการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสถาปนาสถาบันเพื่อการปกครอง

ด้วยพลังอำนาจของความรู้ที่เกี่ยวกับสถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครองและ สถาบันขุน-นางแบบจตุสดมภ์ที่มีความเป็นชนชั้นศักดินา เป็นสถาบันการปกครองที่ลดหลั่นกันลงมาที่บอกลำดับชั้นของอำนาจที่ใช้ต่อคนที่เป็นไพร่ทาส ซึ่งได้ถูกจัดรวบรวมเข้าไว้เป็นหมวดหมู่แล้ว ด้วยอำนาจแห่งความรู้ที่บอกถึงความเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้เข้ามารองรับการทำหน้าที่หรืออยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจของสถาบันนี้ให้สามารถที่เข้าไปควบคุมบงการทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ภายใต้อำนาจได้ ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญ คือ

1) การสร้างความชอบธรรมในการปกครองโดยอ้างถึงหน้าที่การป้องกันประเทศ การป้องกันการถูกรุกรานจากศัตรูภายนอก การปกป้องราชอาณาจักร ความรู้ที่สร้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจที่ปรากฏในตำราหรือคัมภีร์ได้สร้างการยอมรับฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ถูกจัดวางให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำกองทัพ เป็นแม่ทัพใหญ่หรือจอมทัพนำหน้าเหล่าทหารทั้งปวง อย่างในสมัยก่อนก็ต้องทรงช้างนำทัพ ใครมารุกรานก็ต้องมีหน้าที่ไปปราบปราม ซึ่งความรู้เกี่ยวกับการออกศึกสงคราม

ความเป็นผู้นำทัพไม่ได้ยกกล่าวอ้างขึ้นมาลอย ๆ หรือไม่มีหลักเกณฑ์ แต่มาในฐานที่ปรากฏตามตำราพิชัยสงครามที่บอกว่าใครคือตัวผู้ที่มีหน้าที่ตรงนี้และบทบาทของผู้นำที่จะต้องมีทักษะ มีความรู้ความสามารถเก่งกล้าในการทำศึกสงคราม ต้องเรียนรู้วิชาความรู้แขนงใดบ้าง จึงจะมาเป็นผู้ปกครองบ้านเมืองได้ กระบวนการให้การศึกษา ฝึกฝนทั้งในราชสำนัก และการฝึกทักษะความรู้ต่าง ๆ ได้ทำให้ความเป็นพระมหากษัตริย์ กลายเป็นผู้เก่งกล้าสามารถ เป็นที่เชื่อถือและรับรู้กันว่าทรงเป็นผู้ที่เก่งกล้าสามารถ อย่างที่พระมหากษัตริย์องค์อื่น ๆ ก็ผ่านกระบวนการเช่นนี้สืบต่อมา จนผู้คนและข้าราชบริพารต่างรับรู้เป็นความจริงว่า เป็นสิทธิอันชอบธรรมในการทำหน้าที่ของสถาบันที่จะให้การปกครองและคุ้มครองอาณาประชาราษฎร์ภายในราชอาณาจักรนี้ ให้ได้รับความปลอดภัย รอดพ้นจากอันตรายทั้งปวง อำนาจของความรู้ที่อยู่เบื้องหลังภาคปฏิบัติการว่าด้วยการเป็นผู้นำรัฐและเป็นผู้มาปกป้องรักษาไพร่พลของรัฐ เป็นการใช้สถาบันเพื่อการปกครองเข้าไปเชื่อมโยงกับหน้าที่การป้องกันประเทศหรือความอยู่รอดปลอดภัยของอาณาประชาราษฎร์ เพื่อสร้างให้เกิดความชอบธรรมในอันที่สถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดจะปกครองไพร่ฟ้าได้ ความรู้ที่มีอยู่นี้จึงไปสร้างความจริงเกี่ยวกับการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประเทศ แต่สิ่งที่แฝงอยู่คือความต้องการที่จะเข้าไปครอบครองผู้คนที่เป็นไพร่ฟ้า แต่ในขณะเดียวกันหากผู้ทรงอำนาจไม่ทำหน้าที่ออกหน้านำทัพเพื่อการป้องกันประเทศ ก็จะไม่ได้รับการยกย่องนับถือหรือยอมรับถึงความเป็นผู้นำรัฐที่ดี ตามเจตจำนงของความรู้ได้สร้างให้เกิดความเชื่อถือและการยอมรับต่อการใช้อำนาจหรือการทำหน้าที่ของสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุด ดังนั้น การทำหน้าที่นี้จึงไม่ใช่เรื่องปกติธรรมดา แต่เกิดขึ้นเพื่อการใช้อำนาจที่จะปกครองตามมา

2) ความเชื่อมโยงการปกครองที่อ้างการทำหน้าที่ทำนุบำรุงอาณาประชาราษฎร์ เป็นความรู้ของผู้ทรงอำนาจที่มีความเป็นสมมติเทพ คือเทพที่มาปกปักรักษาคุ้มครอง เป็นผู้ที่มาสร้างสรรค์โลกหรือเป็นพระนารายณ์อวตารลงมา เพื่อสร้างความสงบสุขของบ้านเมือง หรือความเป็นจักรพรรดิราชาอันเป็นที่รักของประชาชนทั้งหลาย เป็นความรู้ที่ถูกทำให้กลายเป็นความเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของสถาบันนี้โดยการใช้อำนาจในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ให้รอดพ้นจากภัยอันตราย จากความทุกข์ยากลำบาก ในเรื่องของการทำมาหากินอย่างสงบสุข การรอดพ้นจากวัฏสงสาร ของอาณาประชาราษฎร์ด้วยทศพิธราชธรรม หน้าที่เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นตามอำนาจของความรู้แห่งสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดให้เป็นหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจในนามของสถาบันนี้ ซึ่งเป็นความรู้ที่ไปสร้างความจริงมารองรับอำนาจและสร้างความชอบธรรมในการทำหน้าที่ของผู้ทรงอำนาจที่ต้องดูแลทุกข์สุขทั้งปวงเพื่อการเข้าไปปกครองและครอบครองไพร่ฟ้าได้ หากอาณาประชาราษฎร์เกิดความทุกข์ยาก เดือดร้อน แล้วผู้ทรงอำนาจไม่ทำหน้าที่ที่ความรู้นั้นกำหนดไว้ ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่

ดี การยอมรับหรือความชอบธรรมของการใช้อำนาจก็ขาดซึ่งความรู้รองรับถึงความเป็นสถาบันของเทพที่ลงมาจุติ เพื่อทำให้ไพร่ฟ้ารอดพ้นจากความทุกข์ยากทั้งปวง

3) การทำให้ข้าราชสำนักเข้ามาร่วมในอุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่น เป็นการทำให้ข้าราชสำนักทั้งหลายมาเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของภาคปฏิบัติการนี้ โดยการส่งผ่านอุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่น เนื่องด้วยผู้ทรงอำนาจสูงสุดไม่สามารถทำได้เองแต่เพียงลำพัง ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการสร้างให้ข้าราชบริพาร ขุนนาง เข้ามาเป็นมือเป็นไม้ในตัวภาคปฏิบัติการนี้ แต่ในขณะเดียวกันผู้ทรงอำนาจก็ต้องสามารถควบคุมพวกนี้ให้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาได้ด้วย ไม่อย่างนั้นก็จะขาดซึ่งกลไกหรือเครื่องมือ เพราะผู้ทรงอำนาจไม่สามารถลงไปควบคุมหรือปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง การปกครองไพร่ฟ้านี้จึงต้องมีเครือข่ายของการปกครอง การใช้อำนาจเพื่อการปกครองบังคับบัญชาราชสำนัก เหล่าบรรดาขุนนาง ข้าราชบริพาร และหัวเมืองต่าง ๆ ด้วยความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ทรงอำนาจในการบริหารบ้านเมือง การบริหารจัดการดูแลทุกข์สุขของข้าราชการในราชสำนัก ขุนนางต่าง ๆ ด้วยทรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งทศพิธราชธรรมคือ การมีธรรมะ มีขันติความอดทน มีเมตตากรุณา ฯลฯ อันเป็นคุณสมบัติของผู้ปกครอง ด้วยความรู้ที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครอง ได้สร้างให้เกิดความเชื่อและการยอมรับแก่ผู้อยู่ภายใต้อำนาจของพระองค์ ที่สร้างให้เกิดความจริงคือการจงรักภักดีต่อสถาบันและราชบัลลังก์ ยอมรับในความเป็นผู้นำรัฐที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและความรู้ที่ว่าด้วยลักษณะความสัมพันธ์ที่ต้องมาสวามิภักดิ์ต่ออำนาจที่ศูนย์กลางของผู้ทรงอำนาจสูงสุด ที่มีต่อบรรดาแว่นแคว้นในปกครองต่าง ๆ ว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาเหล่าขุนนางด้วยความเป็นธรรม ไม่ข่มเหงรังแก แต่หากผู้ทรงอำนาจไม่รบทัพจับศึกเมื่อมีศัตรูมารุกราน ไม่แสดงออกถึงความเป็นผู้กล้าออกสู้รบ การใช้อำนาจด้วยความเป็นธรรมตามที่ความรู้นั้นกำหนด ก็จะไม่มีอำนาจของความรู้สร้างให้เกิดการยอมรับถึงการเป็นสถาบันสูงสุดได้ต่อไป

การทำหน้าที่หรือบทบาทของภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองโดยมีอำนาจของชุดความรู้แห่งสถาบันที่ศักดิ์สิทธิ์เข้ามาเป็นฐานอยู่เบื้องหลัง สร้างการยอมรับ เชื่อถือและรองรับการใช้อำนาจของผู้ทรงอำนาจสูงสุดให้มีความชอบธรรม ที่ฝังเข้าไปอยู่ในส่วนลึกของคนทั่วไปถึงความเป็นเจ้าเป็นฟ้า เป็นผู้ที่มีความพิเศษ เป็นสถาบันที่ยิ่งใหญ่ที่ขาดไม่ได้และต้องให้ความจงรักภักดี คนทั่วไปเป็นได้แค่เพียงไพร่ทาสเป็นข้าของแผ่นดินที่ต้องกระทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อถวายหรือเทิดทูนแด่ผู้ปกครองสูงสุด จนทุกคนเชื่อและเห็นจริงตามนั้นทั้งกายและใจ เทคนิควิทยาการของอำนาจความรู้เกี่ยวกับสถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครองสูงสุดยังถูกกระทำผ่านพิธีกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการที่เรียกว่า การดื่มน้ำพระพิพัฒน์สัตยา และการส่งเครื่องราชบรรณาการ เพื่อแสดงการสยบยอมอยู่ภายใต้อำนาจของเหล่าขุนนาง ข้าราชบริพารและเจ้าหัวเมืองต่าง ๆ หากมีเหตุการณ์

ต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้วความจริงไม่ปรากฏขึ้นตามที่ความรู้นั้นกำหนดหรือสถาปนาขึ้นมาแล้วว่า อำนาจหน้าที่ของสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดต้องทำเช่นนั้น ความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นผู้ทรงอำนาจย่อมไม่ได้รับการยอมรับเชื่อถืออีกต่อไป ดังนั้นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังของการใช้อำนาจหรือการทำหน้าที่นี้ ก็คืออำนาจของความรู้ในความเป็นสถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครองที่สร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของสถาบันนี้

ด้วยความเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวในสมัยนั้น จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทและทำหน้าที่ในการใช้อำนาจนั้นในนามของสถาบัน ซึ่งมีอำนาจมากเปรียบได้ดังที่สามารถบันดาลให้ผู้ใหญ่เป็นผู้น้อยและผู้น้อยเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ ประกาศิตมีความศักดิ์สิทธิ์ ห้ามสิ่งใดย่อมไม่มีอะไรทัดทานได้ หากยืนกราน คำประกาศิตนั้นก็ต้องได้รับการตราเป็นกฎหมาย ผู้ใดที่ละเมิดต่อพระเกียรติ พระบรมเดชานุภาพ ความปลอดภัยของราชบัลลังก์ หรือเพียงแต่ส่อให้เห็นว่าอาจเป็นเช่นนั้น ก็มีโทษถึงตาย ซึ่งก็ไม่เพียงแต่เฉพาะบุคคลผู้นั้น หากยังรวมไปถึงวงศ์ตระกูลของผู้นั้นด้วย การสวามิภักดิ์ต่อสถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครองจึงมีความสำคัญมาก และสิ่งตอบแทนที่ให้ต่อบุคคลที่สนองพระเดชพระคุณ ซื่อสัตย์จงรักภักดี และทำคุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดิน เช่น การไปตีบ้านตีเมืองมาถวาย การป้องกันราชบัลลังก์ไว้ได้จากข้าศึกศัตรูทั้งในและนอกประเทศ การเก็บเงินเข้าพระคลังได้มาก การสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ราชบัลลังก์ ตลอดจนการทำตนเป็นที่พอพระทัย เช่น การหาช้างเผือกมาถวาย ย่อมจะได้รับบำเหน็จชุบเลี้ยงเป็นอย่างดี ให้ยศ ศักดิ์ ให้ทรัพย์สิน ให้ช้างม้าและข้าทาส และเมื่อพระราชทานทรัพย์สินสิ่งของและช้างม้า ข้าทาสแก่ผู้ใด ก็เป็นสิทธิ์แก่ผู้นั้น เมื่อตายสิ่งของเหล่านั้นก็ตกเป็นมรดกแก่ลูกหลาน แต่ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่ละเมิดพระทัย ละเมิดพระเกียรติ ละเมิดพระบรมเดชานุภาพ ละเมิดความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบัน อย่างสถานเบาก็ต้องถูกภาคทัณฑ์ ไปจนถึงถูกเฆี่ยนตี ถูกถอดลงมาเป็นไพร่ และที่หนักก็คือการลงโทษฐานที่เป็นกบฏ

การเสริมอำนาจด้วยการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบของชนชั้นปกครอง การดำเนินนโยบายที่เป็นตัวบอกถึงการทำหน้าที่ด้วยความเสียสละ อดทน เพื่อความสุขสงบและความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นอำนาจของความรู้ที่มาสร้างความจริง และแผ่วถางทางสร้างอำนาจให้สถาบัน เพื่อไปให้ถึงซึ่งเจตจำนงของสถาบัน ที่ทำให้คนเชื่อว่านี่คือความชอบธรรมแล้วสำหรับการได้มาซึ่งอำนาจเกียรติยศและทรัพย์สมบัติของผู้ปกครอง ที่สำคัญคือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วราชอาณาจักร ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินของชุมชนหรือของประชาชนที่อาศัยอยู่ตรงนั้น

นอกจากนั้นสถาบันที่ถูกสถาปนาขึ้นมาให้ทำหน้าที่ด้านการปกครองที่มีลำดับชั้นลดหลั่นลงมาคือ สถาบันตามรูปแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา โดยสถาบันเหล่านี้ถูกใช้ให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือของผู้ปกครอง ที่มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางที่กระทำผ่านการดึงเอาเจ้านาย เชื้อพระวงศ์

ขุนนาง ไปใช้อำนาจต่างพระเนตรพระกรรณ ในนามความเป็นตัวแทนของสถาบันผู้ทรงอำนาจ ที่อำนาจสุดท้ายยังคงอยู่ที่พระองค์ โดยการสร้างความรู้ที่ถูกทำให้คนเชื่อว่าจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน ด้วยการตั้งหน่วยงาน และการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ที่ซับซ้อนลึกซึ้งในส่วนย่อยต่าง ๆ ของงาน ความรู้การจัดการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ เป็นความรู้ที่ไปสร้างความจริงว่า กลไกหรือแขนขาของผู้ทรงอำนาจสูงสุดที่จะช่วยสร้างความจริงในการปกป้องคุ้มครองดูแล บำรุงอาณาประชาราษฎร์ให้อยู่รอดปลอดภัยจากข้าศึกศัตรูและอยู่อาศัย ทำมาหากินกันอย่างสงบสุข ร่มเย็น ซึ่งแฝงไว้ด้วยเจตจำนงเพื่อแสวงหาอำนาจในการปกครองไพร่ทาส การจัดการปกครองและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองในสมัยก่อน ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันหรือหน่วยงานที่มีอำนาจทำหน้าที่ในการปกครองดูแลสร้างความสัมพันธ์กับท้องที่ การรักษาสันติสุข การบังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเรือน เมื่ออยู่ในท้องที่ ถิ่นฐาน ภูมิลำเนาของตนทั่วไปก็คือ กรมเมือง มีการสร้างผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบคือเสนาบดีกรมเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการต่อมาในเรื่องการดูแลพลเรือนจึงได้ยกตั้งผู้ที่ทำหน้าที่ขึ้นเป็นสมุหนายก ซึ่งเป็นข้าราชการขั้นอัครมหาเสนาบดี ที่สูงกว่าเสนาบดีทั่วไป นอกจากนั้นยังมีสมุหพระกลาโหมที่รับผิดชอบทางด้านการทหารเป็นหลักจึงเห็นได้ว่า นอกจากพระมหากษัตริย์แล้ว ได้มีการจัดระเบียบว่าด้วยการปกครองที่มีการมอบหมายให้ข้าราชสำนัก เพื่อเป็นกลไกหรือเครื่องมือในลักษณะมีลำดับชั้นสูงต่ำ เป็นขั้นตอนจากสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมคือบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทางด้านการปกครองประชาชน และพื้นที่ในยุคสมัยนั้น และการทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเข้ารัฐ เพื่อที่รัฐจะได้นำมาทำนุบำรุงบ้านเมืองและให้การปกป้องคุ้มครองผู้คนทั่วไป จนถึงผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองตามหัวเมือง มีทั้งเจ้าเมืองผู้ครองเมืองอยู่เดิม และผู้ที่รัฐได้สร้างให้การดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นไปในลักษณะอุปถัมภ์ คือเป็นไปตามอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ โดยไม่มีเงินเดือนประจำ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ จึงต้องขวนขวายหารายได้เอาจากตำแหน่งนั้น ๆ ที่เรียกว่า "ระบบกินเมือง" ซึ่งก็คือการหาประโยชน์จากกิจการทำมาหากินของผู้คนอันเกิดขึ้นในเขตพื้นที่หัวเมืองของตน

แม้แต่ในระดับชุมชนท้องถิ่นก็มีสถาบันการปกครองในระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นลำดับล่างสุด ยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนายก็มีท้องถิ่น มีหมู่บ้าน มีชุมชน ซึ่งชุมชนในสมัยนั้นอยู่อาศัยกันตามธรรมชาติ มีหัวหน้าชุมชนเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ปรากฏเป็นระเบียบกฎหมายรองรับชัดเจนตามแบบอย่างจตุสดมภ์ แต่รัฐหรือผู้ปกครองก็สวมรอยการบริหารจัดการสร้างให้ผู้นำตามธรรมชาติเหล่านี้มีตัวตน มีฐานะตำแหน่งและที่ยืนในสังคมชุมชน จากผู้นำตามธรรมชาติที่เก่งกล้าสามารถในการปราบปรามโจรผู้ร้าย รัฐก็ตั้งให้เป็นขุนปราบศัตรูพ่าย หรือขุนปราบไตรจักร หรือเป็นหมื่นกล้าเจนรบ เพื่อให้ประชาชนรู้ว่าผู้นำคนนี้เก่งกล้าสามารถ มีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย หรือใครเก่งทางด้านการ

จัดเก็บภาษี ส่วยสาอากร ก็ตั้งให้เป็นขุนภาษีนายอากร เป็นการสวมรอยของรัฐด้วยการให้ ยศฐา-บรรดาศักดิ์ การใช้อำนาจในการบริหารการปกครอง ลงไปในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะนี้ เป็นกระบวนการที่ถูกทำให้เชื่อว่าผู้นำเหล่านี้มีความสามารถในด้านการปราบปราม หรือในด้านการจัดเก็บภาษี เพราะแม้แต่รัฐหรือผู้ปกครองยังรับรองเลย ทำให้กลายเป็นผู้ที่มีอำนาจในการปกครองดูแลคนในชุมชนของตน ทั้งในเรื่องการอยู่อาศัย การทำมาหากิน และทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงกับขุนนาง มีมูลนายตามศักดินาให้เกิดการหาประโยชน์ขึ้นในชุมชนด้วยเช่นกัน

สถาบันผู้ปกครองเหล่านี้ตั้งแต่ส่วนกลางออกไปจนถึงภูมิภาคที่เป็นเมืองต่าง ๆ การใช้อำนาจปกครองจะถูกกระทำผ่านบทบาทหรือการทำหน้าที่ของตัวผู้ปกครอง อันเป็นตัวแทนของแต่ละสถาบันในฐานะที่เป็นภาคปฏิบัติการของการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ ซึ่งผู้ปกครองของแต่ละสถาบันจะสามารถทำหน้าที่มีกิจกรรมทางการปกครองได้ต้องมีอำนาจของความรู้ที่บอกว่าคนมีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันอยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจนั้น จึงจะได้รับการยอมรับให้ทำหน้าที่นั้นต่อเนื่องตลอดไป ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการทำหน้าที่สถาบันเพื่อการปกครองเหล่านี้ก็เพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองในการหาประโยชน์เอาจากไพร่ทาส

การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการจำแนกคนให้แตกต่างกัน

เมื่อชีวิตของผู้คนและความเป็นชุมชนท้องถิ่น ได้ถูกแบ่งกลุ่มและจัดวางไว้ในที่ต่าง ๆ อย่างชัดเจนตามแต่อำนาจความรู้จะกำหนด โดยการสร้างเทคนิควิธีการ และการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างมีแบบแผนที่แน่นอนตายตัว ตามแต่ที่ผู้สถาปนาให้เป็นผู้ปกครองศักดินาจะกำหนดขึ้น การใช้อำนาจปกครองผู้คนในยุคสมัยนี้ ได้ทำให้ความรู้สึกนึกคิดของคนที่เป็นไพร่ทาสเป็นไปอย่างที่รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองนั้นต้องการ คือสามารถทำให้ไพร่และทาสปฏิบัติต่อมูลนาย ขุนนาง จนกลายเป็นชีวิตประจำวันหรือเป็นเรื่องปกติธรรมดาไปแล้วในการดำเนินชีวิต ที่เข้าใจว่าไม่มีใครกำหนดหรือสร้างให้ตนต้องปฏิบัติเช่นนั้น ด้วยอำนาจของความรู้เกี่ยวกับการปกครองที่ว่าการปกครองที่มีชนชั้นศักดินา มีขุนนางมีมูลนายมากำกับดูแลควบคุมไพร่ทาสนี้ เป็นการ"คุ้มกะลาหัว"ดีอยู่แล้ว เป็นการปกป้องคุ้มครองให้ได้รับความปลอดภัย จำเป็นที่จะต้องมีรูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจปกครองเช่นนั้น ซึ่งความจริงที่เกิดขึ้นสามารถสร้างความเชื่อถือและยอมรับในหมู่ไพร่ทาสได้ ทำให้รัฐหรือผู้ปกครองชนชั้นศักดินายังคงใช้อำนาจ ในการปกครองคนให้ไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอกัน ด้วยการทำให้คนเชื่อว่าคนที่เกิดมานี้ไม่เท่าเทียมกัน เพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากไพร่ทาสสร้างความมั่งคั่งให้กับรัฐหรือชนชั้นศักดินา ซึ่งกฎเกณฑ์ที่กำหนดเป็น "ระบบศักดินา" ก็คือ การให้

กรรมสิทธิ์ถือที่นา และอำนาจสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อันได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์โดยใช้จำนวนในเชิงปริมาณมากน้อยมาเป็นฐานการแบ่งตามชั้นยศศักดิ์ และหน้าที่ ระบบศักดินาได้ก่อให้เกิดอำนาจตามมามากน้อยแตกต่างกันไป เช่น การได้กรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน , อัตราเบี้ยการปรับไหม , สิทธิ์ในการตั้งทนายแทนตัวของผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปเท่านั้น , ลำดับที่การเข้าเฝ้าใกล้และห่างตามลำดับศักดินา , บารมีศักดินาที่แผ่ไปถึงพี่น้อง ลูกเมียตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายตราสามดวง หรือความแตกต่างของชนชั้นศักดินาถึงความเป็นผู้ดีชั้นเดียวกับผู้ดีหลายชั้น และผลประโยชน์จากกรรมสิทธิ์เหนือไพร่ตามศักดินา ฯลฯ การพระราชทานศักดินาดังกล่าว จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นปกติธรรมดา แต่เป็นภาคปฏิบัติการในรูปของกฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างให้เกิดมีขึ้นอย่างมีจุดมุ่งหมายที่แฝงอยู่เบื้องหลังว่าผู้ปกครองต้องการให้เกิดสิ่งใดขึ้นและเมื่อหากเป็นเช่นนี้การถอดถอนศักดินาก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน หากไม่สามารถสนองผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจพระราชทานศักดินาได้

โดยระบบชั้นยศศักดินาเป็นการกำหนดจากศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่งที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้คนในสังคมส่วนใหญ่เชื่อว่า การที่คนมียศมีศักดิ์อย่างนี้เป็นของจริง ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็คือความรู้ที่แบ่งแยกคนให้มีความแตกต่างกัน ตั้งแต่ลำดับชั้นสูงสุด คือผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน ที่มีอำนาจไปกำหนดคนที่มีลำดับชั้นรองลงมาให้มีอำนาจลดหลั่นกันลงมาตามชั้นศักดินา ที่มีความแตกต่างจากคนธรรมดาที่เป็นไพร่ทาส ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาที่บอกว่าคนมีความแตกต่างกันตามหลักแห่งพุทธศาสนา ในเรื่องของบุญกรรม ผลบุญ ผลกรรมขึ้นอยู่กับการกระทำของคนนั้นเอง ผู้ที่จะมีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ ขึ้นอยู่กับบุญกรรม จากการกระทำกรรมดี กรรมชั่ว ทั้งในชาตินี้และอดีตชาติ ที่ทำให้คนมีบุญวาสนาได้เป็นขุนนาง เจ้านาย ที่มีบุญญาบารมี ความรู้ที่อ้างเกี่ยวกับเรื่องบุญกรรมนี้ ถูกนำมาใช้อธิบายเรื่องของการจำแนกคนให้มีความไม่เท่าเทียมกัน นั่นคือของจริงได้เกิดขึ้นแล้ว คือกฎเกณฑ์เรื่องยศศักดิ์ ที่ทำให้คนมีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุผลหรือการอ้างว่าด้วยการมีบุญ มีวาสนา สร้างให้กลายเป็นความจริงว่า เจ้าพระยาคือผู้ที่ถือศักดินา 10,000 ไร่ เพราะเป็นตำแหน่งอัครเสนาบดีกระทรวง หรือความจริงที่ข้าราชการทั่วไปมีศักดินาตั้งแต่ 50 – 5,000 ไร่ ตามลำดับชั้นยศศักดิ์ ส่วนไพร่ที่ได้รับพระราชทานที่นาจะเป็นไพร่ที่มีกำลังเงินสามารถเป็นเจ้าภาษีนายอากรได้ ซึ่งก็มีโอกาสน้อยมาก หรือไพร่ที่มีความดีความชอบเป็นพิเศษจริง ๆ ในการรบทัพจับศึกจากสงครามภายในและภายนอกประเทศ เช่น จับหรือสังหารบุคคลสำคัญ ๆ ของฝ่ายข้าศึกศัตรูได้ หรือคนเดียวที่สามารถสู้รบชนะข้าศึกเป็นอันมากได้ โดยให้ตั้งแต่ไพร่ทั่วไป 15 ไร่ ไปจนถึง 400 ไร่ แต่การพระราชทานศักดินาส่วนมากแล้วจะได้แก่ เชื้อพระวงศ์ และตระกูลขุนนางเป็นส่วนใหญ่ เพราะในสมัยก่อนโรงเรียนทั่วไปยังไม่มี บุคคลที่อยู่ในราชสกุล สกุลเสนาบดี หรือสกุลเจ้าบ้านพ่อเมืองย่อมมีโอกาสศึกษาหาความรู้ทางด้านการปกครอง การรับราชการมากกว่าคนในสกุลไพร่ที่ทำนา ทำสวน ทำให้ผู้ที่

เป็นเจ้านายและขุนนางจะอยู่ในสกุลซึ่งคุ้นเคยแก่ราชการที่ทำสืบเนื่องกันมาและเป็นเช่นนี้ตลอดเรื่อยมา ทำให้ความใกล้ชิดทางสายเลือดวงศ์ตระกูลและการงาน ตำแหน่งหน้าที่ ล้วนเป็นโอกาสและเงื่อนไขอันดีแก่บุคคลกลุ่มนี้

รัฐของชนชั้นศักดินาไทยได้ใช้รูปแบบการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพื้นฐานก็คือ ผู้ทรงอำนาจในการปกครองสูงสุดแต่งตั้งเจ้าศักดินารองลงไปจนถึงศักดินาเล็ก ๆ ปกครองเมืองใหญ่เล็กลงไปตามลำดับ สิทธิ์และอำนาจในที่ดินของพระมหากษัตริย์จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่ดินชัดเจน โดยการประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งหมด แต่พระราชทานให้ผู้คนมีสิทธิทำมาหากิน โดยการออกตราจองและโฉนดให้ และทรงพระราชอำนาจที่จะเรียกคืนได้ ฉะนั้นหากที่นาที่ทำเลดี มีคลองระบายน้ำโดยการขุดคลองเข้าไป มักจะตกเป็นของเจ้าและขุนนางชนชั้นศักดินาเสียเป็นส่วนมาก แล้วให้บ่าวไพร่ทำนาหรือให้ผู้อื่นเช่าอันเป็นสิทธิ์และอำนาจของชนชั้นเจ้าที่ดิน ส่วนบ่าวไพร่หากต้องการมีที่ดินทำกินก็ต้องบุกเบิกเข้าไปในพื้นที่ห่างไกลจากพื้นที่นาทำเลดี หรือที่นาที่มีคลองน้ำผ่าน จึงทำให้เห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎเกณฑ์นี้ว่าเป็นไปเพื่อการหาประโยชน์ให้แก่ชนชั้นปกครอง

นอกจากนั้น ยังได้มีการออกกฎหมายอาญาหลวงบทที่ 47 ห้ามมิให้มีการบุกเบิกที่ดินตามอำเภอใจ แต่ให้แจ้งแก่กำนันและขุนนางทราบ และขอรับโฉนดจากขุนนางก่อนที่จะบุกเบิก มิฉะนั้นจะถูกลงโทษอย่างรุนแรงถึง 6 สถาน ทั้งนี้สิ่งสำคัญที่อยู่เบื้องหลังคือเพื่อผู้ปกครองชนชั้นศักดินาจะสามารถเก็บอากรต่าง ๆ ได้สะดวก ดังนั้นโฉนดที่ดินในสมัยนั้นจึงไม่ได้เป็นเอกสารแสดงความเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด หากเป็นเพียงเอกสารที่ยืนยันว่ามีคนได้เข้าทำกินในที่ดินซึ่งตนบุกเบิกโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่ถูกจัดทำขึ้นโดยชนชั้นศักดินาเพื่อหาประโยชน์ในการเก็บส่วยสาอากรและจะมีการปรับปรุงวิธีการรวมถึงอัตราการจัดเก็บที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา เพราะถือว่าอากรค่านาเป็นอากรที่สำคัญของผู้ปกครองชนชั้นศักดินา รวมทั้งเมื่อข้าหลวงออกมาเดินสวน เจ้าของสวนต้องเอาโฉนดเก่ามาสอบทานยืนยัน แล้วรับโฉนดใหม่ไป ซึ่งก็ต้องเสียค่าโฉนดใหม่ด้วย

เจตนารมณ์ของความรู้ในการแบ่งแยกคนตามระบบศักดินาที่ถูกสร้างขึ้นจึงได้เอื้อประโยชน์ที่สำคัญให้แก่ผู้ปกครองชนชั้นศักดินาในเรื่อง "กรรมสิทธิ์ที่ดิน" ที่เป็นของพระมหากษัตริย์ โดยอาศัยกฎหมายและประเพณีเก่าแต่โบราณ ตามคติความเชื่อที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาจักร การที่ผู้คนทำกินและอาศัยอยู่ในที่ดินต่าง ๆ นั้น เป็นการได้รับอนุญาตจากพระมหากษัตริย์ ให้เข้าไปใช้ประโยชน์เท่านั้น ไม่ใช่ให้สิทธิสมบูรณ์เหนือที่ดิน สิทธิในที่ดินของพระมหากษัตริย์เป็นสิทธิโดยสัมบูรณ์ ความรู้ดังกล่าวจึงเท่ากับรับรองและประกาศถึงอำนาจอันสัมบูรณ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ในพระราชอาณาจักร ในทางปฏิบัตินำไปสู่การใช้อำนาจนั้นในการปก

ครองและจัดการกับความยุติธรรมของผู้คนทั่วไปด้วย (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และอดิศร หมวกพิมาย. 2546 : 105) ซึ่งผลที่เกิดเป็นความจริงขึ้นมาก็คือ ปัญหาที่กลุ่มคนชั้นไพร่พวกนี้ประสบในเรื่องของที่ดินทำกิน ได้แก่ ปัญหาการถือครองที่ดิน การบุกรุกหรือบุกเบิกที่ดินทำกิน ปัญหาการออกโฉนดที่ดิน ปัญหาการการจัดสรรที่ดินทำกิน หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ แต่ด้วยความแยบยลของการใช้อำนาจผ่านอุดมการณ์และชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นในยุคสมัยนี้ คนทั่วไปต่างก็ยอมรับสภาพความเป็นตัวตนที่ถูกทำให้เป็นไพร่และทาส

นอกจากนั้นการสร้างความรู้ที่แบ่งแยกคนให้มีความแตกต่างกัน ได้สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดกำลังคนเป็นกลุ่มพวก เพื่อความสะดวกในการบังคับบัญชาและปกครอง เป็นความรู้การจัดระเบียบกำลังคนที่ทำให้คนส่วนมากต้องเป็นไพร่ ตามที่มีการออกกฎหมายบังคับให้ไพร่ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายไม่คนใดก็คนหนึ่ง (กฎหมายตราสามดวง กฎหมายเบ็ดเสร็จ มาตรา 103) หากคนทั่วไปไม่ยอมเข้าสังกัดมูลนาย ก็จะไม่ได้สิทธิตามกฎหมายเลยและหากหลบหนีไปจากมูลนายก็จะถูกลงโทษอย่างรุนแรง ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ประกาศกฎหมายกำหนดให้ *"ข้าหนีเจ้า บ่าวหนีนาย ต้องถูกประหารชีวิตเสีย ฐานคิดก่อเยี่ยงอย่างจะให้เกิดช่องขึ้นในบ้านในเมือง"* (คัดจาก "ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4" ภาค 4)

การสร้างกฎเกณฑ์การจัดกำลังคนขึ้นมา เป็นการใช้อำนาจเพื่อตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐที่อยู่เบื้องหลัง คือการหาประโยชน์จากแรงงานของผู้คนที่เป็นไพร่ ที่ถูกเกณฑ์แรงงานไปทำการผลิต ไปเป็นกำลังรบ ไปทำการก่อสร้าง ด้วยการอ้างเหตุผลว่าเป็นการจัดหมวดหมู่เป็นเหล่าพวก เป็นการไปดูแล การอยู่กันอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย แท้จริงแล้วคือความต้องการเอาประโยชน์ของการแบ่งกลุ่มพวกของไพร่นี้ โดยการจัดกระทำสร้างระบบคนออกเป็นหมวดหมู่เช่นนี้ คือการสร้างความจริงขึ้นมาชุดหนึ่ง ที่ว่าด้วยเรื่องลักษณะของคนในประเทศที่ถูกจัดเป็นกลุ่มเป็นก้อน เพื่อที่จะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะแบ่งคนให้มีหน้าที่แตกต่างกันเป็นลำดับ ว่าพวกนี้คือ **ไพร่สม** ที่เป็นบุตรหลานของไพร่หลวง อายุตั้งแต่ 18 – 20 ปี ซึ่งต้องส่งไปให้เจ้าขุนมูลนายใช้สอย ทำนองเด็กรับใช้ของเจ้านาย หรือเป็นผู้ช่วยสำรองงานของไพร่หลวง เพื่อฝึกงานรับใช้หลวงต่อไป หรือพวกนี้คือ **ไพร่หลวง** เป็นไพร่ที่อยู่ในวัยฉกรรจ์ขึ้นไป อายุตั้งแต่ 20 – 60 ปี ซึ่งจะต้องอุทิศเวลาจำนวนหนึ่งไปทำงานให้กับเจ้าขุนมูลนาย และหลวง เรียกว่าเข้าเวร รับราชการหรือเข้าเดือน และขณะที่ไปเข้าเวรก็ต้องจัดหาเสบียงไปเอง บางทีก็ต้องเอาเครื่องมือและวัวควายของตนไปด้วย หากไม่สามารถไปเข้าเวรได้ต้องเสียเงินที่เรียกว่าเงินค่าราชการ (คนละ 18 บาทและลดลงเหลือ 6 บาทต่อปีในสมัยรัชกาลที่ 5) หรือสิ่งของเป็นบรรณาการแก่เจ้าขุนมูลนายตามกำหนด ส่วน**ไพร่ส่วย** คือไพร่ประเภทเดียวกับไพร่หลวง ต่างกันตรงที่ไพร่ส่วยไม่

ต้องเข้าเดือน เป็นแต่เพียงส่งส่วยแทน ไพร่ส่วยมีหลายจำพวก เช่น ไพร่ส่วยทองคำ ไพร่ส่วยดีบุก ไพร่ส่วยเงิน ไพร่ส่วยดินประสิว เป็นต้น โดยเมื่อเป็นไพรส่วยอะไรก็ต้องส่งสิ่งนั้นเป็นส่วยตามกำหนด ถ้าไม่ส่งสิ่งของก็ต้องส่งเป็นเงินแทน นอกจากนั้นยังมีการแบ่งไพร่เป็นไพร่หัวงาน คือไพร่ที่เป็นหัวหน้างานในการรับใช้ราชการและงานของเจ้าขุนมูลนาย ส่วนไพร่ราบคือพวกไพร่ธรรมดาที่เป็นคนงานธรรมดา ไพร่มีครัว และไพร่เลกที่เป็นพวกไพร่ชั้นต่ำ โดยทั่วไปแล้วไพร่สม ไพร่หลวง และไพร่ส่วยจะต้องสักที่ข้อมือหรือที่อื่น ๆ เพื่อบอกนามเมืองและชื่อมูลนายเจ้าสังกัดผู้ใดหลีกเลี่ยงการสักก็คือเท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการทำบัตรประจำตัวสังกัดมูลนาย หากจับได้อาจถูกเฆี่ยนตี ถูกปรับ หรือถูกใช้งานติดต่อกันยาวนานเป็นเดือน ๆ ปี ๆ แล้วจึงค่อยปล่อยออกมา ให้เข้าเดือนตามปกติ ซึ่งการควบคุมกำลังคนนี้เป็นความจริงที่ถูกสถาปนาขึ้นมาที่ไปสร้างผลผลิตและผลประโยชน์ขึ้นมาแล้วกลับไปสู่รัฐหรือผู้ปกครองอย่างไร ผลแห่งการควบคุมนั้นประโยชน์เกิดขึ้นกับใคร และรัฐได้รับประโยชน์อะไรหรือไม่

จากกฎเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วได้สร้างความจริงที่ว่า ไพร่สมจะทำงานเบากว่าไพร่หลวง และไพร่หลวงต้องรับภาระหนักกว่าไพร่ส่วย เพราะจะต้องทำงานรับใช้ให้เจ้าขุนมูลนายและหลวงปีละ 6 เดือน โดยวิธีเข้าเดือนออกเดือนสลับกันไป (ต่อมาลดลงเหลือปีละ 4 เดือนและ 3 เดือน) และไม่ได้รับค่าจ้างเป็นการเกณฑ์เปล่า มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงให้ค่าจ้างบ้าง แต่ไม่เกินวันละ 32 อัฐสำหรับผู้ที่จัดหาอาหารไปกินเอง และไม่เกิน 16 อัฐสำหรับผู้ที่หลวงเลี้ยงอาหาร แต่ถ้าจ้างคนอื่นเข้าเวรแทนตัวต้องเสียแพงกว่าไพร่ส่วยหลายเท่า (2 – 4 เท่า) และเมื่อเข้าเวรจนครบแล้วก็ไม่ต้องเสียเงินส่วยหรือเงินค่าราชการแทนแรง แต่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหนังสือตราภูมิคุ้มห้ามเพื่อประกันว่าตนได้ออกแรงจนครบแล้ว กล่าวคือการใช้อำนาจปกครองในยุคสมัยนี้ได้สร้างความจริงของความเป็นไพร่นั้นต้องเสียทั้งแรงและเสียทั้งเงินด้วย นอกจากนั้นในยามศึกสงคราม ไพร่ก็จะถูกเรียกระดมผู้คนผ่านมูลนายทั้งไพร่หลวง และไพร่สม เพื่อเป็นกำลังทหารในกองทัพปกป้องบ้านเมืองจากข้าศึกศัตรูทั้งภายในและภายนอกรัฐ หรือไพร่หลวงยังอาจถูกเกณฑ์จุกๆ จิกๆ อีก สุดแต่ความพอใจและความต้องการของเจ้านาย ทำให้ไพร่มีเวลาสำหรับการทำกินของตนเองเพียงปีละ 6 เดือน ไม่มีเวลาขยับขยายการทำมาหากินไปในทางอื่น และผลผลิตที่ทำกินได้ก็ยังต้องจัดให้ชนชั้นศักดินา การแปรเปลี่ยนของการเกณฑ์แรงงานประจำออกมาในรูปของเงินส่วย เงินค่าราชการหรือเงินรัชชูปการอันเนื่องมาจากชนชั้นศักดินามีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน และมีกรรมสิทธิ์เหนือไพร่ การเกณฑ์แรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ทำให้ที่ดินของชนชั้นศักดินา แรงงาน และเงินส่วยของไพร่ ถูกใช้ใหม่ในรูปของค่าเช่าที่ดินทำกิน และค่าเช่าเงินตราที่ไพร่กู้หนี้ยืมสินมา ต้องชำระเป็นเงินให้แก่ชนชั้นศักดินาในฐานะที่มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินและเหนือไพร่ ทั้งที่เป็นที่นาที่ไพร่บุกเบิกหรือถูกยึดไป

ผลของอำนาจแห่งกฎเกณฑ์ไพร่ ซึ่งแม้จะเป็นคนส่วนมาก แต่กลับไม่มีพลังอำนาจต่อรอง ต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจปกครองกำหนด ทั้งงานก่อสร้างและการทำงานในไร่นาสวนของศักดินา ไม่มีเวลาทำมาหากินของตนเองได้อย่างเต็มที่เพราะต้องถูกเกณฑ์ไปเข้าเวร แถมยังต้องจัดหาอาหารไปกินเองอีก หากปีไหนฝนแล้ง น้ำท่วม ไม่ได้ข้าวหรือได้ข้าวไม่พอกิน ก็ต้องยืมข้าวยืมเงินโดยเอาที่ดิน วัวควายไปจำนำ จำนอง หรือไม่ก็ต้องขายลูกขายเมีย หรือไม่ก็ต้องขายตัวเป็นทาสแก่เจ้าขุนมูลนาย หรือหากไม่มีปัญหาเรื่องน้ำ ทำนาได้ข้าวก็ต้องถูกเรียกเก็บค่าหางนาหรือค่านาทันที 10 ถังเอาถัง แถมยังต้องส่งไปให้ถึงฉางข้าวด้วย ถ้าเป็นนาเช่ายังต้องแบ่งเป็นค่าเช่าอีก และเมื่อต้องการเงินจะเอาข้าวไปขายเมื่อผ่านด่านขนอนก็โดนจังกอบ 10 ชัก 1 อีก ถึงตลาดก็จะถูกเรียกเก็บค่าตลาดอีก หากทำสวน ทำประมง ก็จะถูกเรียกเก็บอากรสวน อากรค่าน้ำ หรือถ้ามีเรื่องเป็นความขึ้นโรงขึ้นศาล เจ็บไข้ได้ป่วยอีกก็แทบจะไม่รู้ว่าไพร่จะหาทางออกให้ชีวิตได้อย่างไร ทำให้เห็นได้ว่าเมื่อชนชั้นปกครองสามารถครอบงำประชาชนได้ด้วยอำนาจของความรู้ จนได้รับความเชื่อถือและการยอมรับ รัฐหรือผู้ปกครองจึงใช้กลไก และรูปแบบวิธีการที่เป็นภาคปฏิบัติการในรูปของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ปรากฏเป็นของจริงเพื่อสนองตอบต่อเจตจำนงของตนที่ต้องการหาประโยชน์จากไพร่ ด้วยความสลับซับซ้อนและแยบยลมากขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น จากการที่ผู้ทรงอำนาจเป็นบุคคลที่จะดลบันดาลให้บุญให้คุณตามกฎเกณฑ์ศักดินานี้ได้ ตามแนวคิดเทวสิทธิว่าพระองค์คือเทพที่ลงมาจุติ ที่มีอำนาจยิ่งใหญ่แต่เพียงผู้เดียว เป็นเจ้าเป็นนาย ทรงเมตตาพระราชทาน หรือสถาปนาให้ใครเป็นหรือไม่เป็นอะไร ส่วนผู้คนทั่วไปคือทรัพย์สมบัติของผู้ทรงอำนาจที่เป็นดังเจ้าชีวิต ทำให้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมีอำนาจสร้างให้เกิดความจริงขึ้นได้จากฐานความรู้ที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ให้มีลักษณะบังคับเป็นหลักการของกฎเกณฑ์ในการตั้งชื่อราชทินนาม ให้ยศฐาบรรดาศักดิ์ นี่คือการจัดแบ่ง แล้วบังคับ ทำให้เห็นภาพของความเชื่อว่าความจริงที่มีอยู่จริงนี้ เป็นความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ทรงอำนาจสูงสุด

ส่วนกลุ่มคนพวก**ทาส**ในสังคมศักดินา ก็คือคนที่ถูกกฎเกณฑ์กำหนดว่าเป็นพวกที่มีความผิดติดตัว หรือพวกที่ตกเป็นหนี้สินจนต้องขายตัวเป็นทาสตามบ้านมูลนายและขุนนาง ทาสจึงถูกสร้างให้เป็นบุคคลที่สูญเสียความเป็นอิสระและความเป็นตัวของตัวเองโดยสิ้นเชิง เพราะเป็นเพียงเครื่องมือหรือทรัพย์สินวัตถุสิ่งของเยี่ยงวัวควายที่พูดได้ เมื่อคนทั่วไปเชื่อเช่นนั้น กฎเกณฑ์หรือกฎหมายของศักดินาจึงได้กำหนดไว้ว่าทาสเถียงเจ้าไม่ได้ สุดแล้วแต่เจ้าทาสหรือนายทาสจะใช้สอยให้ทำอะไรก็ได้ จะซื้อจะขาย จะดุด่า เฆี่ยนตี จำจองอย่างไรก็ได้ จะให้ไปรับโทษหรือไปสงครามแทนตัว แทนวงศ์วานว่านเครือของตนก็ได้ แม้ว่าเจ้าทาสจะฆ่าข้าทาสโดยไม่มีความผิดอย่างในสมัยก่อนนั้นไม่ได้ ทำได้แต่

ตีพอให้หลาบ ปราบแต่พอให้กลัว แต่การจะใช้สอยจะทำร้ายทาสเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่กำหนดในเรื่องราคาซึ่งนายเงินหรือเจ้าเงินออกเงินหรือทรัพย์ช่วยไถ่ค่าตัวมา ที่เรียกว่าทาสสินไถ่ ตามพระราชกฤษฎีกาพระอัยการ ทาสจึงถูกสร้างให้อยู่ในฐานะที่ขึ้นต่อผู้อื่นเสมอ ซึ่งในทางพฤตินัยนั้นเจ้าทาสมักวางอำนาจบาตรใหญ่เหนือทาสตามความพอใจของตนเสมอ นอกจากนั้นยังมีกลุ่มคนที่เป็นทาสเชลยหรือเชลยทาส คือทาสชายหญิงที่ได้มาจากการไปรบทัพจับศึกแล้วกวาดต้อนหรือจับตัวมาเป็นเชลย ที่พระมหากษัตริย์แบ่งเป็นบำเหน็จความชอบแก่แม่ทัพนายกองตามความดีความชอบและจำนวนเชลยฝ่ายข้าศึกที่จับมาได้ว่ามีมากน้อยเพียงใด การจัดกลุ่มคนเป็นพวกทาส จึงชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่อยู่เบื้องหลัง คือการสร้างคนให้เป็นทาสแล้วถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นกำลังในกองทัพและเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากอำนาจของกฎเกณฑ์ ที่สะท้อนผลประโยชน์การได้กำลังคนและประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มคนที่สามารถควบคุมและครอบครองทาสได้

การสร้างความรู้ที่กำหนดความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังรองรับความชอบธรรมของการใช้อำนาจเพื่อการจัดเก็บส่วยสาอากร การที่คนยอมที่จะเสียหรือจ่ายเงินเป็นค่าส่วย อากรให้แก่รัฐ เป็นความจริงที่ถูกสถาปนาขึ้นมาด้วยอำนาจของความรู้ว่า เมื่อประชาชนทำมาหากิน มีผลผลิต มีการค้าขาย มีรายได้ ต้องจ่ายส่วยสาอากรให้แก่รัฐ เพราะประชาชนอยู่กันอย่างสงบสุขได้ก็ด้วยอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง ที่ให้การปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนอยู่ เป็นความจริงที่คนในชาติต้องเสียภาษี เกิดความสำนึก เกิดความรับรู้และยอมรับว่าต้องเสียภาษีให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง ทำให้รัฐสามารถใช้อำนาจทำให้คนยอมสยบมาเสียหรือจ่ายส่วย อากรให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองชนชั้นศักดินาได้ รัฐจึงต้องมีกฎเกณฑ์เป็นเครื่องมือที่เป็นภาคปฏิบัติการที่จะสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองชนชั้นศักดินา เป็นการหารายได้เข้าสู่รัฐ ตอบสนองเจตจำนงการหาประโยชน์จากผู้คนที่เป็นไพร่ทาสได้ โดยการจัดเก็บส่วยสาอากรในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตการทำมาหากินของผู้คนเป็นอันมาก เนื่องจากเป็นการเก็บภาษีโดยตรงจากคนที่ประกอบอาชีพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการเก็บผลประโยชน์จากการค้าขาย แลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจที่กระทำความรุนแรงส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนโดยตรง เพราะคนที่เป็นไพร่โดยทั่วไปแล้วต้องถูกเรียกมาเข้าเวรเป็นรายเดือนเพื่อการเกณฑ์แรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้างแรงงานอยู่แล้วคือเป็นการเกณฑ์เปล่า ซึ่งกฎเกณฑ์ของการส่งส่วย จังกอบ อากร ฤชา และค่าเช่า ที่เป็นสิ่งของหรือเงินตรา ในรูปแบบและลักษณะที่แตกต่างกันที่รัฐศักดินาหรือตัวแทนเรียกเก็บเอาจากไพร่ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ได้กลายเป็นระบอบความจริงในยุคสมัยนั้นว่า**อากร** คือการเก็บชักส่วนผลประโยชน์ที่คนทำมาหาได้จากงานการประกอบการด้านต่าง ๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือสัมปทาน โดยเรียกเก็บอากรผูกขาด เช่น การเก็บของป่า จับปลาในน้ำ ต้มกลั่นสุรา ทำบ่อนเบี้ย ตั้งโรงโสเภณี ฯลฯ เป็นอากรค่าน้ำ อากรตลาด

ส่วน **ส่วย** คือ สิ่งของหรือเงินที่รัฐศักดินาเรียกเอาจากไพร่แทนการไม่ต้องรับการเกณฑ์เข้าเดือน เรียกชื่อตามประเภทส่วยที่ส่ง เช่น ไพร่ส่วยเงิน ไพร่ส่วยทองคำ ฯลฯ ถ้าหาไม่ได้ของตามเกณฑ์ที่กำหนดก็ต้องส่งเป็นเงินแทน สำหรับไพร่หลวงที่ยอมเสียเงินแทนการเข้าเวรที่เรียกว่าเงินค่าราชการหรือเงินรัชชูปการก็คือเงินประเภทส่วยเหมือนกัน ส่วนชาวต่างประเทศที่ส่วนมากเป็นชาวจีน ก็ต้องเสียส่วยเหมือนกัน เรียกว่าผูกปี้ นอกจากนั้นยังมีการเรียกจากเมืองประเทศราชซึ่งขึ้นอยู่ในอำนาจของตนเรียกว่า เครื่องราชบรรณาการ สำหรับ **จังกอบ** คือ การเก็บชักส่วนสินค้า เมื่อจะขนส่งเข้าออกหรือเมื่อทำการขาย ซึ่งก็คือภาษีสินค้าที่ต่างจากอากรตรงที่อากรเป็นภาษีเก็บจากผลิตผลที่ทำได้ จังกอบจะเก็บทั้งทางบกและทางน้ำ เช่น สิบชักหนึ่งหรือร้อยละสิบ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ที่รวมถึงการเก็บจังกอบเป็นอัตราตามขนาดกว้างยาวของยานพาหนะที่ขนสินค้าผ่านด่าน และ **ฤชา** คือ เงินหรือสิ่งของที่ไพร่และทาสหรือบุคคลอื่น ๆ ต้องมอบให้แก่รัฐ เป็นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บในการต่าง ๆ ที่ไปติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น โจทก์ จำเลย หรือเป็นเบี้ยปรับเมื่อถูกตัดสินว่าละเมิดระเบียบศักดินา

โดยอากรที่จัดเก็บในแต่ละประเภท ยังมีการกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ชัดเจน เช่น อากรสวนจะเก็บจากต้นไม้ผลในสวน เช่น หมาก มะพร้าว ทุเรียน มะม่วง มะปราง พลู ฯลฯในอัตราตามขนาดความสูงเท่านี้จะเสียอากรต้นละเท่าไร และนอกจากจะเสียอากรค่าต้นไม้แล้ว เจ้าของสวนจะต้องเสียเงินในการตั้งพิธีทำบายศรีบวงสรวงพระภูมิเจ้าที่สำรับหนึ่งอันเป็นข้อบังคับให้ต้องทำ ส่วนอากรอย่างอื่นหากประชาชนทำประมง คืออากรค่าน้ำ ที่เก็บจากเครื่องมือทำประมง ได้แก่ โพงพาง เรือแห เรือแหทอด สวิงกุ้ง สวิงปลา ฉมวก เบ็ดราว เบ็ดธรรมดา ฯลฯ อากรสุรา อากรโสเภณี(สมัยรัชกาลที่ 4 เก็บได้ปีละ 50,000 บาท) อากรฝิ่น (สมัยรัชกาลที่ 4 เก็บได้ 400,000 บาทต่อปี) อากรบ่อนเบี้ย (สมัยรัชกาลที่ 4 เก็บได้ 500,000 บาทต่อปี สมัยรัชกาลที่ 5 เก็บได้ 6,755,000 บาทต่อปี) และยังมีสิ่งของต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในราชการที่หัวเมืองต้องส่งเข้ามาเป็นส่วยถวายพระมหากษัตริย์ เช่น ทองคำ ตะกั่ว ดีบุก รังนก พลอย เพชร เหล็ก เนื้อไม้ กัมยาน ถ่าน ไม้ไผ่ เสื่อหวาย ฝ้าย งาช้าง กำมะถัน ดินประสิว ผ้า น้ำมันยาง ครั่ง น้ำตาล น้ำอ้อย ปลาน้ำจืด น้ำเค็ม ฯลฯ และเมื่อคนจำเป็นต้องใช้เงินก็ต้องกู้ยืม ชนชั้นศักดินายังได้เรียกเก็บดอกเบี้ยในการกู้ยืมด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงตามที่กฎหมายลักษณะกู้หนี้กำหนดไว้ แม้จะห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 37.5 ก็ตาม ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับผู้คนทั่วไปในลักษณะนี้ ทำให้ไพร่จำนวนมากต้องขายตนเองและลูกเมียไปเป็นทาส (เครก เจ.เรย์โนลด์ .2522) และในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ออกกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาต่อคนที่ไม่มีเงินใช้หนี้ โดยการเฆี่ยน 3 ที ต่อ 1 ตำลึง

ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองในยุคสมัยนี้ ที่กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ให้ประโยชน์แก่ผู้ปกครองทำให้ชนชั้นศักดินาใช้อำนาจเข้ามามีบทบาทสำคัญในการผลิตโดยผ่านทางนายทุนชาวจีนที่ยอมอ่อนน้อมค่อมหัวรับใช้และเข้าหาชนชั้นศักดินา ต่างกับชาติตะวันตกอื่น ๆ ทำให้ชาวจีนในไทยเป็นเสรีชนที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิ์ในการเดินทางไปในที่ต่าง ๆ จึงมีโอกาสสำรวจการทำมาหากินเพื่อการค้าขาย แลกเปลี่ยนสินค้า และหาทางเพื่อเป็นเจ้าภาษี โดยการเหมาเมือง และการประมูลภาษีอากร กลายเป็นนายอากร ซึ่งเมื่อประมูลได้สิทธิ์ที่จะเก็บภาษีสำหรับสินค้าใด ก็จะได้รับอภิสิทธิ์ให้ผูกขาดการผลิตและการค้าขายสินค้านั้น เช่น การผูกขาดการค้าฝิ่น สุรา และการเป็นเจ้าของโรงหวยและบ่อนเบี้ย ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังความจริงที่เกิดขึ้นคือกิจการพวกนี้ได้สร้างผลประโยชน์ให้กับรัฐและพ่อค้าสูงมาก ทำให้ชนชั้นศักดินามีรายได้จากอากรพวกนี้เป็นจำนวนมากถึงกึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด และสร้างความจริงต่อมาให้คนจีนในไทยเข้าควบคุมการค้าในส่วนต่าง ๆ ของไทยไว้ได้เกือบหมด คนไทยทั่วไปที่ไม่ใช่ชนชั้นศักดินาก็มักจะเป็นกรรมกรของนายทุนชาวจีนเหมือนกับการเป็นไพร่ของเจ้าขุนมูลนายที่ผ่านมา

นอกจากนั้น เมื่อรัฐสามารถใช้อำนาจของความรู้ไปสร้างความเชื่อถือให้เป็นความจริงได้ว่าคนในสังคมมีความแตกต่างกันและไม่เท่าเทียมกันแล้ว รัฐยังได้สร้างภาคปฏิบัติการในรูปของกฎเกณฑ์ กติกาที่เป็นระเบียบ กฎหมายเพื่อใช้ประโยชน์ในการปกครองและจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ขึ้นมาอีกมากมาย ในรูปแบบที่ผนวกรวมกับขนบประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ พระราชพิธี และพิธีกรรม หลักบัญญัติและคำสอนทางศาสนาที่เจือปนและใช้ร่วมกัน จนเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดเป็นข้อกฎหมายบังคับใช้กับทุกคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ ได้แก่ กฎหมายตรา 3 ดวง ศาลทั้ง 4 หรือศาลยุติธรรม คุกตะราง ทหาร ตำรวจ ศิลป วรรณคดีของชนชั้นศักดินา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถูกสร้างให้เป็นเครื่องมือที่บอกถึงการมีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชน ซึ่งเป็นกลไกอันทรงพลังของผู้ปกครองชนชั้นศักดินา

การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบไพร่ฟ้า

การวิเคราะห์เจตจำนงที่รัฐมุ่งจะแสวงหาผลประโยชน์จากไพร่ฟ้า โดยดูจากภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบัน กฎเกณฑ์ ที่มีกระบวนการสร้างขึ้นมาให้เกิดความจริงแห่งการหาประโยชน์นี้ เพราะสถาบัน กฎเกณฑ์ เป็นกฎระเบียบที่ถูกกำหนดขึ้นและมีสิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลังการกำหนดนี้ โดยสถาบันและกฎเกณฑ์ในยุคสมัยนี้บอกถึงอำนาจของผู้ทรงอำนาจในการปกครองสูงสุด ที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งเมื่อมองสถาบันและกฎเกณฑ์ในฐานะที่เป็นวาทกรรมจึงไม่ได้มองเพียงว่า สถาบันที่เกิดขึ้น

และกฎเกณฑ์ที่กำหนดออกมานั้นเขียนหรือบอกสิ่งใด มีอำนาจบังคับอย่างใด แต่มองให้เห็นถึงว่าสถาบันและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้นที่ยังคงดำรงอยู่ได้ เพราะมีเจตจำนงที่ซ่อนไว้อยู่เบื้องหลังของสถาบันและกฎเกณฑ์นั้น ๆ โดยเจตจำนงแห่งรัฐหรือผู้ปกครองที่ต้องการเอาประโยชน์จากไพร่ฟ้า ข้าทาสและมีสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างเป็นกระบวนการรองรับอยู่เบื้องหลังความจริงนี้ คือการสร้างชุดความรู้ที่แบ่งแยกคนให้มีความแตกต่างกัน แล้วจึงไปสร้างระบบความสัมพันธ์จริงขึ้นระหว่างเจ้านาย ขุนนาง และไพร่ทาส

ภาคปฏิบัติการที่เป็นระบบความสัมพันธ์นี้จึงเป็นความจริงชุดหนึ่งที่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนั้นสร้างขึ้น ที่สร้างความสัมพันธ์ว่าใครคือนาย ใครคือไพร่ หรือใครคือทาส และนายกับไพร่ทาสจะสัมพันธ์กันอย่างไร การจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย เป็นการให้คุณค่าแก่ความเชื่อ ความศรัทธาในคำสอนทางศาสนา คุณค่าทางธรรมชาติหรือสิ่งที่เหนือธรรมชาติและรากฐานจากจารีตประเพณี ที่ทำให้คนในชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ สงบสุข บนฐานความรู้ในเรื่องของศาสนา ความเป็นผู้ปกครองชนชั้นศักดินาที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบการปกครอง และการคงรักษาความมั่นคงของระบบการปกครองแบบเดิมไว้ได้ ความเชื่อในเรื่องผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินคือผู้ที่อวตารลงมาจากสวรรค์เป็นดังสมมติเทพ รวมถึงการเคารพผู้อาวุโส ความเป็นเครือญาติ การยอมรับสถานะของตนเองเป็นความจริงที่เกิดขึ้นและสร้างให้พวกไพร่ทาสต้องสยบยอมมอบกายถวายตนให้กับนาย ต้องจงรักภักดีต่อเจ้านาย ขุนนาง ชนชั้นผู้ปกครองศักดินา วาทกรรมการปกครองที่ช่วยจรรโลงค้ำจุนโครงสร้างอำนาจในยุคสมัยนั้นไว้ได้ ก็ด้วยกระบวนการสร้างภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม ที่เป็นระบบความสัมพันธ์ในสังคมที่เต็มไปด้วยเรื่องราวที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนและชุมชนท้องถิ่น และสร้างความจริงของความเป็นเจ้านาย ขุนนางที่สูงส่ง มีเกียรติยศ ศักดิ์ศรี แต่ความจริงของความเป็นไพร่ทาสที่ต่ำต้อย ไร้ศักดิ์ศรี เหมือนไม่ใช่คนที่มีชีวิตจิตใจ

คนที่ถูกทำให้เป็นไพร่-ทาส แม้จะเป็นคนกลุ่มใหญ่ของสังคม เป็นพวกที่ไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครอง หากแต่เป็นคนธรรมดาสามัญหรือคนชั้นล่างที่กระจายการอยู่อาศัยตามชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ความเป็นชุมชน จึงหมายถึงอุดมการณ์อำนาจและความสัมพันธ์ที่มีทั้งความกลมกลืนและขัดแย้ง มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง มีขอบเขตหลายระดับตั้งแต่ครอบครัว หมู่บ้าน ท้องถิ่นและเครือข่ายกว้างขวางที่ซ้อนทับกันอยู่ และมิใช่เป็นหน่วยอิสระโดดเดี่ยว หากแต่ต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐ ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเจ้านาย ขุนนางและมูลนายกับไพร่และทาส หรือฝ่ายผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจกับฝ่ายผู้ถูกปกครองซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจและต้องมารับใช้ โดยชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาแบ่งแยกคนให้มีความแตก

ต่างกันในเรื่องของผู้ปกครองชนชั้นศักดินา ด้วยเหตุผลให้ชนชั้นไพร่ทาสได้รับการคุ้มครองในการดำรงชีวิตและความปลอดภัยจากอำนาจการปกครองของชนชั้นเจ้า ขุนนางและมูลนาย ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องให้แก่ผู้คนที่อยู่ในอุปถัมภ์ เป็นชุดความรู้ที่บอกว่าไพร่และทาสต้องมีความผูกพันในการใช้แรงงาน และตอบแทนคุณที่เจ้านาย"คุ้มกะลาหัว"ด้วยความจงรักภักดีต่อผู้ปกครองที่มีคุณธรรมและต้องกตัญญูรู้คุณต่อมูลนาย จนกลายเป็นเรื่องของประเพณี ค่านิยมในชีวิตปกติที่ต้องกระทำต่อผู้มีพระคุณ ต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งบอกลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐกับผู้คนทั่วไปที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ ว่าไพร่ทาสต้องยอมรับความจริงถึงความเป็นนาย ได้ให้ประโยชน์กับรัฐหรือนายซึ่งเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจของความรู้ที่แบ่งแยกคนแล้วกำหนดเป็นกรอบรองรับความสัมพันธ์แบบนี้ของสังคมและวัฒนธรรมประเพณี ที่ครอบงำผู้คนอยู่ในขณะนั้น และกระทำหรือกำหนดให้ไพร่ทาสเป็นฝ่ายที่ถูกกระทำได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ซึ่งสิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลังคือการใช้อำนาจที่มุ่งตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองที่ต้องการหาประโยชน์จากไพร่ทาส

บทที่ 6
ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นยุคสมัยรัฐชาติ

การสถาปนาหรือการสร้างภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ในยุคสมัยที่อุดมการณ์เปลี่ยนแปลงไปคือการสร้างรัฐชาตินี้ ก็เพื่อการใช้อำนาจของรัฐให้เข้าไปสามารถควบคุมบงการและจัดระเบียบประชาชน รวมทั้งพื้นที่ท้องถิ่นได้อย่างมีความชอบธรรมดังเดิม ด้วยภาคปฏิบัติการที่เป็นเทคนิควิทยาการของอำนาจรูปแบบใหม่ที่เป็นระบบราชการ โดยมีแหล่งความรู้ที่รองรับและสนับสนุนอยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจการปกครองนั้น ให้ดูเป็นเรื่องปกติธรรมดา เกิดความเป็นจริงขึ้นในสังคมที่คนทั่วไปให้การยอมรับ เชื่อถือ การทำหน้าที่ของภาคปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เป็นแขนขาของการสร้างรัฐชาตินั้น

1. การสถาปนาสถาบันการปกครอง : ตัวแทนการใช้อำนาจรัฐให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันการปกครองที่ถูกสร้างขึ้น สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลของการแสดงพลังอำนาจที่เป็นผู้ใช้กฎเกณฑ์ เพื่อแสดงความชอบธรรมแห่งเจตจำนงของรัฐในยุคสมัยนั้น ให้สอดคล้องรองรับตัวอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐ เพื่อการสร้างรัฐชาติที่มีความทันสมัย สร้างให้ประเทศมีความเป็นอารยะ จนถึงการใช้นโยบายการพัฒนาเพื่อการดูแลให้อาณาประชาราษฎร์มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และการสร้างชุดความรู้เพื่อการปกครองของรัฐ ให้เกิดเป็นความจริงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นซึ่งภาคปฏิบัติการในรูปของสถาบันนั้น ได้แก่ สถาบันผู้ทรงอำนาจในการปกครอง สถาบันราชการ กระทรวงมหาดไทย สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละสถาบันต่างล้วนถูกสร้างขึ้นเพื่อรับใช้อุดมการณ์และสนับสนุน ให้เป็นไปตามเจตจำนงที่แฝงไว้อยู่เบื้องหลัง โดยมีชุดความรู้ระบบราชการแบบใหม่และการสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐเป็นฐานสนับสนุนการทำหน้าที่ของสถาบันทั้งหลายเหล่านั้น

1.1 สถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุด : การสถาปนาความจริงของรัฐชาติ

สถาบันพระมหากษัตริย์ก่อนหน้านี้แม้ว่าจะมีอำนาจอยู่เหนือการเมือง แต่ก็มิได้หมายความว่าจะมีอำนาจสมบูรณ์เต็มที่ เนื่องด้วยจะมีอำนาจมากก็เฉพาะในเขตปริมณฑลรอบ ๆ เมืองหลวง แต่ยิ่งห่างไกลออกไปอำนาจก็ยิ่งลดน้อยลงเป็นลำดับ ด้วยมีเจ้าผู้ครองเมืองมีอำนาจอยู่ในเขตเมืองของ

ตนเองและมีผู้ปกครองที่สืบเชื้อสายจากเจ้าผู้ครองเมืองเดิม และจะแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ที่เมืองหลวงก็ด้วยการส่งเครื่องราชย์บรรณาการ แต่ในขณะเดียวกันหากอำนาจที่ศูนย์กลางอ่อนแอ เมืองเหล่านี้ก็พร้อมที่จะตีตัวออกห่างและแข็งขืนไม่ยอมขึ้นต่อศูนย์กลางเหมือนเดิม แต่ด้วยอำนาจของความรู้เรื่องสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดที่ยังคงได้รับการยอมรับ ทำให้สามารถสืบทอดความสำคัญต่อเนื่องกันมาและสัมพันธ์กับการใช้อำนาจ หรือการทำหน้าที่ของสถาบันนี้ ผ่านภาคปฏิบัติการที่เป็นพิธีกรรมต่าง ๆ เพื่อแสดงความจงรักภักดีต่อสถาบันดังเดิม เช่น พิธีกรรมการดื่มน้ำพระพิพัฒน์สัตยา การถวายคำสัตย์ปฏิญาณ การสวนสนามของเหล่าบรรดาทหารทั้งหลาย ให้ปริมณฑลที่รายล้อมรอบนอกต้องมาสยบยอมต่ออำนาจของศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว กล่าวคือเมื่อสร้างความรู้ขึ้นมาแล้วต้องการจะให้เกิดผลเป็นจริง ก็ต้องมีภาคปฏิบัติการแสดงให้เห็นเป็นจริงตามนั้นด้วย เท่ากับเป็นการยกสถานภาพของผู้ปกครองสูงสุด และสร้างรัฐให้มั่นคงเป็นปึกแผ่น ด้วยการยอมรับในการใช้อำนาจนั้น แม้จะเป็นอำนาจเชิงสมมติ ที่ไม่อาจกำหนดเขตแดนบนพื้นที่จริงได้...โครงสร้างของอำนาจจึงเป็นเรื่องที่ต้องยอมรับในอำนาจ บุญบารมี และกฤษฎาภินิหารประกอบกัน ทั้งเป็นการดึงอำนาจสู่ศูนย์กลาง (ธิดา สาระยา.2540 :15)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระราชอำนาจเพื่อการปกครองประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ด้วยการสร้างอุดมการณ์แห่งรัฐเพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีทั้งความทันสมัยอย่างชาติตะวันตกและความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ โดยมีการใช้อำนาจอย่างเป็นกระบวนการผ่านภาคปฏิบัติการที่เป็นกลไกการปลูกฝังของสถาบันการปกครองต่าง ๆ ผ่านผู้เชี่ยวชาญที่เรียกว่านักปกครองระดับชั้นต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสถาบันการปกครองและสถาบันการศึกษาและระเบียบกฎหมายรูปแบบใหม่ ที่ถูกสร้างขึ้นอย่างพร้อมเพรียงกันและมีการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายเดียวกัน เป็นการสร้างความจริงให้เกิดขึ้นจากความสามารถในการทำหน้าที่ผนวกรวมภูมิภาคและท้องถิ่น เข้าสู่อำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง เป็นความจริงที่ประชาชนยินยอมมาเป็นคนของรัฐ คือการทำให้อำนาจทั้งหลายมารวมศูนย์อยู่ที่พระองค์ และทำให้เมืองหลวงกลายเป็นศูนย์กลางของประเทศ ที่ลดอำนาจของหัวเมืองและท้องถิ่นลง แล้วสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐให้เกิดขึ้น ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง โดยทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดทั้งในด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติมากกว่าพระมหากษัตริย์องค์ใดในประวัติศาสตร์ไทย (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ .2538 :14-15) เพราะแม้ว่ารัชกาลที่ 5 จะทรงปฏิรูปการปกครอง ที่มีการแต่งตั้งเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้บริหารงานราชการแผ่นดินแล้วก็ตาม แต่พระองค์ยังทรงเข้าไปมีส่วนในการปกครองแผ่นดินเช่นแต่ก่อน เห็นได้จากในปี พ.ศ.2417 ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (council of

state) หรือการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้เข้าเฝ้าใกล้ชิดองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ไม่ต้องผ่านเสนาบดี ซึ่งเป็นเสมือนการคานอำนาจเสนาบดีไปในตัวด้วย ต่อมาทรงตราพระราชบัญญัติปรีวี เคาน์ซิล (privy council) หรือสภาองคมนตรีมีหน้าที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการอื่นตามที่ทรงมอบหมาย แต่ในขณะเดียวกันที่ทรงจัดการบ้านเมืองในรูปแบบกระทรวงก็ด้วยทรงเห็นว่าเพียงพระองค์ผู้เดียวคงจะไม่สำเร็จ หากมีผู้ช่วยเหลือด้วยการจัดแบ่งกระทรวง แบ่งแยกหน้าที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเป็นหมวดหมู่ ก็ย่อมจะเป็นที่เรียบร้อย สามารถจัดการได้ทันท่วงทีตามพระราชประสงค์และไม่ขัดต่อความเจริญของบ้านเมือง รวมทั้งยังสร้างเอกภาพความเป็นหนึ่งเดียวในการปกครองบังคับบัญชา และที่สำคัญคือพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องมีกำลังสติปัญญาและความซื่อตรง แต่สำคัญกว่านั้นคือต้องมีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์เป็นหลักใหญ่ การทำหน้าที่ของสถาบันผู้ทรงอำนาจเหล่านี้ มีอำนาจของความรู้เกี่ยวกับความเป็นสถาบันที่ศักดิ์สิทธิ์ รองรับสนับสนุนอยู่เบื้องหลังการทำหน้าที่ของสถาบัน เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นสามารถผนวกรวมความเป็นภูมิภาคและท้องถิ่นเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลางได้

ด้วยอำนาจที่ยิ่งใหญ่ของสถาบันผู้ปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่ารัชกาลที่ 6 จะไม่มีพระราชประสงค์จะดำเนินตามรอยรูปแบบของรัชกาลที่ 5 ที่ทรงแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินไว้ ด้วยทรงมีพระราชดำริว่าการปกครองสยามในขณะนั้นไม่เหมาะแก่รูปอื่นใด นอกจากการปกครองด้วยอาญาสิทธิ์ (absolute monarchy) ที่แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงชัดเจนของการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นยังคงอยู่ที่พระองค์ดังเดิม ปรากฏการณ์ที่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางที่เคยมีอำนาจอยู่เดิมจึงเปลี่ยนแปลงไป โดยทรงมีวิธีการสำคัญต่าง ๆ ที่จะทำให้เสนาบดีสภาลดบทบาทลงไปเอง โดยเฉพาะกระทรวงที่ไม่สำคัญ หรือการไม่โปรดฯ ที่จะเสด็จลงมาประทับเป็นประธานในเสนาบดีสภาเอง เพียงแต่โปรดเกล้าฯ ให้มีผู้แทนพระองค์หรือบางคราวแม้จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีเข้าประชุมแล้ว และทั้ง ๆ ที่ประทับอยู่ในพระนคร แต่กลับไม่เสด็จออก เพียงแต่โปรดเกล้าฯ ให้มีผู้แทนพระองค์ หรือเรื่องสถานที่ประชุมก็เป็นปัญหาสำคัญเช่นกัน แทนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดให้แน่นอน กลับเปลี่ยนแปลงไปตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนั้นยังทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2468 ให้สภาที่ปรึกษาฯเป็นได้แต่การช่วยพิจารณา จะอาจเอื้อมเข้ามามีเสียงในการวางหลักรัฐประศาสนโยบายไม่ได้เป็นอันขาด (ม.ล.วัลย์วิภา จรูญโรจน์. 2515 : 11-16) หรือกรณีเหตุการณ์กบฏ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) ที่สั่นคลอนต่ออำนาจของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้พระองค์ทรงส่งเสริมลัทธิชาตินิยมที่เน้นความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ สร้างหลักการให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ชาวไทยว่าด้วย "ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ .2538 :69-70) ดังนั้นแม้ว่าพระองค์จะทรง

ได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้มีการนำมาใช้กับการปกครองประเทศและประชาชน ด้วยข้ออ้างที่ว่าสภาพการณ์โดยทั่วไปของประเทศในเวลานั้นยังไม่มีความพร้อมและประชาชนยังไม่มีความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล โดยนำประชาธิปไตยมาฝึกหัดในเมืองสมมติที่เรียกว่า **"ดุสิตธานี"** ที่สร้างขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต ซึ่งก็ไม่ประสบความสำเร็จในที่สุดดุสิตธานีก็ค่อย ๆ สลายไป เพราะเป็นการนำเอาความเป็นประชาธิปไตยเข้ามาทดลองดู ถ้าทดลองแล้วเกิดผลดี พระองค์ก็ยังคงมีอำนาจสูงสุดอยู่ต่อไป การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหมือนการเปิดช่องอากาศเพื่อให้หายใจกับบรรยากาศทางประชาธิปไตยในช่วงนั้น การพยายามจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม การตั้งดุสิตธานี จึงเป็นการขยายความชอบธรรมในการที่จะปกครองแบบรวมศูนย์ที่ดึงท้องถิ่นเข้ามา แต่ให้เข้ามาในรูปแบบของการพูดถึงการปกครองที่มีความเป็นประชาธิปไตย ที่ถูกทำให้กลายเป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมา คือการเริ่มไปมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นมากขึ้น

แม้แต่การจัดการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 ก็มีรูปแบบของการใช้อำนาจที่มุ่งสนองต่ออุดมการณ์การสร้างรัฐชาติที่ไม่แตกต่างกันกับที่ผ่านมา โดยทรงเห็นว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางรัฐประศาสนโยบายของรัฐที่ศูนย์กลางเป็นสิ่งสำคัญ ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินทรงมีพระราชดำริว่า *"รูปแบบการปกครองที่ดีนั้นก็คือที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ เมื่อไรคนมีความรู้พอแก่การแล้วจึงจะใช้ Parliamentary system "* ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงที่แท้จริงว่าในเวลานั้นพระองค์ทรงเห็นว่า ยังไม่ถึงเวลาที่จะจัดรูปแบบการปกครองให้เป็นแบบประชาธิปไตย หรือการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสภาท้องถิ่น ซึ่งตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของความรู้เกี่ยวกับสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครอง ก็ยังคงทำให้สถาบันนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ รองรับการทำหน้าที่ของผู้ทรงอำนาจที่ใช้อำนาจในนามของสถาบันจนถึงปัจจุบัน เป็นอำนาจที่อยู่เบื้องหลังความเชื่อถือและยอมรับ การเคารพนับถือและความจงรักภักดีที่ประชาชนทุกคนเชื่อฟังและยินยอมปฏิบัติตาม ที่ฝังเข้าไปอยู่ในส่วนลึกทั้งกายและใจของประชาชน เป็นสถาบันที่ขาดไม่ได้ ประชาชนทุกคนต้องตอบแทนบุญคุณของผู้ทรงอำนาจ ด้วยการละเว้นซึ่งการประพฤติผิดกฎหมายบ้านเมือง การเชื่อฟังและปฏิบัติตามในสิ่งที่พระองค์ตรัส เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของชาติ ในการเห็นถึงโทษและพิษภัยของยาเสพติด การทุจริตคอรัปชั่น การตัดไม้ทำลายป่า การรักสามัคคีกัน ประชาชนทุกคนที่อยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภารต้องกระทำตนด้วยความดี ซื่อสัตย์สุจริตเพื่อถวายแด่พระองค์ท่าน แม้จะมีเหตุการณ์บ้านเมืองร้ายแรงเพียงใด เมื่อพระองค์เข้ามาแก้ไขปัญหาแล้วทุกคนต้องยอมรับตามนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจที่ทรงพลังของสถาบันนี้ ที่ถูกอ้างและนำมาใช้

เพื่อประโยชน์ในการตอกตรึงประชาชนและพื้นที่ทั่วประเทศให้เข้ามาอยู่ภายใต้จุดศูนย์กลางสูงสุดรวมกัน นั่นคือการสร้างความเป็นรัฐชาติให้เกิดขึ้นและคงอยู่ต่อไป

1.2 การสร้างสถาบันราชการ : แบบแผนการใช้อำนาจครอบครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

สถาบันการปกครองที่มีลำดับชั้นลดหลั่นลงมาจากสถาบันผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครอง คือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางที่ขึ้นการกำกับดูแลของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นตามการปฏิรูปการปกครอง โดยได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีลักษณะของความเป็นระบบราชการแบบใหม่ ที่มีการจัดแบ่งเป็นระบบกลางคือกระทรวง ระบบภูมิภาคคือ มณฑล จังหวัด อำเภอ และระบบท้องที่ คือ ตำบล หมู่บ้าน แต่ละองค์กรก็มีผู้ใช้อำนาจให้ทำหน้าที่แทนคือ เสนาบดี ข้าหลวง-เทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีการใช้อำนาจโดยผู้บริหารของสถาบันราชการเหล่านั้นด้วยอำนาจของความรู้ระบบราชการที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งแสดงรูปแบบความเป็นทางการไม่ใช่เรื่องของส่วนตัวที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน มีความเป็นสถาบันที่มีระเบียบการปฏิบัติ มีอาคารสำนักงานและที่ตั้งถาวร มีการกำหนดเวลาการทำงานตามแบบราชการ มีการติดต่อประสานงานเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร สร้างการยอมรับถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเน้นและให้ความสำคัญมากถึงการเป็นระบบราชการสมัยใหม่ที่ต้องใช้ผู้ชำนาญงานหนังสือ สำหรับการพิจารณาใบบอกและเขียนท้องตราสั่งข้อบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นกระดาษเป็นข้อราชการแก่หัวเมือง เพื่อให้เจ้าเมืองจัดการตามการสั่งการและให้การบังคับบัญชาหัวเมืองโดยศูนย์กลางที่รวมศูนย์อำนาจอยู่นั้น ได้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการปฏิบัติราชการอย่างมีเป้าหมาย ตามที่ส่วนกลางกำหนด มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ผิดไปจากนโยบาย ไม่อยู่ภายในขอบเขตของระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ต้องได้รับโทษจากผู้บังคับบัญชา เช่น การถูกโยกย้าย การถูกตัดเงินเดือน ถูกถอดถอนหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งต้องนับว่าเป็นการใช้ความรู้ที่เกี่ยวกับความเป็นราชการเข้ามากำกับสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการปกครอง ให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนตามที่ชุดความรู้ระบบราชการสมัยใหม่กำหนด

ภาคปฏิบัติการในรูปแบบของสถาบันราชการที่ทันสมัยได้ถูกสร้างขึ้น เพื่อเจตจำนงของการใช้อำนาจปกครองให้เข้าไปถึงตัวประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ โดยเครื่องมือคือบุคคลที่ทรงสร้างและเตรียมไว้แล้ว ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความคิด ความรู้สมัยใหม่ จากการที่ได้ไปร่ำเรียนมาในแบบอย่างของตะวันตก เป็นความรู้ระบบราชการที่อ้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของ

สถาบันราชการให้เข้าไปมีอำนาจเหนือประชาชนและพื้นที่ เท่ากับเป็นการขยายเครื่องมือแห่งอำนาจของผู้ปกครองในสมัยนั้น สร้างความเป็นปึกแผ่นของราชอาณาจักรให้เกิดความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่อันเป็นเจตจำนงของรัฐ ซึ่งจากพระราชหัตถเลขาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ.114 ที่รัชกาลที่ 5 ทรงมีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ 2.5 ม.2.11) อนุญาตให้มีการประชุมปรึกษาข้าหลวงเทศาภิบาลพร้อมกันครั้งแรกที่กระทรวงมหาดไทย โดยทรงมีความประสงค์และความคิดเห็นต่อ **"กระบวนราชการ"** คือหมายวิธีที่มีคำสั่งจากกรุงเทพฯ คือการกะเกณฑ์รักษาพระราชอาณาเขตและการปกครองคือการปราบปรามโจรผู้ร้าย ซึ่งบอกถึงนัยยะที่สำคัญของลักษณะความเป็นราชการในยุคสมัยนั้นที่ต้องขึ้นตรงต่อศูนย์กลางหรือส่วนกลาง โดยการแตกกิ่งก้านสาขาของอำนาจออกไปให้ทั่วเต็มทุกพื้นที่ และให้มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องการปกครองที่สำคัญยิ่งคือ การสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นโดยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเป็นหลักใหญ่

รัฐราชการที่เกิดขึ้นเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ผ่านการสร้างความสัมพันธ์กับภูมิภาคและท้องถิ่นอันเป็นหัวใจสำคัญให้ถูกผนวกรวมเข้ามาสู่อำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง เป็นอำนาจของรัฐที่ไม่นำไปสู่การสร้างชาติโดยสังคมและโดยประชาชน แต่เป็นการสร้างอำนาจใหม่ให้กับกลไกของรัฐ รัฐได้สร้างความรู้ที่มารองรับภาคปฏิบัติการของอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงที่จะสร้างความเป็นรัฐชาติ ซึ่งเป็นอุดมการณ์ใหม่ของรัฐที่ทันสมัยขึ้นมากำกับและเป็นกลไกการขับเคลื่อนที่ทำให้ภาคส่วนอื่น ๆ อ่อนแอ รัฐได้ผลิตวาทกรรมการปกครองโดยใช้ตัวระบบราชการเป็นสัญญะทางการปกครอง รัฐไทยในสมัยนั้นได้สร้างหรือสถาปนาอำนาจให้เป็นของข้าราชการ เรื่องราวต่าง ๆ จึงมีแต่เรื่องของราชการเป็นสำคัญ อ้างเรื่องของชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น ว่ามีความสำคัญในสายตาของรัฐไทยสมัยนั้นประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นจึงมีศักดิ์ศรีและถูกให้ความสำคัญเพื่อที่จะมีอำนาจในการจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ที่รวมถึงอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชุมชน การปฏิรูปการปกครองจึงเกิดขึ้นเพื่อรองรับเจตจำนงที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้อำนาจการปกครองให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ โดยผ่านการสร้างชุดความรู้ให้เกิดสถาบันราชการเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือผู้ปกครองเป็นหลัก

ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ถูกเรียกว่า **"ข้าราชการ"** คือผู้ที่ทำให้เป็นผู้ใช้อำนาจตามบทบาทและหน้าที่ เป็นตัวแทนของสถาบันราชการ ได้ถูกสร้างให้มีความหมายตามอำนาจของความรู้ที่เกี่ยวกับระบบราชการ ข้าราชการได้ถูกสร้างกลายเป็นกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ ทั้งในแง่ค่านิยม คุณลักษณะ ความเป็นอาชีพ การมีระเบียบวินัยและพฤติกรรม ซึ่งค่านิยมที่เห็นเด่นชัดคือความภาคภูมิใจ และความรู้สึกผูกพันกับศักดิ์ศรี ฐานะ ระดับชั้นยศ เครื่องแบบและเครื่องประดับเกียรติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ความเป็นข้าราชการที่สะท้อนถึงคุณค่าและ

อำนาจที่แฝงอยู่ในตัวของข้าราชการจากอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ได้ส่งผลให้เกิดความเป็นจริงและประชาชนที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับข้าราชการก็เชื่อและยอมรับความจริงนั้น เห็นถึงความแตกต่างที่ต่ำชั้นกว่าอย่างชัดเจน และมีความปรารถนาต้องการที่จะเป็นอย่างข้าราชการเพราะจะได้รับการเลื่อนฐานะให้เป็นเจ้าคนนายคน ทั้งภาคปฏิบัติที่เป็นสถาบันราชการและตัวผู้ปฏิบัติงานที่เรียกว่าข้าราชการนี้ ได้ทำหน้าที่ไปสร้างความจริงกับประชาชนจนเชื่อว่าสถาบันและบุคคลเหล่านี้คือผู้มีหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชนและพื้นที่ ซึ่งผลที่ตามมาคือการได้สร้างให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนกับสิ่งที่เป็นของประชาชนหรือความเป็นประชาชนคนสามัญธรรมดา ลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่เท่าเทียมกัน ความเป็นราชการที่อยู่สูงกว่าประชาชนจึงไม่แตกต่างกับสังคมของขุนนางชนชั้นศักดินาเมื่อก่อน แต่เป็นการตอกย้ำและตรึงการใช้อำนาจปกครองที่มีต่อประชาชน เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบหรือใช้เทคนิควิธีการใหม่ตามอำนาจของความรู้ระบบราชการที่ถูกสร้างขึ้นให้แยบยลแนบเนียนยิ่งขึ้น

การจัดระบบราชการแบบใหม่ของสถาบันราชการที่มีความชัดเจนเหล่านี้ รัฐได้รับประโยชน์ในการขยายขอบเขตอำนาจการบริหารการปกครองออกไปครอบครองพื้นที่และประชาชน ไปสร้างความสัมพันธ์ให้ข้าราชการที่จะไปสถาปนาความจริงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้เกิดขึ้นตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ ทำให้ประชาชนทั่วไปสยบยอมต่ออำนาจการปกครองเหล่านี้ และยอมรับความจริงว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนี้คือความจริง ของจริง ในชีวิตปกติประจำวันของตน มองไม่เห็นถึงการใช้อำนาจการปกครองเข้าครอบงำประชาชน โดยการใช้จังหวัด เมืองในส่วนภูมิภาคและส่วนราชการระดับรองลงไปเป็นตัวแทนและเครื่องมือในการควบคุมพื้นที่และประชาชนแทนรัฐส่วนกลาง ที่จะต้องคอยตรวจตราและระงับเหตุการณ์อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ทางราชการ ต้องรายงานข้อราชการ และความเห็นที่จะจัดการบำรุงแก้ไขข้อขัดข้องในบ้านเมือง รวมทั้งสอดส่อง ดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรือหากมีเรื่องราวเกิดขึ้นแต่เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ก็ต้องแก้ไขในปัจจุบันทันด่วน ตามแนวทางที่พิจารณาเห็นแล้วว่าดีที่สุด ในอันที่จะป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประเทศชาติไว้เป็นสำคัญ หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “เจ้าเมือง” มาเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” ก็เป็นการใช้ศิลปะของการปกครองเพื่อการเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” มาเป็นข้ารับใช้ของราชาหรือเป็นเพียงข้าราชการของพระมหากษัตริย์ ที่เป็นผู้ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติต่างพระเนตรพระกรรณเป็นสำคัญ ภายในขอบเขตตามระเบียบกฎหมาย โดยจะมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่า นี่ก็คือเทคนิควิธีการใช้อำนาจเพื่อการปกครองอย่างมีศิลปะของรัชกาลที่ 5 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ที่เป็นการวางราก

ฐานของการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ต่อจากการจัดการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ได้เริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้มีความเข้มแข็งชัดเจนแตกต่างจากความเป็นประชาชนยิ่งขึ้นไปอีก ถึงขนาดมีคำพูดว่า "สิบพ่อค้า ไม่เท่าพระยาเลี้ยง" ที่เป็นการตอกย้ำและผลิตซ้ำความยิ่งใหญ่ของความเป็นราชการทั้งในแง่ของสถาบันและตัวบุคคล ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือการขยายอาณาบริเวณของอำนาจที่ศูนย์กลางให้กว้างขวางออกไปครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ ตอบสนองเจตจำนงเพื่อการสร้างรัฐ-ชาติให้เกิดขึ้น

ด้วยการที่รัฐยังคงมุ่งเน้นอุดมการณ์เพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 ที่อาศัยเครื่องมือภาคปฏิบัติการที่เป็นระบบราชการแบบรวมศูนย์ ให้ทำหน้าที่ทั้งเป็นสถาบันการเมืองและกลไกการปกครองในขณะเดียวกัน กลายเป็นรัฐ-ราชการที่กำหนดทุกอย่างในทางการเมืองและการปกครองประเทศเหมือนที่ผ่านมา โดยได้ออกประกาศยุบเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งหมด รวมทั้งเสนาบดีสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งไว้ด้วย และได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ที่ระบุว่า *"... คณะกรรมการราษฎรเห็นว่ารูปราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นอยู่ยังมีการก้าวก่ายไม่สมแก่กาล จึงได้จัดวางโครงการเสียใหม่ เมื่อวางรูปสำเร็จลงอย่างใดก็จะได้ทำเป็นพระราชบัญญัติ เสนอให้สภาพิจาณาอีกครั้งหนึ่ง"* หรือที่ปรีดี พนมยงค์ (2526ก.:288-289) บุคคลสำคัญคนหนึ่งของคณะราษฎรได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐที่มีต่อเอกชนคือหน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็นเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้ความหมายคำว่า "รัฐ" (2526ข.:35) ที่หมายถึงอำนาจเหนือปวงชนหรืออำนาจบังคับเหนือปวงชนเป็นอำนาจรัฐ ซึ่งความหมายดังกล่าวเห็นได้ว่าแม้การเปลี่ยนแปลงที่อ้างความเป็นประชาธิปไตย แต่โดยเจตจำนงแล้วยังคงมุ่งความสำคัญไปที่รัฐและประโยชน์ของรัฐเป็นหลักเหนือสิ่งอื่นใด

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้จะก่อให้เกิดการเรียกชื่อว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร มีการจัดตั้งรัฐบาลตามวิถีทางประชาธิปไตย แต่ก็เป็นเพียงการนำเข้าความรู้เรื่องประชาธิปไตยมาจากต่างประเทศของคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งที่อยู่เบื้องบน ที่มิได้เริ่มต้นจากการเรียกร้องหรือเป็นความต้องการของประชาชนเบื้องล่าง จึงเป็นประชาธิปไตยที่เริ่มต้นจากผู้ปกครองในศูนย์กลาง ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่คุมอำนาจรัฐอย่างแท้จริง คือกลุ่มข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ความตื่นตัวและความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนคนทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำมาก ทำให้การกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการปกครองท้องถิ่นอยู่ในมือของข้าราชการ อุดม-การณ์แห่งรัฐและเจตจำนงทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับจึงเป็นของผู้ปกครองที่เป็นข้าราชการและเพื่อข้าราชการเป็นหลักใหญ่ ซึ่งเป็นการตอกย้ำความเป็นรัฐชาติเหมือนเช่น

ที่ผ่านมา แต่เชื่อมโยงกับการอ้างอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตก ดังนั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรแล้ว บทบาทหลักของรัฐโดยข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ก็ยังคงเป็นการทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา การวัฒนธรรม การบริการสังคม

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในความเป็นจริงจึงไม่ได้ขยายออกไปกว้างขวางทั่วประเทศ เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองเท่านั้น และในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการขยายตัวและสร้างความเข้มแข็งของรัฐรวมศูนย์อำนาจทั้งในด้านการคลัง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งก่อตัวมาแล้วตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้กับประชาชน แต่เน้นการให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดความมั่นคงของบ้านเมืองตามเจตจำนงเพื่อการสร้างรัฐชาติ โดยให้เหตุผลในเรื่องของความปลอดภัยของประชาชนและความสงบสุขของบ้านเมือง เพียงแต่เปลี่ยนแปลงตัวแสดงผู้ยึดกุมอำนาจจากสถาบันพระมหากษัตริย์และขุนนางมาเป็นเหล่าบรรดาข้าราชการแทน แต่มุ่งที่การสร้างรัฐชาติให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการคงค่านิยมของสังคมศักดินาไทยไว้ เจตจำนงเพื่อการใช้อำนาจปกครอง จึงไม่ได้มีความแตกต่างกับรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือการยึดชาติเป็นศูนย์รวมของความเป็นหนึ่งเดียวของความเป็นไทย และยังคงผูกติดอยู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถูกยกฐานะให้เป็นสถาบันหลักทำให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นชาติเดียวกัน รัฐในสมัยนี้จึงสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ประกอบด้วย คน 3 กลุ่มช่วงชั้นที่ชัดเจนขึ้นคือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ และประชาชนเป็นผู้สนองต่อรัฐ (ยุทธนา วรุณปิติกุล และสุพิตา เริงจิต. 2542 : 66) โดยที่ผู้ถืออำนาจรัฐก็คือวรรณะที่ปกครองสังคม ซึ่งใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์แก่วรรณะของตน ยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมของสังคม (ปรีดี พนมยงค์.2531:60) ทำให้เห็นได้ถึงเจตจำนงที่แท้จริงของรัฐในการใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชนและพื้นที่ของประเทศ

สถาบันราชการจึงยังคงเป็นสถาบันหลักอยู่คู่กับการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะข้าราชการทหารที่สามารถยึดกุมอำนาจการปกครองประเทศในช่วงระยะเวลาตั้งแต่รัฐบาลเผด็จการทหารจนถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยของมวลชน ในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 และวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ภาคปฏิบัติการที่เป็นระบบราชการก็ยังคงใช้ให้ทำหน้าที่อย่างเดิมไม่เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องหรือขานรับกับความเจริญของภาคธุรกิจเอกชน คนชั้นกลาง ประชาคมโลกและระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ยังคงลักษณะของความเป็นรัฐราชการในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดติดกับกฎระเบียบ และมีพฤติกรรมการรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาและการตัดสินใจไว้ที่เจ้านายที่ส่วนกลางเป็นหลัก สถาบันราชการจำนวนมากที่มีการใช้อำนาจโดยตรงไปถึง

ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น โดยการขยายสาขาของหน่วยงานลงไปประจำที่อำเภอ ตำบล เช่น เกษตร ปศุสัตว์ สาธารณสุข พัฒนาชุมชน ประมง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการขยายอำนาจของรัฐไปสร้างอาชีพให้ประชาชนมีการผลิต มีอาชีพ มีการค้าขาย มีรายได้ เพื่อที่จะได้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ โดยผ่านการจัดเก็บของหน่วยงานสรรพากร สรรพสามิตที่อำเภอ ทำให้เห็นว่าอำนาจบางอย่างทำไมจึงต้องทอดยาวลงไปถึงอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน แต่มีอำนาจบางอย่างของหน่วยงานที่คุมพื้นที่เป็นเขตกว้างใหญ่ เช่น ระบบชลประทาน เพื่อสร้างแหล่งน้ำและบริหารจัดการ จัดสรรน้ำเพื่อการผลิตพืชเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของประชาชนเป็นภูมิภาค ทำให้เป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจของส่วนกลาง ไม่จำเป็นต้องอาศัยการเชื่อมต่ออำนาจกับจังหวัดและอำเภอ จึงไม่ต้องทอดยาวลงไปหลายขั้นตอนถึงอำเภอ แต่ลงไปทีเดียวจากส่วนกลางถึงพื้นที่เลย การจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีสิ่งที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลังของการใช้อำนาจ ว่ารัฐมีความต้องการจริงจังในเรื่องใดแค่ไหน ที่กำหนดให้มีหลายขั้นตอนที่ต้องผ่านหรือไม่ผ่านจังหวัด อำเภอว่าเป็นไปเพื่อให้เกิดความจริงสิ่งใดขึ้น หรือแม้แต่หน่วยงานราชการทางด้านการศึกษาของประชาชน ก็มองเห็นเป็นลำดับชั้นตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา เพื่อสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองอย่างที่รัฐต้องการให้เป็นเช่นใด การใช้อำนาจของรัฐเพื่อเข้าไปให้ถึงตัวประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น คือการไปสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ครอบครองประชาชนให้ยอมรับความจริงของการทำหน้าที่และการใช้อำนาจในด้านต่าง ๆ ที่กระทำลงไปเป็นชุดใหญ่ทั้งการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาและการสรรพากร สรรพสามิต

ด้วยเจตจำนงเพื่อการรักษาไว้ซึ่งความเป็นรัฐชาติที่มีเสถียรภาพและเอกราช ระบบราชการไทยที่ถูกสร้างขึ้นจึงยังยึดหลักการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นปรัชญาพื้นฐานในการปกครองมาตลอด ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานยังคงให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนจึงยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือทำให้การดำเนินงานของข้าราชการไม่ได้ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่มุ่งเป้าหมายไปที่นโยบายของรัฐและผู้บังคับบัญชามากกว่า ข้าราชการยังคงทำตัวเป็นนายประชาชนสร้างปัญหาและข้อจำกัดด้านกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ ด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลายาวนาน ทำให้ขาดความคล่องตัว การมีกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพการปกครองเศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป แต่สามารถตอบสนองเจตจำนงให้ทุกภาคส่วนมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐได้ การคงไว้ซึ่งกฎระเบียบปฏิบัติก็เพื่อการใช้อย่างมีเป้าหมายให้เป็นช่องว่างหรือช่องทางให้ข้าราชการได้ใช้เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์จากประชาชนเข้าสู่ตนเอง และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐที่เป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้คงอยู่ในอำนาจดังเดิม

การเลือกใช้กระทรวงมหาดไทย : ตัวแทนรวมศูนย์รัฐชาติ

ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันราชการที่ใช้อำนาจเพื่อการตอกย้ำการสร้างความมั่นคงภายในของรัฐโดยตรง สร้างให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่อำนาจมารวมอยู่ที่ศูนย์กลางนั้น รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามาจัดระเบียบการบริหารการปกครองบ้านเมืองเป็นการใช้อำนาจผ่านลำดับชั้นตั้งแต่ในระดับภูมิภาค ให้เป็นแบบมณฑลเทศาภิบาล มีมณฑล จังหวัด อำเภอ จนถึงตำบลและหมู่บ้าน การสร้างภาคปฏิบัติการให้ใช้อำนาจในรูปของสถาบันกระทรวงมหาดไทยไปทำหน้าที่ให้เกิดการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐชาติสมัยใหม่ เท่ากับเป็นการสถาปนาอัตลักษณ์หรือตัวตนของการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ อันประกอบด้วยผู้คนต่างชนชาติและพื้นที่แว่นแคว้นต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง ซึ่งมีฐานรองรับจากการสร้างชุดความรู้เพื่อการจัดระเบียบประเทศให้เกิดเป็นจริงขึ้นมา พร้อมทั้งพยายามสถาปนาอำนาจสูงสุดของสถาบันพระมหากษัตริย์ เหนือมณฑลอาณาจักรอันมีขอบเขตดินแดนเป็นรัฐของชาติสยามอันทันสมัยแบบตะวันตก เป็นรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงอำนาจสูงสุด ควบคุมการบริหารประเทศผ่านระบบราชการ (ธิดา สาระยา. 2540 : 12)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองหัวเมืองในสมัยที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น มีเป้าหมายหรือเจตจำนงเพื่อให้อำนาจของการปกครองเข้ามารวมศูนย์อยู่ที่จุดเดียวกันทั้งหมดเพื่อสร้างความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ การจัดระบบการปกครองแบบใหม่ให้เป็นแบบเทศาภิบาล ที่ไม่ให้การบังคับบัญชาหัวเมืองกระจายไปอยู่กับกระทรวง 3 กระทรวง (มหาดไทย กลาโหม และกรมท่า) อย่างแต่ก่อน และไม่ให้เจ้าเมืองต่าง ๆ มีอิสระอย่างเดิม หรือมีลักษณะการเป็นเจ้าขุนมูลนาย แต่ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาและเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ถูกสถาปนาขึ้นมาให้เป็นสถาบันทางการปกครองที่เป็นกลไกของรัฐ และไปทำหน้าที่ที่สร้างให้คนเชื่อและยอมรับว่า ประเทศจำเป็นจะต้องมีสถาบันกระทรวงมหาดไทยนี้และต้องมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ และมีข้าราชการฝ่ายปกครองอยู่ในสังกัดตามความรู้การจัดระเบียบประเทศแบบใหม่ที่มีอำนาจสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและยอมรับในประสิทธิภาพของระบบราชการสมัยใหม่ เห็นเป็นจริงเป็นจังตามที่รัฐสร้าง กระบวนการสถาปนากระทรวงมหาดไทยจึงเริ่มจากความรู้ว่าด้วยการจัดการปกครองภายในประเทศเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นความรู้ชุดหนึ่งที่มารองรับภาคปฏิบัติการที่เป็นกระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่ตามประกาศจัดปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ.113 (กรมการปกครอง .2542 : 62) ซึ่งระบุไว้ว่า *"... เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมี*

หน้าที่รักษาการ ... เพื่อที่จะบำรุงรักษาความสงบเรียบร้อยและให้มีความเจริญในเมืองต่าง ๆ" ซึ่งจากการจัดแบ่งหน้าที่ข้างต้น และการจัดรูปองค์กรของกระทรวงมหาดไทย ให้มีภารกิจที่สำคัญพื้นฐาน 3 ด้าน คือ

1.) **การป้องกันและการรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร** โดยการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่และให้ถือเป็นหน้าที่หลักในการ **"บำบัดทุกข์บำรุงสุข"** มาโดยตลอด

2.) **การจัดเก็บรายได้และภาษีอากร** เป็นการหารายได้จากการป่าไม้ เหมืองแร่ และการจัดเก็บภาษีในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร

3.) **การบริหารงานประจำและประสานงานส่วนภูมิภาค** เพื่อให้การบริหารงานราชการสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วทั้งราชอาณาจักร

การสร้างชุดความรู้การจัดระเบียบประเทศเพื่อการปกครองภายใน ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และรูปแบบการปกครองในแบบมณฑล-เทศาภิบาลนี้ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่จะปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นจักรกลตัวแทนที่ดี และเป็นสาขาของรัฐส่วนกลางอย่างแท้จริงจนถึงยุคปัจจุบันที่รัฐส่วนกลางสามารถขยายอำนาจการปกครองให้ครอบคลุมไปทั่วถึงทุกตัวคนและพื้นที่ประเทศ ด้วยการใช้ความรู้ในเรื่องระบบราชการสมัยใหม่ที่เข้าไปอยู่ในจิตใจของผู้คนให้มีความคิดไปในทิศทางเดียวกับที่รัฐหรือผู้มีอำนาจต้องการ เป็นการสร้างระบบราชการให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มองเห็นว่าการที่มีการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยก็เพื่อการเข้ามาป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เป็นการเข้าครอบงำประชาชนได้ถึงระดับความรู้สึกนึกคิดถึงการใช้อำนาจปกครองของกระทรวงมหาดไทยนั้นดีอยู่แล้ว ประชาชนจะได้รับความปลอดภัย สร้างให้เกิดเป็นความจริงว่า สถาบันกระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องมี ความรู้เหล่านี้ได้สร้างความเชื่อถือและการยอมรับต่อประชาชน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของประชาชนโดยทั่วไปว่านายอำเภอคือผู้ใช้อำนาจปกครองในระดับอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ใช้อำนาจปกครองในระดับจังหวัด เพื่อการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การจับโจรผู้ร้าย ไม่มีไม่ได้หรือจำเป็นต้องมีเพราะสิ่งนี้ดีอยู่แล้ว โดยมองไม่เห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังว่าเป็นการใช้อำนาจเพื่อให้สอดรับกับเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามนโยบายและการสั่งการที่ส่วนกลางได้มอบหมายไป มีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการหัวเมืองให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในด้านการปกครองสมัยใหม่ ซึ่งส่วนมากก็จะเป็นเชื้อพระวงศ์และขุนนางที่ทรงไว้วางพระทัยและได้รับการศึกษาสมัยใหม่จากทั้งในและนอกประเทศ ให้เข้ามาปฏิบัติราชการแทนข้าราชการแบบเก่าซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เก่า ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในหลายพื้นที่ โดยมีเจตจำนงที่สำคัญคือ การให้ข้าราชการเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในบังคับบัญชาของราช-

การส่วนกลางและกระทรวงมหาดไทย ที่จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น ถอดถอน ให้คุณให้โทษ และรับเงินเดือนในฐานะข้าราชการของรัฐจากส่วนกลาง

การใช้อำนาจปกครองส่วนภูมิภาค ในรูปของการบริหารราชการแบบมณฑลเทศาภิบาล โดยการจัดตั้งมณฑลที่ยึดเอาลำน้ำอันเป็นเส้นทางคมนาคมเป็นหลักอาณาเขตของมณฑล และขีดเส้นแบ่งเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ชุมชนทั่วประเทศให้มีสังกัดตามเขตเส้นแบ่งว่าต้องอยู่ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน อำเภอและจังหวัดใด รวมทั้งบอกให้เห็นถึงการที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองและควบคุมของรัฐไทย ผ่านการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางที่จัดส่งข้าราชการของส่วนกลางออกไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นเสมือนสื่อกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐ-บาลกลางกับหน่วยงานและพื้นที่ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ให้ถูกผนวกรวมเข้าสู่ศูนย์กลาง กล่าวคือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนตามนโยบายและข้อสั่งการของรัฐศูนย์กลางโดยตรงหรือผ่านมาทางเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อ **"ระงับทุกข์บำรุงสุข"** ตามรัฏฐาภิปาลโนบายของรัชกาลที่ 5 ที่สำคัญ ในการจัดการทำนุบำรุงให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขและเป็นปกติ นั้นคือเจตจำนงของรัฐ หากเมืองใดสงบเงียบ ไม่มีเหตุร้ายก็จะได้รับการยกย่องว่าปกครองดี เสนาบดีก็ไม่ต้องออกไปตรวจตรา ระบบการปกครองที่ถูกสร้างขึ้นจึงเป็นการรวมอำนาจเข้ามาไว้ที่ส่วนกลางได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะรัฐได้สร้างให้เกิดความจริงขึ้นแล้วว่า การสร้างระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เป็นการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของแผ่นดิน เป็นการจัดระเบียบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปจากประเพณีการปกครองแบบเดิมใน "ระบบกินเมือง" มาเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่อย่างสิ้นเชิง

การสร้างสถาบันให้สามารถทำหน้าที่อย่างได้ผล มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างความจริงของการบริหารราชการสมัยใหม่ที่จำเป็นต้องมีเทคนิควิธีการที่หลากหลาย อย่างเป็นกระบวนการ ซึ่งสถาบันที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดการแบ่งส่วนการปกครองและหน้าที่ราชการเป็นสัดส่วนตามลำดับชั้น ตั้งแต่มณฑล จังหวัด อำเภอ จนถึงตำบลและหมู่บ้าน เสมือนหนึ่งเป็นจักรกลที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางกับหัวเมืองให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นผลเพิ่มพูนความเป็นเอกภาพของรัฐบาลและของชาติไทย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2506 : 220) นับว่ารัฐส่วนกลางลงทุนจำนวนน้อย และเป็นการแบ่งเบาภาระของพระมหากษัตริย์และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นอันมาก ในการผนวกรวมท้องถิ่นเข้าสู่รัฐส่วนกลางเพื่อตอบสนองอุดมการณ์สร้างความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ที่ไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณและจำนวนข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องส่งลงไปถึงยังตำบล หมู่บ้าน แต่ใช้การแต่งตั้งให้ข้าราชการจากส่วนกลางไปทำหน้าที่เป็นข้าหลวงเทศาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่สำคัญยิ่งในการดึงเอาหัวเมืองและพื้นที่ห่างไกลเข้ามาอยู่

ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ให้ทรงมีอำนาจเป็นประมุขสูงสุดของแผ่นดินได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐมีอำนาจสามารถปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง และมีความเป็นเอกภาพทางนโยบายซึ่งเป็นการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของประเทศ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย และได้กลายเป็นรูปแบบพื้นฐานของการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบบรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน

การแบ่งปันพระราชอาณาเขตออกเป็นมณฑลโดยการแต่งตั้งข้าหลวงผู้ใหญ่ที่ไว้วางพระทัยไปทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีสติปัญญาและมีความปรารถนาที่จะทำให้แนวความคิดการปกครองมณฑลประสบผลสำเร็จแล้ว ที่สำคัญคือต้องเป็นไปโดยความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ คำนึงถึงชาติบ้านเมืองเป็นหลักและต้องถือเอาประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ มิฉะนั้นความเป็นรัฐชาติก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น หากข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถทำการในหน้าที่ให้สำเร็จได้ก็จะได้รับสิ่งตอบแทนด้วยการปูนบำเหน็จความดีความชอบ เพราะนับว่าเป็นผู้ที่ช่วยทำนุบำรุงแบกหามเชิดชูพระมหากษัตริย์และประเทศชาติ ที่นอกจากจะเป็นการขยายฐานอำนาจของรัฐส่วนกลางออกไปยังพื้นที่รอบนอกทั่วราชอาณาจักรแล้ว ยังเป็นการสร้างความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นทั้งต่อตัวข้าราชการทั้งหลาย และอาณาประชาราษฎร์ที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการผู้ปกครองตามลำดับชั้น ซึ่งกรณีผลสำเร็จของการจัดรูปแบบการปกครองเป็นมณฑลนั้น เห็นได้จากการตั้งนายพลตรีพระยาฤทธิรงค์รณเฉท (สุข ชูโต) เป็นผู้บัญชาการมณฑลปราจีนแล้ว หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2436 (ร.ศ.112) ไทยเกิดกรณีพิพาทกับฝรั่งเศส ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีนได้จัดส่งกำลังและเครื่องยุทธภัณฑ์ไปยังมณฑลชายแดนทางตะวันออกอย่างแข็งแรงและรวดเร็วกว่าคนทั้งหลายคาดคิด จึงเห็นเป็นจริงตามที่รัฐสร้าง ในขณะเดียวกันก็เกิดประโยชน์และสมดังเจตจำนงของการตั้งมณฑลขึ้นทั่วประเทศที่สามารถรักษาประโยชน์และธำรงไว้ซึ่งการเป็นรัฐชาติได้

เทคนิควิธีการที่กระทรวงมหาดไทยใช้ในการจัดรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคของมณฑล คือการให้มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง รองลงมาอีกคือจังหวัด มีเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครองซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการที่อยู่ประจำตามหัวเมืองต่าง ๆ ใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง การปกครองตามหัวเมืองในสมัยก่อน ไม่มีศาลารัฐบาลตั้งประจำสำหรับว่าราชการบ้านเมืองอย่างในปัจจุบัน เจ้าเมืองตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ว่าราชการบ้านเมืองที่บ้านของตน เหมือนกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่ว่าราชการที่บ้านตามประเพณีเดิม บ้านของเจ้าเมืองจะเรียกชื่อผิดจากบ้านของคนทั่วไป คือเรียกว่า "จวน" และมีศาลาโถงปลูกไว้นอกรั้วข้างหน้าบ้านหลังหนึ่ง เรียกว่า "ศาลากลาง" เป็นที่สำหรับประชุมกรมการและปรึกษาข้อราชการ หรือใช้เป็นศาลชำระความ ความสำคัญของศาลากลางคือสถานที่พิเศษที่ต้องถูกทำให้มีความเป็นสถาบันชัดเจนแตกต่างจากบ้านพักหรือวัด เห็นได้จากเมื่อ

ครั้งรัชกาลที่ 5 เสด็จขึ้นไปเมืองเหนือ เมื่อปี พ.ศ.2409 ทอดพระเนตรเห็นศาลากลางตามหัวเมืองซอมซ่อจนทรงสังเวชพระราชหฤทัย จึงทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเงินส่วนพระองค์ให้ซ่อมแซมเมืองละ 10 ชั่ง (800 บาท) เมืองไหนทำสำเร็จ จะได้รับพระราชทานป้ายจำหลักปิดทองประดับกระจก ทำเป็นรูปเงินเหรียญรัชกาลที่ 4 ลายเป็นรูปพระมหามงกุฎแผ่นหนึ่ง รูปช้างอยู่ในวงจักรแผ่นหนึ่ง พระราชทานให้ไปติดไว้ ณ ศาลากลางที่ได้ทรงปฏิสังขรณ์ สถาบันเพื่อการปกครองจึงต้องมีความสง่าผ่าเผย ไม่ชำรุดทรุดโทรม สมกับเป็นที่ว่าราชการเมืองแก่ราษฎร ความเป็นสถาบันราชการจึงถูกสร้างขึ้นให้มีความสำคัญ อันเป็นการแสดงออกหรือบ่งบอกได้ถึงอำนาจและหน้าที่เพื่อใช้เป็นตัวแทนของระบบการปกครองที่มีความเป็นทางการแบบราชการซึ่งถูกสร้างให้มีความแตกต่างจากแต่ก่อน เป็นชุดของภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันการปกครองใหม่ที่มีลักษณะและหน้าที่เป็นการเฉพาะ

รัฐได้สร้างความจริงของการใช้อำนาจปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกระทรวงมหาดไทยที่ได้สร้างเทคนิควิทยาการย่อย โดยการแต่งตั้งส่วนข้าราชการที่มีอันดับรองลงมาจากผู้ว่าราชการเมือง ที่อาศัยอำนาจความรู้ของระบบราชการแบบใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับการทำหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยคือกรมการเมือง ซึ่งมีกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ เป็นผู้รับผิดชอบในราชการแต่ละแผนกในเมือง 3 คน คือ "ปลัดเมือง" "ยกกระบัตร" และ "ผู้ช่วยราชการ" และกรมการเมืองชั้นผู้น้อย ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นรองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่อีกชั้นหนึ่ง มี 5 คน คือ จ่าเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา และสาระเลข นอกจากนั้นยังมีตำแหน่งข้าราชการประจำเมือง ซึ่งรับราชการเป็นผู้ช่วยบริหารราชการอีกหลายตำแหน่ง ได้แก่ ตำแหน่งโยธานุการ พระทำมะรง และเสมียนตราเมือง การกำหนดชื่อตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนว่าใครตำแหน่งใด ทำหน้าที่ใดนั้น เพื่อสร้างให้เกิดการจำแนกความแตกต่างและแบ่งแยกระหว่างหมู่ข้าราชการด้วยกันเอง อันจะนำมาซึ่งสายการบังคับบัญชา การสั่งการ ที่เป็นการสร้างลักษณะความสัมพันธ์ในหมู่ข้าราชการว่าใครคือลูกน้อง ใครคือนาย และยังรวมไปถึงความสัมพันธ์แห่งอำนาจการปกครองประชาชนว่าตำแหน่งใดสามารถใช้อำนาจหน้าที่กระทำต่อประชาชนได้แค่ไหนอย่างไร โดยมีระเบียบกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจปกครองนั้น จนทำให้ประชาชนเชื่อและยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละคน จากการจัดส่วนราชการในที่ว่าการเมืองแต่ละแห่ง เพื่อให้มีการใช้อำนาจต่อประชาชนในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตจำนงของรัฐเบื้องบน ซึ่งแบ่งออกเป็นแผนกราชการใหญ่ 3 แผนก คือ แผนกมหาดไทย แผนกสรรพากรและแผนกอัยการ โดยแต่ละแผนกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.) **แผนกมหาดไทย** มีปลัดเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการแผนกมหาดไทย คือหน้าที่บังคับการอำเภอ กำนัน ปกครองท้องที่ การทำสำมะโนครัว การโยธา การพาหนะและการธรรมการ

2.) **แผนกสรรพากร** มีผู้ช่วยราชการ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและมีศุภมาตราเป็นผู้ช่วยราชการในแผนกนี้ คือการรักษาผลประโยชน์แผ่นดินอันประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีอากร และการจัดคลังเมือง

3.) **แผนกอัยการ** มียกกระบัตร เป็นผู้รักษาพระอัยการประจำเมือง คือการไต่สวน สืบจับโจรผู้ร้ายและการฟ้องและว่าความแผ่นดิน ทั้งความอาญาและความแพ่ง โดยเป็นการปฏิบัติราชการตามคำอนุมัติของผู้ว่าราชการเมือง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

ชุดความรู้ระบบราชการที่มุ่งเน้นการบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการแบ่งงานกันทำของหน่วยงานที่ถูกจัดแบ่งให้ทำหน้าที่จากการแจกแจงลงถึงระดับพื้นที่ล่างสุด โดยการสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับรองลงไปจากเมืองคือ อำเภอ เพราะหลายอำเภอจะประกอบกันเป็นเมือง แต่ก่อนเรียกว่า "แขวง" ซึ่งไม่มีบทบาทและความสำคัญทางการปกครองดังเช่นเมือง แต่เมื่อสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อำเภออยู่ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐ หน่วยสุดท้ายและอยู่เบื้องล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีความสำคัญในการบริหารงานราชการตามแนวทางสมัยใหม่ ที่จะทำให้การสร้างรัฐชาติประสบผลสำเร็จ กล่าวคือเพราะอำเภอกลายเป็นจุดกระทบที่สร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนชัดเจน โดยที่อำเภอจะเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่และให้การบริการทุกอย่างในทรรศนะที่รัฐส่วนกลางจะพึงมีตามนโยบายแก่ประชาชน ความเป็นอำเภอจึงถูกสร้างขึ้นและใช้ให้เป็นเครื่องมือและกลไกของรัฐในการใช้อำนาจปกครองประชาชนในประเทศเพื่อสร้างให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในรัฐ ดังวัตถุประสงค์ที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2545 : 68) ทรงแถลงไว้ในการปรับปรุงหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้บรรลุผลสำเร็จเพื่อการสถาปนาความจริงของความเป็นรัฐชาติเกิดขึ้นมา คือ

1.) ท้องที่หลายตำบลซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีกรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัดการปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง และมิให้มีเหตุขัดข้อง หรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรมการอำเภอนี้เป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันพันทนายบ้านทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ในการที่จะรักษาความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอนั้นประการหนึ่ง

2.) จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนันในการที่จะระงับคดีเล็กน้อยอันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้ความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกันเป็นสำนวนยืดยาว**ป่วยการทำมาหากิน** ประการหนึ่ง

3.) จะให้กรมการอำเภอนี้เป็นพนักงาน**เก็บภาษีอากรในท้องที่**ให้เป็นยุติธรรม ตามข้อบังคับพิกัดท้องตรา ประการหนึ่ง

4.) จะให้กรมการอำเภอนี้เป็นผู้ทำบริคณฑ์สัญญากรมธรรม์รูปพรรณในการกู้ยืมซื้อขายทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

5.) จะให้กรมการอำเภอเป็นพนักงานตรวจตราไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้ายในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

รัฐในสมัยนั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมการอำเภอปฏิบัติราชการทุกอย่างที่รัฐจะพึงมีต่อประชาชน จนกล่าวกันว่าอำเภอคือ กระโถนท้องพระโรงที่รับทุกเรื่องของประชาชนและพื้นที่ตรงนั้นไว้ก่อน หากสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ในพื้นที่ ก็แสดงถึงความสามารถของนาย-อำเภอและกรมการอำเภอผู้ปกครองพื้นที่นั้น ที่จะใช้เทคนิควิธีการหรือศิลปะการปกครองอย่างไรก็แล้วแต่ ขอให้บรรลุเป้าหมายของรัฐส่วนกลางเป็นหลักใหญ่และของประชาชนในพื้นที่ เพราะเท่ากับให้การทำหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยได้สร้างให้คนเชื่อเช่นนั้น คือบ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนไม่สร้างความวุ่นวายที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงแก่รัฐส่วนกลาง จนประชาชนไม่อาจทำมาหากินได้เป็นปกติสุข อันจะนำมาซึ่งความล้มเหลวของเจตจำนงแห่งรัฐที่สำคัญคือการหารายได้และสร้างความมั่งคั่งของรัฐในรูปของภาษีอากรที่จะเก็บได้จากประชาชนในพื้นที่

แต่การจัดการปกครองในส่วนภูมิภาคสมัยรัชกาลที่ 6 ภายหลังจากที่สมเด็จฯ กรมพระยา-ดำรงราชานุภาพ กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ.2458 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกครั้งหนึ่ง โดยรัชกาลที่ 6 ได้โปรดให้รวมหลายมณฑลเข้าเป็นภาค มีอุปราชทำหน้าที่ปกครองตรวจตราราชการในภาค ตำแหน่งอุปราชเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่างพระองค์พระมหากษัตริย์ที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ไม่ต้องขึ้นต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย อันเป็นการรวมอำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อสนองต่อเจตจำนงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางดังเดิม แต่เหตุผลที่ใช้อ้างในการจัดตั้งภาคและมีอุปราชปกครองนี้คือเพื่อแบ่งเบาอำนาจในการปกครองส่วนภูมิภาคไปจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้ยกเลิกตำแหน่งอุปราชประจำภาคทั้งหมด ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2468 มีผลยกเลิกการแบ่งภาคไปในตัวด้วย เนื่องด้วยเศรษฐกิจของประเทศทรุดโทรมอันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจ

ตกต่ำด้วยภัยแห่งสงครามโลกครั้งที่ 1 รัฐบาลจำเป็นต้องตัดรายจ่ายลงให้มากที่สุดทุกด้าน คงใช้เป็นสมุหเทศาภิบาล(เปลี่ยนมาจากข้าหลวงเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 6) ตามเดิม ซึ่งก็ไม่ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเจตจำนงของรัฐ เพื่อการสร้างรัฐชาติที่ศูนย์กลาง จนมาถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 ที่ได้มีการยกเลิกระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลในปี พ.ศ.2476 แต่ความจริงที่เกิดขึ้นก็ยังคงเป็นความจริงชุดเดิมที่ถูกสถาปนาขึ้นมาว่ากระทรวงมหาดไทย เป็นสถาบันที่ถูกทำให้เชื่อว่าต้องทำหน้าที่ในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งคนทั่วไปก็เชื่อเช่นนั้นมาตลอด นั่นคืออุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐยังไม่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงยังคงต้องใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นกระทรวงมหาดไทยให้ทำหน้าที่นี้ เพื่อให้คนทั่วไปเชื่อและยอมรับการใช้อำนาจนั้น

กระทรวงมหาดไทยจึงถูกสร้างให้มีความเป็นสถาบันที่เป็นสัญลักษณ์ของการ "บำบัดทุกข์บำรุงสุข" มาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ที่ต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐให้สอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย แต่ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ระบบราชการก็มิได้ผิดแผกแตกต่างจากระบบราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่าใดนัก โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นสถาบันการปกครองที่ทำหน้าที่เป็นหลักในการปกครองดูแลประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ก็ยังคงมีภารกิจที่สำคัญ 3 ประการเช่นเดิม ต่อเนื่องกันมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ

1) ภารกิจในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร

2) การจัดเก็บรายได้และภาษีอากร

3) การบริหารงานส่วนภูมิภาค

โดยในปี พ.ศ.2476 ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 เพื่อการจัดให้กระทรวงบางกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น สำหรับการบริหารการปกครองพื้นที่ภูมิภาคของประเทศได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่นี้เช่นเดิม โดยในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุอำนาจหน้าที่ให้ *"กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร และบริหารการสาธารณสุข"* และได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับต่าง ๆ ออกมาอีกในปี พ.ศ.2484, 2487 รวมทั้งในปี พ.ศ.2496 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2496 ซึ่งในมาตรา 18 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจและหน้าที่ *"... เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน"* ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองที่มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการควบคุมดูแลประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศเป็นอันมากไม่แตกต่างกับการจัดการปกครองประเทศที่ผ่าน

มา คือการกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่มากมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร ความมั่นคงภายใน การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ป้องกันสาธารณภัย การประชาสงเคราะห์ การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมและการคุ้มครองการใช้แรงงาน การประกันสังคม การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา การราชทัณฑ์ การสาธารณูปโภค การสาธารณูปการ

การกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม ตามการแก้ไขปรับปรุงตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฉบับต่าง ๆ เท่ากับเป็นการตอกย้ำหรือติดตรึงความเป็นสถาบันการปกครองของกระทรวงมหาดไทยที่เพิ่มความเข้มแข็งให้กับรัฐศูนย์กลาง ด้วยอำนาจหน้าที่ที่ยังคงไว้อย่างเหนียวแน่นไม่เปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติทุกฉบับคือ การมุ่งเน้นให้กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร เพื่อมุ่งรักษาความมั่นคงภายในประเทศเป็นลำดับแรก เมื่อบ้านเมืองสงบเรียบร้อยแล้ว จึงจะสามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้ ให้ประชาชนสามารถทำมาหากิน ประกอบอาชีพมีรายได้ และการเสียภาษีให้แก่รัฐเพื่อตอบสนองเจตจำนงการสร้างรายได้ของรัฐในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ต่อไป เพื่อการสร้างรัฐ-ชาติให้เกิดขึ้น หรือแม้ว่านโยบายและวิธีการปกครองภูมิภาคของรัฐบาล ในปี พ.ศ.2475 จะได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยการยุบชั้นมณฑลและระเบียบเทศาภิบาลของเก่าทั้งหมด คงไว้แต่หัวเมืองและอำเภอที่คงทำงานต่อมาตามวิธีเดิม ให้เจ้าเมืองทั้งปวงเท่ากันหมด ให้ปฏิบัติราชการตรงต่อเจ้ากระทรวงในกรุงเทพฯ รับคำสั่งจากกรุงเทพฯ แห่งเดียวที่มีความเคร่งครัดมาก อำนาจของเจ้าเมืองและคณะกรมการอำเภอมีน้อยลงกว่าเดิม แต่งานราชการในกระทรวงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการรวบอำนาจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งปวง เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง เป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ให้ส่วนอื่น ๆ ต้องขึ้นอยู่กับศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว กระทรวงมหาดไทยจึงถูกสร้างให้เป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่เป็นจริงจนคนเชื่อถือและยอมรับถึงการมีอำนาจมากในการปกครองบังคับบัญชาผู้ปกครองตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ จนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน

เมื่อสิ้นสุดอำนาจการปกครองของคณะราษฎรในปี พ.ศ.2500 แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ายึดอำนาจจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม และขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศ ในปี พ.ศ.2502 โดยมุ่งเน้นการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อ "การพัฒนา" เป็นเหตุผลหลักของรัฐในการปกครองประเทศ มีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่ส่งผลให้ทุนต่างชาติเข้ามามีอิทธิพลอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างหรือกลไกการบริหารจัดการประเทศ จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในส่วนของกระทรวง

มหาดไทยได้สนับสนุนงานด้านการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การโอนสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจากสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยและการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดเพื่อเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติงานด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทการสร้างถนน การชลประทาน แหล่งน้ำ การไฟฟ้า ประปา เพื่อส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนและการขยายการก่อสร้างเข้าไปในเขตพื้นที่ที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพื่อการมุ่งหมายให้เกิดความมั่นคงขึ้นในประเทศ ด้วยเจตจำนงแห่งโครงสร้างอำนาจของรัฐในแบบรวมศูนย์ที่ไม่เปลี่ยนแปลง รัฐใช้อำนาจที่เน้นในเรื่องความมั่นคง การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางสังคมมีน้อย รัฐจึงยึดถือว่าเป็นภารกิจที่รัฐยังต้องรวมอำนาจการจัดการไว้ที่ศูนย์กลางเพื่อสร้างรัฐชาติที่เข้มแข็ง ด้วยการอ้างเหตุผลในด้านความมั่นคง และการผลิตกำลังคน เพื่อเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม ตามอุดมการณ์ความทันสมัยแบบตะวันตก (สุรวุฒิ ปัดไธสง. 2542 : 98) การบริหารจัดการประเทศด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่เริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ซึ่งรัฐมุ่งที่จะสร้างชาติด้วยการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม สร้างเศรษฐกิจภาคเมืองให้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ประชาชนภาคเกษตรกรรมในชนบทถูกลดความสำคัญ และไม่ได้รับการส่งเสริมดูแล ภาครัฐในส่วนภูมิภาคที่นำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ก็มุ่งใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับการใช้อำนาจของรัฐในการปกครองประชาชนและพื้นที่ให้สอดรับกับภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมในเมือง ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกระทรวงมหาดไทย จึงถูกใช้เป็นกลไกและเครื่องมือของรัฐที่มีหน้าที่สร้างให้คนในสังคมเชื่อว่ากระทรวงมหาดไทย ยังจำเป็นต้องมีอยู่ไม่ว่ารัฐจะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป็นการทำให้เห็นเป็นจริงตามที่รัฐสร้าง ซึ่งยังคงเป็นความจริงชุดเดิมที่ถูกสถาปนาขึ้นมาเพื่อสร้างความเป็นรัฐชาติ

2. การจัดตั้งสถาบันการศึกษา : แหล่งผลิตความรู้และผู้เชี่ยวชาญ

สถาบันการศึกษาเป็นภาคปฏิบัติการที่สร้างและผลิตผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งตัวสถาบันการศึกษาเองยังทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้วยในขณะเดียวกันโดยมีนักวิชาการเป็นผู้ทำหน้าที่แทนสถาบันที่สามารถตัดสินถูกผิดเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญคิดหรือกระทำได้รับการยอมรับ เชื่อถือว่ามีความรู้ในเรื่องนั้น วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นได้สถาปนาความจริงขึ้นมาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ เพราะสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญพูดแล้วกลายเป็นความจริงได้ ด้วยอำนาจของความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นที่อยู่เบื้องหลัง ตัวตนของผู้เชี่ยวชาญก็คือเทคนิควิทยาการของอำนาจความรู้ในเรื่องนั้น

นักปกครองก็คือเครื่องมือของอำนาจการปกครองของอำนาจความรู้ที่เกี่ยวกับการปกครอง ที่ออกมาในรูปของผู้เชี่ยวชาญ

การจัดตั้งสถาบันเพื่อผลิตข้าราชการเมื่อครั้งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้บังคับการทหารมหาดเล็ก ได้กราบทูลรัชกาลที่ 5 ขอพระตำหนักเดิมที่สวนกุหลาบตั้งโรงเรียนฝึกหัดที่ให้การศึกษาจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะลูกผู้ดีที่จะเป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ตั้งเป็นโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เมื่อปี พ.ศ.2424 ครั้นโรงเรียนเจริญขึ้นมีเจ้านายและลูกผู้ดีสมัครเป็นนักเรียนมากเกินอัตรา จึงกราบทูลถามรัชกาลที่ 5 โปรดให้จัดเป็นโรงเรียนสำหรับลูกผู้ดีทั่วไป ไม่เฉพาะแต่ผู้ที่จะเป็นนักเรียนนายร้อยทหารมหาดเล็ก ทรงตรัสว่า *"ลูกผู้ดีที่เรียนสำเร็จแล้ว ถึงไม่เป็นทหารก็คงไปรับราชการอย่างอื่นให้เป็นประโยชน์เหมือนกัน"* จึงได้มีการขยายการฝึกสอนในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ซึ่งนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบนี้ ต่อมาได้เลื่อนยศในราชสกุลที่เป็นถึงกรมก็มี ที่เป็นขุนนางได้เป็นถึงเจ้าพระยาเสนาบดีก็มีหลายคน การจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการในสมัยนั้น ได้ฝึกสอนในโรงเรียนเฉพาะเจ้านายและลูกผู้ดีให้กลายเป็นข้าราชการที่ใช้อำนาจไปปกครองประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ ด้วยความรู้การบริหารจัดการอย่างมีแบบแผนการปกครอง ระเบียบปฏิบัติราชการ ที่จำกัดเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น กล่าวคือเป็นโรงเรียนเพื่อเตรียมฝึกคนหรือให้การศึกษาแก่คนเพื่อที่จะไปเป็นเจ้านายหรือผู้ปกครองประชาชนโดยเฉพาะ เป็นการสร้างความเป็นผู้เชี่ยวชาญที่เรียกว่านักปกครองแบบใหม่ตามชุดความรู้ระบบราชการสมัยใหม่ ที่เป็นการสร้างภาคปฏิบัติการในรูปของสถาบันการศึกษาที่รองรับชุดความรู้การปกครองแบบราชการ รองรับอุดมการณ์การสร้างรัฐชาติ เพื่อการผลิตผู้เชี่ยวชาญทางด้านการปกครองและการใช้อำนาจที่มีความรู้ระบบราชการสมัยใหม่เป็นฐานรองรับ ที่มีบทบาทในการพูดหรือปฏิบัติ จนคนทั่วไปเห็นถึงความจริงและเชื่อยอมตามอย่างไม่สงสัย เพราะประชาชนที่เป็นลูกชาวบ้านไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาในโรงเรียนอย่างนี้ จึงต้องตกอยู่ภายใต้การใช้อำนาจปกครอง

ต่อมาได้มีการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2445 (ร.ศ.121) ด้วยวัตถุประสงค์คือสร้างคนแบบใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเพื่อเข้ารับราชการ โดยการฝึกหัดวิชาความรู้ทั้งภาควิชาการและภาคปฏิบัติการจริงทางด้านการปกครอง ก่อนที่จะเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งมหาดเล็ก โดยเมื่อจบการเรียนในภาค 2 แล้ว จะต้องทำการฝึกหัดกับข้าหลวงเทศาภิบาล และฝึกหัดในหน้าที่ปลัดอำเภอ เพื่อเรียนรู้วิธีการปกครอง การติดต่อกับราษฎรอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเหล่านี้สามารถที่จะออกไปรับราชการ และทำงานสนองนโยบายอันเป็นเจตจำนงของรัฐและกระทรวงมหาดไทยได้ และยังเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถทางการบริหารการปกครองสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดีด้วย ต่อมาในปี พ.ศ.2453 ได้ขยายฐานะ

ของโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (วิทย์ วิศทเวทย์ .2526 :29) จนถึงปี พ.ศ.2459 จึงได้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการศึกษาอบรมในคณะรัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ เพื่อให้มีความรู้ทางด้านการปกครอง ระเบียบกฎหมายและวิชาการบริหารงานสมัยใหม่ รวมทั้งยังต้องฝึกฝนงานภาคปฏิบัติการจริงในพื้นที่ เมื่อจบการศึกษาแล้วก็ออกไปรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการผลิตกำลังคนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองรุ่นใหม่ออกไปเพื่อที่จะรองรับสถาบันการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น เข้าสู่ตำแหน่งนักปกครองที่กำหนดอำนาจให้ทำหน้าที่ปกครองได้ ดังนั้นการจะเป็นนักปกครองได้จึงต้องผ่านสถาบันการศึกษาและเรียนรู้ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ จึงจะถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ สังกัดหน่วยงานนี้ มีอาชีพนี้ ที่เริ่มตั้งแต่ตำแหน่งปลัดอำเภอ เติบโตในสายงานและเจริญก้าวหน้าต่อไปเป็นนายอำเภอ ผู้ว่าราชการเมือง จนถึง ปลัดกระทรวง และเสนาบดี ส่วนในสถาบันการศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาในลักษณะเดียวกัน ในเวลาใกล้เคียงกันก็คือที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในสมัยนั้น ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2476 ที่ต่อมาได้จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ผลิตคนออกไปทำงานในกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งสองสถาบันนี้ในสมัยก่อนเป็นสถาบันการศึกษาหลักที่สร้างคนที่เรียกว่า "นักปกครอง" ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีความเป็นมืออาชีพออกไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นผู้ปกครองประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมาช้านาน ส่วนสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ที่ผลิตคนในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นมาภายหลังอีกจำนวนมาก เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยเอกชนอื่น ๆ กล่าวคือการสร้างรัฐชาติให้สำเร็จสมดังเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเรียบง่ายเป็นปกติ แต่มีกระบวนการสร้างให้เกิดมีขึ้น โดยผ่านการใช้อำนาจของสถาบันการศึกษาด้วย

ดังนั้น การจะเป็นผู้รู้ในศาสตร์เฉพาะทางด้านการปกครองได้นั้น จึงถูกสร้างให้มีความสำคัญ ไม่ใช่ความรู้พื้น ๆ ธรรมดาทั่วไป แต่จำเป็นจะต้องผ่านการศึกษาอบรมในศาสตร์ของสถาบันการศึกษา จนมีปริญญาบัตร หรือประกาศนียบัตรรับรอง เช่น รัฐศาสตร์บัณฑิต นิติศาสตร์บัณฑิต หรือการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ด้านการปกครองของวิทยาลัยการปกครอง ที่สังกัดกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ในโรงเรียนปลัดอำเภอ โรงเรียนนายอำเภอ โรงเรียนนักปกครองระดับสูง โรงเรียนกำนันผู้ใหญ่บ้าน โรงเรียนข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ความรู้หรือวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นแบบเดิมกลายเป็นสิ่งแปลกปลอมไปและล้าสมัย วาทกรรมการปกครองภายใต้อุดมการณ์เพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ จึงมีการจัดแบ่งประเภทขององค์ความรู้ ความหมายและขอบข่ายของความรู้ ตัวผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญและการถ่ายทอดความรู้ไว้อย่างชัดเจน

3. กฎหมาย : เครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่

การจัดรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายขึ้น ด้วยความรู้ที่อ้างถึงหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมของการใช้อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐ รวมทั้งสถานการณ์ภัยคุกคามจากภายนอก ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายให้ทันสมัย รัฐไทยในขณะนั้นก็ต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของชาติมหาอำนาจตะวันตก คือประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นคือ มีคนไทยที่ไปจดทะเบียนในชาติอื่น ๆ ด้วยความคิดและความรู้สึกว่า จะได้รับการคุ้มครองที่ดีกว่า เนื่องจากประชาชนไม่เชื่อมั่นและเชื่อถือในระบบกฎหมายของรัฐไทยในขณะนั้น ว่าจะสามารถให้ความเป็นธรรมกับประชาชนได้ การสร้างระเบียบกฎหมายขึ้นมาใหม่ จึงเกิดขึ้นด้วยเจตจำนงของการธำรงรักษาความเป็นรัฐชาติไว้ให้ได้ นอกจากนั้นยังมีเจตจำนงเพื่อความมั่นคงภายในประเทศเรื่องความสงบเรียบร้อย จากปัญหาการปราบปรามโจรผู้ร้ายด้วยทรงเห็นว่า ทางหนีทีไล่ของคนเหล่าร้ายมีกว้างขวางขึ้น พระราชกำหนด กฎหมายสำหรับที่จะใช้ระงับปราบปรามโจรผู้ร้ายถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นตามกาลสมัยบ้างแล้วตลอดมา แต่พื้นฐานแห่งกระบวนการพิจารณายังเป็นอย่างเดิม ซึ่งเป็นการล่วงแก่เวลามาช้านานแล้ว ไม่สมแก่กาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องมีการแก้ไขให้ทันสมัยตามแบบอย่างประเทศตะวันตก หากรัฐไม่ใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบกฎหมายเข้ามาจัดระเบียบประชาชน ความเป็นรัฐชาติตามเจตจำนงที่มุ่งหวังคงไม่เกิดขึ้น

3.1 การใช้ระเบียบ กฎหมาย เพื่อการควบคุมและปกครองประชาชน

การจัดการปกครองเพื่อสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ จึงได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการสร้างบรรทัดฐานใหม่ของการใช้อำนาจปกครองสังคมและประชาชน นั่นคือ การประกาศใช้ประมวลกฎหมายฉบับต่าง ๆ จากเดิมที่รัฐไม่ได้มีกฎหมายการปกครองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผู้คนมากนักหรือไม่มีเลย ปล่อยให้ปกครองกันเอง มีผู้นำในชุมชนหมู่บ้านของตนเอง แต่การปกครองยุคสมัยรัฐชาติโดยระบบราชการที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจ ที่อ้างเหตุผลความเสมอภาคกันทางกฎหมาย การใช้บรรทัดฐานเดียวกัน จัดการกับกรณีพิพาท การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอหน้ากัน ระบบกฎหมายสมัยใหม่ได้เข้ามาพร้อมกับการปฏิรูปการปกครอง โดยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกจารีตนครบาล ยกเลิกการสอบสวนของตุลาการตามวิธีการแบบเก่า และต่อมาได้เริ่มมีการออกกฎหมาย หากมองอย่างปกติธรรมดาก็คือ เมื่อกฎเกณฑ์ของเดิมนั้นป่าเถื่อน ทารุณกรรม ล้าสมัยจึงต้องออกกฎเกณฑ์ใหม่ในรูปของระเบียบกฎหมาย ก็ถูกต้องแล้ว แต่หากมองในฐานะของภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมแล้ว การออกกฎหมายคือการสร้างกฎ ระเบียบที่ถูกเลือกขึ้นมาเพื่อรับใช้รัฐในการควบคุมและจัด

ระเบียบประชาชนให้ปฏิบัติอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายฉบับเดียว แต่ครอบคลุมได้ทั่วทุกพื้นที่ ด้วยอำนาจของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ดีของชาติ ตั้งแต่การจ่ายภาษีอากรให้แก่รัฐ แม้ว่าด้วยโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากฐานกฎหมายของรัฐจะทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่และมีความรับผิดชอบและการสั่งการที่อยู่ภายในกรอบของอำนาจและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดแนวทางในเรื่องนั้นไว้ เช่น อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบ การเงิน การคลัง และการงบประมาณ แต่ภาคปฏิบัติการที่เกิดจากบังคับใช้กฎหมาย ในการปกครองของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็ยังไม่มีความแตกต่างกันกับในยุคสมัยก่อน คือความเสมอหน้ากันในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วตามหลักการของระบบกฎหมายสมัยใหม่นั้นยังไม่เกิดขึ้นจริงระหว่างราษฎรสามัญชนกับคนชั้นสูง ระเบียบกฎหมายที่ออกมาจำนวนมาก กลับกลายเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถคงรักษาสถานภาพเดิม คือการอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองที่ศูนย์กลางของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีฐานะและอำนาจสูงสุดในความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ระบบกฎหมายได้ช่วยปกป้องการเข้าควบคุมแทรกแซงของพลังอำนาจอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ แต่กลับมีอำนาจบังคับชีวิตประจำวันของประชาชนได้เบ็ดเสร็จตั้งแต่เกิดจนตายว่าสิ่งไหนถูก สิ่งใดทำได้ หรือสิ่งใดห้ามไม่ให้ทำ

นอกจากนั้นการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ยังไม่คำนึงถึงจารีต ประเพณี และวัฒนธรรมชุมชนที่มีอยู่เดิม ทำให้เห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังของการออกกฎหมายมาก็เพื่อที่จะใช้อำนาจในการยึดกุมและควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่น หรือการจัดการปกครองของรัฐส่วนกลางที่มีผลครอบคลุมไปทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศได้อย่างชอบธรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบต่าง ๆ ประชาชนที่อยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามเพื่อสนองตอบต่อคนส่วนน้อยที่เป็นข้าราชการหรือผู้ปกครองตามหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่อ้างเหตุผลการให้ความคุ้มครองดูแลประชาชนที่ได้ประโยชน์อยู่บ้างก็ต้องอยู่ในฐานะผู้ให้การอุปถัมภ์ซึ่งสามารถเข้าถึงผู้กุมอำนาจในระดับต่าง ๆ ได้ กฎหมายที่ออกมาจึงกลายเป็นคำสั่งของรัฐไม่ใช่หลักประกันของความยุติธรรมที่รัฐใช้เป็นเหตุผลอ้างกับประชาชน เพราะเมื่อเจตจำนงแห่งรัฐมองเป็นเรื่องความรู้ของประสิทธิภาพในการปกครอง ก็เพื่อให้เกิดความมั่นคงขึ้นในรัฐเป็นหลัก ทั้งที่แท้จริงแล้วระบบกฎหมายเป็นการกำหนดเพื่อการจัดการที่มีความเฉพาะเจาะจงตายตัว นิ่ง ๆ แต่มีผลการบังคับกว้างขวางไปทั่ว ซึ่งความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีความซ้อนทับกันอยู่มาก

กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริงกับประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ กฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา ที่สามารถเข้าควบคุม

ประชาชนในระดับพื้นที่ล่างสุดได้ แม้จะไม่ได้ลงไปกระทำถึงตัวประชาชน แต่ก็มีการใช้อำนาจเชื่อมผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้ในสมัยนั้นอำนาจรัฐที่แท้จริงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นอันมาก เพราะถูกสร้างให้มีเครือข่ายโยงใยทั้งหน่วยงานและบุคลากรอยู่เต็มพื้นที่ยิ่งกว่าสถาบันราชการอื่น ๆ ช่วยให้รัฐสามารถขยายอำนาจครอบคลุมไปได้ทั่วทุกตัวคนและพื้นที่ เพราะรัฐสามารถสร้างให้ประชาชนเชื่อและยอมรับถึงความถูกต้องของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม ประชาชนจึงมองกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ปกติธรรมดา ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจกระทำความรุนแรง แต่กลับถูกทำให้รับรู้ว่ากฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นของการอยู่ร่วมกันในสังคม ที่ทำให้คนคิดอยู่เสมอว่าทุกคนต้องทำตามกฎหมาย

เมื่ออุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการปกครองประชาชนและพื้นที่ประเทศของรัฐในยุคสมัยนั้นเป็นเช่นนี้ การสร้างชุดความรู้และภาคปฏิบัติการในรูปแบบของกฎหมายที่รองรับอุดมการณ์ของรัฐ ได้ทำให้มีการใช้อำนาจการปกครองเข้าครอบงำ ควบคุมประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันแต่มีผลกว้างขวาง เพื่อรับใช้ทั้งที่เป็นในเรื่องของอุดมการณ์ การจัดการ การควบคุมทรัพยากรที่หมายถึงรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามมา ในด้านของระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบใหม่ ที่แตกต่างหรือทำลายสายสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมแบบเดิม ซึ่งมีผลต่อรากฐานของความสุข ความมั่นคงและความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ระบบการจัดสรรทรัพยากร สิทธิในการใช้ทรัพยากร รวมถึงหน้าที่ที่คนในชุมชนพึงปฏิบัติต่อกัน เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเอื้ออาทรต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากันได้กับภายนอกและสอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐที่กำหนดรูปแบบของการอยู่ร่วมกัน ผลที่เกิดขึ้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ทำให้ชุมชนต้องพึ่งพิงจากหน่วยงานราชการภายนอกหรือผู้อื่นเป็นหลัก ทั้งในด้านความรู้และทรัพยากร ก่อให้เกิดการสะสมความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันโดยชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ต้องตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบ เป็นรองหรืออยู่ภายใต้ในการติดต่อสัมพันธ์กัน ซึ่งภายใต้ฐานคิดของอุดมการณ์ที่มีเจตจำนงแฝงเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือผู้ปกครอง มีผลทำให้ประชาชนขาดจิตสำนึกร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ชุมชนไม่มีอำนาจอิสระที่จะคิดสร้างสรรค์ร่วมกัน ต้องถูกกำหนดจากภายนอกเป็นหลัก ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนและของชุมชนท้องถิ่นก็ลดน้อยลงเป็นลำดับเรื่อยมา

แม้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่การใช้อำนาจเข้าแทรกแซงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นของช่วงเวลานี้ โดยผ่านภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบ กฎหมาย คำสั่งและกฎเกณฑ์การควบคุมต่าง ๆ ต้องถือว่าเป็นเครื่องมือกลไกหลักของรัฐที่ใช้อำนาจการปกครองไป

สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐผู้ใช้อำนาจการปกครองกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เป็นอำนาจการปกครองที่ถูกก่อตั้งขึ้นให้มีรูปแบบที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนทุกคนภายในอาณาเขตแห่งรัฐ การออกกฎหมายใด ๆ ขึ้นมา จึงเป็นไปเพื่อการควบคุม ปกครองและจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายเพื่อรองรับอุดมการณ์การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ ให้เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐมากกว่าที่จะคำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความต้องการของประชาชน กล่าวคือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศต้องมาก่อนและอยู่เหนือสิ่งอื่นใด

ด้วยเจตจำนงแห่งรัฐที่สำคัญของการออกกฎหมาย ระเบียบขึ้นมามากมายและต่อเนื่อง คือ เพื่อการควบคุมและจัดระเบียบประชาชน รวมถึงพื้นที่ทั้งประเทศให้ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐศูนย์กลาง เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลสืบเนื่องตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ความคิดเกี่ยวกับราษฎรที่รัฐกำหนดให้มีความเป็นพลเมืองที่มากขึ้น เพื่อการผนวกรวมเข้าไปอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา ในฐานะที่ประชาชนคือพลังการผลิตที่มีศักยภาพ สามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับชาติบ้านเมืองได้ เฉกเช่นเดียวกับผู้ปกครองหรือขุนนาง เจ้านายและข้าราชการ รัฐจึงต้องสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองที่ต้องมีหน้าที่และจิตสำนึกความเป็นคนไทย ที่รักประเทศชาติและเทิดทูนสถาบันภายใต้อุดมการณ์รัฐชาติที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐไทย ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความต้องการที่รัฐหรือชนชั้นปกครองกำหนดขึ้นเป็นหลัก

3.2 การสร้างกฎเกณฑ์การจัดเก็บภาษี : การดึงรายได้เข้าสู่ส่วนกลาง

การสร้างความเป็นรัฐชาติ นอกจากที่ต้องมีกฎเกณฑ์ใช้บังคับร่วมกันแล้ว รัฐยังต้องมีรายได้เพื่อการสร้างรัฐชาติด้วย จากรายได้เดิมที่มาจากการเก็บส่วยสาอากรนั้นไม่เพียงพอที่จะสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ รัฐจึงได้สร้างระบบภาษีอากรขึ้นมาใหม่ ซึ่งเบื้องหลังการออกกฎหมายภาษีอากรนั้น ก็เพื่อการดึงรายได้จากอาณาประชาราษฎร์เข้าสู่รัฐส่วนกลาง ภาคปฏิบัติการในรูปของกฎหมายภาษีอากรจึงเกิดขึ้นเพื่อการสร้างรัฐชาติ

การบังคับใช้กฎเกณฑ์การจัดเก็บภาษีจึงเป็นการทำหน้าที่ของภาคปฏิบัติการ เพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐในการสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง โดยมีสถาบันและเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่การใช้กฎเกณฑ์นี้ให้เกิดเป็นความจริงของการที่ประชาชนยินยอมเสียภาษีให้แก่รัฐหรือผู้ปกครอง การทำหน้าที่อันสำคัญนี้มีผลโดยตรงกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ที่มีการผลิต มีรายได้และมีการค้าขาย แล้วรัฐโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยก่อนเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจนี้ ซึ่งนับตั้งแต่ที่มีการทำสนธิสัญญาเบาว์ริ่งกับประเทศอังกฤษ ในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อปี พ.ศ.2398 ต่อเนื่องมาจน

ถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ก่อให้เกิดการค้าเสรีกับชาติตะวันตก มีการผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาดของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าที่ผลิตขึ้นเพื่อการส่งออกเพื่อการค้าขายกับต่างประเทศ รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐก็เปลี่ยนแปลงจากที่เคยได้จากรายได้การค้าผูกขาด มาเป็นการเก็บภาษีอากรจากราษฎรโดยตรง หากราษฎรทำการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้น รัฐก็สามารถจัดเก็บภาษีอากรเป็นรายได้เข้ารัฐมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคมที่รัฐหรือผู้ปกครองต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความสำคัญกับราษฎรมากยิ่งขึ้น ระบบภาษีเงินตราที่เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงไปเป็นการอาศัยการทำงานของมืออาชีพ คือเจ้าภาษีนายอากรที่เข้มงวด การรวมศูนย์อำนาจทางด้านการคลังจึงเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจทางด้านการเมืองการปกครอง

การที่รัฐส่วนกลางสามารถจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ เป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นให้คนเชื่อว่า ประชาชนเมื่อทำมาค้าขายได้ มีรายได้ ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ กฎหมายภาษีอากรที่กำหนดขึ้นมา จึงถูกทำให้เชื่อว่ารายได้ของรัฐจากประชาชนจะถูกนำไปพัฒนาชุมชนพื้นที่ทั่วประเทศ และสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งเป็นการไปสร้างความชอบธรรมให้กับกฎเกณฑ์ กติกา การจัดเก็บภาษี ให้รัฐสามารถทำหน้าที่นี้ได้จริง คือความรู้ที่ใช้อ้างกับประชาชนว่าเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ส่วนนี้ รัฐจะส่งกลับคืนมาสู่ประชาชน สู่พื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยการที่รัฐจะใช้จ่ายในรูปของเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อที่จะกลับคืนไปทำนุบำรุงประชาชนและที่กระทำผ่านกิจกรรมการให้บริการสาธารณะของรัฐ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน พวกถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา ออกไปยังชุมชนท้องถิ่นทั่วทุกพื้นที่ รวมทั้งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นความรู้ที่รัฐใช้อ้างหรือผู้มีอำนาจใช้อ้างเป็นเหตุผลให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน แล้วจึงจะสามารถทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีได้ตามที่กฎหมายกำหนด เท่ากับเป็นการสร้างระบอบความจริงที่ประชาชนต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เพราะประชาชนเชื่อว่าเมื่อรัฐจัดเก็บภาษีไปแล้ว ไม่ได้นำไปสู่ผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่นำกลับมาพัฒนาประเทศและท้องถิ่น นำมาจัดตั้งสถาบันราชการ จัดจ้างข้าราชการเป็นเงินเดือน เพื่อมาทำหน้าที่ให้บริการและปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชน ซึ่งเป็นการตรึงความจริงที่ว่ารัฐจัดเก็บภาษีไปเพื่อประชาชน แต่แท้จริงแล้ว เป็นการใช้อำนาจเพื่อตอบสนองเจตจำนงในการสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยของรัฐ โดยการหาประโยชน์จากประชาชนในรูปของภาษี สร้างเป็นรายได้เข้าสู่รัฐมารวมเก็บไว้ที่ส่วนกลางเป็นเงินคงคลัง เป็นคลังสมบัติของชาติ

แต่เดิมนั้นรัฐได้ใช้ให้มีวิธีการเหมาเมืองแก่ผู้ว่าราชการเมือง วิธีเหมาเมืองเป็นเหมือนกับการที่รัฐเหมาเมืองให้แก่ผู้ว่าราชการเมืองในการทุกอย่าง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการเมืองลงทุนตั้งกงสีรับซื้อและจำหน่ายสินค้าเข้าออก ผู้ว่าราชการเมืองรับผูกขาดทำภาษีอากร ผู้ว่าราชการเมืองทดรองทุนรอน

เจือจานให้ไพร่บ้านพลเมืองทำมาค้าขาย โดยที่ผู้ว่าราชการเมืองบังคับบัญชารับผิดชอบในการบ้านเมืองทั่วไป ซึ่งเป็นด้วยเจตจำนงของรัฐเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น หากผู้ว่าราชการเมืองตั้งใจมุ่งหมายแสวงหาแต่กำไรเป็นประโยชน์ด้านการค้าขาย การภายในบ้านเมืองก็มักจะเรียบร้อย เพราะจะเป็นประโยชน์ในการส่วนตัวของผู้ว่าราชการเมือง ที่จะต้องจัดการปราบปรามโจรผู้ร้าย ระงับถ้อยคดีความของราษฎรและทำนุบำรุงการทำมาค้าขายให้เจริญ สิ่งที่ผู้ว่าราชการเมืองจะได้ก็อยู่ในสินค้าและการทำมาค้าขาย ถ้าบ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อย ราษฎรต้องแตกกระสานซ่านเซ็น หรือไม่เป็นอันที่จะทำมาค้าขายได้เป็นปกติ ไม่มีการทำนุบำรุงบ้านเมืองด้วยถนนหนทาง ผลประโยชน์และกำไรของผู้ว่าราชการเมืองก็ย่อมจะตกต่ำลงไป เรียกได้ว่าการทำให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อยของผู้ปกครองนั้น เพื่อประโยชน์ของผู้ปกครองทั้งในทางการทำมาหากินของตนเองและราษฎร ที่จะทำผลกำไรให้แก่ผู้ปกครอง เทคนิควิธีการนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองเจตจำนงในการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นทั่วราช-อาณาจักร

แต่เมื่อรัฐได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ เป็นระบบราชการสมัยใหม่เพื่อสร้างความมีประสิทธิภาพของการบริหารประเทศ กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเพื่อหาประโยชน์จากประชาชนจึงมีการเปลี่ยนแปลงในด้านการเงินการคลังที่ได้มีการยกเลิกการปกครองแบบเหมาเมือง จากการที่เมื่อก่อนนั้นเจ้าเมืองเมื่อเก็บภาษีอากรค่าน้ำ ค่านา ค่าราชการได้ก็เอาไว้เลี้ยงคน ให้เปลี่ยนแปลงเป็นการจัดส่งส่วนเหลือให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยภาษีอากรนั้นต้องส่งไปให้รัฐบาล-กลาง แต่ที่เป็นกำไรให้เก็บไว้ได้ เงินค่าน้ำ ค่านา ค่าราชการ หลังจากที่เก็บส่วนลดแล้วต้องส่งมาเป็นเงินส่วย และมีการให้เงินที่เป็นรายได้ที่เหลืออยู่เป็นเงินเดือนแก่ข้าราชการทุกคนที่พร้อมจะถูกโยกย้ายไปไหนก็ได้ เพราะมีเงินเดือนประจำของหลวงเหมือนกันทุกพื้นที่ นอกจากนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านยังจะได้รับผลประโยชน์จากหน้าที่คือจะได้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ส่วนลดจากการจัดเก็บค่าน้ำ ค่านา เพราะถือว่าได้ทำหน้าที่ช่วยเหลือราชการในการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ

รัฐได้ใช้เทคนิคและกลวิธีต่าง ๆ นานา ในรูปของระเบียบกฎหมายเพื่อให้ได้เงินเข้ามาสู่รัฐมากขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การแก้ไขวิธีการเหมาเมือง เพราะบรรดาผลประโยชน์ที่ได้จากเมืองตกเป็นกำไรของผู้ว่าราชการเมืองเสียมากกว่าที่จะได้เป็นผลประโยชน์แก่รัฐหลายเท่า จึงแก้ไขระเบียบกฎหมายการจัดทำภาษีอากรทั้งปวง ยอมยกส่วนลดร้อยละสิบ พระราชทานเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ว่า-ราชการเมืองและกรมการเมือง ซึ่งการจัดแก้ไขลักษณะนี้ได้เงินเข้าหลวงเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อนถึง 3 เท่า นอกจากนั้นยังได้มีการตรากฎหมายภาษีอากรที่ต้องถูกจัดเก็บเพิ่มขึ้นหลายรายการเพื่อสร้างรายได้สำหรับใช้จ่ายในราชการแผ่นดินของรัฐบาลกลาง ได้แก่ อากรค่าที่ดิน ที่ประกอบด้วย ที่สวน, ที่นา หรือเงินค่านา, ที่ป่าและที่เหมือง เงินส่วยหัวเมือง เงินส่วยบรรณาการ เงินค่าราชการ ภาษีเรือ ภาษีโรง

ร้าน ภาษีฟืน หวยจีน หวย ก.ข. ภาษีฝิ่น (ต่างเมืองต่างทำ บางเมืองให้ชาวจีนรับผูกขาดไป) อากรบ่อนเบี้ย อากรดีบุก ค่าภาคหลวงดีบุก อากรรังนก ภาษีขาเข้าขาออก เป็นต้น การบังคับใช้ให้กฎหมายภาษีอากรมีอำนาจไปสร้างความจริงแก่ประชาชนทั่วไป ว่าเมื่อประชาชนสามารถประกอบอาชีพมีผลผลิต ทำการค้าขายมีรายได้ ทั้งจากการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน การได้รับความปลอดภัยจากการปกป้องคุ้มครองโดยรัฐ ประชาชนต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐเป็นการตอบแทน ไม่ได้อยู่อาศัยในแผ่นดินนี้อย่างสงบสุข โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ให้แก่รัฐ

แต่แท้จริงแล้วการปฏิรูปการปกครอง เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสร้างรัฐชาติรูปแบบใหม่นั้น รัฐจำเป็นต้องมีรายได้ เพื่อการจัดการปกครองหัวเมือง ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมาก แต่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยนั้น ไม่มีเงินเพียงพอ เนื่องจากรัฐจัดเก็บภาษีอากรได้น้อย ดังนั้นเจตจำนงที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดรูปแบบการปกครองเสียใหม่ ก็เพื่อให้การจัดการปกครองหัวเมืองสามารถบำรุงผลประโยชน์แผ่นดินได้ด้วยการทำให้มีเงินรายได้เพิ่มมากขึ้น แล้วนำกลับไปใช้จัดการปกครองอีกทีหนึ่ง คือต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพากันเพื่อสนองต่อเจตจำนงของรัฐ ทั้งการสร้างรัฐชาติ การธำรงไว้ซึ่งรัฐชาติ และการสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐ โดยให้กระทรวงมหาดไทยที่ได้ถูกสร้างให้มีเครือข่ายหน่วยงานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นลำดับชั้นชัดเจน ช่วยเหลือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในการติดตามเร่งรัดเรียกเงินส่วยที่ค้างชำระอยู่เป็นจำนวนมากทุกปีสะสมกัน ซึ่งปรากฏให้เห็นเมื่อครั้งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็ถูกมอบหมายให้ช่วยจัดการเรื่องนี้ด้วย เพราะการจัดการหัวเมืองให้เรียบร้อยหากไม่มีเงินเพียงพอก็จะจัดการไม่สำเร็จ ซึ่งก็หมายถึงความล้มเหลวในการสร้างรัฐชาติ ทำให้รัฐต้องหาเทคนิควิธีการโดยการใช้ส่วนลดเข้ามาเป็นเทคนิควิธี กล่าวคือถ้าใครหรือเมืองใดที่ส่งเงินชำระหนี้หลวงได้ทั้งหมด ก็จะได้รับส่วนลดจำนวนเงินให้ครึ่งหนึ่ง ซึ่งการใช้ศิลปะในการดำเนินงานนี้ ได้รับผลสำเร็จเป็นอันมาก ทำให้ในครั้งนั้นมีเงินรายได้เข้าสู่รัฐจำนวนมาก ดังนั้น เจตจำนงของการจัดการปกครองเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวภายในรัฐให้เกิดเป็นจริงขึ้น การทำให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนก็สามารถทำมาหากินได้อย่างปกติสุข เกิดผลผลิต มีการทำมาค้าขาย มีรายได้และเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ ทำให้มีเงินเข้าสู่รัฐมากยิ่งขึ้นและสร้างความมั่นคงแข็งแรงของความเป็นรัฐชาติให้เกิดขึ้น รวมทั้งการสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐและผู้ปกครองในที่สุด

3.3 กฎหมายการถือครองที่ดิน : อำนาจการครอบครองปัจจัยการผลิต

ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบกฎหมายของรัฐที่สำคัญและมีผลโดยตรงต่อประชาชนในการทำมาหากินคือ การถือครองที่ดิน ซึ่งกฎหมายที่ออกมาเกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินตั้งแต่อดีตนั้น มี

ลักษณะเบ็ดเสร็จ ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดิน โดยกำหนดให้ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระองค์ได้พระราชทานให้แก่ราษฎรเพื่อเข้าอยู่อาศัยทำมาหากิน โดยเป็นพระมหากรุณาธิคุณ แล้วจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า เสนา นายระวาง นายอากร จัดคนเข้าไปอยู่ในที่ดินทำกิน หากราษฎรคนใดประสงค์จะได้ที่ดินเป็นที่ทำกินก็ให้ไปแจ้งเจ้าหน้าที่เพื่อออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะใช้เป็นที่ไร่ที่นา หรือที่สวน แล้วออกใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน หรือการออก "ตราจอง" ซึ่งเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดิน โดยข้าหลวงกรมนา แล้วออก "ตราแดง" โดยข้าหลวงเดินนาเป็นผู้ออกให้สำหรับที่นาเพื่อเก็บภาษีอากรค่านา นอกจากนั้นยังมีการออกหนังสือสำคัญเป็นโฉนด-สวน สำหรับที่สวน โดยข้าหลวงเดินสวนและกำหนดอัตราค่าอากรไว้ด้วย ระเบียบกฎหมายที่ถูกใช้บังคับให้จัดระเบียบเรื่องการถือครองที่ดินนี้ จึงแฝงไว้ด้วยเจตจำนงของรัฐเพื่อหารายได้จากภาษีอากรค่าที่ดินจากประชาชนที่ทำมาหากินและได้ประโยชน์บนพื้นดินนั้น

การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายครั้ง สวนใหญ่เป็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทะเลาะวิวาทแย่งชิงแนวเขตที่ดินกัน อันจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมที่ไม่นำสู่การสร้างรัฐชาติได้ โดยได้มีการยอมรับสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์เหนือที่ดินของรัฐ ดังที่มีการออกกฎหมายยอมรับไว้ ตามพระราชกำหนดเก่า มาตรา 44 ที่กำหนดว่า ราษฎรต้องขอโฉนดจากทางการไว้เป็นสำคัญ ในเมื่อต้องการได้ใช้ที่ดินนั้น ๆ เพื่อตนเอง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จึงให้ผลประโยชน์แก่รัฐทั้งด้านการผลิตจากการทำมาหากินของประชาชนบนพื้นดินนั้น และการเสียภาษีอากรจากการครอบครองที่ดินของประชาชน ที่ทำให้ประชาชนเชื่อและยอมรับว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ต้องตอบแทนแก่พื้นดินอันเป็นทรัพยากรของพระ-มหากษัตริย์ แม้จะมีการออกกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตรา 45 ถึง 53 ที่ได้ระบุถึงสิทธิที่จะได้ตามมาจากการครอบครองที่ดินนั้น คือสิทธิในการขาย จำนอง ให้เช่าและการให้เป็นมรดก ซึ่งแม้จะดูเหมือนว่าประชาชนมีสิทธิในที่ดินพอสมควรสำหรับการดำรงชีวิตและอาชีพ แต่ประเด็นหลักที่ฝ่ายรัฐยังยึดเป็นหลักในการตีความและใช้กฎหมายคือ สิทธิทั้งหลายที่ราษฎรมีในที่ดิน ก็ไม่ตัดสิทธิของกษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าแผ่นดินอยู่ดังเดิม (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และอดิศร หมวกพิมาย .2546 :106) สะท้อนให้เห็นถึงขนบธรรมเนียมประเพณีในโครงสร้างความสัมพันธ์แห่งอำนาจเก่าที่ไม่เท่าเทียมกัน แล้วกำหนดออกมาเป็นกฎหมาย การเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินได้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในอำนาจที่มีเหนือทรัพยากรทั้งประเทศจนถึงปัจจุบัน

นอกจากนั้นแนวความคิดเรื่องการถือครองที่ดินก็ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้มีการใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบกฎหมายให้มีอำนาจบังคับแตกต่างกัน แต่ด้วยเจตจำนงของรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงคือ การใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อมุ่งตอบสนองนโยบายอันเป็นเป้าหมายของ

รัฐเป็นหลัก เช่น ในปี พ.ศ.2497 สมัยที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลเห็นว่าการจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลลงก็เพื่อให้แต่ละคนมีที่ดินพออยู่พอกิน เป็นการกระจายที่ดินไปสู่คนที่ยากจน ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยหรือทำกิน เป็นผลดีแก่สังคม แต่พอถึงปี พ.ศ.2502 รัฐบาลในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 โดยเห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการบ่อนทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศในการพัฒนาทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและจะส่งผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้เป็นด้วยเจตจำนงในการออกกฎหมายที่มุ่งหวังสิ่งซึ่งเป็นความต้องการของรัฐหรือผู้ปกครองในขณะนั้น ที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศควบคู่กันไปในขณะเดียวกัน ในระยะเวลาต่อมา รัฐจึงยังคงมีนโยบายการบริหารงานในเรื่องการถือครองที่ดิน ในลักษณะที่เปิดกว้างสำหรับคนไทยทุกคนที่จะถือครองที่ดินในทุกจังหวัดได้โดยไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ เป็นไปตามอุดมการณ์ทุนนิยมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จากการใช้ประโยชน์ของที่ดินอย่างเต็มที่ ส่งผลให้ประชาชนที่ยากจนทั่วไปต้องถูกยึดที่ดินทำกินด้วยการซื้อขาย หรือเป็นหนี้สินจากการกู้ยืมเงินจากนายทุน

แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดินตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างมุ่งหวังที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ไม่ต้องการปล่อยที่ดินไว้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ทำประโยชน์ ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญก็เพื่อตอบสนองเจตจำนงการสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐ ในการสร้างรัฐชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่รัฐบาลจะได้จัดเก็บภาษีอากรจากการทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นรายได้เข้ารัฐ ผู้ใดไม่ทำประโยชน์ในที่ดินก็อาจเสียสิทธิในที่ดินนั้นได้ ซึ่งแนวความคิดของรัฐที่มุ่งควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพของที่ดิน ว่าจะเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ที่นา ที่ไร่ ที่สวน หรือจะส่งผลต่อปัญหาภาวะสิ่งแวดล้อมอย่างไร จากการใช้ปุ๋ยและสารเคมีในการประกอบการ เป็นการมองเพียงมิติที่จะเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในระยะสั้นอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดตามมาภายหลัง สภาพปัญหาเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่เกิดจากนโยบายการบริหารจัดการที่ดินเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจ มีทุน มีอิทธิพลและมีความรู้มองเห็นอนาคตได้ดีกว่า บุกเบิกที่ดินของรัฐโดยใช้ชาวบ้านบังหน้า ในลักษณะที่ตนเองหนุนหลังสนับสนุนให้เข้าไปเปิดป่าใหม่ปลูกอ้อย ปลูกมันสำปะหลัง ในที่สุด นายทุนเหล่านั้นก็จะกลายเป็นเจ้าของที่ดินผืนใหญ่แห่งนั้น นอกจากนั้น นายทุนขนาดใหญ่ยังใช้วิธีการทุ่มเงินกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกรเพื่อสร้างสนามกอล์ฟ หรือรีสอร์ท ซึ่งบางรายก็ร่วมทุนกับต่างชาติ ผลที่สุดเกษตรกรก็ต้องขายที่ดินทำมาหากินไป แล้วก็เข้าไปบุกเบิกป่า

แห่งใหม่เป็นวงจรอุบาทว์อย่างนี้เรื่อยไป ดังนั้น ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทำกินจะถูกบังคับใช้อย่างไรจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐและผู้ปกครองที่กำหนดออกมาเป็นนโยบายและการสั่งการให้กลไกของรัฐที่เป็นหน่วยงานและข้าราชการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นจริงกับประชาชนทั่วทั้งประเทศ

4. การต่อต้านและขัดขืนอำนาจรัฐส่วนกลาง

กระบวนการทำให้อุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้นั้น โดยการทำให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนสยบยอมหรือยอมรับต่อความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศูนย์กลาง หากเครื่องมือของรัฐที่อ้างความซื่อสัตย์และความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ต่อระบบการปกครองที่ถูกสร้างขึ้น ในอันที่จะสร้างอำนาจของรัฐที่ศูนย์กลางยังคงอยู่ได้ ความเป็นหนึ่งเดียว ความสงบเรียบร้อย การเชื่อฟังในคำสั่งของรัฐก็จะไม่ถูกท้าทาย แต่ถ้าเกิดความไม่จงรักภักดีต่อรัฐศูนย์กลางขึ้นมา ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นนั้นย่อมคงอยู่ในรัฐนั้นไม่ได้ กลายเป็นความสัมพันธ์ของการขัดขืนที่ไม่ยอมรับอำนาจของศูนย์กลาง ที่เรียกว่า "**กบฏ**" หรือ "**ขบถ**" และต้องถูกปราบปรามลง การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงต้องคงไว้ซึ่งโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐศูนย์กลางที่มีเหนือกว่าส่วนอื่น ๆ จนกระทั่งถึงชุมชนที่เป็นหน่วยย่อยที่สุดคือ "บ้าน" โดยที่บ้านเหล่านี้จะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจเป็นที่ยอมรับในหมู่บ้านเป็นผู้นำอยู่แล้วก็ตาม แต่คนเหล่านี้จะถูกผนวกเข้าไปอยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐอย่างแยบยล ซึ่งภายใต้โครงสร้างอำนาจรัฐดังกล่าวตราบใดที่ชุมชนหมู่บ้านหรือผู้นำท้องถิ่น ยังไม่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจรัฐ ตราบนั้นชุมชนหมู่บ้านเหล่านี้ก็ยังมีอิสระจากรัฐในการที่จะดำเนินการหรือจะกระทำกิจกรรมใด ๆ ตามวัฒนธรรมประเพณีของตนเองได้ ขอเพียงแต่ให้ผู้นำท้องถิ่นเสมือนเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ และตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นจัดการเก็บส่วยทั้งในรูปของผลผลิตและแรงงาน ส่งต่อผู้ปกครอง ตามกำหนดเวลาเท่านั้น (เสน่ห์ จามริก. 2536 : 76) ทั้งที่เดิมนั้นอำนาจของชุมชนท้องถิ่นไม่ได้หมายความว่าเป็นอำนาจซึ่งกฎหมายรองรับ แต่เป็นอำนาจของท้องถิ่นที่ชาวบ้านสร้างขึ้นมานั้น คือ อำนาจที่อาจผ่านพิธีกรรมก็ได้ ซึ่งสามารถบังคับส่วนอื่นในสังคมได้ นับเป็นอำนาจที่ชาวบ้านถือเป็นความชอบธรรมยิ่งกว่าอำนาจของระบบราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2538 : 33)

แต่กระนั้นก็ตามการขยายอำนาจการปกครองของรัฐส่วนกลาง เข้าไปในหมู่บ้านเพื่อการรุกคืบเข้าไปควบคุมการจัดเก็บภาษีและการเกณฑ์แรงงาน หาได้สงบราบเรียบเสมอไป ในหลายพื้นที่ เช่น มณฑลอีสาน เมื่อรัฐบาลกลางประกาศให้คนไทย คนลาวในมณฑลอีสานใช้สัญชาติไทยอยู่ใน

บังคับสยามที่ศูนย์กลาง โดยการขยายอำนาจและขอบข่ายการควบคุมเข้าไปในพื้นที่ ได้เกิดการต่อต้านอำนาจรัฐส่วนกลางของขบถผีบุญ หรือกบฏผู้มีบุญ เมื่อปี พ.ศ.2444 ที่วางแผนการที่จะโค่นล่มผู้ปกครองศักดินาส่วนกลาง โดยพวกผีบุญสมมติตนเองเป็นท้าวธรรมิกราชผู้มีบุญที่จะมาเป็นใหญ่ในโลกนี้ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวลุกขึ้นสู้ด้วยอาวุธของพวกไพร่-ทาส โดยใช้วิธีการทางไสยศาสตร์เรียกร้องผู้คนให้มาสนับสนุนผู้มีบุญซึ่งจะมาโปรดสัตว์ผู้ทุกข์ยาก นับเป็นการปลุกระดมพลังมวลชนพวกไพร่และทาส ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจที่กดขี่ขูดรีดและเอารัดเอาเปรียบประชาชนจนทนไม่ไหว จึงรวมตัวกันลุกขึ้นสู้ของชนชั้นที่ถูกกดขี่ รวมถึงกบฏที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ เช่น กบฏสามโบกในขอนแก่น เมื่อปี พ.ศ.2438 กบฏพญาผาบที่เชียงใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการที่รัฐบาลเข้ามายึดกุมการเก็บภาษี ปฏิเสธการจ่ายภาษีเป็นสิ่งของแทนเงิน และใช้วิธีการรุนแรงในการเก็บภาษี (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. 2539 : 388-389) สิ่งเหล่านี้เป็นการพยายามที่จะสร้างความจริงชุดใหม่อีกชุดหนึ่งขึ้นมาแข่งขัน เพียงแต่ความจริงนั้นยังไม่สามารถทำให้กลายเป็นวาทกรรมอันทรงพลังพอ ที่จะต่อกรกับวาทกรรมหลักได้ แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะนั้นมิได้สะดวกราบรื่นเสมอไป แต่จะมีการสร้างวาทกรรมย่อยหรือวาทกรรมรองขึ้นมาต่อต้านตลอดเวลา ต่อการใช้อำนาจของวาทกรรมหลักเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งก็เป็นแรงผลักดันที่ได้สั่นคลอนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจหรือลดการกดขี่ขูดรีดอย่างโจ่งแจ้งชัดลง แต่หันไปใช้เทคนิควิธีการที่แยบยลแนบเนียนขึ้น ผ่อนผันหรือขยายการผูกมัดให้มีอิสระเพิ่มมากขึ้น เช่น การลดการเข้าเวรราชการจาก 6 เดือน เหลือ 4 เดือนและเหลือ 3 เดือนในเวลาต่อมา หรือการลดเงินที่เสียแทนการเข้าเวรราชการจากปีละ 18 บาท เหลือ 6 บาท เป็นต้น ซึ่งเป็นผลจากการต่อสู้ดิ้นรนการถูกกดขี่เอาเปรียบของไพร่ทาสประกอบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและการเข้ามาของทุนนิยมตะวันตก ทำให้ต้องใช้ประโยชน์จากไพร่ทาสในทางอื่น ที่ไม่ใช่เกิดจากความยินยอมหรือปราณีของชนชั้นปกครองศักดินา เพราะผลที่ติดตามมาของการดื้อแพ่งคือการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงการรวบรวมกำลังเพื่อสร้างพลังและหาอำนาจมาต่อต้านและสนับสนุนการต่อสู้ของตน โดยการเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐส่วนกลางซึ่งมีกำลังที่เหนือกว่าด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ หรือแม้แต่ในเขตหัวเมืองหลายแห่ง เจ้าเมือง กรมการเมืองและขุนนางที่มีอำนาจอยู่ดั้งเดิม ก็มีปฏิกิริยาต่อต้านการขยายอำนาจของข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งแม้ว่ารัฐส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ 5 จะสามารถใช้กำลังเข้าปราบปรามกบฏที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ได้เป็นผลสำเร็จก็ตาม แต่การควบคุมโดยใช้กำลังเข้าปราบปรามเพียงอย่างเดียวนั้น อาจเกิดปัญหาการต่อต้าน หรือการซ่องสุมผู้คนที่คิดต่อต้านขึ้นอีก รัชกาลที่ 5 จึงทรงใช้วิธีการสร้างรัฐชาติให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียว โดยการใช้เครื่องมือที่เป็นระบบการศึกษา ศาสนา และการสร้างประวัติศาสตร์ของชาติไทยขึ้นมา เพื่อการตอกย้ำและผลิตซ้ำอุดมการณ์ สร้างให้เกิดการยอมรับและความจงรักภักดีต่อรัฐ

ศูนย์กลาง หรือองค์พระมหากษัตริย์ รวมทั้งการใช้เทคนิควิธีการเปลี่ยนแปลงอย่างแยบยลค่อยเป็นค่อยไปเพื่อไม่ให้มองเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่กระทำความรุนแรงแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการเคลื่อนไหวในส่วนบนหรือที่รัฐศูนย์กลางนั้น ได้เกิดขบวนการ ร.ศ.103 (พ.ศ.2427) จากกลุ่มขุนนางและเจ้านายที่มีอำนาจอยู่เดิม ได้ร่วมกันเสนอ "คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ.103" ทั้งนี้เพื่อต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ มีคณะรัฐ-มนตรี และมีการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ .2538 :68-69) ที่ถือได้ว่าเป็นความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของกลุ่มข้าราชการ เหมือนเป็นตัวแทนของราษฎรที่จะเข้าสู่ระบบการปกครอง นอกจากนั้นเค้าลางของการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองก็ปรากฏขึ้นอีกในช่วงต้นของรัชกาลที่ 6 ที่ได้มีคณะบุคคลนำโดย ร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) วางแผนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นแบบประชาธิปไตย แต่คณะผู้ก่อการไม่ทันได้ทำการก็ถูกจับกุมเสียก่อน เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2454 เหตุการณ์กรณีกบฏ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) ที่แสดงออกซึ่งความคิดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบเก่าอย่างรุนแรงนั้น เป็นกระแสการร้องเรียนถึงการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของข้าราชการจำนวนมาก ความไม่ยุติธรรมในการใช้กฎหมาย มีการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และฐานะของชนชั้นปกครองตามประเพณีของปัญญาชนคนรุ่นใหม่ นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ ความพยายามที่จะต่อต้านและขัดขืนการใช้อำนาจปกครองของรัฐศูนย์กลางจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการไป ส่วนผลที่ได้รับจะเป็นเช่นไรนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจการช่วงชิงความเป็นเจ้าของแต่ละฝ่ายที่จะสามารถสร้างความจริงชุดใหม่ขึ้นมาแข่งขัน กลายเป็นวาทกรรมหลักขึ้นมาแทนที่วาทกรรมเดิมได้หรือไม่

5. การสร้างระบบความสัมพันธ์แบบราชการ : ข้าราชการคือนาย ประชาชนคือผู้ปฏิบัติตาม

สิ่งที่ปรากฏเป็นระบบความสัมพันธ์ของยุคสมัยนี้ ถูกสร้างขึ้นมาภายใต้อุดมการณ์แห่งความเป็นรัฐชาติ ก็คือความจริงที่ขุนนางและมูลนายที่เคยมีอำนาจอยู่เก่าต้องยอมรับการจัดการปกครองรูปแบบใหม่ ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองสูงสุดกับกลุ่มคนที่มีอำนาจอื่น ๆ ที่ยอมลดทอนอำนาจของตนลงจากการที่เคยได้รับประโยชน์ของการมีไพร่ทาสเป็นกำลังแรงงานและข้ารับใช้เปลี่ยนมาเป็นผลประโยชน์จากการค้าขายผลผลิตหรือการเก็บค่าเช่าที่ดินจากผู้เช่าที่ดินทำกินแทน ซึ่งทำให้ระบบความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาใหม่ในยุคสมัยนี้เป็นจริงขึ้นมาและยังคงอยู่ได้ จากพระ-

ราชหัตถเลขาที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม ร.ศ.114 ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงมีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับภารกิจของรัฐในสมัยแห่งการปฏิรูปการปกครองตามพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 นั้น ประกอบด้วยงานสำคัญ 3 ด้าน คือ การรักษาพระราชอาณาเขต การเก็บรายได้ และการปกครอง ซึ่งหมายถึงการปราบปรามโจรผู้ร้ายและชำระความขัดแย้งระหว่างราษฎรและการทำนุบำรุงอาชีพของราษฎร ซึ่งภารกิจทั้งสามนี้ จุดสำคัญอยู่ที่การปกครอง เพราะเป็นแกนกลางที่จะรักษาทั้งพระราชอาณาเขตและทั้งการบำรุงประโยชน์ในการทำมาหากินของราษฎร อีกทั้งเป็นการรักษาบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อยเพื่อมิให้เกิดการกระทบกระทั่งกับประเทศเจ้าอาณานิคมที่ขนาบอยู่ทั้งทางตะวันตกโอนไปเหนือคือประเทศอังกฤษ และตะวันออกโอนไปทางเหนือคือประเทศฝรั่งเศสด้วย (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ 2.5 ม.2.11) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐชัดเจนว่าการใช้อำนาจปกครองประชาชนและพื้นที่ทั้งประเทศนั้น เพื่อการสร้างรัฐชาติเป็นหลักสำคัญ

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในครั้งนั้น มีกระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกของรัฐที่สำคัญในการเป็นแกนกลางที่มีบทบาทและหน้าที่หลักของการสร้างบูรณาการ ให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวให้แก่รัฐ ด้วยการเข้าไปควบคุมจัดการทั้งการปกครองและการจัดเก็บภาษีในหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่ออุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐ ซึ่งก่อนหน้านี้ประชาชนอยู่กันอย่างที่ไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลกลางที่เข้าไปถึงตัวตำบล หมู่บ้านมากนัก แต่ต่อมาด้วยรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในระบบมณฑลเทศาภิบาล ที่มีการแต่งตั้งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และขุนนางไปเป็นข้าหลวงใหญ่ต่างพระเนตรพระกรรณในการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ต้องนับว่าเป็นการจัดการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดกว่าที่ผ่านมา ให้ผลทางการสร้างเอกภาพและบูรณภาพแห่งดินแดน สร้างให้ไทยกลายเป็นรัฐชาติสมัยใหม่และเปลี่ยนประชาชนจากการเป็นไพร่ทาสมาเป็นพลเมืองของรัฐชาติแทน ตามอุดมการณ์ใหม่ที่แฝงไว้ด้วยเจตจำนงเพื่อการปกครองให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นหลัก กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่สำคัญ ในการปกครองควบคุมประชาชนและพื้นที่ทุกส่วนของพระราชอาณาเขตอันเป็นเป้าหมายหลักของรัฐ ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทย ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากพระมหากษัตริย์ ทั้งในด้านกำลังคน ด้านงบประมาณ ที่สร้างความสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ภูมิภาคต้องมาขึ้นสายการปกครองและบังคับบัญชากับศูนย์กลาง ระบบความสัมพันธ์ตามรูปแบบการใช้อำนาจปกครองที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น จากลักษณะของนายกับไพร่ทาสที่มีอยู่เดิม ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยอุดมการณ์และชุดความรู้ในเรื่องระบบราชการเพื่อการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ และความรู้การสร้างความเป็นพลเมืองที่ประชาชนถูกกำหนดให้กลายเป็นคนไทย มีความเป็นพลเมืองของรัฐมากขึ้น ลักษณะความสัมพันธ์กับผู้ปกครองก็เปลี่ยนแปลงไปจากขุนนาง เจ้านาย มาเป็นข้าราชการ แต่เนื้อแท้ของความ

สัมพันธ์ก็ยังคงมีลักษณะของความเป็นขุนนาง เป็นเจ้าเป็นนายศักดินาและถือยศศักดิ์เหมือนเดิม ไม่แตกต่างจากรูปแบบ ความสัมพันธ์ของนายกับไพร่เมื่อก่อนเท่าใดนัก

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ.2475 ที่ชนชั้นนำใหม่หรือคณะราษฎร ได้ขึ้นมามีอำนาจในการปกครองประเทศ มีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2475 โดยชูธงอุดมการณ์ความเป็นประชาธิปไตย ได้มีการจัดตั้งระบบรัฐสภา จัดให้มีการเลือกตั้ง มีการออกกฎหมายแบบใหม่ตามมา ได้ขยายกิจกรรมและแบบแผนของการปฏิบัติ ตลอดจนมีการจัดสร้างสถาบันใหม่ ๆ มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ฯลฯ เพื่อรองรับจำนวนคน (ฝ่ายตน) ที่เพิ่มขึ้น (วรศักดิ์ มหัทธโนบล และคณะ. 2546 : 77) ซึ่งภาพที่กล่าวอ้างถึงความเป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมหรือความเป็นสังคมฐานันดรศักดิ์แบบเดิมยังคงอยู่เหมือนเดิมหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลถึงประชาชนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นอย่างไรหรือไม่ ระบบความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างรัฐกับผู้นำชุมชนท้องถิ่น กับประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น ที่รัฐส่วนกลางสร้างชุดความรู้ระบบราชการสมัยใหม่ และความรู้การสร้างความเป็นพลเมือง การจัดตั้งผู้นำชุมชนท้องถิ่นขึ้นในยุคสมัยนั้นได้ส่งผลต่อประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ยุคสมัยที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำการปกครองตำบล หมู่บ้าน แต่ถูกสร้างให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นกับรัฐนั้นใครได้รับประโยชน์ในลักษณะใด หรือมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในยุคสมัยนี้ก็ด้วยอุดมการณ์เดียวกันคือการสร้างรัฐชาติ แต่การสร้างให้ท้องถิ่นเป็นตัวแทนรัฐในสมัยนั้นเพื่อการควบคุมคนในท้องถิ่นแทนรัฐแล้วก็ตาม ยังไม่สามารถสร้างความเป็นรัฐชาติให้สำเร็จลงได้ รัฐจึงยังจำเป็นต้องมีข้าราชการให้ใช้อำนาจโดยตรงกับประชาชนด้วย เพื่อที่จะควบคุมทั้งตัวประชาชนและควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควบคุมประชาชนไว้ชั้นหนึ่งแล้ว เพราะรัฐในสมัยนั้นยังไม่ไว้ใจในความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสร้างความเป็นรัฐชาติได้ แม้ว่าจะกระจายอำนาจบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแล้วระดับหนึ่งก็ตาม แต่รัฐก็ยังต้องให้ข้าราชการของรัฐส่วนภูมิภาคเข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย หัวใจสำคัญของระบบความสัมพันธ์ที่เป็นภาคปฏิบัติการนี้ก็คือ เจตจำนงเพื่อที่จะยึดกุมประชาชนไว้ให้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยผ่านระบบราชการ สร้างให้เกิดความมั่นคงของรัฐและนำไปสู่การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ได้ รวมถึงความจริงที่เกิดขึ้นที่ผู้นำทางการบริหารชุมชนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ นานานั้นไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น แต่กลับเข้ามาตักตวง ขัดแย้งและแย่งชิงผลประโยชน์จากอำนาจตามตัวบทกฎหมายและอิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่ เข้าครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นที่บั่นทอนการสร้างความเข้มแข็งของรัฐชาติ

รวมถึงรัฐที่สร้างรูปแบบการปกครองในระบอบอำนาจนิยมที่มาจากการรัฐประหารหลายต่อหลายครั้ง เป็นการแก่งแย่งกันเพื่อเข้ามามีอำนาจของบรรดาผู้มีอำนาจในวงราชการโดยเฉพาะทหาร ซึ่งไม่ได้เป็นการสานต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยเพื่อการปกครองประเทศเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองที่กำหนดให้คำนึงถึงประชาชน แต่กลับมุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐชาติ รัฐไทยในสมัยนั้นจึงเป็นรัฐระบบปิด อำนาจทางการเมืองการปกครองและการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของทหารและข้าราชการชั้นสูงเกือบทั้งหมด เป็นระบบความสัมพันธ์ที่ไม่มีประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้อง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่ได้มีพลังหรือมีความหมายเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศไทยที่เข้มแข็งมาก โดยเฉพาะรัฐบาลเผด็จการทหารในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นรัฐที่ไม่มีความแตกต่างกับรัฐในสมัยโบราณ และยังไม่ทันสมัยในความเป็นประชาธิปไตย แต่มีความเป็น **"รัฐข้าราชการ"** (bureaucratic polity) ที่มีความต่อเนื่องมาที่ประชาชนทั่วไปคือคนชั้นล่างไม่มีส่วนในการกำหนดทิศทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด

แม้แต่ในยุคแห่งโลกทุนนิยมเสรีของโลกาภิวัตน์ข้ามชาติ การล้อมกรอบชุมชนท้องถิ่นด้วยโครงสร้างอำนาจของรัฐที่กำหนดภาคปฏิบัติการทางการปกครองท้องถิ่น ได้เกาะกลุ่มผนึกเหนียวแน่นและกัดกร่อนให้ชุมชนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐที่ศูนย์กลางอย่างแยบยลยิ่งขึ้น โดยนักการเมืองและพรรคการเมืองที่กุมอำนาจรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนทั้งหลายที่อยู่เบื้องหลัง ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำหนดชะตากรรมของตนเองอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ระหว่างรัฐ ซึ่งมีทุนต่างชาติและในชาติสนับสนุน กับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น หรือการรุกรานพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรม โดยมีรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุน เพราะฐานคิดและเจตจำนงของรัฐคืออำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศเป็นของรัฐส่วนกลาง และเชื่อในอำนาจการอ้างเหตุผลว่าจะชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับได้ด้วยกลไกและเทคนิควิธีการต่าง ๆ นานาได้ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การใช้สื่อสารมวลชนบิดเบือนประเด็นปัญหาและข้อเท็จจริง เท่ากับเป็นการใช้อำนาจครอบงำของรัฐ ทุนและโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง

กลไกรัฐทุนนิยมในระบอบประชาธิปไตยดังที่เป็นอยู่ จึงไม่ได้มีความเป็นกลาง แต่มีลักษณะชนชั้นที่ประชาชนถูกปลูกปั้นออกแบบมาให้สังกัดรับใช้สนองประโยชน์ของชนชั้นนายทุนโดยเฉพาะทั้งในเชิงโครงสร้าง สถาบันและแนวคิดรองรับอุดมการณ์ ที่ยังคงโครงสร้างอำนาจรัฐที่สามารถผูกขาดอำนาจจากรัฐราชการได้ การคงแนวทางการพัฒนาประเทศ และคงนโยบายการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุนใหม่ และทุนข้ามชาติ การรับเอาอิทธิพลทางการเมืองจากตะวันตก โดยนำเอา

ระบบการเมืองการปกครองและการค้าขายแบบใหม่มาใช้ ทำให้ผู้นำในฐานะผู้อุปถัมภ์และมีอิทธิพลในท้องถิ่น สามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรใหม่ และทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่สามารถเชื่อมติดต่อระหว่างชุมชนท้องถิ่น กับผู้ปกครองที่เป็นข้าราชการจากส่วนกลาง อำนาจในการต่อรองจึงมีมากขึ้น สำหรับผู้อุปถัมภ์ แต่ปัจจัยใหม่ เช่น การผูกขาดที่ดินของชนชั้นนายทุนใหม่ และการที่ชาวไร่ชาวนาได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการตลาดสมัยใหม่ มีผลในทางทำลาย ความชอบธรรมของผู้อุปถัมภ์แบบประเพณีที่เคยมี (แอนโทนี่ ฮอลล์. 2539 : 32) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างขึ้น ถือได้ว่าเป็นช่องทางที่สำคัญสำหรับผู้อุปถัมภ์ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น ได้มีโอกาสสัมพันธ์กับบุคคลผู้มีอำนาจในทางการเมืองระดับที่สูงกว่าท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพราะกระบวนการเลือกตั้งตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อจำกัดในเรื่องระดับการศึกษา เพศ หรือถิ่นที่อยู่เท่านั้น แต่กลับเน้นความสำคัญของทุนทรัพย์ในการรณรงค์หาเสียง ซึ่งทำให้ผู้มีอิทธิพลทางการเงินในท้องถิ่นไม่เสียเปรียบชนชั้นนำในเมืองหลวงแต่อย่างใด ... กล่าวคือสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เพื่อหวังผลคือชัยชนะในทางการเมือง ก็ย่อมแสวงหาแรงสนับสนุนจากทั้งประชาชนโดยตรง และจากผู้มีอิทธิพลเหนือประชาชนอีกทีหนึ่ง (สมบัติ จันทรวงศ์. 2535 : 124 –126) ระบบธุรกิจการเมืองในปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แทบจะแยกไม่ออกระหว่างนักธุรกิจและนักการเมืองตั้งแต่ในระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เพราะนักธุรกิจกับนักการเมืองกลายเป็นบุคคลคนเดียวกัน การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือมาจากการเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงก็คือ มาจากฐานคะแนนที่มาจากการจัดตั้งของนักธุรกิจซึ่งแปรรูปเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติตามลำดับ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2544 : 76) ระบบความสัมพันธ์ทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสังคมล้วนเกิดจากการใช้อำนาจการปกครองของรัฐศูนย์กลางผ่านภาคปฏิบัติการต่าง ๆ ข้างต้น เพื่อผลประโยชน์แอบแฝงของรัฐหรือผู้ปกครองทั้งสิ้น

ผลของการใช้อำนาจการปกครองผ่านภาคปฏิบัติการทั้งปวง ได้ส่งผลให้ประชาชนดำรงความเป็นประชาชนที่ถูกสร้างให้เป็นพลเมืองแห่งรัฐชาติ ทำให้รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรการค้าขายสินค้าประเภทต่าง ๆ จากประชาชน เป็นความจริงที่สร้างระบบความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างรัฐกับประชาชนให้เปลี่ยนแปลงไปด้วย รัฐหรือชนชั้นปกครองให้ความสำคัญกับราษฎรถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ แต่ก็ยังให้ความสำคัญน้อยกว่าส่วนประกอบอื่น ๆ เพราะเห็นว่าประชาชนยังต้องเป็นผู้ที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองดูแลให้พ้นจากภัยต่าง ๆ โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการปกครอง ซึ่งประชานก็เชื่อเช่นนั้นว่าเป็นความจริง ทั้งนี้ก็เพื่อที่ราษฎรเหล่านั้นจะได้ทำการผลิตได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ซึ่งก็หมายถึงรายได้ในรูปของภาษีอากรที่รัฐจะได้รับและสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐ ประชาชนที่เคยเป็นบ่าวไพร่ จึงถูกทำให้มีความเป็นพลเมืองมากขึ้น เป็นการสร้างอัตลักษณ์ใหม่

ให้กับประชาชนที่ไม่ใช่ไพร่อย่างแต่ก่อน นับตั้งแต่การมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองหมู่บ้านและตำบล คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันของตนเองได้ในเวลาต่อมา แม้เจตจำนงที่แท้จริงนั้นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐหรือผู้ปกครอง ที่ทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของตัวแทนรัฐระดับล่างสุดที่รัฐสร้างขึ้นคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วเอาประโยชน์จากประชาชนในรูปของการจ่ายภาษีอากรก็ตาม

ประชาชนจึงถูกสร้างให้มีความเป็นคนไทยที่กลายเป็นพลเมืองที่ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดความเป็นคนไทย เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เริ่มตั้งแต่การใช้อำนาจการปกครองภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีการปฏิรูประบบกฎหมาย ระบบการปกครอง ระบบวัฒนธรรม การศึกษาและศาสนา ที่สร้างให้เกิดความจริงที่เป็นความชอบธรรมของระบบความสัมพันธ์แบบศักดินาขึ้นมา แต่รัฐศูนย์กลางยังคงรวมศูนย์สร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐอยู่เบื้องหลังของอำนาจทางการปกครองทั้งปวง ด้วยเหตุผลแห่งความมั่นคงของรัฐ ที่กระทำผ่านความเป็นพลเมือง หรือกระทำผ่านความเป็นคนไทย แต่คนไทยในที่นี้มีเป้าหมายเพื่อรัฐนั่นเอง แม้ว่ารูปแบบและลักษณะของการจัดการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม ด้วยรูปแบบของสถาบันและกฎหมายที่ชัดเจน แต่เจตจำนงของรัฐไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปคือ การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อความมั่นคงและการหาประโยชน์จากประชาชนเพื่อการสร้างรัฐชาติ โดยรัฐยังเป็นศูนย์กลางของอำนาจ แต่วิธีการเปลี่ยนแปลงไปโดยการส่งข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐไปจัดการปกครอง ไปมีความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นไปปกครองประชาชนในพื้นที่ในฐานะตัวแทนของพระมหากษัตริย์

กระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองดีของรัฐจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเมื่อประชาชนถูกให้ความสำคัญเพื่อการประกอบธุรกิจการผลิตและการค้าขาย ความคิดของรัฐและชนชั้นผู้ปกครองที่มีต่อประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไป รัฐได้สร้างความรู้เรื่อง "หน้าที่พลเมือง" ให้เกิดขึ้นตามมา ความคิดเรื่อง "ชาติ" "ความรักชาติบ้านเมือง" ได้ถูกปลูกฝังอบรมทั้งทางด้านการให้การศึกษา ในสถานศึกษา ในตำราแบบเรียน หรือในด้านอื่น ๆ เช่น การแสดงพระบรมราโชวาทของพระมหากษัตริย์ในสถานที่ต่าง ๆ ความคิดเรื่องหน้าที่ของพลเมืองเพื่อการเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ ที่ต้องเสียสละทุ่มเททั้งแรงกายและใจ อุทิศชีวิตนี้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและถวายความจงรักภักดีเพื่อองค์พระมหากษัตริย์ให้ชาติบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าและมั่นคง ดังที่ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส (2504 : 91-92) มุ่งสอนให้พลเมืองแต่ละคนหมั่นเพียรทำมาหากิน มีศีลธรรมและมีสุขภาพที่ดี การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรโดยการดึงราษฎรทุกหย่อมหญ้าให้เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ด้วยรูปแบบและลักษณะของประชาชนอย่างที่รัฐต้องการโดยที่มีการใช้อำนาจครอบงำผ่านระบบราชการที่ถูกสร้างขึ้น และได้รับการพัฒนาให้แข็ง

แกร่งขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งก็หมายถึงความเข้มแข็งของรัฐและอำนาจของผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์นั่นเอง ทั้งนี้เพราะนับตั้งแต่ที่ประเทศต้องติดต่อค้าขายหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ทั้งที่อยู่ในสภาพบังคับจำยอมและเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสังคมภายนอก ความเข้มข้นในอุดมการณ์ ที่มีเจตจำนงเพื่อการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐก็บังเกิดความชัดเจนขึ้น และนโยบายด้านการปกครองที่กำหนดลงไปถึงตัวประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นก็มีมากยิ่งขึ้นเช่นกัน จากอดีตที่ชุมชนท้องถิ่นมีการผลิตเพื่อการบริโภค ประชาชนมีความพอเพียงในชีวิตความเป็นอยู่เพื่อกิน เพื่อใช้ ต้องเปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า การส่งออก สร้างรายได้ สร้างมูลค่าให้มากขึ้น มีการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้แก่รัฐในฐานะผู้ปกครองหรือเจ้าของทรัพยากรของประเทศ รัฐจึงต้องมีการวางกฎเกณฑ์กติกา และบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกันของประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐที่ต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

จากการที่ระบบสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากระบบทุนของสังคมภายนอกมากยิ่งขึ้น การค้าการส่งออกมีมูลค่ามากขึ้น แรงงานของราษฎรกลายเป็นสิ่งที่มีค่ามากขึ้นเช่นกัน เกิดการเกณฑ์แรงงานในลักษณะของการขูดรีดส่วนเกิน ซึ่งสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรมในทางเศรษฐกิจให้กับราษฎรรูปแบบใหม่อีก ดังนั้น ประชาชนแม้จะถูกทำให้มีความเป็นพลเมืองของรัฐมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียง "ผู้รับคำสั่ง" หรือ "ผู้ปฏิบัติตาม" แม้แต่ในเรื่องการจัดการบริหารและการหาประโยชน์จากทรัพยากรภายในขอบเขตดินแดนของชุมชนท้องถิ่นตนเองก็ตาม

การสร้างประชาชนให้กลายเป็นพลเมืองดีของรัฐจึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและถูกกระทำโดยผู้ปกครองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (2535 : 321-322) เห็นว่า การปกครองประเทศนั้น วัตถุประสงค์อันสูงสุดอยู่ที่การทำให้ประชาชนในชาติเป็นพลเมืองดีของชาติ เพราะถ้าสามารถทำให้ประชาชนในชาติเป็นพลเมืองดีของชาติได้แล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างก็จะสำเร็จสมกับความปรารถนา ความสุข ความเจริญ ความสงบและความมั่นคงก็จะเกิดขึ้น ทั้งในส่วนบุคคล ครอบครัว สังคมและประเทศชาติ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติย่อมจะเกิดขึ้น และช่วยกันสร้างชาติให้มีความมั่นคงและมีความเจริญ ตลอดจนช่วยกันรักษาชาติ รักษาประเทศให้ดำรงเป็นไทยสืบไป ซึ่งความเห็นดังกล่าวสะท้อนได้ถึงเจตจำนงของผู้ปกครองที่มีต่อประชาชนได้เป็นอย่างดี ว่ามุ่งให้ความสำคัญกับชาติเป็นหลักที่ต้องมีความมั่นคง มีความสงบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและต้องอยู่เหนือหรือมาก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น จากการศึกษาเรื่อง "ชาติไทย-เมืองไทย" ในแบบเรียนประถมศึกษาที่บอกถึงหน้าที่ความเป็นพลเมืองของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2538) พบว่า แบบเรียนให้ภาพเมืองไทยเป็นรัฐที่มีราชการเป็นใหญ่ มีความสงบเรียบร้อยและทิศทางการพัฒนาถูกกำกับและนำโดยราชการ หน้าที่พลเมืองในแบบเรียนเน้นหน้าที่ให้อำนวยความสะดวกแก่

การปกครองของราชการเป็นสำคัญ เช่น การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร์ การแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายถิ่นฐาน และอื่น ๆ ทั้งยังมุ่งไปยังการพัฒนาที่ราษฎรต้องให้ความร่วมมือตามแนวทางที่ "ราชการ" กำหนด ซึ่งทำให้มองเห็นถึงเจตจำนงของการสร้างความเป็นพลเมืองให้แก่ประชาชนที่ผ่านคำสั่งสอนในแบบเรียนของสถานศึกษาระดับชั้นต่าง ๆ ที่มักกำหนดให้ทุกคนประพฤติปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ เพื่อจะได้เป็นกำลังอันแท้จริงของประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นข้าราชการด้วยแล้ว แม้จะมีวินัยข้อบังคับกำหนดอยู่แล้วก็ตาม ย่อมจะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้ดีมากยิ่งกว่าประชาชนธรรมดา เพื่อเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนโดยทั่วไป ให้เกิดความเคารพเลื่อมใสแก่ประชาชนและข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การสร้างความรู้เรื่องพลเมืองดีของประเทศจึงถูกนิยามไว้ที่การให้ความร่วมมือกับรัฐเป็นหลัก การเชื่อฟังและคล้อยตามผู้มีอำนาจหรือชนชั้นปกครอง ไม่ต่อต้านนโยบายของรัฐ แต่จะไม่เชื่อฟังกับใครอื่นก็ได้ที่ไม่ใช่รัฐ

รัฐได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างประชาชนให้เป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ โดยการจัดการศึกษาที่ถูกกำหนดมาจากอำนาจที่เป็นอุดมการณ์ในฐานะที่มีเจตจำนงแห่งรัฐเป็นเช่นไร ย่อมต้องกำหนดลงไปว่าจะสอนวิชาอะไร จะให้ความรู้ในเรื่องใดหรือจะไม่ให้ความรู้ในเรื่องใด และที่สำคัญคือการปลูกฝังอบรมหรือถ่ายทอดลักษณะนิสัย แบบแผนความประพฤติการปฏิบัติตนเพื่อสร้างประชาชนแต่ละคนให้เป็นพลเมืองอย่างที่รัฐต้องการให้เป็นได้อย่างไร กลายเป็นการฝึกอบรมพลเมือง ตามวิชา "หน้าที่พลเมือง" เพื่อง่ายต่อการปกครองและควบคุมของรัฐเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในสมัยนั้นให้ความสำคัญไปที่ความอยู่รอดของรัฐหรือประเทศชาติและระบบรัฐบาล รวมทั้งการสร้างความมั่งคั่งมากกว่าความปลอดภัยและมั่นคงของราษฎร สิทธิพลเมืองและเสรีภาพทางการเมืองของปัจเจกชนยังเป็นเรื่องรอง ๆ (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และอดิศร หมวกพิมาย. 2546 : 100) ลักษณะการปกครองที่กำหนดออกมาเป็นภาคปฏิบัติการทั้งหลายจึงเน้นในสิทธิของรัฐและกลไกของรัฐมากกว่าการให้อำนาจและเสรีภาพแก่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น รัฐที่ศูนย์กลางมีอำนาจสูงสุดเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการบริหารจัดการทั้งประเทศ สร้างระบบความสัมพันธ์ที่ทำให้การปกครองประชาชนในชุมชนท้องถิ่นถูกละเลยและถูกกดขี่เอาเปรียบจากรัฐและข้าราชการ โดยเฉพาะทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่น จากการที่รัฐมีอำนาจเป็นเจ้าของเหนือชีวิตของผู้คน

แม้ว่าภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นแม่แบบในการปกครองประเทศของระบบการเมืองประชาธิปไตย อันเป็นโครงสร้างเบื้องบนของสังคมและสิทธิกับหน้าที่ประชาธิปไตยของพลเมือง (ปรีดี พนมยงค์.2518:309) ซึ่งได้กำหนดสิทธิและผลประโยชน์ของราษฎรทั้งในแง่ส่วนบุคคลและของชุมชนไว้อย่างชัดเจนโดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดพระราชอำนาจและอภิสิทธิ์ของชนชั้นปกครองอย่างแต่ก่อน แต่เป็นความชอบธรรมที่มีการรับรองสิทธิและ

หน้าที่ของประชาชนด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้มีการยกเลิกการเก็บเงินค่าราชการที่เรียกเก็บแทนการไม่ไปเข้าเวรหรือเข้าเดือน ความเป็นพลเมืองของประชาชนในทางนิตินัยจึงปรากฏชัดเจนขึ้น ในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างกับเมื่อก่อนที่ไม่มีการระบุถึงสิทธิและหน้าที่แต่ประการใด ประชาชนจึงมีสิทธิความเป็นพลเมืองของประเทศภายในขอบเขตของกฎหมาย ถูกทำให้รู้สึกและเข้าใจว่าตนเองเป็นเจ้าของประเทศและมีส่วนร่วมในการปกครอง รวมถึงการปกครองตนเอง แต่เนื่องจากรัฐหรือผู้ปกครองไม่ได้มีเจตจำนงเพื่อการให้ประชาชนมีสิทธิความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงและพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เกิดจากการตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอง การใช้สิทธิและเสรีภาพใหม่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในทางพฤตินัยนั้นการแสดงออกของประชาชนต่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่รัฐหรือผู้ปกครองที่เป็นเพียงกลุ่มคนที่มีอำนาจอย่างแท้จริง โดยการใช้อำนาจผ่านสถาบันราชการและข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งไม่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยดังอุดมการณ์ที่อ้างอิงกันเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการยึดอำนาจจากพระ-มหากษัตริย์มาสู่กลุ่มคณะราษฎรที่ไปไม่ถึงประชาชนดังที่กล่าวอ้างไว้ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด จึงไร้อำนาจและความศักดิ์สิทธิ์ให้เกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติแก่ประชาชน แต่กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือของวาทกรรมการปกครองของผู้ปกครองที่อ้างอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่ขัดแย้งและแย่งชิงกันเข้ามามีอำนาจมากกว่าอย่างอื่น

การปกครองประเทศที่ยึดหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้จะได้สร้างให้เกิดลักษณะความสัมพันธ์ที่มีการยอมรับความเป็นพลเมืองของประชาชนมากขึ้น โดยการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกิดเป็นสิทธิของพลเมืองขึ้น แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงการปรากฏขึ้นตามตัวอักษรหนังสือ ที่ประชาชนก็ยังเป็นชนชั้นล่างสุด ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความคิดใหม่ทางการปกครองระดับประเทศ รวมถึงการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเลย สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงแห่งรัฐที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง การกำหนดนโยบายเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ถูกกำหนดมาจากผู้มีอำนาจหรือชนชั้นปกครองจากผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญ เป็นการกำหนดทางเดียว ที่ขาดการเตรียมความพร้อมทำให้มีแต่ความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งที่ก่อให้เกิดปัญหาและไม่เป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริงมาตลอดต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังประชาชนและชุมชนท้องถิ่น กลายเป็นการนำไปสู่การปกครองและการครอบครองของอำนาจส่วนกลาง รวมทั้งการฉกฉวยประโยชน์ในเรื่องทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความขัดแย้งจากการแย่งชิงในเรื่องการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น เพราะฐานคิดที่มองว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของชาติ ประชาชนไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

บทที่ 7
การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผดุงอำนาจรัฐส่วนกลาง

วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยของการสร้างรัฐชาติ นอกจากการสร้างภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันการปกครองสูงสุด สถาบันราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และสถาบันการศึกษา รวมทั้งภาคปฏิบัติการที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา และการสร้างระบบความสัมพันธ์ในแบบของราชการขึ้นมาแล้ว แต่การสร้างรัฐชาติไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ และการที่จะผดุงอำนาจรัฐส่วนกลางให้คงอยู่ได้ต่อไปก็ยิ่งไม่ใช่เรื่องง่าย ลำพังการใช้เพียงภาคปฏิบัติการที่อยู่เบื้องบน ไม่ลงไปกระทำถึงตัวประชาชนและพื้นที่ล่างสุดนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้อุดมการณ์นี้สำเร็จลงได้ รัฐจึงได้มีการสร้างภาคปฏิบัติการของวาทกรรมของการสร้างรัฐชาติและการผดุงอำนาจรัฐส่วนกลางไว้ที่เป็นสถาบันเพื่อการปกครองชุมชนท้องถิ่นที่เป็น ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งทำให้รัฐสามารถใช้อำนาจการปกครองเข้าไปได้ถึงตัวประชาชนในระดับล่างสุดได้โดยตรง โดยการใช้อำนาจผ่านสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำเสนอในบทนี้จึงต้องการจะชี้ให้เห็นว่า เมื่อมีการอ้างเรื่องการปกครองท้องที่และการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดตั้งสถาบันเพื่อการปกครองขึ้นในพื้นที่นั้น คือพื้นฐานความต้องการสำคัญในอันที่จะเข้าไปปกครองและครอบครองประชาชนเพื่อให้ประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเข้ามาอยู่ในอาณัติของรัฐให้ได้ คือถ้ารัฐไม่ทำตรงนี้ รัฐก็ไม่สามารถปกครองและครอบครองประชาชนและพื้นที่ได้ เพราะประชาชนไม่เชื่อหรือไม่ยอมรับการใช้อำนาจของรัฐรูปแบบเดิมและไม่สอดคล้องตอบสนองกับอุดมการณ์ของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วด้วย ผู้วิจัยจึงต้องการจะเผยให้เห็นถึงความแยบยลของการสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นมาให้เป็นกลไกและแขนขาของรัฐที่มาบังคับใช้กฎหมาย สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เดียวกันให้มีผลครอบคลุมไปได้ทั่วทุกพื้นที่และตัวคน รวมทั้งเมื่อรัฐสามารถสร้างสถาบันเหล่านี้ให้กลายเป็นจริงได้แล้ว รัฐยังต้องมีกระบวนการตรึงและตอกย้ำความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจดึงทุกภาคส่วนทั้งตัวคนและพื้นที่ให้เข้ามารวมอยู่เป็นรัฐ-ชาติได้ต่อไป

1. การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : เครื่องมือการดึงและควบคุมคนในระดับหมู่บ้าน ตำบล

การสร้างความเป็นรัฐราชการ ในระยะแรกของการจัดการปกครอง รัฐที่ศูนย์กลางได้ใช้อำนาจลงไปสู่ท้องที่ภูมิภาคนั้นจะจบลงหรือสิ้นสุดแค่ที่อำเภอ ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปจนถึงนายอำเภอ เป็นแขนขาของรัฐที่เป็นข้าราชการลงไปได้ถึงสุดท้ายแค่นั้น การสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาก็เพื่อที่จะเชื่อมต่อลงไปให้ถึงยังประชาชนและพื้นที่ล่างสุดคือตำบล หมู่บ้าน ซึ่งก็ได้แค่เชื่อมเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นผู้นำตามธรรมชาติที่มีอยู่เดิมแล้ว แล้วจึงถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ให้กับรัฐ โดยการสวมหมวกให้มีตำแหน่งครอบความเป็นผู้นำของชาวบ้านไว้ ให้มาอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการที่อำเภอคือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐเป็นหลัก

ลำดับชั้นการใช้อำนาจของรัฐที่สัมผัสติดกับประชาชนผ่านสถาบันการปกครอง ที่มีลำดับล่างสุดคือ สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกสร้างขึ้นนี้เป็นไปตามเจตจำนงของการขยายอำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง ไปให้ถึงยังประชาชนและพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เป็นการสร้างเครือข่ายสายใยของสถาบันราชการส่วนกลางที่ทอดต่อไปยังภูมิภาค และเชื่อมถึงตัวประชาชน ด้วยอำนาจของความรู้ที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจการปกครองเข้าครอบงำประชาชน ที่อ้างให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประชาชนต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองดูแลในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน และประชาชนไม่สามารถจะอยู่กันได้เพียงลำพังอิสระโดยปราศจากผู้ปกครองที่จะเป็นผู้นำประชาชนในการปกป้องคุ้มครองให้ทุกคนอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข เป็นผู้ที่เชื่อมต่อกับภายนอกโดยเฉพาะทางราชการ เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่พื้นที่ จนประชาชนเองมีความรู้สึกนึกคิดอย่างไม่รู้สึกตัวว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสิ่งจำเป็นต้องมี มีความเชื่อถือและยอมรับการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าดีอยู่แล้ว ที่มาสร้างความปลอดภัยให้แก่ลูกบ้าน

ความเป็นสถาบันการปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ถูกทำให้กลายเป็นระบอบความจริงว่าการปกครองในรูปของกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้เป็นสิ่งที่ดี มีความเหมาะสม คือประชาชนถูกสร้างให้เชื่อเช่นนั้นแล้ว ด้วยตัวกฎเกณฑ์ กติกาและระบบความสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการคัดเลือกให้ได้มาของกำนัน ผู้-ใหญ่บ้าน กฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับชาวบ้านที่มาร้องทุกข์ ร้องเรียน การดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน เป็นความสัมพันธ์ที่บอกว่าเมื่อมีโจรผู้ร้ายมาลักขโมยวัวควายของชาวบ้าน ความจริงที่ต้องเกิดขึ้นหรือสิ่งที่อยู่

ในหัวใจของชาวบ้านที่ต้องคิดถึงโดยอัตโนมัติ คือต้องไปแจ้งแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อไปบอกกำนัน ผู้-ใหญ่บ้านแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องไปติดตามให้ นี่คือความจริงที่ถูกสร้างขึ้นจนกลายเป็นระบอบความจริงของการปกครองที่เกิดขึ้นมาในระดับตำบล หมู่บ้าน

ความรู้ที่อยู่เบื้องหลังและรองรับความจริงในการทำหน้าที่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ คือ ความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีสายการบังคับบัญชาทอดยาวตั้งแต่จังหวัด อำเภอลงไปจนถึงตำบล หมู่บ้านที่สร้างความเป็นตัวแทนของรัฐ ความเป็นกลไกของรัฐ หรือความเป็นคนของรัฐ ที่จะต้องมาดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตามเขตพื้นที่ที่ถูกแบ่งออกแล้วเป็นตำบล หมู่บ้าน ก็เพื่อให้ตัวแทนรัฐที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทำหน้าที่สอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึง ตามการแบ่งเขตที่แน่นอนชัดเจน เพราะความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการที่เป็นเหตุผลอ้างว่ารัฐไม่สามารถให้การดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพียงพอ หากไม่จัดตั้งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ขึ้นมา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นทางการและมีระเบียบแบบแผนรองรับด้วยความตั้งใจ เมื่อครั้งที่รัชกาลที่ 5 เสด็จไปพักผ่อนพระราชอิริยาบถที่เกาะสีชัง เมืองชลบุรี เมื่อปี ร.ศ.111 (พ.ศ.2435) และทรงรับสั่งถึงหลักที่ใช้ในการปกครองตำบล หมู่บ้านแต่โบราณที่มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันแขวง ตามบ้านนอกหรือหัวเมืองซึ่งมีการจัดอยู่บ้างแล้วบางเมือง โดยการกำหนดให้หลาย ๆ เจ้าบ้าน ที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มหนึ่ง ๆ เข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่า **"หมู่บ้าน"** แล้วให้มี **"ผู้ใหญ่บ้าน"** ปกครองคนหนึ่ง หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น **"ตำบล"** ให้มี **"กำนัน"** เป็นหัวหน้าตำบล โดยความคิดของการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ในครั้งนี้ ได้พยายามจัดให้ละม้ายคล้ายคลึงกับของเก่าเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่าและได้รับการยอมรับง่ายกว่า เพราะราษฎรและคนชั้นเก่า ๆ จะคุ้นเคยเข้าใจได้ทันที ทำให้สะดวกแก่การปกครอง

ดังนั้น หัวใจสำคัญของการจัดตั้งหรือการสร้างสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาให้เป็นผู้นำหรือหัวหน้าแล้วลูกบ้านก็เชื่อเช่นนั้นแล้วว่าเป็นความจริง ก็เท่ากับเป็นการไปดึงและควบคุมประชาชนในตำบล หมู่บ้านให้เข้ามาเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐที่รัฐสามารถยึดคุมพื้นที่และประชาชนไว้ได้ เพราะประเด็นสำคัญคือการสร้างรัฐชาติให้เกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องผดุงอำนาจรัฐส่วนกลางให้คงอยู่ได้ เป็นการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงถูกใช้ให้ทำหน้าที่นี้ ภาพของรัฐที่มีความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่จึงจะเกิดขึ้นและยังคงอยู่ได้

1.1 การทำให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้เลือกผู้ปกครองของตนเอง

การทดลองจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางปะอิน มีการสร้างเทคนิควิธีการและขั้นตอนขึ้นมาด้วยโดยขั้นต้นเป็นการทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป โดยเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้านแล้วก็ให้มารวมกัน และขอให้เลือกกันในหมู่ของชาวบ้านที่มาประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยปล่อยให้ชาวบ้านได้ตรึกตรอง ปรึกษาหารือกัน จนในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยเสียงส่วนมากว่า ใครในพวกของชาวบ้านที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้เลือกสรรบุคคลที่มีคุณงามความดีเป็นที่นิยมของราษฎร ยกกันขึ้นมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นการอ้างความเป็นตัวแทนปกครองกันเอง เมื่อเลือกได้แล้วให้นายอำเภอพาเข้าไปขอรับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

ส่วนกระบวนการสถาปนากำนันนั้น เมื่อจัดตั้งเป็นหมู่บ้านแล้วเลือกผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลได้แล้ว ก็ให้ไปประชุมที่ศาลาวัด พร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในหมู่ของผู้ใหญ่บ้านเองว่าใครควรจะได้รับเลือกยกให้เป็นหัวหน้าว่าการตำบลคือ กำนันตำบลนั้น คือให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเดียวกันเลือกกันเอง ให้นายอำเภอเป็นประธาน เมื่อเลือกได้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ออกหมายตั้งเช่นเดียวกัน

การทำให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองมีอำนาจในการเป็นผู้เลือกผู้ปกครองตำบล หมู่บ้านของตนเอง เป็นการสร้างความรู้สึกให้กับประชาชนว่า ผู้นำที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้เป็นของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของ หัวใจสำคัญคือการที่รัฐได้ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของที่กลายมาเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนกับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเหล่านี้ คือการสร้างวาทกรรมที่มีอำนาจรัฐมากำกับอยู่เบื้องหลังใช้ให้ภาคปฏิบัติการนี้ได้ทำหน้าที่สนองเจตจำนงของรัฐ

เทคนิควิธีการเลือกผู้นำของหมู่บ้าน ตำบลที่เป็นตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ถูกเรียกว่า "การเลือกตั้ง" อย่างเช่นในปัจจุบันและก็ไม่มีระบุไว้ในกฎหมายด้วย แม้จะมีวิธีการดำเนินงานที่เป็นการเลือกตั้งก็ตาม ซึ่งมองเห็นได้ถึงเจตจำนงของผู้มีอำนาจกำหนดในครั้งนั้นว่ามีความประสงค์แต่เบื้องต้นแล้ว ที่จะสร้างตัวแทนของรัฐขึ้นในพื้นที่เล็ก ๆ ล่างสุดจากคนในพื้นที่นั่นเอง แต่แยบยลกว่านั้นคือการให้สิทธิชาวบ้านด้วยกันเองเป็นผู้เลือกสรรและคัดกรองให้ได้ผู้ปกครองของตนเอง วิธีการได้มาซึ่งผู้นำชุมชนในสมัยดั้งเดิมที่ชาวบ้านสามารถตกลงกันได้ ว่าจะยอมรับให้ใครเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นวิธีการของชุมชนเพื่อให้ได้ผู้นำตามธรรมชาติ อันเป็นบุคคลที่มีลักษณะของความเป็นผู้นำสูง เป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเสีย

สละ เป็นทั้งที่พึ่งและเป็นผู้นำของชาวบ้านได้ เพราะเป็นการได้มาซึ่งผู้นำตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ขณะนั้น บางพื้นที่ที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมผู้นำอาจจะมีลักษณะของความเป็นนักเลงนักปราบ ผู้นำในสมัยก่อนจึงยังคงถูกกล่าวขวัญและพูดถึงเกียรติประวัติ และคุณงามความดีมาจนถึงยุคปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นยังมีวิธีการที่สอดแทรกในการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดูน่าเชื่อถือ มีความขลังหรือศักดิ์สิทธิ์คือ การอาราธนาพระภิกษุสงฆ์ในวัดนั้นให้มาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกแล้วก็นิมนต์ให้พระสวดชยันโตให้พรอีกด้วยและเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการสรรหาผู้นำหมู่บ้าน ตำบลแล้ว จากนั้นรัฐก็เริ่มมีกระบวนการสร้างให้เป็นคนของรัฐ ตั้งแต่การออกหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมืองที่ประกาศรับรองในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เท่ากับการออกหนังสือราชการที่แฝงไว้ด้วยการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรูปแบบที่มีระเบียบกฎหมายบัญญัติไว้ได้ทันทีในนามของรัฐ เป็นการสร้างผู้นำที่ชาวบ้านเลือกให้มีฐานะและตำแหน่งอย่างเป็นทางการ

1.2 การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมือนหนึ่งในฐานะเจ้าหน้าที่ตัวแทนรัฐ

เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นคนที่เป็นแขนขาของรัฐ จึงมองสิ่งที่อยู่เบื้องหลังกฎระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่หรือการสั่งการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติในฐานะหัวหน้าและผู้ปกครองประชาชน ว่าออกมาเพื่อการบังคับใช้กฎหมายไปจัดระเบียบประชาชนที่เป็นลูกบ้านของตน ทั้ง ๆ ที่เดิมนั้นโดยธรรมชาติแล้วชุมชนแต่ละแห่งล้วนมีกฎเกณฑ์การใช้ชีวิตและอยู่อาศัยร่วมกัน การแก้ไขปัญหาการทำมาหากินของตนเองอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งปันทรัพยากรน้ำ พื้นดินทำกิน การลักขโมยวัวควาย การทะเลาะวิวาท การทำงานบุญประเพณี แต่ขณะนี้เมื่อรัฐมีอุดมการณ์เพื่อการสร้างรัฐชาติ รัฐกำลังจะสร้างความเป็นมวลชนพวกเดียวกันตามแบบพิมพ์และให้ทุกคนมาอยู่ภายใต้กฎอันเดียวกัน โดยการใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นเครื่องมือ ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ขึ้นครั้งแรกนั้น ผู้ใหญ่บ้าน กำนันเองก็ยังไม่ทราบว่าตนเองต้องมีหน้าที่จะต้องทำอะไรบ้าง และจะได้ประโยชน์ตอบแทนอะไรบ้าง หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็ง วิรยศิริ) ผู้ที่รับคำสั่งให้ไปดำเนินการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นในครั้งนั้น ได้จดบันทึกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน แต่ย่อ ๆ ว่า

1.) รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่

2.) ป้องกันการโจรกรรมผู้ร้าย

3.) ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนัน เปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ เว้นแต่ (1) ไม่ยอมตกลงกัน (2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่นกับความปล้นฆ่ากัน ฟันกันมีบาดแผลถึงสาหัส

จึงเห็นได้ว่า เมื่อแรกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ประชาชนที่ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองก็ยังไม่รู้หน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองเลย หรือแม้แต่ผู้ที่ไปดำเนินการจัดตั้งก็ยังไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ระเบียบแบบแผนอย่างเป็นทางการ แต่เข้าใจตามพระราชประสงค์ที่ทรงริเริ่มการให้เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้น เพราะหากตั้งขึ้นมาแล้วปล่อยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีกฎไม่มีระเบียบอย่างที่กำหนดไว้เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่างคนต่างทำอยู่แล้ว ความเป็นรัฐชาติก็เกิดขึ้นไม่ได้ รูปแบบการปกครองตำบล หมู่บ้านแบบใหม่นี้ ที่ถูกกำหนดมาจากเบื้องบนทั้งหมด ประชาชนมีหน้าที่อย่างเดียวคือเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐหรือผู้ปกครองที่เชื่อมผ่านมาทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็เพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองที่ให้ความสำคัญกับความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐที่ศูนย์กลางเหนือสิ่งอื่นใด

ต่อมาจึงได้มีการกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นทางการในการปกครองตำบล หมู่บ้านโดยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปรากฏไว้ในกฎหมายเดียวกัน แต่ให้มีอำนาจบังคับใช้กับทุกคนว่าเมื่อใครก็ตามที่มีฐานะตำแหน่งแห่งที่ให้เป็นผู้ดูแลตำบล หมู่บ้านแล้ว ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้าง นี่คือระบอบความจริงที่สร้างให้ประชาชนเชื่อถือในรูปของระเบียบ กฎหมาย ในรูปของความรู้การบริหารจัดการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่ในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุข วัวควายใครหาย ต้องไปติดตาม เกิดโรคภัยร้ายแรงระบาด หรือมีเหตุแปลกปลอมใด ๆ ขึ้นในพื้นที่ ล้วนเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น คนก็เชื่อเช่นนั้นว่าเวลามีอะไรทุกข์ร้อนต้องไปบอกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนกลายเป็นระบอบความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาเช่นนั้น กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้นั้นจึงเป็นเรื่องการตรวจตรารักษาความเป็นปกติเรียบร้อยในตำบลหมู่บ้านเป็นหลัก คือการที่จะคอยว่ากล่าวลูกบ้านให้ประพฤติตามระเบียบ กฎหมาย การป้องกันภยันตรายและรักษาความสุขสงบของลูกบ้าน การรับข้อราชการมาประกาศแก่ลูกบ้าน การจัดการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย เช่น การตรวจนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการปกครองตำบล การเอาตัวผู้ละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองส่งกรมการอำเภอ การบอกเหตุโจรผู้ร้าย และรายงานทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลกประหลาดในตำบล การจัดการตามหมายค้น หรือให้ยึดทรัพย์สิน การรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ การเป็นผู้รักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐในตำบล การนำราษฎรมาเสียภาษีแก่กรมการอำเภอ รวมถึงการให้อำนาจแก่กำนันเปรียบเทียบความแพ่ง ที่มีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไหมไม่มากซึ่งไม่ใช่อาญาแผ่นดินได้ในกรณีที่คู่พิพาทยินยอม รัฐได้ใช้ให้ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ทำหน้าที่ตามฐานะและตำแหน่ง ซึ่งเป็น

การใช้อำนาจแทนรัฐกับประชาชนในพื้นที่ล่างสุดจนกลายเป็นเรื่องปกติที่เป็นความจริงในความรู้สึกนึกคิดของประชาชน เท่ากับรัฐสามารถครอบงำประชาชนได้สำเร็จแล้ว

แม้แต่การทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่กระทำต่อลูกบ้านของตนก็เช่นกัน รัฐได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานไว้เป็นหน้าที่เฉพาะของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน คือการช่วยป้องกันความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้านโดยเต็มกำลังและความสามารถ ลูกบ้านคนใดประพฤติชั่ว ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าหากยังไม่ฟังก็ให้จับตัวส่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเอาเป็นธุระในการตรวจตราคนจรและเหตุร้าย ซึ่งหากสงสัยว่าจะเป็นการผิดกฎหมายต้องรีบจัดการแจ้งกำนันให้ทราบ ในกรณีที่เกิดโจรผู้ร้ายหรือไฟไหม้หมู่บ้านที่ตนปกครองหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นหัวหน้าเรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้ติดตามจับกุมโจรผู้ร้ายและช่วยกันดับไฟโดยเต็มกำลัง ทั้งนี้ในยามปกติผู้ใหญ่บ้านต้องซักซ้อมลูกบ้านไว้ให้ดี เพื่อจะได้ใช้ปราบปรามเหตุร้ายได้ทันท่วงที รวมทั้งการปฏิบัติงานตามหมายสั่งราชการ เช่น หมายให้จับกุมบุคคล หมายให้ค้นหรือให้ยึดและการทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสำมะโนครัวประจำหมู่บ้าน นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ใหญ่-บ้านไว้กว้างขวางมาก เช่น ในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรือโจรผู้ร้าย ผู้ใหญ่บ้านตีสัญญาณเรียกลูกบ้าน หากลูกบ้านคนใดขัดขืนไม่มาช่วยตามสัญญาณ ลูกบ้านคนนั้นจะมีความผิดและจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบังคับบัญชาตามหน้าที่อย่างอื่น และลูกบ้านคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือล่อลวงอำพรางผู้ใหญ่บ้านด้วยประการใด ๆ ก็มีโทษถึงจำคุกด้วย นี่คือของจริงที่มีผลเกิดขึ้นเป็นความจริงต่อประชาชน

รัฐได้สวมความเป็นข้าราชการให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยการกำหนดให้มีเครื่องแบบ มีขีดเครื่องหมายบอกตำแหน่ง และมีระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ตามแบบอย่างของทางราชการ ซึ่งเป็นการสร้างระบอบความจริงของรัฐที่มีต่อการทำหน้าที่ของภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ประชาชนที่เป็นลูกบ้านเชื่อถือและให้การยอมรับในความเป็นสถาบันนี้ ซึ่งผลที่เกิดตามมาคือความเป็นประชาชนและพื้นที่ในรูปแบบอย่างที่รัฐต้องการ

1.3 การทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เชื่อว่ากำลังทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศ

ความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของรัฐที่ได้ทำคุณประโยชน์ให้กับชาติบ้านเมืองหรือแผ่นดิน กำลังรับใช้หลวง รับภาระอันยิ่งใหญ่ต่อประเทศชาติ โดยดูจากความเป็นสถาบันที่ได้ทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และประชาชนก็เชื่ออย่างนั้น รวมทั้งตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ก็เชื่ออย่างนั้นว่าตนเองกำลังทำเพื่อรัฐส่วนกลาง ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ต้องจับโจรผู้ร้ายต้องอดหลับอดนอนไปติดตามโจรที่ลักขโมยวัวควาย ต้องเสียสละเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว สิ่งเหล่านี้ในสมัยก่อนกระทำผ่านกฎเกณฑ์ที่เป็นผลประโยชน์ค่าตอบแทนที่รัฐจัดให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นรูปแบบของการได้รับส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียม หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรบางอย่าง เช่น ส่วนลดค่านา คือเงินหลวงที่เก็บค่านาได้เท่าใดในแขวงนี้แล้ว สิบชักหนึ่ง แล้วนำหนึ่งส่วนนี้มาแบ่งออกเป็นส่วนเล็กอีกสิบส่วน โดย 3 ส่วนเป็นของกำนัน นอกจากนั้นยังได้ส่วนแบ่งจากภาษีไม้ไผ่ ค่ากฎหมายตราสิน ค่าอายัด และค่าเหยียบย่ำที่นาของราษฎร คือราษฎรจะจองที่ป่าเอามาเป็นที่นาของตนต้องเชิญกำนันไปเหยียบย่ำเป็นพยาน ค่าเหยียบย่ำที่นานี้กำนันจะได้ตำบลละ 1 บาท 32 อัฐ ซึ่งผลประโยชน์ที่จัดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหล่านี้เป็นของเดิมที่มีอยู่ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็พอใจยอมรับเช่นนั้นอยู่แล้ว

ต่อมาจึงมีการกำหนดเป็นเงินค่าตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ใช่เงินเดือน โดยรับจากเงินงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยที่ส่วนกลาง ซึ่งได้มีการปรับเพิ่มตามห้วงเวลาและผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐหรือผู้ปกครองในแต่ละยุคสมัยเรื่อยมา แม้ว่าจะมีจำนวนเพียงน้อยนิด แต่มีความหมายในลักษณะของการรับเงินเดือนของหลวง ซึ่งเงินเดือนของหลวงก็คือนัยยะความเป็นคนของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องทำหน้าที่ตรงนี้ให้รัฐ โดยที่ไม่ได้มองในเชิงของผลประโยชน์หรือธุรกิจความคุ้มค่ากับภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับ หากแต่มองในเชิงของอุดมการณ์ที่สนองต่อการทำงานให้หลวง ต่อประเทศ-ชาติหรืออุดมการณ์ของชาติ รวมถึงคุณค่าที่ได้จากการได้แต่งเครื่องแบบ มีเครื่องหมายชั้นยศบนบ่า การได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สวัสดิการ อภิสิทธิ์ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่มองไม่เห็นเป็นตัวเงินแต่กลับมีความสำคัญในเชิงนามธรรมความรู้สึกคือเกียรติยศ ศักดิ์ศรี การได้รับเกียรติความยอมรับ ยกย่องนับหน้าถือตาในสังคมชุมชนนั้น ซึ่งล้วนเป็นกฎเกณฑ์ที่นำมาปิดบังตาเพื่อหลอกใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ทำงานแก่รัฐ

นอกจากนั้นชุดความรู้การปกครองตำบล หมู่บ้าน ที่เป็นการใช้อำนาจแทรกถึงรากหญ้ายังเกิดขึ้นด้วยอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เคยใช้กำลังแรงงานคนจากระบบไพร่-ทาสให้เปลี่ยนแปลงไป แต่รัฐยังคงต้องการภาษีจากการทำมาหากินของประชาชนเหมือนเดิมและมากยิ่งขึ้นเพื่อการสร้างความเข้มแข็งของรัฐชาติ ประชาชนที่เคยเป็นไพร่-ทาสอยู่ในการควบคุมดูแลของมูลนายและนายทาส จึงต้องถูกจัดการโดยการดูแลอย่างเป็นระเบียบของผู้ปกครองชุดใหม่ คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยระบบการปกครองชุดใหม่ที่เรียกว่า **"การปกครองท้องที่"** ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ได้เกิดขึ้นด้วยเจตนาบริสุทธิ์เพื่อให้ประชาชนได้รับอิสระจากมูลนายและนายทาส แต่เพื่อการสร้างปริมาณมูลค่าภาษีแก่รัฐ

จากการทำงานได้อย่างเป็นปกติสุขด้วยอำนาจการปกครองตำบลหมู่บ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยิ่งประชาชนกระจายกันไปทำงานได้ผลผลิตมากขึ้นเท่าไร ภาษีที่เก็บได้ก็ยิ่งเข้าสู่รัฐมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เป็นการเข้าสู่ระบบภาษีตามที่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายประมวลรัษฎากรซึ่งระบุถึงการใช้อำนาจที่ชอบธรรมเช่นนั้นแล้ว

แต่สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของการจัดการปกครองในลักษณะของตำบล หมู่บ้าน โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นรูปแบบการปกครองท้องที่ซึ่งห่างไกลและไม่เจริญ เนื่องด้วยรัฐส่วนกลางยังไม่พร้อมในแง่ของกำลังคนและงบประมาณที่จะใช้อำนาจจัดการปกครองลงไปถึงในท้องที่เหล่านี้ และการปกครองรูปแบบนี้รัฐจะประหยัดทั้งเงินและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ไม่ต้องแต่งตั้งข้าราชการลงไปปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องก่อสร้างอาคารที่ทำการ แต่ใช้บ้านที่พักอาศัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นที่ทำการ แม้การปกครองท้องที่ตำบล หมู่บ้าน จะเป็นรูปแบบที่เล็กที่สุด และด้อยความเจริญที่สุด แต่เพื่อให้เกิดการปกครองที่เป็นประโยชน์ เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีผลดีต่อการปกครองของรัฐที่ใช้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำการทำนุบำรุงท้องที่ ซึ่งต่อมายังได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับเก่าแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช พ.ศ.2457 ที่ยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุผลว่า *"วิธีปกครองพระราชอาณาจักรได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้"*

จึงทำให้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว ระบบการปกครองท้องที่ โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมือนหนึ่งเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกอันหนึ่ง เพียงแต่เป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ยังไม่มีรูปแบบเป็นทางการของระบบราชการ ดังความมุ่งหมายของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (อ้างในจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2506 : 226 ; ท่านผู้หญิงวรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยาและศิรินันท์ บุญศิริ. 2545 : 73) ที่ว่า

> *ความมุ่งหมายในการปกครองตำบลนี้จะให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และ* ***เป็นหูเป็นตาของรัฐบาล*** *ที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไป ตลอดจน* ***ช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดิน*** *ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่ที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้...*

ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกสถาปนาขึ้นมาเป็นของจริงในฐานะที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้าของราษฎรในระดับตำบล หมู่บ้าน(มาตรา 27 และ 28 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457) และเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน ด้วยเจตจำนงให้ทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และในขณะเดียวกันสิ่งที่แอบแฝงอยู่คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ถูกสร้างให้เป็นตัวแทนของรัฐคอยประสานงานช่วยเหลือการบริหารราชการของหน่วยการปกครองชั้นอำเภอและเมืองให้ได้รับความสำเร็จ เป็นการเชื่อมต่ออำนาจรัฐลงไปถึงยังประชาชนสมดังพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ซึ่งทำให้มองเห็นถึงเจตจำนงของรัฐที่ต้องการให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในรัฐชาติ โดยการใช้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคอยเป็นหูเป็นตาของรัฐ ที่จะสอดส่องดูแลไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และที่สำคัญคือต้องไม่ลืมที่จะช่วยนำเก็บภาษีอากรเพื่อเป็นรายได้เข้ารัฐที่อ้างว่าเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม นอกจากนั้นเจตจำนงของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการจัดการปกครองในรูปแบบของตำบล หมู่บ้าน เห็นได้จากการจัดประชุมสมุหเทศาภิบาลพร้อมกันเป็นครั้งแรกที่กระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประชุมปรึกษาเรื่องการจัดการทำนุบำรุงราชการหัวเมืองให้สำเร็จตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ให้เกิดผลดีแก่พระราชอาณาจักร นอกจากนั้นระเบียบเรื่องที่จะปรึกษากันหรือวาระการประชุมเรื่องแรกที่กำหนดไว้นั้นคือเรื่อง "การปกครองท้องที่" ว่าด้วยการจัดการหมู่บ้าน ตำบล ตลอดจนแขวง ซึ่งสะท้อนให้มองเห็นถึงการให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกของรัฐหรือผู้ปกครองที่มีต่อเรื่องการจัดการปกครองในระดับตำบลหมู่บ้านก่อนเรื่องอื่น ๆ เพราะมีความสำคัญและจำเป็นที่จะทำให้อุดมการณ์สร้างรัฐชาติสมัยใหม่กลายเป็นความจริงขึ้นมา รวมทั้งเพื่อการผดุงอำนาจของรัฐส่วนกลางให้คงอยู่ได้

สำหรับผลสำเร็จอันเป็นความจริงที่เห็นประจักษ์ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศ จากการจัดการปกครองท้องที่ โดยการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นนั้น จากบันทึกที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นิพนธ์ไว้เมื่อคราวไปตรวจเยี่ยมพระสงฆ์และราษฎรชาวบ้านตำบลเกาะหลัก เมืองประจวบคีรีขันธ์ ได้ความว่า *"ตั้งแต่จัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว มีการตรวจตรา โจรผู้ร้ายสงบราบคาบ โค กระบือ ปล่อยได้ มีความสุขสำราญขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ซึ่งเป็นไปดังเจตจำนงที่วางไว้แต่เบื้องต้นแล้ว"* จึงเห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในเขตตำบล หมู่บ้าน ให้คอยเป็นหูเป็นตานั้นเกิดผลประโยชน์แก่รัฐได้จริง จากการช่วยเหลือในฐานะเป็นลูกมือของหน่วยบริหารราชการชั้นอำเภอและจังหวัดแทนรัฐ หรือข้าราชการได้เป็นอันมาก และเมื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นผลสำเร็จ ก็จะได้รับการยกย่องให้ได้รับรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแหนบทองคำ

ให้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการใช้ประโยชน์จากสถาบันนี้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

จากการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ถูกสร้างขึ้นให้เป็นนักปกครอง หรือฝ่ายปกครองที่ประจำอยู่ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น และถูกทำให้เชื่อว่ากำลังทำคุณประโยชน์ใหญ่หลวง รับใช้ทางราชการอยู่ คอยเป็นหูเป็นตาในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ในฐานะ "พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ" ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเคารพเชื่อฟังและไว้วางใจแล้วเลือกสรรให้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองดูแลคนในหมู่บ้าน ตำบล โดยอาศัยประชาชนคอยเป็นหู เป็นตา เป็นใจ และให้ความร่วมมือด้วยดีอีกชั้นหนึ่ง งานการปกครองในพื้นที่จึงจะสำเร็จได้ผลสมบูรณ์ เพราะรัฐสามารถควบคุมและสั่งการกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่สามารถคุมประชาชนไว้ได้แล้วชั้นหนึ่ง ทำให้เจตจำนงที่รัฐส่วนกลางคาดหวังนั้น ไม่เพียงแต่ความสงบเรียบร้อยในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเท่านั้น แต่ยังมุ่งสนองเจตจำนงให้เกิดการบำรุงท้องที่ การบำรุงอาชีพ ซึ่งจะหมายถึงรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีอากร รวมถึงการศีลธรรม จริยธรรม การประพฤติปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีของประชาชนที่เป็นลูกบ้านตามการบังคับใช้กฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้ชื่อว่า "นักปกครอง" ที่ต้องมีการสอดส่องพฤติกรรมของคนในปกครองในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน นับเป็นความแยบยลและลึกซึ้งของการใช้เทคนิควิธีการและศิลปะการปกครองของผู้มีอำนาจขณะนั้นในลักษณะนี้ เพราะนอกจากรัฐหรือผู้ปกครองจะได้รับประโยชน์อย่างมากแล้ว ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนเองก็ถูกทำให้รู้สึกเช่นนั้นว่าตนเองได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน

1.4 การทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชื่อว่าตนเองเป็นตัวแทนของคนในระดับรากหญ้า

จากเดิมที่ผู้นำตามธรรมชาติมีอำนาจที่สามารถควบคุมผู้คนในชุมชนของตนเองได้อยู่แล้วระดับหนึ่ง เป็นภาคปฏิบัติการทางสังคมของชุมชนที่กำหนดกันขึ้นมา แต่เมื่อรัฐสร้างให้ผู้นำตามธรรมชาติมามีฐานะและตำแหน่ง จากความเป็นผู้นำชุมชนในฐานะตัวแทนประชาชนรากหญ้าอย่างแท้จริงมาเป็นหัวหน้าและผู้ปกครองประชาชนในตำบล หมู่บ้านได้ เป็นการสร้างความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ที่บอกถึงการเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ เป็นการสร้างภาคปฏิบัติการทางสังคมใหม่ให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าต้องมีหน้าที่อย่างไรบ้างในฐานะตัวแทนของรัฐ โดยมีระเบียบกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ซึ่งนำไปสู่การอ้างเหตุผลว่าประชาชนสามารถที่จะเชื่อมต่อไปหารัฐราชการที่อำเภอ จังหวัดได้ ที่จะนำมาซึ่งการให้บริการโครงการและกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล และการที่ประชาชนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยรัฐ ดีกว่าสมัย

ก่อนที่ประชาชนอยู่อาศัยกันตามธรรมชาติ ความหมายใหม่ของการเป็นผู้นำในรูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้มีสิ่งที่แฝงไว้อยู่เบื้องหลังคือการใช้อำนาจเข้ายึดกุมประชาชนและพื้นที่ตำบล หมู่บ้านให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลาง

การใช้อำนาจเพื่อการปกครองตำบล หมู่บ้านตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องนับว่ารัฐส่วนกลางสามารถขยายอำนาจการปกครองเข้าไปควบคุมได้ถึงประชาชนล่างสุดในระดับรากหญ้า และชุมชนหมู่บ้านในชนบทได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ด้วยเทคนิควิธีการและเครื่องมือต่าง ๆ ผ่านกลไกการปกครองของระบบราชการและระบบการศึกษา ซึ่งการจัดให้มีการเลือกสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้กลายเป็นตัวแทนของรัฐ ทำให้รัฐสามารถเข้าถึงประชาชนระดับล่างสุดได้ตลอดระยะเวลาตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แม้บุคคลเหล่านี้จะได้รับการเลือกจากคนในชุมชน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลับภาคภูมิใจที่ได้ทำงานช่วยเหลือและรับใช้รัฐหรือทางราชการ รู้สึกว่าตนเองเป็นข้าราชการมีเครื่องแบบ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้ายกับความเป็นข้าราชการ จนเข้าใจว่าตนเองเป็นข้าราชการมีผู้บังคับบัญชา คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นเจ้านาย มีระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของทางราชการมากกว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเสียอีก ต้องทำหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งหรือนโยบายของรัฐ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติต้องมาก่อนสิ่งอื่น แม้จะได้รับเงินจำนวนน้อยเป็นค่าตอบแทนจากรัฐก็ตาม

ดังนั้น ด้วยอำนาจของวาทกรรมการปกครองชุมชนท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการสร้างและปลูกฝังอุดมการณ์เพื่อการปกครองท้องที่ แม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยการได้รับเลือกสรรมาจากประชาชนก็ตาม ซึ่งเป็นด้วยความแยบยลของเทคนิควิธีการที่รัฐใช้ แต่แอบแฝงไว้ทั้งการทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชื่อว่าตนเองคือตัวแทนของคนในระดับรากหญ้า และการเป็นตัวแทนของรัฐด้วยในขณะเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงถูกสร้างให้มาทำหน้าที่แทนรัฐและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งต้องถือว่ารัฐสามารถสร้างและใช้อำนาจครอบงำกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างแยบยลให้ถูกใช้กลายเป็นเครื่องมือและตัวแทนของรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ รวมถึงการที่ประชาชนก็มีความรู้สึกเช่นนั้นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือผู้นำ เป็นผู้แทนของชาวบ้านในพื้นที่ ตำบล หมู่บ้านเช่นกัน โดยที่ประชาชนไม่ได้รับรู้ความจริงในอีกแง่มุมหนึ่งว่านั่นคือการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางลงไปถึงยังประชาชนและพื้นที่ตำบล หมู่บ้านแล้ว แต่ถูกสร้างให้รับรู้แต่เพียงว่าเป็นการให้ผู้นำมาดูแลคุ้มครองประชาชน เป็นการให้อำนาจประชาชนในการเลือกผู้นำได้อย่างอิสระ ให้ได้คนที่ประชาชนชอบและ

พอใจ และประชาชนก็ยังมีอิสระในการทำมาหากินเหมือนเดิม รวมทั้งมีบุคคลที่เป็นตัวแทนของพวกเขามารับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียนได้

แต่สิ่งที่อยู่เบื้องหลังกระบวนการดึงเอาบุคคลที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนไปเป็นผู้นำแบบทางการนี้ ถือว่าเป็นกระบวนการที่แยบยลในการรวมอำนาจของชุมชนไปผูกมัดไว้กับส่วนกลาง โดยผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสามารถทำหน้าที่อย่างได้ผลด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐ ยิ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งมีอำนาจมากขึ้น แต่เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการแล้ว กลับต้องมาเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ซึ่งนี่ก็คือกระบวนการดึงอำนาจของชุมชนไปไว้ที่ส่วนกลาง โดยผ่านกระบวนการสถาปนา/สร้างผู้นำชุมชนในรูปแบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องรับคำสั่งจากทางราชการให้ทำตามนโยบายของทางราชการให้เกิดผลเป็นจริงในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งนโยบายเฉพาะหรือนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐส่วนกลาง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือและตัวแทนส่งผ่านทั้งอำนาจและบริการของรัฐไปสู่ประชาชนในระดับล่างสุดได้ ซึ่งแม้ว่ารัฐไม่เคยผนวกเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างเปิดเผยหรือตรงไปตรงมา แต่ชาวบ้านโดยทั่วไปก็เข้าใจได้อย่างที่เห็นเป็นจริงว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ที่ตนเป็นคนเลือกสรรไม่ได้มุ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของพวกเขาในการต่อรองอำนาจกับรัฐเป็นหลัก ซึ่งชาวบ้านก็ยอมรับได้ตามเหตุผลที่รัฐอ้าง เพราะในขณะเดียวกันราชการกลับสามารถใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ทำอะไรก็ได้ตามที่ราชการต้องการ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและความยิ่งใหญ่ของการใช้อำนาจของความรู้ระบบราชการที่มีเทคนิควิธีการอันแยบยลในการสร้างสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาเชื่อมต่อกับราชการ จนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องการที่จะเข้ามาเป็นพวกด้วย แม้จะต้องยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจการสั่งการและการบังคับบัญชาของรัฐก็ตาม

รัฐมีเจตจำนงแอบแฝงเพียงแค่ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้นำ เพื่อสร้างความเป็นตัวแทนที่อ้างว่าประชาชนเป็นผู้เลือกให้ทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนตน แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับมีบทบาทจำกัดมากและเหลือเพียงความเป็นคนของรัฐที่ผูกพันใกล้ชิดสนิทสนมกับข้าราชการมากกว่าประชาชน ซึ่งแต่ละวันต้องทำงานรับใช้หน่วยงานราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่สั่งการลงไปปฏิบัติในพื้นที่ กลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างสุดของระบบราชการไป ซึ่งแม้จะไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภาระและหน้าที่ความรับผิดชอบก็ตาม แต่ด้วยเทคนิควิทยาการหรือศิลปะของการปกครองอันแยบยลของรัฐ ทำให้ภาระอันหนักอึ้งนั้นได้รับการตอบแทนโดยถูกทำให้กลับกลายเป็นความเสียสละ เกียรติยศและศักดิ์ศรี ความภาคภูมิใจที่ได้ทำหน้าที่เพื่อประเทศชาติจากฐานะและตำแหน่งที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็น

เทคนิควิธีการที่เชื่อมให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในชุมชนชนบทระดับล่างสุดได้มากยิ่งขึ้น จากการสร้างความเป็นตัวแทนของรัฐขึ้นในพื้นที่แล้วใช้อำนาจการปกครองไปดึงและควบคุมประชาชนและพื้นที่ให้มารวมศูนย์อยู่ภายใต้รัฐส่วนกลาง สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้กลายมาเป็นสถาบันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ ของหมู่บ้านให้เป็นแบบราชการและทำหน้าที่ดึงผู้นำหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ และผู้นำระดับสูงกว่าหมู่บ้านเข้ามาเป็นพวกเดียวกัน เป็นวิธีการที่รัฐเข้าไปเชื่อมต่อกับหมู่บ้านและเป็นตัวอย่างของการแปลงรูปโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น (ฟิลิป เฮิร์ช .2533 :126-127)

1.5 การออกระเบียบกฎหมาย ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจควบคุมประชาชนได้

เมื่อรัฐสามารถสร้างผู้นำชุมชนจากความเป็นตัวแทนของคนในระดับรากหญ้า ให้มีฐานะตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้แล้ว รัฐได้ใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบ กฎหมาย ทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถือว่าเป็นตัวแทนรัฐแล้วมีอำนาจควบคุมประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการใช้อำนาจผ่านระเบียบกฎหมาย เพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สร้างความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกันเป็นความสัมพันธ์แบบควบคุมด้วยการมอบอำนาจให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใช้อำนาจได้อย่างชอบธรรมตามกฎหมายไปควบคุมประชาชนอีกทอดหนึ่ง ซึ่งก็คือการที่รัฐสามารถสถาปนาอำนาจรัฐไปควบคุมประชาชนได้ถึงระดับล่างสุดแล้ว กฎระเบียบที่ถูกใช้โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้าไปควบคุมและจัดระเบียบประชาชนทุกพื้นที่ เพื่อที่จะดึงชุมชนท้องถิ่นที่เป็นตำบล หมู่บ้านให้เข้ามาเป็นหน่วยหนึ่งของศูนย์กลาง ไม่ได้อยู่กันอย่างกระจัดกระจายเหมือนสมัยก่อน ซึ่งนี่ก็คือการสร้างรัฐชาติ เมื่อรัฐมีเจตจำนงเพื่อต้องการสร้างความเป็นรัฐชาติให้เกิดขึ้น จึงต้องทำโดยผ่านภาคปฏิบัติการต่าง ๆ รวมทั้งการออกระเบียบกฎหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทุกคนได้เข้ามาอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐชาติ นั่นคือความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายที่ต้องมีผลบังคับใช้เหมือน ๆ กัน และมีคนที่จะลงไปกระทำเหมือน ๆ กัน ให้กับกฎหมายนี้ใช้บังคับได้ ซึ่งในระดับพื้นที่ก็คือการใช้อำนาจผ่านสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากนั้นรัฐยังได้สร้างให้ผู้นำชุมชนที่เรียกว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ได้กลายเป็นตัวแทนของรัฐหรือคนของรัฐที่อยู่ในระดับชุมชน ตำบล หมู่บ้าน โดยมีกฎหมายรองรับฐานะ หรือเสริมสร้างอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการออกระเบียบกฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกฎหมาย (legal legitimization) ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างอำนาจบารมีแล้ว ยังได้สร้างอิทธิพลให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยในขณะเดียวกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงกลายเป็นตำแหน่งแห่งความเป็นผู้นำที่มีอยู่จริงในชุมชน และได้รับการยอมรับเชื่อถือจากประชาชน พร้อมกับเป็น

ตำแหน่งที่ได้รับการรับรองจากทางราชการ เพราะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายชัดเจน ใครไม่ปฏิบัติตามมีความผิดตามกฎหมายคือถูกปรับหรือถูกจับกุมจริง ลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มคนชั้นนำที่เป็นชนกลุ่มน้อยในชุมชน จึงกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจ และสามารถใช้อำนาจที่จะปกครองและบังคับควบคุมคนส่วนมากที่เป็นประชาชนในชุมชนที่อยู่ในฐานะของลูกบ้านได้อย่างเป็นทางการและยังทำหน้าที่ดูแลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านด้วยตนเอง เช่น มีการประชุมชาวบ้าน มีการพาชาวบ้านไปทำงานที่เป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน (เอนก เหล่าธรรม-ทัศน์. 2542 : 100) และเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้นำที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอดีตมีอำนาจและบารมีมากในชุมชน สามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องด้วยความเป็นอิสระของชุมชนที่อยู่ห่างไกล การคมนาคมสมัยนั้นยังไม่สะดวก การติดต่อกับชุมชนหรือสังคมภายนอกค่อนข้างจะยากลำบาก ในขณะเดียวกันก็ทำให้อำนาจภายนอกอื่น ๆ รวมทั้งของรัฐก็เข้าไปไม่ถึงด้วยเช่นกัน อำนาจการบริหารปกครองประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลหมู่บ้าน จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้อย่างที่เห็นเป็นจริง เพราะเป็นตำแหน่งที่มีฐานะของความชอบธรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

จึงต้องนับถือว่าเป็นผลสำเร็จที่สำคัญยิ่งของการจัดการปกครองท้องที่ในรูปของตำบล หมู่บ้าน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการใช้ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเครื่องมือและตัวแทนของรัฐในการปกครองควบคุมดูแลและการจัดระเบียบประชาชน พื้นที่และผลประโยชน์อันจะเกิดขึ้นในพื้นที่ เพราะผ่านกระบวนการสร้างความชอบธรรมโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายการรักษาความสงบเรียบร้อย การจับโจรผู้ร้าย การทะเบียนราษฎร์ ที่ชาวบ้านจะเกิดจะตายต้องมาแจ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สิ่งเหล่านี้เป็นเจตจำนงที่ต้องการใช้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ควบคุมประชาชนแทนรัฐ โดยอาศัยความรู้อยู่เบื้องหลัง คือการจัดระเบียบของกำลังคนในประเทศ ว่าประชาชนคนนี้คือใคร ชื่อ-สกุลอะไร อายุเท่าไร บ้านอยู่ที่ไหน เพื่อที่รัฐจะสามารถควบคุมและจัดระเบียบประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและเรียบร้อย เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะรู้ได้ทันทีว่าใครย้ายเข้ามาหรือย้ายออกไปจากหมู่บ้าน ตำบล หรือมีใครที่แปลกปลอมเข้ามาก่อเหตุร้ายบ้าง เท่ากับเป็นการทำหน้าที่แทนรัฐ ด้วยกระบวนการเลือกและคัดกรองจากประชาชนแล้ว ซึ่งบุคคลที่ได้รับการเลือกขึ้นมานั้นก็เป็นบุคคลชั้นหัวกระทิสุดยอดของชุมชนมีความเป็นผู้นำตามธรรมชาติอยู่แล้ว จะด้วยความเป็นเครือญาติที่รู้จักกันหมด หรือมีความเคารพนับถือกันอยู่แล้วก็ตาม เมื่อคัดสรรใครขึ้นมาเป็นผู้ปกครองดูแล ย่อมต้องได้รับความร่วมมือ ความยำเกรง มีบารมี สามารถปกครองและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ เพราะเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพูดแล้ว ชาวบ้านฟัง และสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนจากโจรผู้ร้ายได้ โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากชาวบ้าน

ที่ร่วมกันออกติดตามโจรผู้ร้ายที่ลักขโมยวัวควายของชาวบ้านแม้ในยามค่ำคืน แต่ด้วยจิตวิญญาณของผู้นำชุมชนที่ถูกสร้างให้เป็นนักปกครอง ที่มีบุคลิกภาพลักษณะและความเสียสละ ทำให้สามารถควบคุมชาวบ้านได้โดยปริยาย ซึ่งสิ่งที่แอบแฝงไว้อยู่เบื้องหลังก็คือการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถรักษาอำนาจการปกครองของรัฐไว้ได้ โดยอาศัยความร่วมมืออย่างสมัครใจของราษฎร ตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเหมือนคนกลางที่ราษฎรเลือกให้มาเชื่อมต่อกับรัฐหรือราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ .2547 :6)

แม้ว่ารัฐจะอ้างเหตุผลในการจัดตั้งตำบล หมู่บ้านขึ้นมา รวมถึงการกำหนดให้มีสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองและเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการทั้งปวงนั้น ก็เพื่อประโยชน์ของคนในตำบล หมู่บ้าน เพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาล ซึ่งจะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องที่ให้ดีขึ้น แต่แท้จริงแล้วความมุ่งหมายของการสร้างให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมาย ก็เพื่อการบังคับใช้และการรักษากฎหมาย การบังคับบัญชา การตรวจตรา การสั่งการ และการแนะนำประชาชนโดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคนกลางที่ถูกทำให้เป็นคนของรัฐ เป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับตัวแทนของรัฐบาลกลาง ตั้งแต่ข้าราชการที่อำเภอและจังหวัด ทำให้นโยบายของรัฐสามารถเข้าไปถึงยังประชาชนได้ และให้ประชาชนปฏิบัติตนสมกับความเป็นพลเมืองของรัฐเป็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด นอกจากนั้นรัฐยังมีเจตจำนงสำคัญที่จะสร้างรัฐชาติให้เข้มแข็งโดยจัดการปกครองตำบล หมู่บ้านให้เป็นได้จริง มิให้มีเหตุขัดข้องหรือเสียหายขึ้นเพื่อการรักษาความปรองดองและเป็นระเบียบสงบเรียบร้อยในตำบล หมู่บ้าน จากการทำหน้าที่ติดตามจับกุมโจรผู้ร้าย และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านระงับคดี ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้จบลงในพื้นที่ ไม่ต้องให้ราษฎรมาฟ้องร้องกันเพราะจะเป็นการเสียเวลาทำมาหากินซึ่งรัฐไม่ต้องการเช่นนั้น และที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือผลประโยชน์ที่จะเกิดจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการช่วยจัดเก็บภาษีอากรในท้องที่เข้าสู่รัฐส่วนกลางได้ หากบ้านเมืองมีความสงบสุข ประชาชนได้ทำมาหากินมีรายได้ โดยการนำเก็บภาษีให้เป็นหน้าที่ของสมุหบัญชี-อำเภอ ซึ่งเป็นกรมการอำเภอร่วมกับนายอำเภอและปลัดอำเภอ แต่มีกฎหมายกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือในการนำเก็บภาษีอากรจากราษฎรด้วย ซึ่งหน้าที่นี้ถูกปลูกฝังเข้าไปในจิตวิญญาณของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และถูกรับรู้กันโดยทั่วไปของประชาชนตั้งแต่ครั้งกระนั้นมาจนถึงปัจจุบันที่ชาวบ้านจะเสียภาษีอากรต่าง ๆ ให้รัฐ โดยจะใช้วิธีการฝากผ่านมาทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รวบรวมแล้วนำส่งให้อำเภอ

1.6 ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นของการสถาปนากำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นตัวแทนประชาชน

เมื่อรัฐได้สร้างหรือสถาปนาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้กลายเป็นตัวแทนของรัฐขึ้นมาในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นบุคคลที่มีตำแหน่ง มีฐานะ และมีอำนาจหน้าที่ เป็นความจริงที่เกิดขึ้นในการรับรู้ของประชาชน ที่เห็นถึงการมีผู้นำตำบลและหมู่บ้านเกิดขึ้นจริง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกสร้างให้กลายเป็นผู้นำหมู่บ้าน ตำบลอย่างเป็นทางการ จึงเป็นบุคคลกลุ่มแรกที่สามารถปรับตัวเข้ากับพลังกดดันที่มาจากภายนอกเหล่านี้ได้ดีกว่าชาวบ้านที่เป็นคนส่วนใหญ่ โดยสามารถสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวอันดีกับข้าราชการ และผู้นำทางธุรกิจในเมือง และใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวและตำแหน่งทางสังคมที่เป็นคนกลางเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้านกับเมืองแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ของหมู่บ้าน (ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2533 : 238) แต่ด้วยความที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ใช่คนที่โดดเดี่ยวตรงกันข้ามกลับมีพวกพ้องและญาติพี่น้องมากมาย เมื่อมีความเป็นพวกเดียวกันเกิดขึ้น จึงมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่กัน ซึ่งเป็นผลข้างเคียงจากวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่สร้างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาเป็นผลเชื่อมโยงต่อเนื่องจากการที่สถาปนาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของรัฐ แล้วเกิดเป็นความจริงอย่างนี้ขึ้นมา ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในระยะเวลาต่อมา จึงได้กลายเป็นตำแหน่งที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้ ทำให้มีผู้ปรารถนาจะได้รับตำแหน่งนี้มากขึ้น จึงมีการแข่งขันกันอย่างสูงเพื่อให้ได้รับเลือกจากชาวบ้านด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา รวมถึงการลงทุนที่ต้องมีการใช้เงินในการแข่งขันกันอย่างรุนแรง สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้คุณสมบัติที่เป็นข้อดีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอดีตเปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้ที่มีฐานะดี มีความพร้อมในด้านปัจจัยเกื้อหนุนที่จะสนับสนุนช่วยเหลือชาวบ้านมักจะได้เปรียบ และได้รับเลือกเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันคนดี มีความซื่อสัตย์สุจริต แต่มีฐานะยากจนจึงไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยมากที่จะได้เข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกทำให้ต้องมีการสร้างเครือข่ายทางการเมืองของตัวเองด้วยการเอื้อประโยชน์ตอบแทนเพื่อให้ได้รับเลือกในครั้งต่อไป เมื่อได้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วก็ต้องการที่จะเป็นกำนันต่อไปอีก เมื่อเป็นเช่นนี้ผลที่ติดตามมาก็คือ การใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางการแสวงหาประโยชน์และรักษาเครือข่ายในทางการเมืองไว้ โดยนำบริการของรัฐที่ส่งผ่านมาเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเองก่อน หรือการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับพรรคพวกของตน เพราะนอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจตามกฎหมายแล้ว ยังจะมีอำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ที่เรียกกันว่า "อิทธิพล" เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ที่สามารถติดต่อหรือรู้จักคุ้นเคยกับฝ่ายรัฐ ข้าราชการหรือผู้นำระดับสูงภายนอกชุมชนได้ที่นำไปสู่การสร้างอำนาจและบารมี ตลอดจนการสร้างฐานะที่มั่งคั่งร่ำรวย ด้วยการเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ เป็นพ่อค้า ผู้รับเหมา สร้างระบบความ

สัมพันธ์จากการมีพฤติกรรมที่เอารัดเอาเปรียบและผลประโยชน์จากคนในชุมชนทั่วไป ที่เข้าไปไม่ถึงอำนาจของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้างก็ตาม สิ่งเหล่านี้ถูกทำให้กลายเป็นความจริงและความเชื่อว่าไม่ใช่เรื่องร้ายแรงเสียหาย จนกระทั่งไปโรดรอนความชอบธรรมของการทำหน้าที่อันชอบธรรมและเป็นคุณประโยชน์ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่ก็เป็นเรื่องของตัวบุคคลบางคนไม่ใช่ทั้งหมด ซึ่งแท้จริงแล้วการทำให้เชื่อเช่นนี้ สิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือการคงไว้ซึ่งวาทกรรมการปกครองหลักของรัฐที่ใช้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำหน้าที่แทนรัฐยังทรงพลังอยู่ได้

จนถึงปัจจุบันเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองไม่ว่าจะยุคสมัยใด ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงคือพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างเข้ามาไว้ที่ส่วนกลาง สร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ เพื่อสร้างความเป็นรัฐชาติที่เข้มแข็ง รัฐจึงมุ่งที่จะใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเครื่องมือของทางราชการส่วนกลาง โดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหลัก การพัฒนาบุคลากรที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมุ่งให้เครื่องมือนี้ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ด้วยการใช้วัฒนธรรมอุปถัมภ์ระหว่างราชการกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับชาวบ้านจึงยังคงอยู่อย่างเหนียวแน่นในสังคมไทย

รัฐได้ใช้ประโยชน์จากภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาตลอดแม้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประเทศของไทยเมื่อปี พ.ศ.2475 ที่อ้างเหตุการเปลี่ยนแปลงเพื่อความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในด้านต่าง ๆ แต่สถานะของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกของประชาชนเพราะยังถูกกำหนดโดยระเบียบ กฎหมาย ให้มีหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองในระดับตำบล หมู่บ้านที่เชื่อมต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อำเภอ จังหวัด ในลักษณะความสัมพันธ์ที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายปกครองที่อำเภอ จังหวัด ตั้งแต่ปลัดอำเภอ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ใหญ่บ้าน กำนันส่วนมากจึงเข้าใจและรับรู้ตรงกันว่านายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด คือนายหรือผู้บังคับบัญชา ส่วนตนเองคือลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องเชื่อฟังและทำตามที่นายสั่ง ทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานในตำบล หมู่บ้าน จึงมักมีความเข้าใจสับสนกันอยู่ตลอดระยะเวลาว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือผู้มีหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ หรือมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล หมู่บ้านกันแน่

แต่ด้วยเจตจำนงที่มุ่งหวังการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐชาติเป็นหลัก รัฐส่วนกลางจึงไม่สนใจในความสับสนนี้ แต่ต้องการให้ทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และผู้บริหารในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายจากรัฐส่วนกลางไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้ผลดีที่สุด ดังนั้น บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อความต้องการหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การเป็นผู้นำการชุมนุมเรียกร้อง กลับถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและผิดวินัย ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่นั้นขัดต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการ เหมือนกับการไม่เชื่อฟังในคำสั่งของรัฐ และที่สำคัญระเบียบกฎหมายยังกำหนดชัดเจนในการจำกัดบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ให้กระทำตนเป็นนักการเมืองด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แม้ช่วงเวลาจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม

ดังนั้น การที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจครอบงำประชาชนและพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ รัฐต้องมีกระบวนการสร้างอัตลักษณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการใช้เทคนิควิธีการผ่านตัวเชื่อมที่รัฐสร้างขึ้นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐ ข้าราชการที่อำเภอ จังหวัด กับประชาชนในพื้นที่ นอกจากรัฐจะใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นระเบียบ กฎหมายแล้ว รัฐยังใช้ศิลปะการปกครองในการดึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เข้ามาเป็นพวก โดยการอุปถัมภ์ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ความช่วยเหลือบริการและอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มผู้นำชาวบ้านที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อมุ่งหวังจะได้รับความร่วมมือจากผู้นำชาวบ้านเป็นการตอบแทน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกสร้างจากข้าราชการฝ่ายปกครองที่อำเภอ จังหวัดให้มีความรู้ ความสามารถ โดยการฝึกอบรม ประชุม เพื่อปลูกฝังค่านิยมสร้างสำนึกและจิตวิญญาณของการเป็นนักปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายรองรับกระบวนการสร้างผู้นำชุมชนเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดอำนาจในตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นผู้ที่มีบารมีมากพอที่จะช่วยเหลือเป็นที่พึ่งพิงของชาวบ้าน รวมถึงการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องในหมู่บ้าน ตำบลของตนเองได้ นอกจากนั้นรัฐยังใช้เทคนิควิธีการจัดให้มีโครงการการประกวดแข่งขันกันเป็นประจำทุกปี เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานและการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย การให้บริการและการพัฒนา ด้วยการสร้างรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ ที่นอกจากจะให้โล่รางวัลแล้ว ยังมีสิ่งสำคัญที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งนี้ปรารถนาคือ รางวัลแหนบทองคำและปืนพก จนกลายเป็นสัญลักษณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดีเด่นไปแล้ว ดังนั้น เมื่อมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรางวัลเป็นจำนวนเงินแทนปืนในสมัยที่ร้อยตำรวจเอก ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการ

ต่อต้านและคัดค้านจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ เทคนิควิทยาการต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้เหล่านี้ เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันภายใต้สายสัมพันธ์ในแนวดิ่งแบบเจ้านายกับลูกน้อง ที่เอื้อโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นยังคงสามารถรักษาและแสวงหาอำนาจ บารมีให้กับตัวเองได้มากยิ่งขึ้นทุกขณะ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากฐานะและตำแหน่งไปในทางมิชอบ แต่สิ่งที่สำคัญอีกด้านหนึ่งแอบแฝงอยู่คือผลประโยชน์ของรัฐที่อยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นวาทกรรมหลักยังคงทรงพลังอยู่ได้ต่อไป

2. สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ข้ออ้างของการได้ปกครองตนเอง

จากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่รัฐใช้เป็นตัวเชื่อมต่อให้อำนาจของรัฐเข้าไปถึงยังตัวประชาชนในท้องที่ตำบล หมู่บ้านได้ แต่ด้วยการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการ จึงเป็นได้แค่การเชื่อมต่อกับระบบราชการ โดยข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับอำเภอเท่านั้น เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถทำหน้าที่รับใช้รัฐได้เพียงระดับหนึ่ง แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรและงบประมาณที่จะแก้ไขปัญหา เหตุภัยต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำหน้าที่แค่แจ้งต่อไปยังหน่วยงานราชการ ซึ่งไม่เพียงพอกับปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมืองที่มีความเจริญเติบโต ในยุคสมัยนี้รัฐจึงได้สถาปนาสถาบันองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาที่มีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแบบของข้าราชการลงไปทำหน้าที่ถึงยังประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง ที่มีรูปแบบการจัดองค์กรและการบริหารงานตามแบบอย่างของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้อำนาจที่เชื่อมต่อถึงตัวประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของรัฐให้เข้าไปถึงยังชุมชนท้องถิ่น เพื่อเจตจำนงเดียวกันคือการสร้างรัฐชาติและการผดุงความเป็นรัฐชาติไว้ แต่วิธีการต่างกัน รัฐมีความแยบยลมากยิ่งขึ้นในการอ้างการจัดตั้งสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเงื่อนไขความแตกต่างของพื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้าในเขตเมืองที่มีรายได้ มีความหนาแน่นของประชากรและบ้านเรือน รัฐก็จัดตั้งให้เป็นเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความแยบยลของการจำแนกพื้นที่ และการแบ่งแยกคนออกเป็นคนเมืองที่มีการศึกษา มีอาชีพมีรายได้กับความเป็นชนบท บ้านนอกที่ยังไม่มีความเจริญ ผู้คนยังไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาน้อย ยังไม่มีอาชีพและรายได้เพียงพอ ที่จะได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล แต่แท้จริงแล้วคือการที่รัฐไม่สามารถส่งคนที่เป็นข้าราชการลงไปควบคุมประชาชนและพื้นที่ท้องถิ่นให้อยู่ในปกครองได้อย่างทั่วถึงเพียงพอด้วยเหตุที่ต้องใช้ทั้งกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ รัฐจึงใช้ข้ออ้างการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้

ปกครองดูแลท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐ เมื่อท้องถิ่นสามารถบริหารงานดูแลกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความมั่นคงและความเป็นหนึ่งเดียวกันของพื้นที่ย่อมนำไปสู่การสร้างรัฐชาติที่เข้มแข็งได้ในที่สุด

เทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นจริงเป็นจังขึ้นมาคือ ต้องมีการสถาปนาสถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่แปรเปลี่ยนไปตามความเจริญหรือผูกพันไปตามความเจริญของท้องถิ่น ที่เรียกว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา นี่คือสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่แปรเปลี่ยนไปตามลักษณะที่รัฐกำหนดหรือสร้างขึ้นมาว่าท้องถิ่นนั้นมีความเจริญหรือมีความเป็นเมืองแล้วหรือยัง และจะเป็นตัวบอกถึงลักษณะของการคลายอำนาจจากรัฐให้ปกครองตนเองได้มากน้อยเพียงใด เป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาว่า การใช้อำนาจหรือการควบคุมอำนาจของรัฐตามที่มีกฎหมายกำหนดนั้น รัฐได้วางกฎเกณฑ์ไว้ที่บอกถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่รัฐควรจะปล่อยให้มีอำนาจมากหรือน้อยในอันที่จะควบคุมตามความเข้มข้นของอำนาจ เป็นความจริงชุดหนึ่งที่กระทำผ่านสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นโดยกฎเกณฑ์ของการกำกับดูแล เช่นถ้าเป็นเทศบาลแล้วรัฐจะกำกับดูแลน้อยลง แต่ถ้าเป็นสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัฐจะให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เข้าไปมีตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ความรู้ที่อยู่เบื้องหลังคือการทำให้เชื่อว่าได้มีการกระจายอำนาจบางส่วนที่ประชาชนสามารถเลือกตั้งตัวแทนเข้ามามีอำนาจในการปกครองตนเองได้ในส่วนหนึ่ง การกำกับควบคุมสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่แตกต่างกัน หรือมีอำนาจอิสระที่จะพึ่งตนเองได้มากน้อยนั้น เป็นความรู้ที่รัฐโดยระบบราชการสร้างขึ้นเป็นหลัก ที่บอกว่าเทศบาลคือท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง ที่มีความเจริญ มีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น มีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ แต่ถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลที่ครอบคลุมพื้นที่ในเขตกึ่งชนบทกึ่งเมืองที่ยังไม่มีความเจริญเพียงพอ ที่จะจัดหารายได้มาบริหารการพัฒนาหรือให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงยังต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐที่ให้การสนับสนุนอยู่ รวมทั้งผู้คนในท้องถิ่นที่ยังไม่มีความรู้ความสามารถทางด้านการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ รัฐจึงยังคงต้องเข้าไปควบคุมกระบวนการปกครองตนเองนั้นในรูปของตัวแทนรัฐ คือการให้ข้าราชการเข้าไปนั่งเป็นตัวแทนในสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่แท้จริงแล้วคือการไม่ไว้วางใจมอบอำนาจทั้งหมดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจที่จะปกครองดูแลกันเอง ซึ่งสิ่งที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลังคือ รัฐไม่เชื่อมั่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถ

สร้างความเป็นรัฐชาติที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ รัฐจึงยังต้องกำหนดให้บุคลากรของรัฐที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน และควบคุมอำนาจการตัดสินใจไว้

สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นในยุคสมัยนี้ จึงไม่ได้มีความแตกต่างกับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั่นคือ การใช้สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเครื่องมือหรือแขนขาของรัฐเช่นเดียวกัน ที่มาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่น สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและให้การบริการประชาชนในท้องถิ่นนั้นแทนรัฐศูนย์กลาง แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลางความเป็นรัฐชาติจึงจะเกิดขึ้นได้ ภาคปฏิบัติการในรูปของสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกใช้ให้ทำหน้าที่ดึงประชาชนและท้องถิ่นเข้ามาเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐศูนย์กลางเช่นกัน

2.1 สุขาภิบาล : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับภาระแทนรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐเข้าไปยังชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ที่บอกว่าประชาชนสามารถที่จะดูแลท้องถิ่นของตนเองได้ ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการที่ตรงตามความต้องการและปัญหาของชุมชน เป็นการสร้างความหมายใหม่ให้เกิดขึ้น จากการที่ประชาชนถูกปกครองควบคุมโดยกลไกของรัฐราชการเปลี่ยนมาเป็นการให้คนในท้องถิ่นได้มีอำนาจกำหนดการอยู่อาศัยร่วมกันในชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกแยกส่วนแล้วว่าเป็นเขตที่มีความเจริญเติบโต ซึ่งกำหนดให้เป็นเขตสุขาภิบาล ซึ่งสิ่งที่แอบแฝงไว้อยู่เบื้องหลังคือ การใช้อำนาจของรัฐรูปแบบใหม่โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า "สุขาภิบาล" ให้ทำหน้าที่ดูแลประชาชนและท้องถิ่นแทนรัฐ

การเกิดขึ้นแต่เพียงรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทย จึงเป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อปี พ.ศ.2440 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 แต่เป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำทั้งสิ้นคือ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ จึงเป็นวิธีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการสั่งการและการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐบาลกลาง ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของการบังคับบัญชาให้ขึ้นอยู่กับรัฐศูนย์กลางมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะนั่นไม่ใช่เจตจำนงของรัฐ หรือแม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2448 (ร.ศ.124) และมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ แบ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ แต่กรรมการสุขาภิบาลเหล่านี้กลับเป็นข้าราชการ

ประจำทั้งสิ้น การขยายตัวของการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้นจึงต้องอาศัยข้าราชการประจำ และความพร้อมของข้าราชการประจำที่ถูกส่งไปยังหัวเมืองเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐที่ต้องการใช้คนในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือและกำลังทำงานแทนรัฐ แต่ก็ยังไม่เชื่อมั่นในความสามารถของคนในท้องถิ่นที่จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะยังเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ยังไม่มีความเจริญเติบโตและมีรายได้เพียงพอ รวมทั้งความรู้ความสามารถของประชาชนในพื้นที่มีน้อย รัฐจึงต้องส่งตัวแทนของรัฐเองเข้าไปมีอำนาจบริหารจัดการ

การที่รัฐเลือกใช้วิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะเช่นนี้ ได้สร้างให้ข้าราชการประจำมีอำนาจมากมาตั้งแต่ต้น สิ่งทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นเหล่านี้บอกให้เห็นถึง เจตจำนงของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มตั้งแต่รูปแบบของสุขาภิบาลขึ้นในชุมชนที่มีความคับคั่ง มีบ้านเรือนหนาแน่นในสมัยนั้น ก็เพื่อมิให้เกิดการสะสมสิ่งของโสโครก สกปรก เพราะอาจจะเป็นเชื้อให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บขึ้นได้ จึงกำหนดให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ทำความสะอาด ป้องกันโรค รักษาถนน และทะเบียนคนเกิดคนตาย โดยให้มีรายได้จากภาษีโรงร้าน เงินค่าเช่า ค่าธรรมเนียมและเงินอย่างอื่นตามที่กำหนดให้ รวมถึงจัดการบำรุง ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น สุขศาลา การประปา การฆ่าสัตว์ การไฟฟ้าและการตลาดสาธารณะ เป็นต้น เท่ากับเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อใช้ให้รับภาระให้การบริการสาธารณะในการจัดการดูแลพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐ รวมถึงการจัดหารายได้เพื่อการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปภายในของตนเองที่ไม่ต้องพึ่งพารัฐ

เทคนิควิธีการที่แยบยลของการจัดตั้งสุขาภิบาลในระยะแรก คือการกำหนดให้หารือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คฤหบดีในท้องที่ให้เห็นชอบด้วยก่อน ที่ดูเหมือนการเพิ่มความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อสร้างความจริงของการปกครองตนเองให้เกิดการยอมรับในหมู่ประชาชนที่เป็นลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย แต่เมื่อจัดตั้งสุขาภิบาลแล้ว เจ้าหน้าที่บริหารสุขาภิบาลสำหรับสุขาภิบาลเมือง ซึ่งมีกรรมการ 9 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเป็นเลขานุการ มีกรรมการ 4 คน ประกอบด้วย นายอำเภอท้องที่ แพทย์ นายช่างและกำนัน ถ้าสุขาภิบาลเมืองใดมีตำแหน่งไม่ครบ ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลในท้องที่ซึ่งเสียภาษีโรงร้านเป็นกรรมการขึ้นแทน มีฐานะเป็นกำนันพิเศษ อยู่ในตำแหน่งได้ 2 ปี แล้วเลือกตั้งกันใหม่ ส่วนสุขาภิบาลท้องที่นั้นประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอ แพทย์และกำนัน ในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยนั้นมีแต่ข้าราชการเท่านั้นที่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจอย่างแท้จริง เพราะแม้จะมีตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการสุขาภิบาล เช่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็อยู่ในฐานะของผู้อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการเสียมากกว่าที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นจึงมิใช่สิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ หรือเป็นปกติธรรมดา แต่ถูกสร้างหรือสถาปนาขึ้นมาอย่างเป็นกระบวนการด้วยเทคนิควิธีการที่แยบยลเพื่อเป็นกิ่งก้านสาขารองรับการขยายอำนาจของรัฐราชการ โดยอาศัยอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงของการสร้างรัฐชาติและความรู้เพื่อการจัดระเบียบพื้นที่ประเทศที่เข้ามาจัดการหรือแทรกแซงอย่างเข้มข้นจากรัฐ ทั้งที่เป็นหน่วยงานและข้าราชการ โดยการกำหนดเป็นนโยบายเพื่อการปกครองประเทศและการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีกระบวนการทางการปฏิบัติทั้งในทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้เป็นเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครองได้ ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการปกครองท้องถิ่นนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อสร้างให้เกิดความจริงที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นยอมรับได้ ความรู้การจัดระเบียบประเทศเป็นวาทกรรมของชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครองหรือเจ้านายได้สร้างขึ้นมา วิธีคิดที่รองรับทุกอย่างจึงเป็นระเบียบแบบแผน และถูกทำให้ไม่รู้สึกถึงความแตกต่างเพื่อที่จะรักษาการมีอำนาจแบบเดิมของสถาบันผู้ปกครองให้คงไว้ การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลในเวลาต่อมา ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อปี 2495 ที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง จนถึงรูปแบบของสุขาภิบาลก่อนที่จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ก็ยังคงมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคเข้าไปควบคุมสุขาภิบาลเหมือนที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงคือ การสร้างการปกครองท้องถิ่นในแบบเมืองขึ้นของอำเภอ คือให้นายอำเภอเป็นประธาน และปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล เพราะตัวแทนประชาชนในเขตสุขาภิบาลยังไม่มีประสิทธิภาพของการใช้อำนาจที่ดีพอ

2.2 เทศบาล : ตัวแทนการใช้อำนาจของรัฐ

ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลถือได้ว่าเป็นเทคนิควิทยาการอันแยบยลที่สุดของรัฐ ที่สร้างสถาบันเพื่อการปกครองขึ้นมาแล้วให้ใช้อำนาจเพื่อการปกครองดูแลประชาชนในเขตท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐส่วนกลางอย่างเต็มรูปแบบ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งในพื้นที่ที่แบ่งแยกชัดเจนแล้วว่าเป็นเขตเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี มีการศึกษา มีงานทำ และมีรายได้เพียงพอที่จะเสียภาษีให้แก่เทศบาล เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ รัฐกำหนดโครงสร้างการจัดองค์กรของเทศบาล และระเบียบการบริหารงานตามแบบอย่างราชการโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่มีความเป็นราชการ ซึ่งต้องปฏิบัติงานโดยยึดหลักของระเบียบกฎหมายที่

กำหนดขึ้นโดยรัฐส่วนกลาง และให้มีผลใช้บังคับกว้างขวางไปทั่วกับทุกเทศบาล รัฐมีเจตจำนงในการใช้อำนาจโดยการสถาปนาสถาบันเทศบาลขึ้นมานี้ก็เพื่อให้คนในเมืองสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสบผลสำเร็จตามที่รัฐมุ่งหวัง เป็นการสร้างความจริงว่าประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเองแล้ว และเมื่อท้องถิ่นพัฒนาและเจริญก้าวหน้า รัฐก็พลอยมั่งคั่งรุ่งเรืองไปด้วย เพราะรัฐเป็นผู้ควบคุมและกำกับเทศบาล โดยกำหนดทั้งนโยบายระดับชาติและสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่ให้ท้องถิ่นยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารงาน และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการควบคุมและกำกับท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งในเชิงกฎหมาย นโยบายว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ทำอะไรได้หรือไม่ได้ แค่ไหน รัฐให้สถาบันเทศบาลไปสร้างความจริงแก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้เห็นว่ารัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว เมื่อประชาชนเชื่อเช่นนั้นก็ย่อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ซึ่งก็คือการสร้างรัฐชาติที่มั่นคงแข็งแรงนั่นเอง

การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้ามาเป็นผู้บริหารการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้นั้น เริ่มมีความชัดเจนขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นการจัดในรูปแบบของเทศบาลที่มิได้มีอะไรที่ต่อเนื่องกันกับสุขาภิบาลเดิมที่มีอยู่ แต่บอกถึงเทคนิควิธีการอันแยบยล ซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างกัน แยกส่วนกัน เนื่องด้วยการปกครองในแบบสุขาภิบาลเดิมนั้น รัฐโดยข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจกำหนดแต่เพียงผู้เดียว จะบริหารกิจการให้เป็นอย่างใดก็เป็นไปได้ตามอำเภอใจของรัฐทั้งสิ้น แต่เทศบาลซึ่งเป็น "ของใหม่" ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เป็นการรับนำเข้าความรู้เรื่องนี้มาจากต่างประเทศ ให้มีรูปแบบของประชาธิปไตย โดยมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงาน และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน มีช่างเทคนิค มีงบประมาณ เครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ เมื่อเกิดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนขึ้นในเขตเทศบาล ก็สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้เลย ทั้งไฟไหม้ น้ำท่วม ไม่ต้องไปแจ้งหน่วยงานราชการเหมือนอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยคณะราษฎรที่ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลายคนได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศและรับนำเข้ามา ทำให้เทศบาลกลายเป็นหลักปฏิบัติที่เป็นสากลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงทุกวันนี้ (จรรยาวิเศษ ,ขุน และนายทองหล่อ บุณยนิตย์. 2478 : 5-8) ซึ่งเห็นได้จากการที่คณะราษฎรมีนโยบายในการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น ให้ได้ปกครองตนเอง โดยมีการประกาศพระราชบัญญัติ

ระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้มีเทศบาล 3 รูปแบบคือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นลักษณะของเทคนิควิธีการที่แยบยล ที่บอกถึงการแปรเปลี่ยนในเรื่องลักษณะของพื้นที่ประชาชนและความแตกต่างของการให้อำนาจในการปกครองตนเอง โดยรัฐเป็นผู้กำหนด

แต่แท้จริงแล้วเบื้องหลังการให้เทศบาลใช้อำนาจแทนรัฐก็เพื่อการแบ่งรับภาระของรัฐไป ควบคุมประชาชนและบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง เมื่อประชาชนและพื้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดูแลตนเองได้ตามที่รัฐมอบอำนาจให้ไป ก็เท่ากับเป็นการดึงประชาชนและพื้นที่ให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐศูนย์กลางเพื่อการสร้างรัฐชาติให้เกิดขึ้น

2.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา : การใช้อำนาจรัฐจัดตั้งเพื่อสนองต่อเจตจำนง

สำหรับพื้นที่ชนบทที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งยังไม่มีความเจริญก้าวหน้าจนเป็นเมือง รัฐได้กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อที่จะใช้สถาบันนี้ให้ทำหน้าที่ในอีกลักษณะหนึ่งต่างจากเทศบาล เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทถนน แหล่งน้ำ สะพาน ให้กับพื้นที่ชนบทที่เชื่อมต่อกับพื้นที่เขตเมือง เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐที่ต้องการให้ทุกพื้นที่สามารถเชื่อมต่อกับรัฐศูนย์กลาง และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับพื้นที่ทั้งหมดได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่กำหนดให้มีหน้าที่ทับซ้อนควบรวมพื้นที่และหน้าที่ที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เป็นการลงทุนจำนวนมากจากโครงการที่เชื่อมต่อระหว่างตำบล ระหว่างอำเภอ และกำหนดให้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำในระดับจังหวัด คือผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เป็นนายกและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในระดับอำเภอคือ นายอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ เข้าไปควบคุมการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการควบคุมท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่งที่ให้ข้าราชการสวมหมวก 2 ใบ และชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนในพื้นที่ที่แตกต่างกัน รัฐก็ใช้เทคนิควิธีการควบคุมประชาชนที่แตกต่างกัน โดยแบ่งแยกพื้นที่ตามความเจริญเติบโต เพื่อให้เกิดการใช้อำนาจของรัฐที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

ในสมัย รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย มีความเห็นว่า ควรจะให้ประชาชนตามชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลท้องถิ่นของตนได้บ้าง เช่นเดียวกับประชาชนในประเทศอื่น ๆ ความเห็นดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่า เป็นต้นกำเนิดของ

การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในประเทศไทย เพราะหลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ ซึ่งตามคำบัญชาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ภายในเวลา 3 เดือนจะต้องออกคำสั่งหรือระเบียบให้แล้วเสร็จ จึงได้มีการประกาศตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ จำนวน 4,800 แห่ง แต่เป็นการจัดตั้งองค์กรระดับล่างสุดขึ้นตามนโยบายทางการเมืองของผู้มีอำนาจในขณะนั้น หาได้เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนอีกเช่นเดิม ทั้งนี้ ก็เพื่อการใช้ให้สภาตำบลเป็นสถาบันที่เข้ามารับภาระโดยการทำหน้าที่แทนรัฐในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง มีกำนันเป็นประธาน และมีผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดตั้งขึ้นจำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตจำนงของรัฐจากสภาพแวดล้อมทางสถานการณ์ในด้านความมั่นคงขณะนั้นแล้ว รัฐกำลังประสบปัญหาการคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท จึงพยายามสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นเกราะป้องกันการแทรกซึมเข้ามาของลัทธิคอมมิวนิสต์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นอย่างฉับพลันด้วยเจตจำนงของรัฐและเหตุผลในทางการเมืองเป็นสำคัญ ทำให้ไม่ได้มีการจัดเตรียมหรือคำนึงถึงความพร้อมของประชาชนและปัจจัยความพร้อมในด้านอื่น ๆ แต่เป็นการใช้อำนาจเข้าไปบังคับยัดเยียดให้เกิดสิ่งนั้นสิ่งนี้ขึ้นตามแต่เจตจำนงที่จะกำหนดของผู้ปกครอง การสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น เพื่อการควบคุมประชาชน หากรัฐเห็นว่าการปล่อยอำนาจให้ตัวแทนของท้องถิ่นแล้ว รัฐไม่สามารถควบคุมท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ในบางพื้นที่รัฐจึงต้องส่งตัวแทนของรัฐคือ ข้าราชการเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐในท้องถิ่นแทน คือควบคู่ไปกับตัวแทนประชาชน

แม้แต่การจัดตั้งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบพิเศษคือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครขึ้น ก็เป็นเทคนิควิธีการที่รัฐเลือกหยิบมาใช้ให้สอดคล้อง เหมาะสมกันกับการควบคุมตนเองของท้องถิ่น พื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยวหรือความเป็นเมืองมหานคร โดยรัฐใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด คือการใช้อำนาจเข้าไปดำเนินการเองให้น้อย แต่ได้ผลคุ้มค่า เพราะรัฐเปลี่ยนแปลงมาเป็นการควบคุมโดยการใช้ระเบียบ กฎหมาย การสั่งการ การรายงานมากำกับควบคุมแทน

2.4 การทำให้การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแขนขาของหน่วยราชการ

การที่รัฐราชการเป็นผู้กำหนดหรือสร้างกฎระเบียบขึ้นมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ก็เพื่อไม่มีชุมชนท้องถิ่นต่างคนต่างอยู่ แต่ต้องมีกฎ มีระเบียบอันเดียวกัน หากไม่ทำเช่นนี้ ความเป็นรัฐชาติก็เกิดขึ้นไม่ได้ แม้แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศเมื่อปี พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรที่พูดถึงเรื่องประชาธิปไตยในเชิงอุดมการณ์ที่เป็นระดับการปกครองสูงสุดของรัฐ มีรัฐธรรมนูญการปกครองในระดับรัฐบาล แต่การปกครองในระดับชุมชน นายอำเภอยังเป็นผู้บังคับบัญชาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด รวมถึงกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ก็ส่งข้าราชการให้เป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ส่วนกลาง ลงไปบริหารจัดการในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เมื่อการปกครองท้องถิ่นของไทยตามหลักการกระจายอำนาจ ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยของยุคสมัยนั้นเกิดขึ้นแต่เพียงในนาม โดยรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดและสั่งการลงไป ด้วยเจตจำนงของรัฐเพื่อการสร้างรัฐชาติให้เกิดขึ้น รัฐจึงยังคงรวมอำนาจการบริหารงานสู่ศูนย์กลางที่มุ่งเน้นอุดมการณ์สูงสุดคือการสร้างความเข้มแข็งของรัฐชาติ แม้จะได้ชื่อว่ามีการกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็เป็นการบริหารงานของรัฐในท้องถิ่น

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดองค์กรการบริหารงาน การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ล้วนต้องยึดแบบอย่างความเป็นราชการที่ต้องปฏิบัติงานโดยยึดหลักตามระเบียบกฎหมาย ทำให้มีรูปแบบระบบการเมืองไทยเป็นแบบกระจายอำนาจ แต่ระบบบริหารเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ (ปธาน สุวรรณมงคล. 2538 : 1) ก็คือการใช้ท้องถิ่นให้เป็นแขนขาของหน่วยราชการ ซึ่งท้องถิ่นเองก็รู้สึกดีที่จะมีลักษณะตามแบบอย่างราชการที่มีการแต่งเครื่องแบบ มีชั้นตำแหน่ง มีผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา มีสถานที่ทำงาน มีรถประจำตำแหน่ง มีเงินเดือนประจำและได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และที่สำคัญคือการได้รับเกียรติจากสังคม รวมทั้งภาคราชการด้วย ที่การควบคุมหน่วยงานปกครองท้องถิ่นให้อยู่ในมือของข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางอีกต่อหนึ่ง (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2542 : 110) การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐหรือรัฐบาลกลางเช่นนี้ ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เคยใช้อยู่เดิมนั้นไม่พอเพียงกับความเจริญเติบโตของเมืองของปัญหาท้องถิ่นหรือการศึกษาของประชาชนที่มีความรู้ ความสามารถ รัฐจึงต้องสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใช้อำนาจแทนรัฐ เพราะสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถรับใช้รัฐได้เพียงระดับหนึ่ง เพียงบางพื้นที่หรืองานในบางลักษณะเท่านั้น จึงสะท้อนเจตจำนงที่เน้นไปที่ประสิทธิภาพการสร้างความมั่นคงของรัฐและความสงบเป็นระเบียบของสังคมเป็นหลักใหญ่ ความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยของยุค

สมัยนี้จึงเป็นเพียงการถูกยกขึ้นมากล่าวอ้าง ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีความหมายมากมายขนาดนั้นในสายตาของรัฐ แต่ถูกใช้ให้ทำงานแทนรัฐโดยที่ต้องตกอยู่ภายใต้การผลิตซ้ำโดยการสร้างและสร้างใหม่อย่างไม่รู้สึกตัว ตามความต้องการแห่งสภาพการณ์ทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครองที่ศูนย์กลาง

สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ของยุคเผด็จการทหาร ล้วนตอกย้ำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกสถาปนาให้เกิดขึ้นโดยความคิดริเริ่มของชนชั้นนำทหารที่เป็นผู้ปกครองและไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดที่ประชาชนในชุมชนบางแห่งเรียกร้องให้เกิดขึ้นซึ่งชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจที่สร้างลักษณะความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down approach) โดยเบื้องล่างคือประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตามคำสั่ง ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ชนชั้นนำมีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยมาตั้งแต่ระยะแรก ด้วยเหตุนี้ เมื่อชนชั้นนำต้องการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นที่มีข้าราชการประจำเป็นผู้ควบคุมและต่อมาชนชั้นนำอีกรุ่นหนึ่งก็สถาปนาระบบเทศบาล แล้วอีกรุ่นหนึ่งก็เปลี่ยนไปหาระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีข้าราชการควบคุมอีก

สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหลายเหล่านี้มองเห็นได้ถึงการเลือกใช้เทคนิควิธีการในการสร้างหรือสถาปนาการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเรื่องของผู้ปกครองที่มีอำนาจกำหนดแล้วเบื้องล่างก็ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ใด ๆ เพราะสิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือรัฐไม่เชื่อในพลังของประชาชนในท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวว่าจะสามารถสร้างรัฐชาติให้เกิดขึ้นได้ การจัดรูปแบบและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปตามความมุ่งหมายและทรรศนะของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากเบื้องบนโดยที่เบื้องล่างไม่มีส่วนร่วมกำหนดเป็นด้วยเจตจำนงของรัฐว่าต้องการใช้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และทำหน้าที่เป็นแขนขาได้แค่ไหนเพียงไร แม้ว่าจะมีรูปแบบการปกครองจะเป็นระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการอ้างเหตุผลเพื่อการฝึกฝนคนในท้องถิ่นให้เรียนรู้การดูแลรักษาท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นล้วนเกิดขึ้นเพื่อรับภาระในการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐ โดยที่ยังต้องตกอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะการที่ข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยถูกกำหนดให้เป็นกรรมการควบคุมสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของข้าราชการประจำที่ใช้อำนาจครอบงำการปกครองท้องถิ่น ทั้งระดับอำเภอและจังหวัดมาตั้งแต่ต้น การครอบงำดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเจตจำนงแห่งอำนาจรวมศูนย์ให้มาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง และให้ข้าราชการประจำสามารถหาประโยชน์ได้จากองค์กรทั้งสองไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง บุคลากร รถประจำตำแหน่งและการใช้งบประมาณ

นอกเหนือไปจากการเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีเงินเดือนประจำและสิทธิประโยชน์จากส่วนกลางอยู่แล้ว เพราะการใช้ข้าราชการให้ทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐเชื่อว่าจะสามารถทำให้การสร้างรัฐชาติประสบผลสำเร็จได้ เนื่องด้วยข้าราชการคือบุคคลที่มีการศึกษา มีความรู้ระเบียบกฎหมาย และถูกฝึกฝนอบรมให้มีประสิทธิภาพทางด้านการบริหาร ซึ่งแตกต่างกับประชาชนในท้องถิ่น

ชุดความรู้การจัดระเบียบประเทศเรื่องการปกครองท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลเผด็จการทหาร จึงไม่แตกต่างกับระบบการเมืองไทยระดับชาติที่มีการปกครองเป็นแบบอำนาจนิยม และระบบการเลือกตั้งนักการเมืองผสมผสาน ผลัดเปลี่ยนการเข้าสู่อำนาจกัน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลโดยข้าราชการประจำและรัฐส่วนกลาง ไม่มีการปรับเปลี่ยนไปมากมายนับตั้งแต่การก่อตั้งมา เพราะแม้จะใช้เทคนิควิธีการที่หลากหลาย แต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อเจตจำนงให้สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่รับใช้รัฐได้ เช่นในปี พ.ศ.2509 ได้มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด โดยให้เหตุผลถึงความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านรายได้และด้านบุคลากร คงเหลือแต่สภาตำบลที่ไม่เป็นนิติบุคคล แล้วจัดให้มีการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นมาแทน ซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล กรรมการโดยการแต่งตั้งคือข้าราชการครู ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและในปี พ.ศ.2515 จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ปรับปรุงแก้ไขสภาตำบล โดยให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานสภาตำบลและให้กำนันดำรงตำแหน่งแทน แต่ยังต้องขึ้นการควบคุมและการกำกับดูแลของนายอำเภอที่มีต่อทั้งตัวกำนันเองและตัวองค์กรในท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเช่นเดิม

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดให้มีขึ้นคือการรวมเทศบาลกรุงเทพฯ กับเทศบาลธนบุรี ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 พ.ศ.2515 กลายเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) ซึ่งในระยะแรกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกที่เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างขนานใหญ่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่ทั่วประเทศ กลับมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างหรือบทบาทในการทำงาน เพราะยังสามารถทำหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐได้ และในปี พ.ศ.2521 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา โดยที่สภาเมืองพัทยามีสมาชิก 2 ประเภทคือ ประเภทที่มาจากการแต่งตั้งข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ในพื้นที่ และประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมองเห็นได้ถึงเจตจำนงที่ต้องการสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของรัฐโดยรวม จึงยังต้องคงอำนาจของรัฐราชการไว้ในองค์กรปก

ครองส่วนท้องถิ่นแม้จะได้ชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้วก็ตามไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ตั้งแต่การให้ข้าราชการประจำเข้าไปมีตำแหน่งและหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยการถอนข้าราชการประจำออกมา แต่ก็ยังคงอำนาจการตรวจสอบ ดูแลของข้าราชการประจำไว้ รวมถึงการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของทางราชการที่รัฐออกมากำกับควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังแอบแฝงการเปลี่ยนแปลงเทคนิควิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเกิดขึ้นเพื่อการสร้างรัฐชาติที่เข้มแข็งให้เกิดขึ้น ด้วยการให้อำนาจทุกภาคส่วนมารวมศูนย์อยู่ที่รัฐส่วนกลาง การที่รัฐจะปล่อยอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดมากน้อยเพียงใด รัฐย่อมพิจารณาแล้วว่าจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือไม่ ในการเป็นตัวแทนการใช้อำนาจแทนรัฐที่กระทำต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยของยุคเผด็จการทหาร ต้องถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จเลยในแง่ของอุดมการณ์ประชาธิปไตย แต่ไม่มีผู้ใดกล้าวิพากษ์วิจารณ์ การทำรัฐประหาร การสถาปนาระบอบปฏิวัติของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงกลุ่มจอมพลถนอม กิตติ-ขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ก็เพื่อเจตจำนงในการรักษาอำนาจของชนชั้นปกครอง ซึ่งส่งผลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นไปเพื่อเจตจำนงในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลเอง ผู้นำทางทหารในขณะนั้น มักจะให้คำมั่นสัญญากับประชาชนว่าจะรีบสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อถึงเวลาอันสมควร โดยอ้างเหตุผลที่ต้องใช้ความเด็ดขาด หรือกำลังบังคับเข้าแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองซึ่งเป็นการสร้างให้ประชาชนเชื่อตามที่รัฐบอกอ้าง รวมทั้งเหตุผลที่ว่า ประชาชนควรจะได้รับการศึกษา ตลอดจนการกินดีอยู่ดีเสียก่อนที่จะมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก ดังนั้นพัฒนาการของประชาธิปไตยทั้งในระดับประเทศและการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงเป็นไปได้แค่เพียงในแง่ของรูปแบบตามระบอบการปกครองมากกว่าที่จะมีการปลูกฝังทัศนะคติและอุดมการณ์ประชาธิปไตยให้กับประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องด้วยเจตจำนงที่เป็นเป้าหมายของรัฐหรือผู้ปกครองมุ่งเน้นไปที่การสร้างรัฐชาติที่รวมศูนย์อำนาจการบริหารงานของรัฐศูนย์กลางบนฐานความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และการเชื่อฟังในคำสั่งรัฐที่จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและการประสบผลสำเร็จของฝ่ายรัฐเป็นหลัก

กฎระเบียบเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐ จึงถูกสร้างขึ้นเพื่อการเข้าไปควบคุมและจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ที่ถูกใช้ควบคู่ไปกับการสร้างสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อการดึงท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นหน่วยหนึ่งของศูนย์กลางเช่นเดียวกัน ความเป็นรัฐชาติจะเกิดขึ้นได้นั้นประชาชนและชุมชนท้องถิ่นต้องไม่ได้อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย เมื่อรัฐมีอุดมการณ์เพื่อการสร้างรัฐ

ชาติ รัฐจะใช้ภาคปฏิบัติการใด ๆ ก็ได้ แต่ต้องทำให้ประชาชนทุกคนและทุกพื้นที่เข้ามาอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐศูนย์กลาง การสถาปนาสถาบันและการออกระเบียบกฎหมายเรื่องการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้จึงต้องถูกบังคับใช้เหมือน ๆ กัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเหมือน ๆ กัน เพื่อให้เกิดผลแบบเดียวกันตามที่รัฐต้องการเท่ากับรัฐใช้อำนาจควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่รัฐศูนย์กลางจะสามารถควบคุมประชาชนและพื้นที่ทั่วประเทศได้อีกทอดหนึ่งในรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและกระแสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะหนึ่ง ๆ ทำให้การวางแผน การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบ รวมทั้งการจัดเตรียมการในด้านต่าง ๆ ล้วนเป็นไปเพื่อสนองต่อเจตจำนงความเข้มแข็งของรัฐชาติเป็นหลัก เป็นเหตุให้ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา โดยรวมแล้วยังมุ่งที่ถูกใช้ให้ทำหน้าที่ตอบสนองนโยบายและความต้องการของรัฐส่วนกลาง ต่างรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต่างลักษณะการทำหน้าที่กันไปขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะเลือกใช้เทคนิควิธีการใด

รัฐเลือกที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ตามอำนาจของความรู้ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยคือ รายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนความสำคัญของพื้นที่อยู่ในเขตเมืองหรือชนบท การสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นตามความต้องการของผู้มีอำนาจกำหนดว่าจะใช้ให้ทำหน้าที่ใด ดังจะเห็นได้จากกรณีของเทศบาลประเภทต่าง ๆ เมืองที่มีความเจริญมากก็จัดตั้งให้เป็นเทศบาลนคร รองลงมาเป็นเทศบาลเมือง ต่อมาเมื่อรัฐต้องการให้พื้นที่การปกครองท้องถิ่นขยายมากขึ้นเพื่อรองรับการขยายอำนาจของรัฐ ก็มีการลดระดับของเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมา ดังจะเห็นได้จากกรณีของสุขาภิบาล และในที่สุดรัฐก็ขยายอำนาจครอบคลุมพื้นที่ชนบทที่เหลือทั้งหมดโดยไม่ใช้เกณฑ์ใดเลย อันได้แก่กรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งทับซ้อนพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จึงเห็นได้ว่ายิ่งรัฐลดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมาเท่าใด รัฐก็ยิ่งเข้าไปใช้อำนาจแทรกแซงมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะในแง่ของการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหาร และการตัดสินใจสั่งการ ทำให้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช .2541 : 16) เพราะยังอ้างได้ว่าเกิดภาพความจริงของการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแล้ว แม้ว่ารูปแบบการบริหารจะเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจและมีโครงสร้างกลไกของรัฐระดับยอดสุดในลักษณะที่เป็นโครงสร้างใหญ่ที่มีการกระจุกตัวมากกว่าการกระจายตัวก็ตาม ซึ่งการกระจุกตัวของอำนาจเช่นนี้ ไม่ได้อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว แท้จริงแล้วอำนาจยังคงอยู่กับทุกกระทรวงที่ต้องเกี่ยวข้อง

กับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เนื่องด้วยเจตจำนงเพื่อการสร้างรัฐชาติยังไม่เปลี่ยนแปลง การกำหนดเป็นนโยบายใหญ่ที่สำคัญจึงยังคงต้องมาจากส่วนกลาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเหมือนกัน ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจการกำหนดนโยบายของรัฐศูนย์กลาง ถือว่ามีความจำเป็นในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐให้เกิดขึ้น แต่ที่สำคัญกว่าคือในขณะที่มีการรวมศูนย์นั้นรัฐก็สร้างความยืดหยุ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่องอากาศเพื่อการหายใจได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สามารถที่จะคิดสร้างสรรค์อะไรบางอย่างด้วยตนเองได้ด้วย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มิฉะนั้นก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เพราะไม่เป็นไปตามเหตุผลที่อ้างเรื่องการกระจายอำนาจที่ไม่เกิดเป็นจริงตามนั้น รัฐจึงต้องปล่อยอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีอิสระเท่าที่จะไม่ขัดกับความเป็นรัฐหนึ่งเดียว

ดังนั้น ที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารจัดการปกครองประเทศที่ผ่านมา รวมทั้งการจัดการปกครองท้องถิ่น รัฐจึงเป็นผู้กำหนดหรือควบคุมสังคมได้อย่างถูกต้องและมีความชอบธรรม การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กรหรือสมาคม ถ้ายังไม่ได้จดทะเบียน ก็ยังไม่สามารถดำเนินงานให้ถูกต้องได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับความชอบธรรมในการดำเนินงาน ทำให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมาล้วนแต่ต้องอาศัยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นสำคัญที่มีอิทธิพลครอบงำผู้คนและพื้นที่ในชุมชนท้องถิ่น รัฐจะให้อำนาจในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวของประชาชนในท้องถิ่นเองก็ด้วยเจตจำนงที่แอบแฝงโดยอาศัยการสร้างให้ประชาชนที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น และอยากมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยอาศัยสรรพกำลังและทรัพยากรของท้องถิ่น แต่เบื้องหลังการใช้อำนาจนั้นคือการรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่กับรัฐราชการอย่างแข็งขันมาตลอด ซึ่งได้นำไปสู่สภาวะการกระจายอำนาจเพื่อให้มีการปกครองตนเองได้เท่าที่ไม่บั่นทอนความเป็นรัฐชาติในระยะเวลาต่อมา ทั้งนี้เนื่องจากประเด็นสำคัญนั้นรัฐเน้นความมั่นคงของรัฐที่ศูนย์กลางเป็นหลัก ประชาชนในท้องถิ่น จึงยังเสียเปรียบในด้านการพัฒนาทางการศึกษา และสถานะทางเศรษฐกิจ การขาดความรู้และฐานะทางการเงิน ทำให้ไม่สามารถจะจัดการเรื่องของท้องถิ่นตนเองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้เกิดข้ออ้างของระบบราชการที่ต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเองและนำไปสู่วงจรอุบาทว์ที่สำคัญคือ เมื่อไม่พร้อมก็ไม่ปล่อย เมื่อไม่ปล่อยก็ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ ก็ย่อมจะมีสภาพของความไม่พร้อมอีกต่อไป (ลิขิต ธีรเวคิน. 2544 : 81) เพราะรัฐไม่เชื่อมั่นในความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นที่จะดูแลท้องถิ่นของตนเองให้พัฒนาและเข้มแข็งได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงภายในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่มิใช่เป็นหลักประกันที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมโดยอัตโนมัติในจิตวิญญาณและพฤติกรรมของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่นของตนเองแต่อย่างใด แต่ล้วนเป็นข้ออ้างที่ถูกเลือกนำมาใช้ตามแต่ความต้องการของรัฐหรือผู้ปกครองในขณะนั้น และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 และต่อเนื่องไปจนถึงรัฐในสมัยเผด็จการทหาร จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์นั้น ล้วนมีอุดมการณ์สูงสุดอยู่ที่การสร้างรัฐชาติเป็นสำคัญ และเมื่อสร้างรัฐชาติได้แล้ว ก็ต้อผดุงอำนาจของรัฐส่วนกลางไว้เพื่อตอบสนองเจตจำนงแห่งความเป็นรัฐราชการที่รวมศูนย์ทุกอย่าง พลังหรือพลวัตหลักที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงล้วนเกิดอยู่ภายในรัฐศูนย์กลางอำนาจเองมากกว่าที่จะเกิดจากแรงผลักดันจากประชาชนภายนอก ที่มีการสร้างชุดความรู้ทางการปกครองเพื่อพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมา แม้จะเกิดจากอิทธิพลของรัฐที่มีอยู่เดิมและระบบทุนนิยมที่เข้ามาตามแผนการพัฒนาประเทศ แต่ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้ส่งผลสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นควบคู่กันไป เพราะอำนาจต่าง ๆ ยังคงถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและผู้นำท้องถิ่นกลับถูกลดทอนอำนาจลงมาเป็นลำดับให้เข้าไปเป็นแขนขาของรัฐราชการ กลายเป็นส่วนหนึ่งที่เข้าไปอยู่ในระบบราชการของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งก็หมายความว่า อำนาจในระบบใหม่นั้นเป็นอำนาจที่มีรัฐส่วนกลางรองรับและสร้างความชอบธรรมให้ มิได้อยู่กับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น เพราะหากไม่เป็นเช่นนั้นความเป็นรัฐชาติและการธำรงรักษาความเป็นรัฐชาติไว้ย่อมไม่เกิดขึ้น

บทที่ 8
ภาคปฏิบัติการยุคสมัยการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ

การใช้อำนาจปกครองของรัฐในยุคสมัยปัจจุบัน เป็นการใช้อำนาจเข้าไปครอบครองประชาชนและท้องถิ่น เป็นการขยายอำนาจที่กระจายไปทั่วทุกส่วน ทั้งในรูปของการใช้อำนาจปกครองตนเอง การดูแลการศึกษา การสาธารณสุข การจัดเก็บภาษี การพัฒนา และการให้บริการ โดยมีอำนาจของความรู้การกระจายอำนาจ และความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เบื้องหลัง เพื่อให้ประชาชนและท้องถิ่นสยบยอมกับเจตจำนงของความรู้เหล่านี้ ด้วยความรู้มีเจตจำนงที่จะไปสร้างความจริง หรือระบอบความจริงว่าด้วยเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจให้กับประชาชนได้ปกครองตนเองในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่จะสร้างความจริงนี้ให้เกิดขึ้นได้รัฐต้องสร้างการยอมรับและเชื่อถือให้เกิดขึ้นในตัวประชาชน ด้วยการใช้เทคนิควิทยาการของอำนาจว่าด้วยเรื่องการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นภาคปฏิบัติการของความรู้ที่ถูกแสดงออกมาแล้ว สร้างให้เกินความจริงของการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยที่อ้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยของรัฐ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยตามเจตจำนงของความรู้ใหม่ เพื่อผลคือการทำให้ประชาชนยินยอมตามรัฐ ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และยอมรับการใช้อำนาจนั้นในชุมชนท้องถิ่นของตน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ จึงมีกระบวนการสถาปนาหรือถูกสร้างขึ้นมา โดยในเชิงของวาทกรรมแล้วคือการกระทำผ่านภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ที่เป็นสถาบันการปกครอง สถาบันการศึกษา ผ่านผู้เชี่ยวชาญและผ่านกฎเกณฑ์ กติกา ที่เป็นชุด ๆ หนึ่งที่ยุคสมัยสร้างขึ้นมาให้ไปทำหน้าที่ใช้อำนาจที่กำหนดนั้น

จากการเปลี่ยนผ่านความเป็นรัฐในสมัยก่อน มาเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีการเลี้ยงและสะสมทุนไว้อย่างต่อเนื่อง ฐานคิดเดิมที่จะให้รัฐเป็นตัวตั้งอย่างแต่ก่อน จึงไม่สามารถคงอยู่ได้ ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกแห่งยุคโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้า ทำให้กลไกการตลาดและทุนภายนอกเข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในการเป็นผู้กำหนดรัฐ ภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศเริ่มเติบโตและมีความเข้มแข็งเข้ามามีอำนาจควบคุมกลไกการตลาด โดยการสนับสนุนของภาครัฐที่ข้าราชการมีอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้นักธุรกิจทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาคและระดับท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอำนาจรัฐสร้างผลประโยชน์ทางธุรกิจ จนเมื่อภาคธุรกิจเอกชนเข้มแข็งและเจริญก้าวหน้าเต็มที่. ประกอบกับการเอื้ออำนวยทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทำให้นักธุรกิจเข้าสู่วงการเมืองตั้งแต่การจัดตั้งหรือสนับสนุนพรรคการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล เป็นรัฐมนตรี กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในทางการปกครอง การ

เศรษฐกิจให้เอื้อต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง คณะทหารที่เคยมีอำนาจไม่สามารถจะคงอำนาจของตนไว้ได้อีกต่อไป เนื่องด้วยถูกปะทะจากพลังของชนชั้นนำในระบบธุรกิจเอกชนและนักวิชาชีพอิสระ ซึ่งเป็นคนชั้นกลางรุ่นใหม่ที่เติบโตขึ้นอย่างกระทันหัน จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการขยายการศึกษาขนานใหญ่ (แอนเดอร์สัน. 2541 : 109) เป็นการยกระดับความคิดทางการเมืองให้ขยายขอบเขตไปทั่วประเทศ ที่เปิดช่องให้ชนชั้นนำนอกระบบราชการเหล่านี้สามารถเข้าสู่ศูนย์กลางของอำนาจได้โดยผ่านระบบเลือกตั้ง (เสน่ห์ จามริก. 2540 : 365-376)

แต่จากสภาพเศรษฐกิจที่เปิดเสรีก่อนเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 บรรษัทข้ามชาติ ทุนต่างชาติ ได้เข้าไปทำลายองค์ประกอบของธุรกิจหลักของประเทศ และในชุมชนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายของการเมืองระดับชาติแต่เดิม ก่อให้เกิดการโอนการควบคุมทรัพยากรจากรัฐเดิมไปสู่กลไกการตลาดและทุน การค้าเสรีทำให้เขตแดนของรัฐไม่มีความหมายดังเดิม ความมั่นคงของรัฐขึ้นอยู่กับสถานการณ์นอกอาณาเขต ความเป็นชาติถูกกำหนดหรือต้องทำตามต่างประเทศหรือภายนอก รัฐไทยถูกทำให้เป็นเพียงแค่เจ้าหน้าที่คุมตลาด เกิดการปรับเปลี่ยนของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับทุนที่กลายเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มีเจตจำนงเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ จึงขึ้นอยู่กับการสร้างความมั่นคงกับภายนอกอาณาเขตของรัฐเป็นหลักสำคัญด้วย ดังนั้นภายหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจจากการเปิดเสรีทางการเงิน เฟื่องฟูถึงขีดสุดแล้วแตกสลายลง เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประเทศจึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับและควบคุมจากภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กระแสโลกาภิวัตน์ที่สร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบทุนนิยม ด้วยการรวมศูนย์อำนาจเศรษฐกิจโลกให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของกลุ่มบรรษัทข้ามชาติ ประกอบกับพลังการปฏิวัติทางเทคโนโลยี อีเลคโทรนิคและข่าวสารข้อมูลที่เข้ามามีอิทธิพล อย่างสูงต่อการจัดการภายในประเทศ ที่ต้องอยู่ภายใต้การครอบงำและกำกับของศูนย์อำนาจภายนอก การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐไม่มีพลังและขีดความสามารถเพียงพอที่จะเข้าไปใช้อำนาจบริหารการปกครองพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องเทียมทันกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ จึงต้องมีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจนี้แทนรัฐ

ยุคสมัยแห่งการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐปรากฏชัดเจนขึ้นในช่วงเวลาหลังจากที่มีการปฏิรูปทางการเมือง เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ แล้วมีการประกาศใช้ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีกระบวนการกระจายอำนาจที่ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง รัฐใช้ชุดความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสร้างความจริง

ให้เกิดความเชื่อถือ การยอมรับความจริงที่เกิดขึ้นนั้นทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นกว่าในยุคสมัยใด เป็นยุคที่ข้าราชการที่เคยอยู่ในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น เช่น เจ้าหน้าที่เกษตร สาธารณสุข พัฒนาชุมชน ปลัดอำเภอ ต้องเริ่มถอนตนเองออกมา ประชาชนในยุคสมัยนี้ได้ถูกสร้างให้มีอำนาจในตัวเองมากยิ่งขึ้น โดยให้สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารการปกครองและการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง การเข้าไปเป็นกรรมการด้านการศึกษา การสาธารณสุข ทำให้ข้าราชการที่เป็นตัวแทนและถูกแต่งตั้งจากส่วนกลางต้องลดบทบาทในการทำงาน เปลี่ยนแปลงไปเป็นการตรวจสอบและการกำกับดูแลการทำงานของตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่แม้ว่าวิธีการสร้างความจริงในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไป โดยการยึดเอาประชาชนเป็นหลัก เป็นที่ตั้งตามอุดมการณ์แห่งรัฐประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ด้วยเจตจำนงของการทำให้ประชาชนเชื่อว่าตนเองมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นของตนเองนั้น สิ่งที่แฝงอยู่เบื้องหลัง ที่สำคัญคือ การสร้างให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพื่อนำมาใช้เป็นฐานของอำนาจรัฐที่ศูนย์กลางที่สร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ โดยที่อำนาจยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ

ยุคสมัยปัจจุบันรัฐชาติจึงไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจ และมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยเดียวเหมือนดังแต่ก่อน ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีคมนาคม การสื่อสาร รัฐกับส่วนอื่น ๆ ทั้งทุน บรรษัทข้ามชาติ ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ได้ถูกสร้างให้เป็นระบบเครือข่าย ประสานงานกัน มีความเป็นพันธมิตรกันมากขึ้นมากกว่าในอดีตหรือการตกอยู่ภายใต้อำนาจของกันและกันอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐชาติจะไม่มีน้ำยา เพียงแต่บทบาทของรัฐชาติไม่ได้ใช้อำนาจบังคับควบคุมมากมายเหมือนเมื่อก่อน แต่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบให้มีความแยบยลมากยิ่งขึ้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (อ้างใน เกษียร เตชะพีระ. 2547: 6) ให้ความหมายของประชาธิปไตยตามนิยามความเข้าใจของชนชั้นกลางไทย ที่แสดงออกช่วงเหตุการณ์ลุกขึ้นสู้รัฐบาลทหารเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งสะท้อนรับสัมผัสคล้องจองกับแนวคิด คำพูด นโยบาย และการปฏิบัติของรัฐบาลในระบอบทักษิณ ที่เปลี่ยนเผด็จการทหารและเผด็จการรัฐสภาของนักเลือกตั้ง ให้กลายเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ที่คนชั้นกลางได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ จากการพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ในการขายผลิตภัณฑ์จากแรงงานราคาถูกของคนส่วนใหญ่แก่ตลาดโลก ประชาธิปไตยคือประสิทธิภาพที่ทำให้เกิดสิ่งนั้นได้ เนื่องด้วยปัจจุบันมีตัวแสดงใหม่เกิดขึ้น ที่ไม่ใช่รัฐและข้าราชการเท่านั้น กรอบหรือเส้นแบ่งของสังคมปัจจุบันถูกทำให้เปลี่ยนแปลงไปมากและรวดเร็ว เส้นแบ่งอาณาเขตของรัฐเดิม ๆ ถูกทำให้สั่นคลอนและเริ่มสลายตัว ความมั่นคงของรัฐครอบคลุมพื้นที่นอกอาณาเขตด้วย ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือที่ต้องรับฟังกันมากขึ้นระหว่างรัฐชาติ ทุน ข้าราชการ ภาคประชาชนและสังคมภายนอก รัฐไทยที่แต่เดิมเป็นรัฐของเจ้านาย ข้าราชการ จึงได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นรัฐของนายทุน นักการเมือง แต่ที่ยังมี

ความเหมือนกันคือเรื่องการใช้อำนาจเพื่อสร้างท้องถิ่นให้เป็นฐานของรัฐในการเข้ามาดึงทรัพยากรออกจากชุมชนท้องถิ่นด้วยเทคนิค วิธีการและกลไกต่าง ๆ ผ่านนักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างระบอบความจริงที่เรียกว่า "การปกครองท้องถิ่น" ให้เกิดเป็นจริงขึ้นได้ในยุคสมัยนี้ แม้จะได้สร้างความรู้เรื่องการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาที่ปรากฏอยู่เพียงในตำราหนังสือแล้วจะทำให้คนเชื่อและยอมรับตามนั้น และทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา ที่บอกว่าคนในชุมชนมีอำนาจสามารถที่จะปกครองตนเองได้ การอ้างถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือการไม่ถูกควบคุมเข้มงวดจากรัฐ เป็นเพียงการกำกับดูแล การอำนวยความสะดวกของรัฐที่ให้แก่ท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องมีภาคปฏิบัติการชุดใหม่ของความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน กิจกรรม การกระทำ ระบบความสัมพันธ์ ที่ถูกสร้างขึ้นมาให้ทำหน้าที่รับใช้ความรู้ มีการสร้างผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการทางด้านการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา มีสถาบันผลิตผู้เชี่ยวชาญ ผลิตกฎเกณฑ์ กติกา ดังนั้น การที่รัฐจะทำให้ท้องถิ่นเข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ รัฐจึงต้องมีกระบวนการสถาปนามากมายสารพัดรูปแบบ เพราะการจะใช้ท้องถิ่นในยุคสมัยนี้ไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ อย่างในสมัยก่อน และเมื่อสร้างได้แล้ว รัฐยังต้องมีกระบวนการตรึงอำนาจไว้ให้คงอยู่ต่อไป ภาคปฏิบัติการต่าง ๆ จึงถูกสร้างขึ้นมารองรับความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าต้องกระทำผ่านสถาบัน ผ่านนักปกครองผู้เชี่ยวชาญ ถ้าสถาบันการปกครอง สถาบันการศึกษา หรือนักปกครองพูดและดำเนินการ ผู้คนทั่วไปจะไม่สงสัยในการใช้อำนาจให้เกิดความจริงนั้น เพราะภาคปฏิบัติการทั้งหลายต่างก็มีความรู้ในเรื่องนั้นคอยกำกับอยู่เบื้องหลัง เพียงแต่ภาคปฏิบัติการที่แสดงออกมานั้น ย่อมต้องเล่นบทบาทและทำหน้าที่ให้เปลี่ยนแปลงไป ให้สอดรับกับเจตจำนงของความรู้ว่าต้องการให้เกิดความจริงเช่นใดขึ้นมา

1. การสถาปนาสถาบันเฉพาะ เพื่อทำให้เชื่อว่ามีการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าในอดีตรัฐได้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชน ได้มีอำนาจในการเลือกผู้ปกครองตำบล หมู่บ้าน ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของตนเองได้ ก็เป็นด้วยเจตจำนงของรัฐเพื่อต้องการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ ด้วยการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่แทนรัฐในการใช้อำนาจปกครองประชาชนในตำบล หมู่บ้านให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่ศูนย์กลาง เป็นการกระจายอำนาจเพื่อสร้างรัฐชาติ ที่เท่ากับเป็นการเข้ายึดพื้นที่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมือง และความเจริญของบ้านเมือง

เปลี่ยนแปลงไป การใช้อำนาจของรัฐรูปแบบเดิมไม่เพียงพอที่จะคงความเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจอยู่ได้ จึงเกิดรูปแบบของการใช้อำนาจรูปแบบใหม่ที่อ้างอุดมการณ์ประชาธิปไตย รัฐในยุคสมัยนี้ สถาบันการปกครองสูงสุดคือรัฐบาล ได้ใช้อำนาจผ่านสถาบันการปกครองระดับรองลงมาตั้งแต่ในส่วนกลางที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และในส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัด อำเภอ โดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินอีกหลายครั้งที่อ้างเหตุผลให้เกิดการยอมรับข้ออ้างของการปรับปรุงเพื่อความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2543 จนถึงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งในมาตรา 30 ที่ยังกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการ **"บำบัดทุกข์ บำรุงสุข"** ให้กับประชาชนอยู่เหมือนเดิม ซึ่งเป็นเสมือนอุดมการณ์หลักของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทุกคน และผู้ที่อยู่ในเครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยได้ใช้ยึดถือมาตลอด ตั้งแต่ครั้งที่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 และถูกใช้เป็นวลีทองหรือคำขวัญที่บอกกล่าวกับประชาชนมาตลอดเช่นกัน รวมถึงสถาบันการปกครองท้องที่ คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต่างก็ได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอดให้มีอัตลักษณ์ความเป็นสถาบันเพื่อการบำบัดทุกข์บำรุงสุขด้วยกันทั้งนั้น และนอกจากกระทรวงมหาดไทยที่ยังมีอำนาจมากในการควบคุม และตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลถึงอำนาจการกำหนดชีวิตความเป็นไปของประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศแล้ว ยังมีหน่วยงานที่ถูกสถาปนาจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อขยายอำนาจการเข้ายึดครองพื้นที่และประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ด้วยการสร้างความจริงที่ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น เพื่อที่รัฐจะได้ใช้ประโยชน์จากท้องถิ่นมากขึ้น คือการทำให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจ แต่แท้จริงแล้วสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็คือการทำให้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ เพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐนั่นเอง

การสถาปนาสถาบันขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ที่ทำให้ดูเหมือนว่าหรือทำให้เชื่อว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองตนเองได้ เป็นการสร้างความจริงว่าประชาชนมีความเป็นเสรีชนมากขึ้น มีอำนาจ มีความสามารถมากขึ้น แต่แท้จริงแล้วเป็นการขยายฐานอำนาจของรัฐด้วยเทคนิควิธีการใหม่ โดยการสถาปนาสถาบันเฉพาะเพื่อการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อดำรงอำนาจการครอบงำของอำนาจรัฐที่มีต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น

1.1 การสร้างสถาบันเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่น : องค์กรตอบสนองเจตจำนงของรัฐ

เมื่อรัฐสร้างความจริงเรื่องการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นที่ทำให้ประชาชนเชื่อว่าประชาชนเองมีอำนาจที่จะปกครองตนเองได้ รัฐจึงได้ตั้งสถาบันเฉพาะให้ใช้อำนาจเพื่อดำเนินงานตามนโยบายในเรื่อง

การกระจายอำนาจที่ทุกองค์กรต้องยึดมั่นร่วมกัน เป็นสถาบันเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแท้จริงแล้วสถาบันเหล่านั้นมีอำนาจที่จะบอกว่าท้องถิ่นสามารถที่จะรับโอนภารกิจและงบประมาณได้แค่ไหน แต่ที่ลึกไปกว่านั้นคือการขยายอำนาจของรัฐที่แตกต่างไปจากเดิมในการที่จะใช้อำนาจเข้าควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรที่เป็นนโยบาย ระเบียบกฎหมายเพื่อยึดกุมประชาชนและพื้นที่ท้องถิ่นไว้ให้ได้อย่างแยบยล โดยการสร้างความจริงว่า เมื่อกระจายเงินงบประมาณและถ่ายโอนภารกิจที่รัฐเคยทำให้กับท้องถิ่นแล้ว ก็เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นของประชาชนเอง เพื่อตอบสนองเจตจำนงของความรู้การกระจายอำนาจ จะปล่อยให้ต่างคนต่างทำหน้าที่ไม่ได้ มิฉะนั้นความจริงเรื่องการกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น ที่มีผลต่อการไปสร้างให้เกิดความชอบธรรมของการขับเคลื่อนให้วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นของยุคสมัยนี้ ดำเนินไปได้ตามนโยบายการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 โดยมีฐานอำนาจของความรู้เรื่องการกระจายอำนาจและความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมารองรับการขยายอำนาจการปกครองเข้าไปให้ถึงยังประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สถาบันได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ด้วยข้ออ้างที่ว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่รัฐในยุคสมัยอุดมการณ์ประชาธิปไตยต้องลงทุนและจัดให้แก่ประชาชน เป็นเหตุผลที่อาศัยอำนาจของความรู้เรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างให้ประชาชนและท้องถิ่นมีอำนาจอิสระที่จะปกครองดูแลท้องถิ่นของตนเองได้ ด้วยเงินงบประมาณที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี ตรงกับปัญหาความต้องการของตนเองและของท้องถิ่น สามารถพัฒนาสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และการมีชุมชนท้องถิ่นที่น่าอยู่อาศัยทั้งหลายเหล่านี้ล้วนมีสิ่งที่แอบแฝงไว้อยู่เบื้องหลังของการทำหน้าที่ คือตัวความรู้ และเจตจำนงของความรู้การกระจายอำนาจที่รัฐใช้อ้างนั้นว่าต้องการให้เกิดผลประโยชน์สิ่งใดแก่รัฐ

ฉะนั้นภายใต้เจตจำนงเพื่อการใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐนี้ รัฐจึงจัดระบบการกระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่น ไปในรูปของการใช้ผ่านระบบการปกครองท้องถิ่น ที่อำนาจการควบคุมอยู่ที่ส่วนกลาง คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสถาบันเฉพาะที่ทำหน้าที่ในฐานะภาคปฏิบัติการที่ดำเนินงานสนับสนุนการกระจายอำนาจ ส่งเสริมการพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างกฎระเบียบ เพื่อการกำกับดูแลท้องถิ่น การจัดทำมาตรฐานการให้บริการประชาชนของท้องถิ่น ทั้งในด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน ด้านภาษี ด้านโยธา ด้านการสาธารณสุข ด้านอนามัย นอกจากนั้นรัฐได้ใช้วิธีการที่แยบยลด้วยการสร้างแรงจูงใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินเพื่อเป็นรางวัลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานในด้านการบริหารการจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยจัดให้มีการประกวดการบริหารงานขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ซึ่งวงเงินในปี 2546 เป็นจำนวน 500 ล้านบาท และปี 2547 เป็นจำนวน 500 ล้านบาท เพราะหากท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นได้ และนำไปสู่ความมั่นคงของรัฐโดยรวมได้ในที่สุด

รัฐส่วนกลางใช้อำนาจผ่านทั้งระบบการปกครองที่อยู่ในภูมิภาค คือจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐส่วนกลางได้อาศัยกลไกหรือเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการกำกับ ดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจไปแล้วแทนรัฐในส่วนกลาง การทำหน้าที่หรือกิจกรรมเหล่านี้จึงมีเจตจำนงแฝงอยู่เบื้องหลัง ที่เป็นการตรึงหรือตอกย้ำอุดมการณ์ประชาธิปไตยการกระจายอำนาจ เพื่อทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นฐานของอำนาจรัฐ โดยประชาชนในท้องถิ่นกลายเป็นคนของรัฐและตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยปริยายอย่างไม่รู้ตัว นี่คือการครอบงำภายใต้ระบอบความจริงว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดี ตัวระบอบความจริงที่เกิดขึ้นนี้จึงถูกสถาปนาขึ้นด้วยความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่สร้างความชอบธรรมให้กับการทำหน้าที่หรือใช้อำนาจนี้ ซึ่งประชาชนในชุมชนท้องถิ่นก็ได้บริโภคหรือรับเอาอุดมการณ์ประชาธิปไตยการกระจายอำนาจที่ผ่านมาทางกลไกความเป็นสถาบันของรัฐและสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคปฏิบัติการให้ทำหน้าที่ตามนโยบายการกระจายอำนาจต่าง ๆ ที่แผ่ขยายและแพร่หลายออกไปเป็นวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นของยุคสมัยที่ครอบงำชาวบ้านและชุมชนท้องถิ่น ที่เป็นการครอบงำความคิดของประชาชนได้อย่างแยบยลให้คิดตามและทำตามในสิ่งที่รัฐกำหนดขึ้น แล้วเกิดเป็นความจริงของการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา

เมื่อท้องถิ่นมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนนหนทาง ประปา มีอำนาจที่จะจัดการศึกษา การสาธารณสุข การแพทย์ การรักษาพยาบาล ความสะอาด ซึ่งดูแล้วเหมือนกับท้องถิ่นมีอำนาจสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ แต่แท้จริงแล้วสิ่งที่อยู่เบื้องหลังเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพได้เท่าที่รัฐต้องการ ไม่ให้มีอำนาจมากกว่าที่รัฐกำหนด ซึ่งเป็นการผลักภาระให้กับท้องถิ่น เป็นการลดภาระของรัฐลง เพราะรัฐไม่มีกำลังเพียงพอ แต่รัฐกลับได้รับประโยชน์ที่ไม่ต้องสิ้นเปลืองกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณไปจ้างข้าราชการและค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น รัฐมุ่งสร้างให้ท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อสร้างให้รัฐเข้มแข็งได้อย่างเต็มที่

สำหรับสถาบันการปกครองต่าง ๆ ที่ถูกสร้างให้เข้ามาเกี่ยวข้อง และใช้อำนาจในการทำหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและในท้องถิ่น คือ

1.) หน่วยงานส่วนกลาง ที่ผลักดันและรับผิดชอบการกระจายอำนาจ ได้แก่ สำนักงานกระจายอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการทำให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นจริงขึ้นมา

2.) หน่วยงานส่วนกลาง ที่ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตบริการในท้องถิ่น การสร้างและดูแลถนนหนทาง คูคลอง งานจัดสวัสดิการให้คนด้อยโอกาส การป้องกันภัยพิบัติ การพัฒนาชุมชนและอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

3.) หน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่เกี่ยวข้องระดับมหภาค เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนกำหนดเครื่องมือทางการคลัง ได้แก่ ฐานภาษี (ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุนนอกงบประมาณแผ่นดิน และการกำหนดเครื่องมือกลางทางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เช่น กรรมการบริหารงานบุคคลระดับต่าง ๆ

4.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

การดำเนินงานถ่ายโอนงานจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุชัดว่าภารกิจใดที่ต้องมีการถ่ายโอน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ แต่จากการรายงานสรุปความก้าวหน้าการถ่ายโอนภารกิจ (หนังสือพิมพ์มติชน .2546 :20 ,สำนักนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ.2547:9) มีดังนี้

> *คณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อปลายพฤศจิกายนที่ผ่านมา สั่งการให้ส่วนราชการที่ยังไม่ถ่ายโอนภารกิจเร่งดำเนินการตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นภายในธันวาคม 2546 ทั้งนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานผลว่าภารกิจที่ต้องถ่ายโอนมีทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ถ่ายโอนแล้ว 164 ภารกิจ เหลือ 48 ภารกิจ อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ 25 ภารกิจ และยังไม่ถึงเวลาถ่ายโอน 8 ภารกิจ ภารกิจที่เหลือส่วนใหญ่คือ ด้านการสาธารณสุข การศึกษาและที่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายระเบียบเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้แจ้งนายกรัฐมนตรีทราบถึงปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการของส่วนราชการแล้ว ซึ่งตามแผนปฏิบัติการฯ ต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบจำนวน 64 ฉบับ แต่ดำเนินการได้เพียง 18 ฉบับ ยังไม่ดำเนินการ 46 ฉบับ ส่งผลให้การกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้*

เมื่อความรู้เรื่องการกระจายอำนาจและความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอยู่เบื้องหลังการไปสร้างความจริงให้เกิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนถูกทำให้เชื่อว่าความจริงเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเอง ได้เกิดมีขึ้นแล้ว ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จก็จะส่งผลทำให้ผู้คนทั่วไปในชุมชนท้องถิ่นรับรู้แล้วยอมรับการทำหน้าที่ของสถาบันราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาจากการรายงานข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐยังมุ่งเน้นเจตจำนงการสร้างความเข้มแข็งของรัฐเป็นหลักใหญ่ เพราะความจริงของภารกิจการถ่ายโอนนั้นยังไม่แล้วเสร็จ และเมื่อดูในเชิงปริมาณสามารถดำเนินการได้เพียงสองในสามส่วนเท่านั้น แต่ที่ต้องดูให้ลึกลงไปกว่านั้นอีกก็คือการพิจารณาในเชิงคุณภาพของการถ่ายโอนซึ่งสำคัญมาก ดังนั้นสิ่งที่เห็นได้จากความจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้คือ การสั่งการหรือมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมย์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กับการทำหน้าที่ของภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นจริงในเรื่องของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ ที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้รองรับกันยังไม่เกิดขึ้น ภารกิจที่ถ่ายโอนให้นั้นมักเป็นภารกิจที่มีความสำคัญค่อนข้างน้อย รวมทั้งเป็นภารกิจถ่ายโอนที่ใช้งบประมาณน้อย ส่วนภารกิจที่สำคัญและใช้งบประมาณจำนวนมาก หน่วยงานยังมีความล่าช้าในการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานเจ้าสังกัดไม่เห็นด้วย ทำให้ไม่มีการเร่งดำเนินการถ่ายโอนงบประมาณในเรื่องนี้ ส่วนกลางยังคงไว้ไม่จัดสรรให้ท้องถิ่น หรือบางภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การขุดเจาะหรืองานอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษ ท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการได้และถูกใช้นำมาเป็นข้ออ้างของการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นในขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงานเพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งได้ รวมทั้งการสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยเป็นของหน่วยงานราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐโดยหน่วยงานของรัฐยังคงเข้มแข็งอยู่มากที่จะปล่อยอำนาจนี้ไปให้ท้องถิ่นได้ตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น ภาพความจริงที่ปรากฏซึ่งไม่สอดคล้องกันคือ รัฐบาลซึ่งมีอำนาจสูงสุด เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีนโยบายเร่งรัดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการและสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546) โดยการใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนให้สามารถทำหน้าที่สนองเจตจำนงของรัฐที่จะใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ แต่สิ่งที่แอบแฝงอยู่ก็คือต้องไม่ลืมว่ารัฐยังต้องเข้มแข็งอยู่ดังเดิม ดังนั้น หากรัฐยังไม่เชื่อมั่นในท้องถิ่น ความจริงในเรื่องนี้จึงยังไม่เกิดขึ้นทั้งหมด ความจริงที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณราย

ได้ รวมทั้งกำลังเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการควบคู่พร้อมกันไปยังล่าช้าอยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ที่กำหนดไว้ร้อยละ 35 ในปี 2549 (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542) ก็มีแนวโน้มตัวเลขจะไปได้ไม่ถึงแน่นอน เพราะในปีงบประมาณ 2547 ท้องถิ่นมีรายได้เพียงร้อยละ 22.75 ต่อรายได้ของรัฐบาล และในปีงบประมาณ 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2547 ในหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ทำให้ในปี 2548 มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนเพียงร้อยละ 23.50 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 274,950 ล้านบาท ซึ่งแยกเป็นเงินอุดหนุน105,610.70 ล้านบาท(หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 เมษายน 2547) ซึ่งต่ำกว่าที่เคยกำหนดไว้มาก เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐก็จะต้องหาเหตุผลมาอ้างเพื่อให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยอมรับความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาเช่นนั้น ในเรื่องของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจว่ายังไม่ให้ความสำคัญ ทำให้การถ่ายโอนล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ รวมทั้งข้ออ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดการเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้หน้าที่การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น ตามความรู้การกระจายอำนาจและความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินต่อไปได้ตามที่รัฐส่วนกลางกำหนด แต่แท้จริงแล้ว สิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือหากรัฐกระจายเงินงบประมาณแผ่นดินไปให้ท้องถิ่นจำนวนมากแล้ว ตัวรัฐเองไม่มั่นคง ย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐมากกว่า ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตจำนงหลักของรัฐ รัฐจึงเลือกที่จะใช้วิธีการนี้โดยการคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐมากกว่าท้องถิ่น

1.2 การปรับสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้เชื่อว่าสามารถเข้าถึงประชาชนและท้องถิ่นที่แท้จริง

การปรับสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ให้มีรูปลักษณ์ใหม่ เพื่อทำให้ดูเหมือนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันของท้องถิ่นที่แท้จริง เพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นสถาบันที่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนที่แท้จริงได้ โดยการปรับโครงสร้างการจัดองค์กร การปรับบทบาท การทำหน้าที่ให้มีลักษณะใหม่รองรับการกระจายอำนาจทั้งภารกิจและงบประมาณ ทำให้รัฐสามารถรุกคืบเข้าไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในระดับล่างสุด ไม่ใช่แค่ในเขตเมืองที่เป็นเทศบาลอย่างเมื่อก่อน โดยการจัดตั้งสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่

เกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอย่างชัดเจน จากเดิมที่รัฐใช้อำนาจลงไปถึงตัวประชาชนในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน โดยการเชื่อมต่ออำนาจกับสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะสายทอดอำนาจความเป็นราชการไปสิ้นสุดแค่ที่อำเภอ ลงไปไม่ถึงตำบล หมู่บ้าน แต่เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ข้าราชการ ทำให้การใช้อำนาจของรัฐเป็นได้แค่การเชื่อมต่ออำนาจเท่านั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองได้ตามแบบอย่าง และตามความต้องการของทางราชการมากนัก แต่ครั้นเมื่อรัฐจัดตั้งสถาบันองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน มีการจัดตั้งองค์กรที่มีรูปแบบการจัดองค์กรและโครงสร้างการบริหารงาน รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานขึ้น ทำให้เกิดความเป็นราชการที่ลงไปถึงยังประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ไม่ใช่การเชื่อมต่ออำนาจผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างที่ผ่านมา รัฐใช้ภาคปฏิบัติการรูปแบบใหม่ที่เป็นสถาบันองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำหน้าที่แทนรัฐ เพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐที่ต้องการใช้ท้องถิ่นมาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้อย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้นกว่าสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะนอกจากจะเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารงานชัดเจนแล้ว ยังมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นให้รัฐได้ รัฐจึงใช้สถาบันองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเครือข่ายของราชการที่ลงไปถึงยังท้องถิ่น ด้วยข้ออ้างของการจัดตั้งสถาบันองค์การบริหารส่วนตำบลว่าได้มีการกระจายอำนาจ แต่แท้จริงแล้วรัฐก็ยังคงใช้อำนาจในการกำกับดูแลอยู่ ตามระเบียบกฎหมายที่รัฐเองเป็นผู้กำหนดให้คงความเป็นราชการรูปแบบใหม่ หรือแม้แต่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น รัฐก็เลือกใช้ความแยบยลของวิธีการที่จะจำแนกพื้นที่และจำแนกคนในท้องถิ่นให้มีความแตกต่างกัน โดยใช้เงื่อนไขความเจริญของพื้นที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนรายได้ การค้าขาย การผลิต ความหนาแน่นของประชากรและบ้านเรือน ด้วยอำนาจตามเจตนารมย์ของความรู้เรื่องการกระจายอำนาจและการจัดตั้งองค์กรที่รัฐสร้างขึ้นมาแล้วมีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่นำไปใช้กำกับประชาชนและพื้นที่ เพื่อที่รัฐจะเลือกใช้รูปแบบของอำนาจเข้าไปยังประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ให้ท้องถิ่นสามารถเข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐให้สมดังเจตจำนงของรัฐมากที่สุด

เมื่อการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยแห่งการกระจายอำนาจได้ถูกทำให้เป็นวาทกรรม ที่ประชาชนเชื่อถือและยอมรับว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดี สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทั่วไปจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นของชนชั้นกลางและกลุ่มทุนธุรกิจ เท่ากับเป็นการสร้างความจริงให้เกิดขึ้นในความเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นผ่านทางการปรับเปลี่ยนสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นสถาบันที่ถูกใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือเพื่อแสวงหา

การใช้อำนาจปกครองประชาชนและท้องถิ่นแทนรัฐ ที่สามารถตอบสนองเจตจำนงของรัฐให้ประชาชนได้มีอำนาจบริหารกิจการพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่คนทั่วไปเห็นว่าเป็นการปกครองที่ดีนี้ จึงมีกระบวนการสร้างหรือสถาปนาขึ้นมาด้วยอำนาจแห่งเจตจำนงของความรู้การกระจายอำนาจ และความรู้การปรับเปลี่ยนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รองรับอุดมการณ์ประชาธิปไตยในทางการเมือง

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมแพร่หลายไปทั่วโลก ซึ่งเกือบทุกประเทศต่างใช้อ้างเป็นเหตุผลให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะให้เกิดการยอมรับการใช้อำนาจปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเองที่จะไปสร้างความสุขให้กับประชาชน และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่น เป็นการจัดการปกครองที่นำเงินภาษีอากรของประชาชนกลับไปทำนุบำรุงประชาชนในท้องถิ่นให้อยู่ดีกินดี มีสุขภาพที่ดี ด้วยอำนาจของความรู้ที่อยู่เบื้องหลังที่ถูกนำมาใช้จึงทำให้คนเชื่อเช่นนั้น เพราะเมื่อเกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่น และมีการกระจายอำนาจให้ไปแล้ว คนเห็นเป็นจริงตามนั้น คนก็เชื่อเช่นนั้นว่าการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดี การทำให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเองเป็นสิ่งที่ดี การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลขึ้นในพื้นที่เป็นสิ่งที่ดี เมื่อพื้นที่ใดถึงเกณฑ์เงื่อนไขในเรื่องของรายได้ ความเจริญของพื้นที่และจำนวนความหนาแน่นของประชากรแล้ว รัฐไม่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ ประชาชนก็จะออกมาเรียกร้องรัฐให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่ เท่ากับเป็นการครอบงำประชาชนด้วยอำนาจของอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ ที่ผู้ปกครองสร้างขึ้นเพื่อสนองเจตจำนงการคงอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางดังเดิมได้แล้วอย่างแยบยล การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงเป็นการตอกย้ำและการตรึงวาทกรรมว่าด้วยการปกครองของรัฐหรือผู้ปกครองเพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบบทบาทและเทคนิควิธีการไปตามยุคสมัย

ประชาชนจึงถูกสร้างให้ไม่รับรู้ในมิติว่าเป็นการขยายอำนาจของรัฐเข้าไปถึงยังประชาชน เพื่อการควบคุมและการจัดระเบียบประชาชน แต่ประชาชนรับรู้ว่าเป็นการสร้างองค์กรขึ้นมาดูแลพวกเขา ให้มีตัวแทนได้เข้ามาปกครองตนเองได้ โดยผ่านการเลือกตั้งคนที่พวกเขาต้องการได้ ประชาชนสามารถร้องเรียนได้โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ประชาชนมีอิสระที่จะประกอบอาชีพ มีอิสระในการใช้ชีวิตเป็นปกติ นี่คือความเป็นตัวตนของประชาชนที่มองเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างเป็นกระบวนการ การที่ประชาชนเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือก็ไปเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาให้โดยไม่ได้คิดถึงรัฐให้มาทำหน้าที่นี้นั้นเท่ากับประชาชนถูกสร้างให้ยอมรับความจริงของการปกครองท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อมองอีกมุมหนึ่ง ก็คือรัฐต่างหากที่ทำให้

ประชาชนเป็นอย่างนั้น เพื่อที่รัฐจะได้ไม่มีภาระที่จะต้องมาดูแลรับผิดชอบประชาชนโดยตรงแบบเดิม เมื่อภาคปฏิบัติการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ได้เหมือน ๆ กันตามเจตจำนงของรัฐแล้ว ไม่ใช่ต่างท้องถิ่นก็ต่างมีอิสระของตนเอง แบบต่างคนต่างอยู่ก็เท่ากับรัฐสามารถใช้ท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้แล้ว

1.3 ผลข้างเคียงของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้สร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในท้องถิ่นตั้งแต่ผู้นำหรือกลุ่มคนชั้นนำในชุมชนที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่เป็นลักษณะของการสืบทอดอำนาจตามประเพณี กลายเป็นนักการเมือง เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตท้องถิ่น จากสมัยก่อนที่การครอบครองอำนาจในชุมชน อาจสืบทอดต่อเนื่องจากคนรุ่นพ่อไปถึงรุ่นลูก หรืออยู่ในกลุ่มเครือญาติกัน ซึ่งมักจะพบเห็นได้มากเมื่อปู่ พ่อ ได้เป็นผู้นำท้องถิ่น จะด้วยคุณงามความดี หรือความเป็นญาติพี่น้องกัน พอถึงรุ่นลูกก็ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำต่อเนื่องกัน แต่ในยุคสมัยของสังคมที่ชุมชนมีอำนาจเปิดกว้างมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดการแปรเปลี่ยนของผู้นำชุมชน แม้แต่ข้าราชการที่เคยมีบทบาทสำคัญในชุมชนก็ถูกบดบังการใช้อำนาจโดยนักการเมืองตั้งแต่ระดับชาติจนถึงนักการเมืองท้องถิ่นที่กลายเป็นผู้นำของสังคมและชุมชนในยุคใหม่ ที่ผ่านกระบวนการสร้างความชอบธรรม โดยการเลือกตั้งที่แข่งขันกันในเชิงธุรกิจการเมือง เพราะรัฐมีเจตจำนงอยู่แล้วว่าใครก็ได้ที่สามารถทำให้เป้าหมายและความต้องการของรัฐบรรลุผลสำเร็จลงได้ รัฐจึงไม่สนใจในความเปลี่ยนแปลงนี้ เพราะผู้มีอำนาจและสามารถยึดกุมอำนาจสูงสุดในรัฐก็ได้มาด้วยวิธีการนี้เช่นกัน

การเปิดกว้างของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ได้นำไปสู่การสืบทอดอำนาจหรือการสร้างทายาททางการเมืองรูปแบบใหม่ในหมู่นักการเมือง เช่น หลาย ๆ พื้นที่ในครอบครัวหนึ่ง จะมีสมาชิกครอบครัวที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นรัฐมนตรี หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในขณะเดียวกันสมาชิกคนอื่นก็จะเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะมีฐานธุรกิจเป็นทุนที่เกี่ยวกับการรับเหมาก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และขนาดกลางด้วย ทำให้กลายเป็นกลุ่มคนที่สามารถกุมอำนาจรัฐและผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้วยสายสัมพันธ์ความเป็นเครือญาติที่เอื้อประโยชน์ถึงกันใครที่อยู่นอกสายสัมพันธ์นี้ก็จะไม่ได้รับประโยชน์นั้น เพราะรัฐได้สร้างตัวตนความเป็นจริงให้นักการเมืองท้องถิ่นมีฐานะและตำแหน่งในชุมชนท้องถิ่น เป็นการสร้างความชอบธรรมตามตัวบทกฎหมายให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่นั้นเพื่อผลประโยชน์ในการรักษาอำนาจของตนเอาไว้ในท้องถิ่น จึงมีกรณีความจริงที่เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับที่รัฐได้กระจายอำนาจให้องค์

กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจบริหารงบประมาณและการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง กลับกลายเป็นการสร้างรัฐใหม่ขึ้นมา อำนาจของราชการที่เคยมีอยู่เดิมถูกกระจายหรือถ่ายโอนไปอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่ติดตามมาคือปัญหาความกระด้างกระเดื่อง หรือขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกับอำเภอและจังหวัด

ดังนั้น เมื่อรัฐมีเจตจำนงสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งของรัฐศูนย์กลางเป็นหลัก การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกลายเป็นเรื่องรองเพราะความมั่นคงของรัฐต้องมาก่อน เหมือนดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตราที่ 1 ถึงความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ การพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ท้องถิ่น จึงยังไม่เกิดขึ้น หากด้วยรัฐที่ศูนย์กลางยังมีความจำเป็นมากกว่า ปัญหาที่เป็นผลตามมาคือ การบริหารงานการปกครองชุมชนท้องถิ่นที่ต้องมีการพัฒนาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ให้สอดคล้องกับโลกยุคปัจจุบันที่มีพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบถึงกันอย่างทั่วถึงทุกสังคมนั้น ไม่ได้รับการแก้ไขให้ทันกับปัญหา เนื่องด้วยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้มีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ปัจจุบันท้องถิ่นจำนวนมากกำลังประสบปัญหาร่วมกันคือ ขยะล้นเมืองและไม่มีที่ฝังกลบ ปัญหามลพิษทางน้ำที่ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ น้ำประปาไม่พอใช้ การจราจรที่แออัด การขยายตัวของพื้นที่เขตเมืองเข้าไปยังพื้นที่เปราะบางเชิงนิเวศน์ ฯลฯ

รวมทั้งความเป็นจริงที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วน คือผู้รับเหมา หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มไปด้วยผู้รับเหมา จากความเป็นจริงที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐไปกำหนดให้ประชาชนได้มีฐานะตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณที่รัฐกระจายลงมาให้ ซึ่งในสายตาของประชาชนแล้วนี่คือความจริงที่ถูกรับรู้ถึงความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ความเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งจากผลประโยชน์ในรูปของโครงการกิจกรรมและงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดผลกระทบข้างเคียงที่เกิดจากวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นผลเชื่อมโยงต่อเนื่องมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลถูกสถาปนาให้กลายเป็นองค์กรตัวแทนประชาชน เกิดเป็นความจริงเช่นนี้ ควบคู่ไปกับความจริงที่ว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ใช่ตัวคนเดียว แต่ต้องมีพวกพ้อง และต้องรักษาความเป็นพวกนี้ไว้ ด้วยการเอื้อประโยชน์ให้แก่กัน ทำให้มีการเน้นแต่การนำงบประมาณที่ได้ไปจัดสรรในหมู่กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลพวกเดียวกัน เพื่อก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน สถานที่ทำงาน เพราะการก่อสร้างจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นผู้รับเหมาได้ผลประโยชน์จากโครงการ หรือได้รับผลประโยชน์เป็นส่วนแบ่งจากผู้รับเหมา เป็นการทุจริตคอรัปชั่นที่ถูกต้องในเชิงนโยบายตามเอกสาร กฎหมายระเบียบทางบัญชีที่กำหนดทุกประการ ไม่สามารถจะเอาผิดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็น

สถานที่สำหรับการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ การกระจายอำนาจของรัฐกลับกลายเป็นการกระจายผลประโยชน์ที่นำไปสู่การคอรัปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่องค์กรเหล่านี้ก็จะแย่งกันมีอำนาจเพื่อการหาประโยชน์ ดังนั้นหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงแย่งกันทำโครงการเรื่องการก่อสร้าง มองแต่ผลประโยชน์ของหมู่บ้านตน นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านจำนวนมากยังมีทัศนะคติและการขาดความรู้ ความเข้าใจในเอกภาพของการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นจากฐานะและตำแหน่งของผู้นำชุมชนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น ที่มีฐานผลประโยชน์ในระบบสัมปทานทรัพยากรธรรมชาติของชาติ การประกอบกิจกรรมอันเนื่องด้วยอบายมุข ผิดกฎหมาย และการลักลอบประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อมีการขัดแย้งหรือแบ่งปันผลประโยชน์กันไม่ลงตัว ก็สร้างความแตกแยกขึ้นในพื้นที่ บางครั้งมีการใช้ความรุนแรงถึงขนาดใช้อาวุธฆ่ากันตายก็เคยปรากฏเป็นจริงมาแล้วหลายครั้งในหลายพื้นที่เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ นี่คือผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นจากวาทกรรมของการสถาปนาภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นตัวแทนของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ จึงนำมาซึ่งการมีผลประโยชน์จากเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ปัจจุบันภาพของการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ จึงถูกท้าทายและถามหามาตลอดในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพ เช่นเดียวกับระบบราชการที่เคยถูกมองในลักษณะนี้เช่นกัน แต่ด้วยความแยบยลของเทคนิควิธีที่รัฐใช้คือการสร้างความจริงที่ทำให้คนเชื่อว่า ไม่ใช่เรื่องเลวร้ายเสียหาย ที่มีอำนาจมากถึงขนาดที่จะริดรอนความชอบธรรมของวาทกรรมการกระจายอำนาจได้ เป็นความเสียหายเฉพาะตัวบุคคลเฉพาะบางพื้นที่ ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดีอยู่แล้ว แต่ผู้ปฏิบัติหรือคนใช้อำนาจไม่ดีเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงที่เป็นเป้าหมายหลักที่รัฐยังคงต้องใช้สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นไม่สามารถส่งผลมีพลังพอที่จะทำลายวาทกรรมหลักของรัฐได้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ที่มีผลกระทบเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก รัฐหรือผู้ปกครองส่วนกลางจะคำนึงถึงเจตจำนงแห่งความมีเสถียรภาพ ไม่ให้สั่นคลอนความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวและความสงบเรียบร้อยของรัฐ เช่น การยุบสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ หรือการยุบเลิกตำแหน่งผู้ปกครองชุมชนท้องถิ่น หากจะทำให้รัฐที่เป็นฝ่ายการเมืองต้องเสียคะแนนนิยมหรือฐานการสนับสนุน รัฐจะไม่เลือกแนวทางนี้หรือหากจำเป็นต้องเลือก รัฐก็ต้องหาทางออกโดยการสร้างความรู้ชุดใหม่ขึ้นมาแล้วอ้างเหตุผลจนกว่าจะได้รับการยอมรับจากประชาชนถึงการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นก่อน เช่น การอ้างเหตุผลว่าเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า หรือเพื่อความมี

เสถียรภาพของประเทศและความมั่นคงของบ้านเมือง จึงเห็นได้ว่าฐานหรือเป้าหมายอันเป็นเจตจำนงของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่ขึ้นอยู่ที่การคงอยู่ของรัฐให้มีอำนาจดังเดิมเป็นหลัก

ผลกระทบจากวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในสมัยปัจจุบัน แม้จะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น แต่ยังไม่เกิดผลเป็นความจริงของการให้ประชาชนมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถถูกใช้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง รัฐจึงได้มีความพยายามสร้างเทคนิควิธีการที่มุ่งแก้ไขสิ่งที่เกิดความจริงที่เป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนาสถาบันที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ตั้งแต่หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันเหล่านี้ เป็นหน่วยผลิตผู้เชี่ยวชาญทางการปกครองท้องถิ่น, การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น โดยเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเพื่อพัฒนาการทำงานบริการใหม่ ๆ การทำงานในเชิงรุก การยอมรับการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาความรู้และทัศนะคติการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ให้มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในการเป็นผู้บริหารองค์กร ปัจจัยเหล่านี้จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปรับปรุงกฎเกณฑ์ กติการะดับปฏิบัติการ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ทั้งในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง และการจัดสรรเงินรายได้ทั้งภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ แม้จะกำหนดโดยรัฐบาลและหน่วยราชการส่วนกลาง แต่จะถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการทำงานของสถาบันและหน่วยงานของท้องถิ่น, การเพิ่มความสามารถให้หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสนับสนุนหน่วยงานและบุคลากรในท้องถิ่น ให้มีความสามารถด้านการบริหารจัดการ การเสริมสร้างความเป็นผู้ประกอบการ ความริเริ่มสร้างสรรค์ ความตื่นตัวด้านการบริหารจัดการ และให้บริการใหม่ ๆ ในท้องถิ่น จากการศึกษาดูแบบอย่างของชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อสร้างการยอมรับในความสามารถให้เกิดแก่ประชาชน, การพัฒนาฐานข้อมูลและระบบการกำกับ ตรวจสอบ เพื่อการสะสมองค์ความรู้ใหม่และเป็นเครื่องมือสำหรับประชาชน ประชาคม และองค์กรการตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นที่เป็นการตรวจวัดประสิทธิภาพของผลการดำเนินงานและผลลัพธ์การทำงานที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน, การสร้างความรู้ควบคู่กับการทำงาน เป็นการเผยแพร่ความรู้และประสบการณ์ทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นชั้นนำที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยการถอดบทเรียนความริเริ่มเพื่อสร้างธรรมเนียมใหม่ รวมทั้งมาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชนและการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น, การสร้างองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากข้อมูลและความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการวิจัยจากสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ในสภาพเป็น

จริงของหลาย ๆ พื้นที่ ให้กลายเป็นความรู้ท้องถิ่นที่มีทุนของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อยู่จริงของ แต่ละบริบททางสังคม เพื่อสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ของท้องถิ่นไทยขึ้นมา และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาคม องค์กรเอกชน โดยการสร้างช่องทางที่สามารถปฏิบัติได้จริง โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น การแก้ไขกฎระเบียบ หรือเปิดโอกาสด้วยรูปแบบอย่างที่ประชาชนคุ้นเคย เป็นวิถีชีวิตปกติประจำวัน จึงจะถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงของรัฐให้แก่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นในการตรวจสอบติดตามการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับผลกระทบจากการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ระดับล่างสุดที่เป็นตำบลหมู่บ้านในรูปของขององค์การบริหารตำบลนั้น เนื่องด้วยรัฐมีเจตจำนงที่จะใช้ให้ท้องถิ่นในระดับล่างสุดเป็นฐานของอำนาจรัฐด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดของตัวรัฐเอง และหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ด้วย จึงพบความจริงที่เป็นปัญหาข้อบกพร่องในเชิงโครงสร้างการเมืองท้องถิ่นหลายประการในเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานประชากรและรายได้น้อยเกินไป เป็นปัญหาการบริหารงานให้บริการของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มในการเป็นองค์กรที่พัฒนาให้เข้มแข็งได้อย่างไม่ยั่งยืน ซึ่งควรจะมีการยุบรวมกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีฐานประชากรและรายได้สูงพอสมควรนั้น ควรยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบล การเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คนนั้นไม่เหมาะสมและไม่ครอบคลุมในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตำบล ซึ่งก่อให้เกิดอคติในการจัดสรรงบประมาณและโครงการที่กระจุกตัวอยู่บางหมู่บ้านเท่านั้น เพราะเป็นฐานคะแนนเสียงขององค์การบริหารส่วนตำบลตัวแทนหมู่บ้านนั้น

การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องความรั่วไหลของการใช้จ่าย มีการทุจริตคอรัปชั่นในท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมาก มีอาชีพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือเป็นนักธุรกิจท้องถิ่น บุคคลเหล่านี้เข้ามาเล่นการเมือง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองและการเมืองภายในท้องถิ่นยังเป็นระบบการเมืองผูกขาดโดยคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้ไม่มีการแข่งขันกันจริง รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นก็ไม่มีความไว้เนื้อเชื่อใจกัน มีการผูกขาดโดยผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณหรือโครงการถูกครอบงำโดยระบบอุปถัมภ์ หรือระบบการตรวจสอบของสภาท้องถิ่นและภาคประชาชน โดยทั่วไปยังมีน้อยมาก ไม่เข้มงวด และไม่มีมาตรฐานมีการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้โครงการที่มีกำไรของผู้รับเหมาที่สามารถเข้าถึงตัวผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่าย นอกจากนั้นเมื่อรัฐเองก็ยังไม่พร้อมที่จะสนับสนุนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ และตัวองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ยังมีข้อจำกัด ทั้งในเรื่องของศักยภาพของบุคคลและทรัพยากรที่มีอยู่ใน

ท้องถิ่น การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง จึงพบว่ามีปัญหาคล้ายคลึงกัน คือการขาดสถานที่ตั้ง หรือการไม่มีสถานที่ทำงานของตนเอง วัสดุอุปกรณ์เพื่อการทำงานและการให้บริการที่ยังไม่พร้อม ไม่มีคุณภาพ และไม่เพียงพอ บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในการทำงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบข่าวสาร รวมทั้งประชาชนก็ยังไม่มีความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลและไม่ให้ความร่วมมือ ระบบงบประมาณที่ยังล่าช้า ผิดระเบียบปฏิบัติของทางราชการ และมีจำนวนจำกัด มีการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การขาดเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ส่งผลให้การทำงานล่าช้า และผิดระเบียบปฏิบัติของทางราชการ การแสดงความเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่กว้างขวาง มีเพียงเล็กน้อยและขาดความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน หรือจากการประชุมร่วมกัน รวมทั้งสมาชิกมาประชุมไม่ตรงเวลา และไม่พร้อมเพรียงกัน ขาดการประชาสัมพันธ์ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคืออะไร คณะกรรมการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความสามัคคี และขาดการประสานงานในการทำงาน รวมถึงการที่ทางราชการส่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปฝึกอบรมคนเดียวมาตลอด จึงทำให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพจากการให้การศึกษา และฝึกอบรมอย่างจริงจัง รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นส่วนอื่น ๆ ด้วย

ปัจจุบันจากการที่ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นปัญหาสำคัญ ที่เรื้อรัง และที่ผ่านมาไม่สามารถจัดการอย่างได้ผลกับการประพฤติมิชอบในหน้าที่ เนื่องจากไม่มีใบเสร็จหรือหลักฐานที่พอเพียง ปัญหานี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบั่นทอนความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐที่มีความเข้มแข็ง และไม่สนองตอบต่อเจตจำนงของรัฐที่จะใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ รัฐจึงได้สร้างความจริงชุดใหม่ขึ้นมาโดย หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่างถือเป็นนโยบายสำคัญ เนื่องจากเป็นนโยบายเน้นหนักของรัฐบาล โดยได้กำหนดโครงการ **"ท้องถิ่นไทยใสสะอาด"** ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม 2547 เป็นโครงการที่เน้นเฉพาะส่วนของงานบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ที่ใช้กลไกและมาตรการสำคัญ ๆ คือ การสร้างอาสาสมัครพิทักษ์ประโยชน์ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกอาสาสมัคร, การนำเอาประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องจัดส่งให้สภาท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทราบล่วงหน้าก่อนการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ, การกำหนดสถานที่กลาง เพื่อเป็นศูนย์รวมข่าวสารการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งให้ตัวแทนชุมชน ประชาคม เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประกวดราคา คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือตรวจรับการจ้าง, การเบิกจ่ายเงินให้ใช้วิธีโอนผ่านทางธนาคาร

แทนการใช้เงินสดหรือเช็คธนาคาร และหากเกิดกรณีกระทำผิด เช่น การปกปิดข้อมูลข่าวสารการประกวดราคา การกำหนดเงื่อนไขในการประกวดราคา เพื่อปิดกั้นการเสนอราคาโดยไม่เป็นธรรม หรือที่เรียกว่า "ล็อกสเป็ก" จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องดำเนินการสอบสวนและลงโทษอย่างเร่งด่วนและเฉียบขาด

การกำหนดโครงการท้องถิ่นไทยใสสะอาดขึ้นมานี้ เท่ากับเป็นการสร้างความรู้ชุดใหม่ที่ยอมรับความจริงที่เกิดขึ้นถึงปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นที่สั่งสม เรื้อรังและมีมาตลอดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะเป็นประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นับตั้งแต่วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งหมายถึงความจริงของการมีงบประมาณเพื่อการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่ารถนาที่จะเข้าไปสู่ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการมีอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องและมีความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวก็ยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาได้เพียงด้านเดียว และเป็นส่วนปลาย เพราะต้นเหตุของปัญหาคือ การกระจายสำนึกและจิตวิญญาณให้แก่นักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ที่ต้องถูกสร้างให้ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้น โดยไม่ใช่การไม่กระทำความผิดเพราะมีคนคอยจ้องจับผิดหรือตรวจสอบอยู่ ให้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ที่ควบคู่ไปกับการกระจายงานและเงิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐได้เช่นกันว่า การใช้อำนาจผ่านภาคปฏิบัติการเพียงเท่านี้แล้วสามารถตอบสนองเจตจำนงของรัฐได้นับเป็นความสำเร็จของรัฐในการครอบงำท้องถิ่นได้แล้ว

1.4 การปรับบทบาทของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อทำให้เชื่อว่าเป็นการทำหน้าที่สนองตอบต่อประชาชน ตามบทบาทเฉพาะของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เมื่อฐานของชุมชนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การใช้อำนาจรัฐที่ถูกเชื่อมต่อผ่านไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้านในรูปแบบเดิม ไม่สามารถยึดกุมประชาชนและใช้ประโยชน์จากท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องถูกอ้างด้วยเหตุผลใหม่ของรัฐ ภาคปฏิบัติการที่ถูกสร้างขึ้นใหม่คือการปรับบทบาทของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีหน้าที่เฉพาะชัดเจน จากเดิมที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รับผิดชอบทุกเรื่องที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน แต่เมื่อรัฐได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาแล้ว จึงต้องปรับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มาดูแลเฉพาะเรื่องการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตจำนงของรัฐเพื่อการขยายฐานอำนาจของรัฐให้มั่น

คงเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยการใช้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเครื่องมือของรัฐให้มากขึ้น โดยการดึงหัวหน้าประชาชนให้มาเป็นคนของรัฐมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่ด้านเดียว เพราะหน้าที่อื่นองค์การบริหารส่วนตำบลทำแล้ว ซึ่งการทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเชื่อในบทบาทหน้าที่ใหม่เช่นนั้น ก็เพื่อความต้องการที่จะคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ได้ แล้วให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจไปควบคุมประชาชนต่ออีกทอดหนึ่ง

การปรับเปลี่ยนนี้ได้นำไปสู่ระบบความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่น ที่บอกถึงอำนาจของประชาชนที่จะปกครองดูแลตนเองได้ รัฐเพียงแค่อำนวยความสะดวกมากกว่าที่จะใช้อำนาจของกลไกราชการเข้าไปมีอำนาจในท้องถิ่น การกำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะใหม่นี้ มีความหมายที่แฝงไว้อยู่เบื้องหลังเพื่อการใช้อำนาจของรัฐรูปแบบใหม่ แต่ด้วยเจตจำนงของรัฐที่ยังคงต้องการใช้ประโยชน์จากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ รัฐจึงไม่มีแนวคิดในการยุบเลิกสถาบันการปกครองนี้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะเดียวกันนี้ รัฐก็ได้สถาปนาสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐจึงได้ใช้ประโยชน์ทั้งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ใช้ให้ทำหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และใช้ให้สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่การบริหารการพัฒนาและการให้บริการ งานดูแลประชาชนในท้องถิ่นของตนเองแทนรัฐ ทั้งสองสถาบันจึงต่างคนต่างทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมาย ดังนั้นแม้ว่าทั้งสองสถาบันนี้จะอยู่ในพื้นที่เดียวกันก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ เป็นความจริงที่รัฐสร้างขึ้น และพยายามบอกแก่ประชาชน

ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขกฎหมายการปกครองท้องที่ซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี แล้วต้องเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกันใหม่ ทำให้รัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์และควบคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตลอดเวลา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่จงรักภักดีต่อรัฐอย่างเข้มข้น เหมือนครั้งที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่จนครบเกษียณอายุ 60 ปี ซึ่งเท่ากับรัฐได้สร้างให้มีข้าราชการเกิดขึ้นอยู่ประจำในพื้นที่และอยู่ภายใต้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ และยิ่งรัฐได้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน โดยอ้างให้เหตุผลในเรื่องการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง สำหรับเหตุผลที่อ้างบอกแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือการมีตำแหน่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ด้านการปกครอง ด้านความมั่นคง การรักษากฎหมาย เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลให้เกิดผลเป็นจริงขึ้นในพื้นที่ เช่น นโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล เป็นต้น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ในด้านการ

พัฒนาและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ทั้งสองสถาบันได้แบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนแล้วตามที่รัฐบอกแก่ประชาชน

สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน จึงมีสภาพกึ่งๆไม่ชัดเจน คือไม่ใช่สถาบันทางการปกครองของรัฐอย่างแท้จริง และก็ไม่ใช่สถาบันทางการเมืองด้วย แม้ว่าจะมาจากการเลือกสรรของประชาชน เพราะว่าไม่ได้ทำหน้าที่ในทางการเมืองดังเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล แม้หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก กฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะหน้าที่ในการพัฒนาและให้บริการประชาชน ทำให้กลายเป็นความจริงที่ประชาชนปัจจุบันนี้ใคร ๆ ก็นึกถึงและเข้าไปหาแต่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะผู้รับเหมาก่อสร้าง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณ มีโครงการ แม้แต่ประชาชนที่เคยเป็นลูกบ้านของตน เนื่องจากหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ปัจจุบันนี้รัฐได้สร้างหน่วยงานให้กระจายตัวลงไปให้บริการและควบคุมถึงระดับตำบล หมู่บ้านแล้ว ไม่ว่าจะเป็นสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล สถานีย่อย ตู้/ป้อมยามตำรวจ ไปจนถึงการให้บริการด้านการศึกษาของโรงเรียน ด้านการสาธารณสุขของสถานีอนามัย รวมถึงความเจริญของท้องถิ่น ตลอดจนเส้นทางคมนาคมและยานพาหนะการขนส่งที่สะดวกรวดเร็ว แต่รัฐก็ไม่ได้คิดที่จะยุบเลิกสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และก็ไม่โอนอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเห็นได้ถึงเจตจำนงของรัฐที่ยังคงหวงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและกลไกของรัฐให้ตอบสนองเจตจำนงการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐให้ยังคงอยู่ได้ต่อไป เพราะรัฐบาลกลาง รัฐราชการในพื้นที่สามารถกำกับ และสั่งการได้ ตลอดจนเรียกใช้ง่ายมาโดยตลอด แตกต่างจากนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งนับวันจะเข้มแข็งขึ้นทุกขณะ รัฐจะใช้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ด้านความมั่นคงของรัฐเหมือนอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ รัฐจึงต้องสร้างความรู้ชุดใหม่ขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น โดยการสร้างอำนาจให้รัฐราชการกำกับดูแลด้วยวิธีการอื่นเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจดังเดิม ให้ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นงบประมาณสนับสนุนโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐบาล ขอรับการสนับสนุนบุคลากรและเครื่องจักร เครื่องมือในการทำงาน เพราะมีกิจกรรมและโครงการหลายอย่างที่รัฐบาลกลางสั่งการลงไปให้จังหวัด อำเภอ ดำเนินการ แต่ไม่ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงาน

จากเหตุผลที่รัฐในระดับอำเภอ จังหวัด ไม่สามารถใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนกลางได้ และสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ก็เริ่มไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำหน้าที่แทนรัฐ ปัจจุบันรัฐจึงมีความพยายามที่

จะสร้างความรู้ชุดใหม่ โดยการกำหนดแนวนโยบายใหม่ต่อสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครอง ดูแลชุมชนท้องถิ่น ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 ได้เห็นชอบให้ตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมีตำแหน่งทางปกครอง ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ โดยไม่จำเป็น ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการสรรหาของคณะบุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ที่ได้รับ ความเห็นชอบจากนายอำเภอ , เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และประชาชนในพื้นที่ โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมี วาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปี และจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 5 ปี นอกจากนั้นยังเห็นชอบใน หลักการการปรับโครงสร้างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ลดลง โดยตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขต กรุงเทพมหานครและเขตเทศบาลนั้น เมื่อหมดวาระแล้วจะไม่มีการแต่งตั้งขึ้นมาใหม่ พื้นที่ที่จะมีกำนัน ผู้-ใหญ่บ้านจะต้องเป็นพื้นที่ที่เป็นชนบทอย่างแท้จริง นอกจากนั้นจะปรับลดตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่าย-ปกครองและฝ่ายรักษาความสงบให้เหลือตำแหน่งละ 1 คนในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งตำแหน่งสารวัตรกำนัน พื้นที่ละ 1 ตำแหน่งเช่นกัน

เหตุผลที่นายกรัฐมนตรีให้ไว้ในรายการ "นายกฯทักษิณ คุยกับประชาชน" เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2547 โดยเห็นว่าโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาของระบบราชการไทยปัจจุบันไปจบแค่อำเภอ คือนาย อำเภอและปลัดอำเภอ แต่ลงไปไม่ถึงตำบล หมู่บ้าน การทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเหมือนปลาย ประสาทของมนุษย์ที่เป็นรัฐบาล ไม่ต้องเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับ ใช้กฎหมายให้เกิดความสงบเรียบร้อย และได้ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลจะทำให้การแก้ไขปัญหา เป็นไปอย่างรวดเร็วจากส่วนกลางเข้าไปถึงยังประชาชนในตำบล หมู่บ้าน หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจาก การเลือกตั้งก็ต้องตามใจหรือเอาใจประชาชนไม่กล้าบังคับใช้กฎหมาย เพราะกลัวไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่ง การเลือกตั้งในระดับตำบล หมู่บ้าน อำเภอก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลอยู่แล้วในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยให้ทำหน้าที่บริการและดูแลประชา-ชนเหมือนเดิม ซึ่งแท้จริงแล้วสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็คือเจตจำนงสร้างหัวหน้าประชาชน ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นให้ มาเป็นคนของรัฐ แล้วเป็นเครื่องมือของรัฐ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นประโยชน์ของรัฐศูนย์กลางเป็นหลัก

นอกจากนั้นในความคิดเห็นของกระทรวงมหาดไทยนั้น ที่ผ่านมาปัญหาที่เป็นผลพวงจากการ เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่ละครั้งตามวาระทุก ๆ 5 ปี ได้สร้างความแตกแยกขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล แม้ค่า ตอบแทนของกำนันที่ได้รับเพียง 3,500 บาทต่อเดือน ผู้ใหญ่บ้าน 2,500 บาทต่อเดือน เนื่องจากการเลือก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นการต่อสู้แข่งขันกันสูงแบบแพ้ไม่ได้ หรือเรื่องของศักดิ์ศรีที่ยอมกันไม่ได้ ถึง ขนาดทุ่มเงินซื้อเสียงกันอย่างไม่อั้น เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะได้รับการเลือกตั้ง อีกฝ่ายหนึ่งก็ถือฝักถือฝ่าย ไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายนั้น ส่งผลต่อการทำงานที่ไม่สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐ เพื่อการสร้างความ

เป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้น อีกทั้งวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี ถือว่าสั้น ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง ทางราชการฝึกอบรมความรู้เรื่องใด ไม่เท่าไหร่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็หมดวาระลงและไม่รู้ว่าจะได้รับเลือกเข้ามาอีกหรือไม่ ทำให้ไม่คุ้มค่างบประมาณที่เสียไป เพราะแทนที่รัฐจะได้ใช้ประโยชน์จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกลับกลายเป็นการสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและบุคลากรที่ฝึกฝนอบรมไว้แล้ว

จากแนวนโยบายข้างต้น นับวันภาพความชัดเจนจะปรากฏให้เห็นมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์การสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐที่ศูนย์กลาง ซึ่งดูจะไม่สอดรับกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ด้วยการรวมอำนาจทุกภาคส่วนพื้นที่ให้ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางหรือโยงเข้าสู่ส่วนกลางทั้งหมด จากกระบวนการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งก็เท่ากับเป็นคนที่รัฐเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นนั้น เป็นการสวนกระแสการกระจายอำนาจตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง จากกำนันผู้ใหญ่บ้านรูปแบบเดิมที่มาจากการเลือกของประชาชนในพื้นที่ เปลี่ยนมาเป็นระบบการสรรหาโดยรัฐผ่านนายอำเภอ กลายเป็นคนของรัฐและต้องเอาใจข้าราชการชัดเจนกว่าที่จะเป็นคนของประชาชน เพราะรัฐมุ่งประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก โดยการกำหนดฐานะความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ มีตำแหน่งทางปกครอง เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายถึง 11 ฉบับรองรับการให้อำนาจดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการสร้างสังคมพื้นที่ชนบทตรงนั้นให้มีความสงบสุข จากการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สอดรับการพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้พื้นที่ที่เจริญแล้วได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสร้างความเจริญและการพัฒนาเพื่อการทำมาหากินของประชาชน เกิดเป็นรายได้เข้าสู่รัฐในรูปของภาษีและผลผลิต สิ่งเหล่านี้สามารถตอบสนองอุดมการณ์ทุนนิยมและอุดมการณ์ประชาธิปไตยของกลุ่มทุนธุรกิจ การปรับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามวาทกรรมรูปแบบใหม่นี้ ถูกรวบให้เข้ามาอยู่ในระบบของการปกครองส่วนภูมิภาคที่ต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง อันเป็นเจตจำนงสร้างความมั่นคงภายใน เพื่อให้การออกคำสั่งจากบนสุดลงไปข้างล่างถึงปลายล่างสุดคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ตลอด มองดูแล้ววาทกรรมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้เป็นเหมือนกับการบริหารธุรกิจที่มีการขยายสาขาเข้าไปยึดตลาดทุกระดับจนถึงรากหญ้า

แม้แต่การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้บรรยายพิเศษในการสัมมนาประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี 2547 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2547 ว่า

> *...ผมอยากให้ลูกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้พ่อหรือแม่จะมีเงินเดือนน้อย แต่สามารถมีโอกาสได้เป็นนักเรียนนอกบ้าง ผมจะมีทุนการศึกษาและมีการสอบชิงทุน โดยสอบคัดเลือกเฉพาะลูกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ไม่ให้คนอื่นเข้าสอบ ปีละกี่ทุนนั้นกำลังจัดอยู่ เพื่อเป็นขวัญและกำลัง*

ใจและให้รู้ว่าการที่พ่อ แม่ ทำดีแก่ชาติบ้านเมืองนี้ รัฐบาลเขามองเห็นและให้โอกาสลูก... แล้วในที่สุดอีกหน่อยลูกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนนั้น ก็อาจจะจบ ดร.มาจากสหรัฐอเมริกา....

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำโครงการสนับสนุนทุนการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี-ปริญญาเอก ของบุตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นการสร้างความจริงให้เกิดขึ้นในหมู่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าได้ทำหน้าที่อันเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศที่ช่วยเหลือทางราชการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาลอย่างดียิ่งมาตลอด ทั้ง ๆ ที่ได้รับเงินตอบแทนไม่มากเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติและรับผิดชอบ จึงควรได้รับการตอบแทนจากความเสียสละและการอุทิศตนทำหน้าที่ในฐานะตำแหน่งนี้ เท่ากับเป็นการตอกย้ำและตรึง ความเชื่อให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้คนทั่วไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะนี้ว่าดีอยู่แล้วและมีความเหมาะสมเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติส่วนรวมเป็นหลัก แม้แต่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรียังเห็นความสำคัญของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นี้

2. การออกกฎหมายการกระจายอำนาจ เป็นการทำให้เชื่อว่าการกระจายอำนาจเข้าถึงประชาชนและท้องถิ่นได้

รัฐใช้กฎระเบียบเป็นภาคปฏิบัติการเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการเข้าไปจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อความต้องการดึงให้ทุกพื้นที่ท้องถิ่นเข้ามาเป็นหน่วยหนึ่งของศูนย์กลาง สร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ ไม่ให้มีท้องถิ่นใดกระจัดกระจายอยู่เป็นอิสระเอกเทศหรือต่างคนต่างอยู่ ทั้งนี้เป็นไปตามเจตจำนงในการใช้ท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐ ดังนั้นเพื่อความเป็นรัฐหนึ่งเดียวดังเดิม รัฐจึงต้องทำให้ทุกท้องถิ่นเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจความเป็นรัฐศูนย์กลาง แม้จะมีกฎหมายการกระจายอำนาจก็ตาม ต้องเป็นกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้เหมือน ๆ กัน โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนี้เอง แต่ต้องใช้อำนาจกระทำกับประชาชนเหมือน ๆ กัน ดังนั้นเมื่อรัฐจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาแล้ว รัฐจึงปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎไม่มีระเบียบไม่ได้

ชุดความจริงที่ว่าด้วยเรื่องของการกระจายอำนาจ ได้เกิดมีขึ้นมานานแล้ว ที่เห็นชัดเจนคือเมื่อครั้งที่รัฐหรือผู้ปกครองได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการเลือกตั้งผู้ปกครองตำบลหมู่บ้านของตนเองได้ ที่เรียกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการกระจายอำนาจเพื่อสร้างรัฐชาติของรัชกาลที่ 5 ที่ยอมให้ประชาชนในระดับรากหญ้าจริง ๆ เป็นผู้นำตัวแทนประชาชนได้ แต่ในระดับที่สูงขึ้นมาจากหมู่บ้าน ตำบล เป็นอำเภอ จังหวัดที่มีอำนาจมากขึ้น รัฐไม่ปล่อยให้คนในท้องถิ่นมีอำนาจมากกว่านั้น โดยรัฐแต่งตั้งคนของรัฐส่วน

กลางเข้าไปทำหน้าที่ ดังนั้นเรื่องของการใช้ท้องถิ่นมาเป็นฐานอำนาจของรัฐจึงมีมานานแล้ว แต่กระทำในบางมิติไม่ได้กระจายอำนาจเต็มรูปแบบ ดังเช่นในยุคสมัยปัจจุบัน

แต่เมื่อรัฐมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะใช้ท้องถิ่นมาเป็นฐานของอำนาจรัฐอย่างแท้จริง รัฐจึงต้องสร้างภาคปฏิบัติการชุดใหม่ขึ้นมา นอกจากกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนทุกคนทั่วไปแล้ว รัฐยังได้สร้างกฎเกณฑ์เฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจขึ้นมาบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้สถาบันที่เกี่ยวข้องต้องถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น มิฉะนั้นก็ไม่สามารถบรรลุผลซึ่งเจตจำนงแห่งรัฐได้ ดังนั้น ภายหลังจากการเรียกร้องและเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปทางการเมือง จนมีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในส่วนของการปกครองระดับท้องถิ่นได้มีการออกกฎหมายมารองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารตำบลโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้ ได้ส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอันมากต่างจากที่ผ่านมา อำนาจของข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือภารกิจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้ถูกถ่ายโอนไปอยู่ในมือของนักการเมืองท้องถิ่นผู้บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

ภาคปฏิบัติการในรูปของกฎหมายที่ออกมารับใช้เจตจำนงของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามอุดมการณ์หรือฐานคิดเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนฐานการจัดสรรทรัพยากร ที่อ้างว่าเป็นการจัดการปกครอง เพื่อทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสุข มีการบริหารงานและให้บริการเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ปราศจากความลำเอียง ไม่ได้ทำไปเพื่อผลประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือแม้แต่เพื่อประโยชน์ของราชการ หรือรัฐส่วนกลางเป็นหลัก มีการแบ่งแยกภารกิจของรัฐกับท้องถิ่นชัดเจน ภารกิจที่รับผิดชอบโดยรัฐบาลกลาง ที่จะต้องดำเนินการให้กับประชาชนทุกคนทั้งประเทศ เช่น ภารกิจทางการปกครอง ที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ส่วนภารกิจที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นจะเป็นภารกิจที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจออกไปให้แต่ละชุมชนตามสภาพความจำเป็นของชุมชนนั้น ๆ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐไม่มีกำลังคน และทรัพยากรเพียงพอ รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน (โภคิน พลกุล. 2541 : 60-61)

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือว่าได้บัญญัติเนื้อหาอันเป็นเจตนารมณ์ที่จะไปสร้างความจริงที่เรียกว่าการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างและจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหลายประการ โดยเฉพาะในหมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตราที่ 282-290 ที่ว่าด้วยเรื่องของการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด เช่น มาตราที่ 282 และ 283 ได้บัญญัติถึงการให้อิสระแก่ท้องถิ่นของรัฐ โดยรัฐควรกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศเป็นส่วนรวม มาตรา 284 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มีอิสระมากขึ้น ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงิน และการคลัง ทำให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตราที่ 286 และ 287 บัญญัติถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางขึ้น ในเรื่องการถอดถอนสมาชิกสภา และคณะผู้บริหารของท้องถิ่น รวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือข้อบังคับของท้องถิ่น หากภาคปฏิบัติการที่เป็นกฎหมายนี้สามารถใช้บังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริงก็จะได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากประชาชน

กฎเกณฑ์วิธีการหาผู้ปกครองท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจความรู้การกระจายอำนาจและความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งบอกว่าผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตรงนี้ เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นได้นั้นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งจากข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคอย่างที่ผ่านมา โดยต้องมีคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดเพิ่มเติมเข้ามา เช่น ระดับการศึกษา แต่แท้จริงแล้วก็คือการหาคนมานั่งเป็นผู้ปกครองประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองแทนรัฐส่วนกลาง ตามลักษณะการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยในทางการเมือง เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปโดยให้มีความเป็นการเมืองที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จึงจะมีอำนาจความชอบธรรมในการทำหน้าที่ตรงนี้ได้ ต่างกับวิธีการได้มาซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้ใช้วิธีการแต่งตั้งหรือคัดสรรจากประชาชน และให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐในพื้นที่ ดังนั้นเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป กฎเกณฑ์วิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครองท้องถิ่น จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยตามอำนาจความรู้ที่รองรับสนับสนุนการใช้อำนาจของกฎเกณฑ์นั้น ให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง แล้วประชาชนยอมรับในวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือการยอมรับในกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งผู้ปกครองท้องถิ่นของตนเอง ก็เท่ากับรัฐสามารถดึงประชาชนและพื้นที่ท้องถิ่นให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลางได้แล้ว การสร้างกฎเกณฑ์ในฐานะที่เป็นภาคปฏิบัติการ โดยการแก้ไขกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลใช้ระบบเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงในปัจจุบัน สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของการออกกฎหมายนี้ก็เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มความเข้มแข็งให้กับผู้

บริหารท้องถิ่นในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน และพัฒนาสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อที่รัฐจะได้ใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐส่วนรวมได้

นอกจากนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์กติกา ได้สร้างความชอบธรรมให้กับการบังคับใช้ของหน่วยงานเพื่อให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น เป็นการกำหนดนโยบายและเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ออกมาอย่างเป็นระเบียบแบบแผน มีอำนาจส่งทอดการกำกับในเชิงนโยบายตั้งแต่ส่วนกลางที่เป็นกระทรวง กรม ไปจนถึงหน่วยปฏิบัติงานจริง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้มีผลบังคับใช้กับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่กำหนดขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ การปรับปรุงรายได้ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง มีการกำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปสู่ท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น และการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ เหล่านี้ ได้สร้างความเชื่อถือและการยอมรับที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เห็นเป็นจริงว่า การกระจายอำนาจของรัฐได้เกิดขึ้นแล้ว ประชาชนมีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรการคลัง ประมาณหนึ่งในสามของภาครัฐ โดยท้องถิ่นจะมีรายได้มาจาก 2 ส่วน คือ ทรัพยากรการคลังที่ระดมได้ภายในท้องถิ่น และทรัพยากรการคลังจากรัฐบาล และกำหนดให้ภาคราชการส่วนกลางมีขนาดเล็กลง โดยการกำหนดแผนให้มีการถ่ายโอนงาน คน และเงินงบประมาณ จากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้ภาครัฐราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ซึ่งเป็นการสร้างความจริงชุดหนึ่งขึ้นมาว่า กฎหมายการกระจายอำนาจสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้จริง โดยการกระจายอำนาจให้เข้าถึงประชาชนและท้องถิ่น

กฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ที่มีอำนาจบังคับจนกลายเป็นความจริงที่ถูกสร้างขึ้นให้ประชาชนและท้องถิ่นเชื่อว่า หน้าที่ของพลเมืองดีคือการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐหรือท้องถิ่น หากไม่เสียภาษีจะไม่มีความเป็นพลเมืองที่ดี ต้องมีความผิดตามกฎหมาย ถูกปรับ หรือถูกลงโทษจริง คือเมื่อประชาชนทำการผลิตได้ ทำการค้าขายได้ มีอาชีพ มีรายได้ ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐและท้องถิ่น ทำให้รัฐหรือท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในการทำหน้าที่เก็บภาษีอากรได้จากประชาชน สิ่งที่อยู่เบื้องหลังที่สร้างความชอบธรรมรองรับการใช้อำนาจนี้ ให้สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด คือความรู้ที่มีเจตจำนงและถูกใช้อ้างเป็นเหตุผลว่าเงินภาษีอากรที่เก็บได้ไปจากประชาชนส่วนนี้ จะถูกส่งกลับคืนมาสู่การพัฒนาประเทศ โดยรัฐจะใช้จ่ายเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินในอันที่จะบำรุงดูแลประชาชนที่กระทำผ่านกิจกรรมการให้บริการสาธารณะ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึง รัฐต้องมีกิจกรรมในเชิงการพัฒนากลับไปให้ประชาชนเห็นภาพความเจริญ และเงินภาษีอากรอีกส่วนหนึ่งจะถูกส่งกลับคืนไปให้แก่ท้องถิ่น

เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น หรือเหตุผลที่บอกว่าท้องถิ่นก็สามารถสร้างความมั่งคั่งให้กับท้องถิ่นของตนเองได้ นี่คือความรู้ที่รัฐใช้อ้างหรือผู้มีอำนาจใช้อ้างว่าเงินภาษีอากรที่ประชาชนเสียไปนั้น ไม่ได้หายไปไหน แต่ว่าจัดเก็บมาเพื่อการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น ประชาชนก็ยินดีที่จะมีหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีต่อไปอีกเรื่อย ๆ นี่คือกระบวนการตรึงและเป็นการตอกย้ำความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐที่กระจายให้การปกครองท้องถิ่น ในเรื่องของการคลังท้องถิ่นที่ยังคงเป็นความจริงและดำรงอยู่ตลอดไป แต่แท้จริงแล้วงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองมีจำนวนเพียงร้อยละ 12 ทำให้ไม่เพียงพอที่จะนำมาพัฒนาภายในท้องถิ่น เพราะรัฐยังมุ่งในเจตจำนงเพื่อสร้างความมั่งคั่งของรัฐเป็นหลักก่อน ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ไม่มีอิสระในการบริหารงาน ซึ่งทำให้เห็นถึงเจตจำนงที่แฝงอยู่เบื้องหลังก็คือการทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความมั่งคั่งให้แก่รัฐส่วนกลาง ให้มีเงินทุนสำรอง เงินคงคลังเป็นสมบัติของประเทศ ดังนั้นรัฐจะร่ำรวยมั่งคั่งได้ก็ด้วยการสร้างระบอบความจริงชุดหนึ่งขึ้นมา ความจริงนั้นก็คือประชาชนต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ผ่านภาคปฏิบัติการที่เป็นกฎเกณฑ์การเสียภาษีอากรของประชาชน

รัฐใช้เทคนิควิธีการที่แยบยล เพื่อการดึงรายได้เข้าสู่รัฐส่วนกลาง ด้วยการใช้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ โดยการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีผลงานในด้านการจัดเก็บภาษี เป็นเงินรางวัลให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งในปีงบประมาณ 2546 รัฐได้จัดสรรเงินเพื่อเป็นรางวัลจำนวน 2,000 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2547 คาดว่าจะได้รับการจัดสรรเงินเพื่อเป็นรางวัล ไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท หรือแม้แต่การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2547 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่กำหนดให้นำเงินค่าปรับที่ได้นั้นส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน รวมทั้งนโยบายการปรับระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระบบมาตรฐานของกระทรวงการคลังแบบเดียวกัน ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการออกกฎเกณฑ์เหล่านี้ก็เพื่อประโยชน์ของรัฐในการวิเคราะห์ภาพรวมทางด้านการเงินและการคลังของประเทศ

นอกจากนั้นกฎหมายยังให้อำนาจกับท้องถิ่นในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อที่จะเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนในท้องถิ่นได้เอง ซึ่งมีกระบวนการเรียกเก็บภาษีที่ต้องผ่านการร่างเทศบัญญัติหรือข้อบังคับของท้องถิ่น ผ่านการพิจารณาของสภาท้องถิ่น แล้วจึงประกาศออกมาเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบังคับของท้องถิ่น ให้มีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในท้องถิ่น ที่ประชาชนต้องยอมรับความชอบธรรมของการบังคับใช้กฎเกณฑ์นี้ เพราะดำเนินการตามความรู้ว่าด้วยเรื่องการกระจายอำนาจ

และความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ที่อ้างว่าเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง เพื่อสร้างความมั่งคั่งของท้องถิ่นตนเองได้ เท่ากับเป็นความแยบยลของการใช้อำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นของรัฐ

การใช้เทคนิควิทยาการของความรู้ที่เป็นกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจอิสระที่จะทำหน้าที่การพัฒนา การให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้โดยตรง เท่ากับทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นต้องถูกจับจ้องตลอดเวลา ทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจในการปกครองประชาชนในท้องถิ่นแทนรัฐส่วนกลาง และถูกจับจ้องโดยระเบียบกฎหมายของรัฐส่วนกลาง หรือแม้แต่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องถูกจับจ้องตลอดเวลาเช่นเดียวกันจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และจากรัฐส่วนกลางที่ใช้อำนาจผ่านการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบการทำงานโดยระเบียบกฎหมาย และโดยรัฐส่วนภูมิภาคที่จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจจากทรัพยากรของรัฐที่ประหยัดที่สุด และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการไปสร้างให้ประชาชนได้ปกครองกันเองในรูปของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในช่วง 6 ปีที่ผ่านมานี้ ต้องถือได้ว่าเป็นยุคสมัยที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การเมืองการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาในแง่อุดมการณ์ประชาธิปไตยขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง เกิดการริเริ่มใหม่ ๆ ของการบริหารจัดการที่ดีขึ้นในท้องถิ่นพอสมควร ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการเพิ่มมากขึ้น เป็นที่คาดหวังได้มากกว่าในยุคสมัยก่อน เท่ากับรัฐสามารถสร้างภาพความจริงในเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นได้แล้ว ทำให้การใช้อำนาจของท้องถิ่นสามารถตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐไป

แต่อย่างไรก็ตาม ภาคปฏิบัติการที่ถูกสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ กติกา แม้จะมีการกำหนดหรือบัญญัติขึ้นใหม่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ เช่น กติกาในการถ่ายโอนภารกิจหรือการจัดสรรเงินภาษีเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นที่ถูกกำหนดโดยระเบียบที่กำหนดโดยรัฐส่วนกลางมากกว่าเสียงหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังเสียงหน่วยเหนือมากกว่าเสียงของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงหาได้มีอิสระไม่ เพราะยังคงต้องอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ของรัฐส่วนกลาง รัฐใช้การระบุไว้ชัดเจนในกฎหมายถึงการแบ่งภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีหน้าที่ใด อะไรถือว่าเป็นหน้าที่หลักและหน้าที่รอง เริ่มตั้งแต่ความสะอาดของบ้านเมือง ถนน ทางระบายน้ำ ขยะมูลฝอย โรงเรียน ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน สถานีอนามัย การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม สวนสาธารณะ สนามกีฬา ที่พักผ่อนหย่อนใจ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์

และหอศิลป์ บริการดับเพลิง การช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่คนชรา พิการและคนจน ฯลฯ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงว่ารัฐยังคงมุ่งที่จะรักษาอำนาจของรัฐศูนย์กลางไว้ แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องการให้ท้องถิ่นให้ทำหน้าที่อันเป็นภาระข้างต้นแทนรัฐ

นอกจากนั้นกฎ ระเบียบ ที่กำหนดวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐส่วนกลางนั้น เป็นหลักการและรูปแบบที่เป็นทางการและให้มีผลบังคับใช้เหมือนกันทั่วประเทศแบบปูพรม ไม่มีความหลากหลายแตกต่างหรือเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริง ดังนั้นแม้องค์กรปกครอง-ส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนมากก็ตาม หากเมื่อประชาชนไม่พอใจการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้อง-ถิ่นในท้องถิ่นของตนเอง ก็ไม่มีทางเลือกหรือโอกาสที่จะย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังท้องถิ่นอื่นได้ เพราะไม่มีความแตกต่างกันคือ ยังต้องถูกบังคับให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ที่ต้องถูกควบคุมโดยกฎระเบียบฉบับเดียวกันที่กำหนดโดยรัฐส่วนกลางเช่นกัน รัฐได้ใช้อำนาจการปกครองโดยการกำหนดผ่านภาคปฏิบัติการทั้งหลายหรือการตัดสิน ชี้ขาดที่สำคัญในรูปของกฎหมาย แม่บท และระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการควบคุมการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น เช่น การควบคุมด้านการเงิน การควบคุมการบริหารงานบุคคล การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมตรวจสอบกิจการต่าง ๆ และการออกกฎหมายของท้องถิ่น (กระมล ทองธรรมชาติ และไพบูลย์ ช่างเรียน. 2533 : 26-28; สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย. 2541 : 67) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงที่แท้จริงของรัฐที่ยังคงต้องการให้อำนาจทุกภาคส่วน สุดท้ายแล้วต้องมาขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐที่ศูนย์กลาง

การสร้างชุดความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตามจนถึงปัจจุบัน ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือเป็นผู้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเลย แต่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แอบแฝงอยู่ของรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจการปกครองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งผลที่เกิดตามมาจึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงแค่รูปแบบ แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นด้วยความจริงใจ ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างที่ควรจะเป็น ภาคปฏิบัติการที่เป็นการทำงานของสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกควบคุมในลักษณะของความเป็นระบบราชการในทุกเรื่อง ที่ต้องมีระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดออกมาโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อเป็นหน่วยงานหลักให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นทั้งประเทศ การออกกฎระเบียบให้มีผลใช้บังคับร่วมกันทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบุคคลภายนอกที่เป็นประชาชนธรรมดาไม่มีโอกาสเข้าถึงและรับทราบข้อมูลได้ ดังนั้นกระบวนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของรัฐ ได้เป็นไปตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วหรือไม่ หรือว่ารัฐยังคงมีเจตจำนงเช่นเดิมเพียงแต่สร้าง

ภาคปฏิบัติการใหม่ขึ้นมา เหมือนอย่างการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาที่เป็นเพียงการขยายอำนาจและการสืบทอดอำนาจของศูนย์กลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น ด้วยความรู้ชุดใหม่ ด้วยรูปแบบและเทคนิควิธีการใหม่ที่ไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้นมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานราชการไปให้เป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก แต่กลับไม่สัมพันธ์และสอดคล้องกับฐานะทางการเงิน การคลัง หรือรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องทำหรืออาจทำมากมาย แต่มีรายได้ของตนเองหรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐไม่เพียงพอแล้ว ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้ (โภคิน พลกุล และคณะ. 2538 : 453-464) เพราะภาษีหลัก ๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐยังคงมีอำนาจจัดเก็บเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้แค่เพียงภาษีที่มีปริมาณรายได้ค่อนข้างน้อย

ดังนั้น การพิจารณาการปกครองท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมือง ที่กำหนดเจตนารมย์ให้รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจ และถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคม โดยให้สิทธิ์แก่ท้องถิ่นในการดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทั้งยังต้องกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน ถือได้ว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ ได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติและเป็นกติกาของสังคม ที่มีเป้าหมายในเชิงปริมาณของการถ่ายโอนอำนาจและเงื่อนไขเวลาไว้อย่างชัดเจน แต่สิ่งนี้ก็มิได้หมายความว่าการปกครองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสำเร็จและบรรลุเป้าประสงค์อย่างแน่นอนตามนโยบายที่กำหนด เนื่องจากต้องพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นเจตจำนงแฝงของการกำหนดเป็นนโยบาย กับการใช้ภาคปฏิบัติการที่รองรับให้ทำหน้าที่ ซึ่งเกิดเป็นผลคือความจริงที่เป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ขึ้นในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร

ถึงวันนี้การกระจายอำนาจตามตัวบทกฎหมาย จึงกลายเป็นการกระจายการปกครองของรัฐส่วนกลางให้ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจที่ศูนย์กลางดังเดิม สนองเจตจำนงเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย การกระจายอำนาจที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานนำร่อง เป็นการให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการตามที่รัฐกำหนดไว้แล้ว จึงเท่ากับเป็นการใช้อำนาจเพื่อการควบคุมและจัดระเบียบประชาชนมากกว่าเก่า แต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปให้มีความแยบยลมากยิ่งขึ้น เช่น การใช้อำนาจความเป็นระบบราชการ การใช้อำนาจของระเบียบกฎหมายมากขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกิดจากความคิดของหน่วยงานที่เคยมีอำนาจอยู่ก่อน ไม่ได้เกิดจากความต้องการหรือความจำเป็นจริง ๆ ของประชาชนหรือสภาพความเป็นชุมชนท้องถิ่นตามความเป็นจริง กฎหมายจึงมีอำนาจบังคับกว้างขวางที่เป็นตัวกำหนดประชาชนและพื้นที่ให้เป็นเหมือนกันหมดทั้งประเทศ

การบัญญัติกฎหมายหรือพระราชบัญญัติในปัจจุบันจึงไม่ได้คำนึงถึงการปฏิบัติได้จริงว่าจะมีวิธีการทำได้โดยประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดอย่างไร แต่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อนำไปใช้อย่างมีเบื้องหลังแอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ของรัฐเสมอ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นหน่วยงานสำคัญในการออกกฎระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศถือปฏิบัติ จากตัวอย่างการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ แทนอำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายของรัฐส่วนกลาง ซึ่งประสบปัญหาเกิดขึ้นเป็นความจริงหลายประการ เช่น ความขัดแย้งในการทำงานระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารของท้องถิ่นที่เป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ต่างฝ่ายต่างไม่ต้องการซึ่งกันและกัน แต่ด้วยข้อจำกัดของระเบียบการบริหารงานบุคคลฉบับใหม่ ทำให้ไม่สามารถแต่งตั้งโยกย้ายได้ตามความต้องการของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือการจะโยกย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องยินยอมที่จะรับข้าราชการผู้นั้นก่อน จึงจะแต่งตั้งและโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้

3. การสร้างความหมายใหม่ จากระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจ

ระบบความสัมพันธ์ที่ถูกสร้างขึ้นในฐานะที่เป็นภาคปฏิบัติการ เป็นการเปิดพื้นที่ใหม่หรือสร้างความหมายใหม่ให้กับการปกครองท้องถิ่น แต่แท้จริงแล้ว ก็เป็นการควบคุมประชาชนรูปแบบใหม่ เป็นการใช้อำนาจของรัฐเข้าไปให้ถึงยังตัวประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีด้วยกันหลายลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองเจตจำนงของรัฐในการดึงเอาท้องถิ่นมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลางดังเดิม แต่มีกระบวนการสร้างความหมายใหม่ของการใช้อำนาจรัฐขึ้นมา เมื่อรัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจรูปแบบเดิมโดยกลไกของราชการ หรือแม้จะใช้การเชื่อมอำนาจผ่านไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่เพียงพอที่จะยึดกุมประชาชนและพื้นที่ท้องถิ่นไว้ได้ เพราะฐานของชุมชนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปแล้ว รัฐจึงต้องสร้างความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจและความรู้เรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาเป็นฐานสนับสนุนรองรับการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบใหม่นี้ เป็นแนวคิดของการที่จะให้ชุมชนท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีอำนาจในการปกครองตนเองได้ สามารถที่จะได้ใช้ทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้ นี่คือแรงกระตุ้นแนวใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นเป็นภาคปฏิบัติการของรัฐที่เน้นการอ้างถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น การที่ประชาชนได้ปกครองกันเอง การที่ท้องถิ่นไม่ถูกควบคุมจากรัฐโดยตรง เพียงแต่กำกับดูแลเล็กน้อยหรือคอยอำนวยความสะดวกให้ ซึ่งแท้จริงแล้วรัฐไม่ได้ปล่อยอำนาจนั้นไป แต่เป็นการสร้างให้ท้องถิ่นได้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐในรูปแบบใหม่ ด้วย

กลไกและเครื่องมือที่เป็นของรัฐส่วนกลางใช้อำนาจโดยตรงไปยังประชาชนในท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางผ่านไปทางราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัด อำเภอ และการใช้อำนาจรัฐผ่านไปทางราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการใช้อำนาจของส่วนท้องถิ่นที่มีโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งประชาชนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น จะต้องเข้ามามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอำนาจทั้ง 3 ลักษณะนี้

3.1 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน : การเลือกตั้งที่อ้างความเป็นตัวแทนประชาชน

การที่รัฐกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ได้ไปสร้างระบบความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนเชื่อว่าตนเองมีอำนาจที่จะปกครองตนเองได้แล้ว เพราะรัฐกระจายอำนาจให้แล้ว ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบเดิมแล้ว เป็นการสร้างความหมายใหม่ว่าประชาชนมีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยราชการที่อำเภอ แต่เป็นมิติใหม่ของการเลือกตั้งที่ผ่านการดูแลทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งที่ปลอดจากอำนาจรัฐหรือราชการส่วนภูมิภาค ที่สร้างให้ประชาชนเชื่อว่าตนเองมีความสัมพันธ์กับรัฐในรูปแบบใหม่ โดยมีกฎเกณฑ์กติกาการเลือกตั้งใหม่ ที่สร้างให้ประชาชนเป็นเสรีชน แต่แท้จริงประชาชนเองก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ กติกาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำกับในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดวัน เวลา สถานที่เลือกตั้ง แม้ประชาชนจะเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างไร ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมกำกับดูแล

ความรู้ที่บอกว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นรัฐบาลโดยความเห็นชอบของประชาชน ทำให้ประชาชนสยบยอมต่ออำนาจการปกครองของรัฐ ยอมรับความจริงของการใช้อำนาจเช่นนั้น ว่ามีความชอบธรรม เป็นของจริง หากประชาชนต้องการที่จะเข้ายึดอำนาจการปกครองของรัฐ ก็ต้องผ่านกระบวนการสร้างความชอบธรรมโดยผ่านการเลือกตั้ง แต่ข้อจำกัดของการเลือกตั้งที่ประชาชนมีอำนาจเพียงการใช้สิทธิหย่อนบัตรลงคะแนน เพื่อแสดงให้เห็นถึงอธิปไตยของปวงชนตามที่ถูกอ้างโดยผู้ปกครอง เพราะประชาธิปไตยแบบตัวแทน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งส่วนมากเป็นผู้ที่มีฐานะทางการเงิน เป็นนักธุรกิจ ซึ่งไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือภาคประชาชนไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง ตัวแทนไม่ได้แทนความหลากหลายทางความคิดและผลประโยชน์ รัฐบาลเลือกที่จะสนองตอบต่อผลประโยชน์ของพรรคการเมือง นักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ของภาคธุรกิจที่สนับสนุนตน ดังนั้น แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชนจะเข้ามาแทนที่ข้าราชการประจำในอำนาจการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน แล้วอ้างความเป็นตัวแทนและอำนาจเป็นของประชาชนของสังคมที่ได้

รับการเลือกตั้งเข้ามาทุก 4 ปี รัฐในยุคสมัยประชาธิปไตยจึงตัดสินใจทางการเมืองในฐานะตัวแทนที่ประชาชนเลือก มากกว่าที่จะเลือกการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและลดบทบาทของรัฐลง หรือเลือกให้มีการกระจายอำนาจ แต่ไม่ได้ลดอำนาจของรัฐลง อุดมการณ์ทางการเมืองประชาธิปไตยก็ยังคงมีเจตจำนงอยู่ที่การรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองเอาไว้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและกลุ่มตน โดยการอาศัยโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิม

การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงเครื่องมือ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครอง (เจมส์ ซี สกอตต์. 2539 : 105) ประชาธิปไตยเสรีนิยม จึงถูกตั้งคำถามเช่นกัน จอห์น สจ๊วต มิลล์ เริ่มเห็นปัญหาของระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงเสนอให้มีมาตรการปกป้องระบบประชาธิปไตยต่าง ๆ นานา เช่น การให้การศึกษากับประชาชน การปกป้องคนส่วนน้อย การปกป้องผู้เยาว์และคนพิการ การปกป้องการทำสัญญาผูกมัดที่ไม่เป็นธรรม การปกป้องผู้ถือหุ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้บริหารจัดการ หรือที่ โรเบิร์ต เอ ดาร์ล กล่าวว่า ต้องดู *"เงื่อนไขที่จะต้องเกิดขึ้น"* ในอันที่รัฐบาลจะต้องประกันว่า *"ไม่มีปัญหาความต้องการของพลเมืองคนหนึ่งใด ได้รับการให้ความสำคัญมากกว่าปัญหาความต้องการของพลเมืองคนอื่น ๆ"* (อ้างใน ชัช กิจธรรม. 2529 : 124,143) การมีเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อสังคมโดยส่วนรวม และความยุติธรรมภายในสังคมมากยิ่งขึ้น ความเสมอภาคที่กำหนดต้องไม่ใช่แค่การมีเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน เช่น การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันของผู้แทน ซึ่งไม่มีความสมจริงตามที่กล่าวอ้าง เพราะไม่ได้เป็นไปด้วยความยุติธรรม แต่ควรคำนึงถึงผลได้ หรือผลประโยชน์อันเนื่องมาจากความเสมอภาคที่แท้จริงของระบบมากกว่า

การปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาจึงถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือของการปกครองในระดับประเทศ เพราะตัวประชาธิปไตยเองแท้จริงแล้ว ก็ยังถูกตั้งคำถามว่าเป็นอำนาจการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" จึงสามารถเป็นได้ทั้งการปกครองท้องถิ่นตามหลักการและอุดมการณ์ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถเป็นสิ่งที่ไม่ใช่ตัวมัน (การปกครองท้องถิ่น) ได้ด้วยเช่นกัน นั่นคือ การที่รัฐทุกยุคสมัยพยายามสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายการปกครองท้องถิ่นของรัฐ โดยการสร้างองค์กร สถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ กฎเกณฑ์ กติกา และระบบความสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนยอมรับ มองเห็นแต่ด้านดี ความมีเหตุผลสำคัญเหมาะสมและจำเป็นตามหลักการ จนกลายเป็นความจริงตามอุดมการณ์และกระบวนการสถาปนานั้น ล้วนแต่เป็นความแยบยลของการใช้อำนาจที่ทำให้ประชาชนไม่ตั้งคำถามกับการปกครองท้องถิ่น แม้ผลประโยชน์ที่ประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับนั้น ไม่ใช่เป้าหมาย เพราะรัฐใช้อำนาจครอบงำด้วยตัวอุดมการณ์ประชาธิปไตย และความรู้เรื่องการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น ความรู้เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นอีกด้านหนึ่งที่ไม่ใช่การปกครองท้อง

ถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่กลับมองว่าเป็นปัญหาของประชาชนเองที่ไม่พร้อม ขาดความรู้ความสามารถที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง ดังนั้น ด้วยอัตลักษณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ จึงรวมเอาสิ่งที่ไม่ใช่ตัวการปกครองท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย

คนไทยโดยทั่วไปโดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่น จึงไม่ได้มีอำนาจอิสระอย่างแท้จริง แต่ยังตกอยู่ภายใต้วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบและลักษณะที่มีผู้อื่นกำหนดให้ คุ้นเคยกับวัฒนธรรมการปกครองแบบคอยเป็นผู้รับและผู้ปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้ปกครองอย่างเคร่งครัดมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ตั้งแต่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการใช้อำนาจผ่านข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่เข้าไปมีฐานะและตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและลักษณะของการใช้อำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับเจตจำนงที่ออกมาในรูปนโยบายของรัฐ และกระแสของสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เกิดขึ้นในขณะหนึ่ง ๆ (สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย. 2541 : 67) ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความต้องการหรือการเรียกร้องจากประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดจึงยังคงขาดความเข้มแข็งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้มาตลอด เป็นเหมือนการสวมเสื้อคลุมที่มีป้ายยี่ห้อว่าประชาธิปไตย เพื่ออำพรางธาตุแท้จริงในการใช้อำนาจของรัฐที่อ้างการเลือกตั้ง แล้วเข้ามาแทรกซึมไปถึงตัวประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ปล่อยให้อภิสิทธิ์ชนได้เบียดเบียนและกดขี่ประชาชนอยู่เช่นเดิม เพียงแต่เปลี่ยนตัวแสดงผู้เบียดเบียนใหม่

นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ผ่านกลไกของระบบราชการฝ่ายปกครองที่อำเภอและจังหวัด โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวเชื่อมโยงไปถึงตัวประชาชนและพื้นที่ทั่วทั้งประเทศนั้น เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือตัวแทนที่ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน เลือกสรรกันขึ้นมา ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนเคารพนับถือนั้น ยังต้องตกอยู่ในสภาพของเจ้านายและลูกน้องแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน จึงไม่แตกต่างกัน และมีน้ำหนักที่ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเจ้านายหรือผู้เป็นข้าราชการสูงยิ่งกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นระบบความสัมพันธ์ที่เกิดมีขึ้นมาหรือถูกสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของข้าราชการหรือรัฐที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากประชาชนและทรัพยากรของชุมชน ในขณะเดียวกันก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แสวงหาความพึงพอใจในบริการของรัฐด้วย รัฐที่มีข้าราชการเป็นใหญ่มีอำนาจหน้าที่ตามที่เครื่องมือของกฎหมายและโครงสร้างการจัดองค์กรกำหนด ได้ทำให้ระบบความสัมพันธ์ในแนวดิ่งของลักษณะผู้ปกครอง-ผู้ใต้ปกครอง ได้แผ่กิ่งก้านสาขาไปทั่วทุกหนทุกแห่ง แทรกแซงเข้าไปลึกสุดถึงตัวประชาชนและพื้นที่รากหญ้า

ความพยายามในการคงลักษณะความสัมพันธ์แบบเจ้านาย-ลูกน้องของข้าราชการและผู้นำท้องถิ่นที่อุปถัมภ์ให้แก่กันไว้ได้ยาวนานและแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ก็เพื่อมุ่งตอบสนองต่อเจตจำนงการคงอำนาจไว้ที่รัฐศูนย์กลาง ศิลปะการปกครองที่รัฐใช้ด้วยความจำเป็นที่ต้องสนับสนุนผลประโยชน์ของผู้นำท้องถิ่นหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านให้คงไว้ เพื่อกีดกันการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ รวมถึงความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มชนชั้นนำในตำบล หมู่บ้าน ที่สามารถครอบครอง ควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ในชุมชนไว้ได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม เพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในพื้นที่อำเภอ จังหวัด ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้ ยิ่งทำให้ประชาชนถูกกีดกันออกไป ไม่มีโอกาสที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แต่เป็นเรื่องของรัฐโดยข้าราชการกับกลุ่มชนชั้นนำในท้องถิ่น ระบบความสัมพันธ์แบบนี้มีอิทธิพลบิดเบือนความจำเป็นที่แท้จริงของโครงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ข้าราชการไม่ได้รับรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่ถูกกระทำผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการติดต่อระหว่างทางราชการกับประชาชน ซึ่งผลที่ติดตามมาก็คือ การกำหนดนโยบายและโครงการการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ มักจะเอนเอียงเข้าหาผลประโยชน์ของผู้นำท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์กับข้าราชการมากกว่าที่จะยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือปัญหาของพื้นที่เป็นหลัก

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาของท้องถิ่น ตามระบอบประชาธิปไตยการปกครองระดับประเทศ ที่มิใช่ระบบการปกครองของประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องมีฐานทางการเงิน เพราะการรณรงค์ทางการเมืองมีรายจ่ายที่ต้องเสีย รายจ่ายทางการเมืองจะมีมากเป็นพิเศษในฤดูการเลือกตั้ง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2544 : 348) ซึ่งลักษณะเช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับการเมืองระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากผู้รับเหมาก่อสร้าง รวมถึงนายทุน พ่อค้า นักธุรกิจเจ้าที่ดินที่มีฐานะทางการเงินนั้น มักจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชาวบ้าน คือผู้รับเหมาสามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชาวบ้านที่ต่ำกว่าตนเองได้ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์เชิงพาณิชย์ด้วยในขณะเดียวกัน คือการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันระหว่างเงินหรือทรัพยากรที่ผู้สมัครให้กับคะแนนเสียงของชาวบ้านที่จะเลือกใคร ชาวบ้านต้องชั่งน้ำหนักว่าใครมีบุญคุณหรือให้เงิน สิ่งของที่มีค่ามากกว่ากัน วิบูลย์ เข็มเฉลิม (2543 : 57) จึงเห็นว่า *"สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ชาวบ้านเลือกเข้ามามีส่วนหนึ่ง ผมมองว่ายังใช้ไม่ได้ เพราะเลียนแบบนักการเมือง คือเข้ามาด้วยการลงทุน"* ทำให้คุณสมบัติความเป็นคนดี เสียสละไม่ถูกให้ความสำคัญในการพิจารณาให้ได้รับการเลือกตั้ง

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาที่อ้างว่าเป็นอำนาจของประชาชนที่จะปกครองตนเอง แต่แท้ที่จริงแล้วกระทำผ่านนักการเมืองที่แข่งขันกันหาเสียงอย่างเอาเป็นเอาตายที่ใช้ทุกกลวิธีเพื่อเอาชนะคู่ต่อสู้ทางการเมือง แล้วเข้ามามีฐานะตำแหน่งเป็นผู้นำชุมชนท้องถิ่นจริง มีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นอย่างถูกต้องชอบธรรมตามระเบียบกฎหมาย กลายเป็นผู้มีอิทธิพล มีบารมีที่ประชาชนต้องเข้ามาหาในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ความหวังที่จะอาศัยการปกครองที่เกิดขึ้นไปสร้างความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่น จึงเกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริง และยิ่งกว่านั้นสายสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติที่แผ่คลุมลงไปถึงนักการเมืองระดับท้องถิ่น และตอบแทนกันในเรื่องของทรัพยากรและงบประมาณที่ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ยิ่งทำให้ลักษณะที่ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพิงภายนอกอยู่เป็นอันมากนั้นยังคงดำรงอยู่เรื่อยไป โดยรัฐที่เป็นนักการเมืองระดับชาติ ได้ประโยชน์จากท้องถิ่นให้เป็นฐานคะแนนเสียงในทางการเมืองของตนหรือพรรคของตน

หากน้ำหนักของการปกครองท้องถิ่น ที่มีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปแล้ว แต่เกิดภาพความจริงว่ากลับไปตกอยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่น จากเดิมที่ประชาชนคือผู้ที่รอรับการบริการจากรัฐ เปลี่ยนมาเป็นรอรับการบริการจากผู้นำท้องถิ่น การเชื่อถือและการยอมรับจากประชาชนจะไม่เกิดขึ้น ประชาชนจะไม่กระตือรือล้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่คิดที่จะทำอะไรด้วยตนเอง ประชาชนจะมีทัศนะคติว่าไม่ใช่เรื่องของตน ประชาชนมีหน้าที่แค่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ไม่ใช่เรื่องที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น หรือข้าราชการเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนไม่รับรู้ถึงอำนาจนั้น ทุกสิ่งทุกอย่างแล้วแต่ผู้ปกครองจะกำหนด

3.2 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ภาคปฏิบัติการที่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยแห่งอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นการสร้างความหมายใหม่ให้กับสถาปนาสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เต็มทุกพื้นที่ทั่วประเทศผ่านการกระจายอำนาจหรือการแบ่งมอบอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนภารกิจและเงินงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นที่ถูกทำให้เชื่อว่า ท้องถิ่นมีบทบาทและมีอำนาจมากขึ้น และมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง จากที่เมื่อก่อนท้องถิ่นไม่ได้รับมอบอำนาจเช่นนี้ แต่แท้จริงแล้วท้องถิ่นก็มีอำนาจที่ทำได้เท่าที่กฎหมายกำหนดว่าสิ่งใดทำได้ แค่ไหน เพียงใด ท้องถิ่นจึงถูกใช้เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐในการยึดกุมประชาชนในชุมชนท้องถิ่นแทนรัฐ เพราะรัฐเองไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอ รัฐได้สร้างระบบความสัมพันธ์ในรูปของกฎเกณฑ์อันเดียวกันให้มีผลบังคับใช้กับองค์กรปกครอง-

ส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเหมือน ๆ กัน ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชั้นหนึ่งแล้ว และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปใช้อำนาจควบคุมประชาชนในท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง การที่รัฐปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่รัฐไม่ส่งข้าราชการเข้าไปบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแต่ก่อน เพื่อการสร้างความจริงของการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงขึ้น ซึ่งสิ่งที่แฝงไว้อยู่เบื้องหลังก็คือ เจตจำนงของการยึดกุมท้องถิ่นและประชาชนให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐให้ได้นั่นเอง

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่มีการอ้างอุดมการณ์ประชาธิปไตยอยู่เบื้องหลัง แต่การจะพิจารณาดูถึงเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ปกครองที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นไปดังอุดมการณ์ที่กล่าวหรือไม่ ดูได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นที่เกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ นั้น ว่ารัฐมีนโยบายในการช่วงชิงอำนาจ อิทธิพลและอำนาจการบังคับบัญชา ซึ่งจะกำหนดว่าใครจะได้อะไร ได้เมื่อไหร่ และได้อย่างไร (โรแนล แอล แครนนิช. 2525 : 65) นอกจากนั้น การเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ยังจะสามารถบอกให้รู้ถึงขีดความไว้วางใจในความสามารถของรัฐบาลกลางที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่นในการปกครองประเทศอีกด้วย เพราะหากรัฐยังไม่แน่ใจว่าจะใช้ท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฐานของอำนาจรัฐได้ รัฐจึงยังคงหวงอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางดังเดิม หรือรัฐเลือกที่จะกระจายอำนาจให้กับบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันที่สามารถตอบสนองเจตจำนงของรัฐได้ ซึ่งจากโครงสร้างของระบบการเมืองและระบบการบริหารของรัฐบาลกลาง ที่ได้ชื่อว่ามีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ท้องถิ่นนั้น กลับเป็นรูปแบบของการกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กำหนดไปให้ท้องถิ่น โดยอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชายังคงอยู่ในมือของผู้บริหารทั้งในหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหารไปอยู่ที่ส่วนกลาง และผู้บริหารระดับสูงในส่วนกลางได้พยายามรักษาเสถียรภาพทางการบริหารในลักษณะดังกล่าวอยู่เสมอมา โดยการใช้เทคนิควิทยาการของการเข้ามามีอำนาจเหนือส่วนท้องถิ่นไว้ระดับหนึ่งแล้ว ที่อาศัยเทคนิคการบริหารและการจัดโครงสร้างขององค์การเป็นวิถีนำ ที่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางและมีลักษณะของความเป็นราชการสูงมาก ด้วยแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงอำนาจการคัดเลือก โยกย้าย แต่งตั้งและออกคำสั่งการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งเดิมนั้นเป็นของอธิบดีกรมการปกครอง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เท่ากับเป็นการใช้ภาคปฏิบัติการที่เป็นระบบความสัมพันธ์ให้ทำหน้าที่อย่างมีเบื้องหลังคือ การเข้ายึดกุมท้อง

ถิ่นโดยการควบคุมเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในรูปแบบที่ไม่ต้องส่งข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

แม้แต่ความเป็นอิสระในทางการบริหารของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ที่ว่าปกครองตนเองก็ยังคงถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และอำเภอ เหตุผลที่ผู้ปกครองในส่วนกลาง ยังคงใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้นได้อยู่ ด้วยข้ออ้างที่ว่า ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ประชาชนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองมากพอ รวมถึงการไม่มีระดับการศึกษาที่สูง ไม่มีความรู้ทางการบริหารงานสมัยใหม่ และที่สำคัญคือยังขาดจิตสำนึกในทางการเมือง ทำให้ระดับความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่นของตนเองยังมีน้อย เคยชินกับระบบการเป็นผู้คอยรับ จากค่านิยมของระบบความสัมพันธ์แบบเจ้านาย ศักดินาของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงปัญหาการบริหารงานของท้องถิ่นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพและการทุจริตคอรัปชั่น จึงต้องมีข้าราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง คอยให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่คนในท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อม ให้เรียนรู้การบริหารงานที่ทันสมัยตามแบบราชการ แต่แท้จริงแล้ว สิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือรัฐยังไม่เชื่อใจหรือไม่ไว้ใจในตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารงานให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า สร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐได้ ที่จะทำให้รัฐสามารถใช้ประโยชน์จากท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐสมดังเจตจำนงของรัฐที่ศูนย์กลางได้

ด้วยฐานแห่งอุดมการณ์ประชาธิปไตย และการเลือกตั้งระดับชาติ ที่ยังไม่ได้นำมาซึ่งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบในระยะแรก ได้ทำให้ประชาชนและคนที่ใกล้ชิดหรือยึดกุมประชาชนได้กลายเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจขึ้นมามาก การเปลี่ยนแปลงของอำนาจทางการเมืองที่ได้เคลื่อนลงมาข้างล่างมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังลงไปไม่ถึงประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประชาชนจึงยังคงถูกใช้อ้างอิงและได้รับการพะเน้าพะนอเอาใจจากนักการเมืองมากขึ้นเพราะสามารถสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ฐานะและตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้ แต่เป็นอำนาจการเมืองที่เคลื่อนย้ายจากศูนย์อำนาจเดิม คือการเคลื่อนออกจากอำมาตยาธิปไตย ไปที่นักการเมือง นักธุรกิจและคนชั้นกลางที่อยู่ในเมืองและชุมชนท้องถิ่น

ปัจจุบันระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้หลักการ/นโยบาย/โครงการ เป็นกระแสทางการเมืองที่มีแรงดึงดูดความสนใจในเรื่องของการทำให้ดูแล้วมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น (เกินกว่าที่เป็นจริง) ของประชาชน/ชุมชนท้องถิ่น เป็นการสร้างความรู้สึกได้ถึงอำนาจที่จะปกครองดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แต่แท้จริงแล้วเป็นการใช้ความแยบยลของเทคนิควิทยาการในเรื่องของเสรีภาพของ

กฎข้อบังคับ ผ่านการเข้าไปแทรกแซงในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นด้วยการบริหารงานทางการเมือง การศึกษา การสื่อสารและระบบกฎหมาย/ศาล โดยการเปลี่ยนแปลงนี้เสาะแสวงหาวิธีการเพื่อนำไปสู่การควบคุม อำนาจการปกครองในชุมชนท้องถิ่นด้วยเทคโนโลยี่ใหม่ในรูปของมติมหาชน และผลประโยชน์ของตนเอง และส่วนรวม ซึ่งเป็นความปรารถนาที่จะนำประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไปสู่กระบวนการของความทันสมัย ความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนาปรับปรุงตนเอง ด้วยการสร้างความรู้สึกของสังคมที่เสรีของตนเอง ที่เกิดจากกระบวนการสร้างอำนาจอธิปไตยของรัฐและการจัดการประชากรในชุมชนท้องถิ่นที่ดูเหมือนว่าเกิดมีขึ้นแล้ว เพราะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ที่เรียกว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้ทำให้เห็นภาพของชุมชนในอนาคต หรืออำนาจอธิปไตยของประชาชนได้ในมิติที่เป็นเรื่องของชุมชนและสังคมในอนาคตให้มากขึ้น ด้วยการให้ชุมชนจัดการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

การจัดลักษณะของความสัมพันธ์เช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีงบประมาณน้อยมาก เนื่องจากรัฐยังมุ่งเจตจำนงที่จะสร้างความมั่งคั่ง เพื่อสร้างความเข้มแข็งของรัฐ ส่วนกลางเป็นหลัก ระเบียบ กฎหมายที่กำหนดออกมาจึงเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางดูดซับเอาเงินจากทรัพยากรของท้องถิ่นไปเป็นจำนวนมาก เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ปิโตรเลียม แต่ส่งคืนกลับให้ท้องถิ่นจำนวนน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐส่วนกลางโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ปัจจุบันคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอและกำหนดให้ภาษีใดที่ท้องถิ่นอาจเก็บได้ และเก็บไม่ได้ หรือให้มีหน้าที่จัดเก็บแต่ต้องจัดส่งเข้าส่วนกลาง ซึ่งมีผลบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ท้องถิ่นจึงมีแหล่งรายได้ที่จำกัด ทำให้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอ ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมาตลอด ซึ่งหลายพื้นที่รัฐสามารถจัดเก็บภาษีการค้าได้มูลค่าจำนวนมากในจังหวัดนั้น แต่รัฐบาลกลางส่งกลับคืนไปให้จังหวัดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทำให้เงินงบประมาณที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับปัญหาใหม่ๆ หรือกระบวนการเจริญเติบโตของเมือง ที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพาส่วนกลาง ปัญหาที่สะสมและหมักหมมมานาน และเป็นปัญหาที่เหมือนกันมากในหลายพื้นที่ เช่น ขยะ น้ำเสีย การจราจร เป็นต้น เนื่องด้วยลักษณะความสัมพันธ์ของการกำหนดให้ท้องถิ่นมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันแบบปูพรมทั่วทั้งประเทศ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นขาดความอิสระ ขาดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ที่จะบริหารงานในเชิงรุกก่อนที่ปัญหาต่าง ๆ จะเกิดขึ้น การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในรูปของเงินอุดหนุนได้กลายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลกลางได้ทำให้ท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจ หากนักการเมืองที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนละพรรคหรือคนละพวกกับนักการเมืองผู้บริหารประเทศ อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ แม้ท้องถิ่นจะมีความจำเป็นอย่างมากก็ตาม การ

พัฒนาท้องถิ่นจำนวนมากในหลายพื้นที่ จึงเป็นแค่เพียงให้ท้องถิ่นอยู่รอดมากกว่า ที่จะให้ท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ เพราะการที่ท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่รับภาระแทนรัฐได้เท่าที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้น้อยนิดนั้น ก็เพียงพอตามเจตจำนงของรัฐแล้ว ซึ่งประชาชนเองก็ไม่ตระหนักในปัญหานี้ กลับยอมรับได้ในจำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรเพียงเท่านี้ เพราะความจริงที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐที่บอกว่าประเทศยังยากจนอยู่ ทุกคนต้องช่วยรัฐเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยที่ประชาชนไม่ได้รับรู้ว่าเงินภาษีที่ตนเองเสียไปนั้นกลับมาพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองเท่าไร จึงไม่สนใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการใช้เงินไปอย่างถูกต้อง ประหยัดและมีผลงานจริงหรือไม่ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์ และอมร รักษาสัตย์. 2544 : 363) ทำให้มองเห็นถึงเจตจำนงที่แท้จริงของรัฐส่วนกลางต่อการปกครองท้องถิ่น ที่ยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในการควบคุมทรัพยากรและการสั่งการ ที่หวงอำนาจไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่จะปล่อยอำนาจก็ต่อเมื่อมีแรงบีบคั้นจากสถานการณ์ที่มีพลังมากพอ

รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยที่สามารถควบคุม กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นได้อย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถต่อรองได้ นั่นคือ การที่กระทรวงเป็นหน่วยงานที่ควบคุมทั้งงบประมาณและระเบียบกฎหมาย ของการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยการออกระเบียบ ข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากมาย รวมกันนับร้อยเล่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่สามารถเป็นตัวของตัวเองได้ (อมร รักษาสัตย์.2537 : 356-357) จนทำให้งบประมาณของท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วมาทางเดียว ใครที่คุมงบประมาณได้ก็เสมือนคุมอำนาจไว้ด้วยในขณะเดียวกัน เงินกลายเป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเสริมให้ฝ่ายรัฐบาลกลางมีอำนาจอย่างซับซ้อน ในอันที่จะเข้าไปกำหนดสั่งการ มีอิทธิพล บงการ การใช้เงินและกำหนดความเป็น "อิสระ" (อย่างน้อยที่สุด ก็ในมิติของการเงินการคลัง)ของท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542 : 42) ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานบริหารการพัฒนาและการบริการด้วยภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงควรจัดสรรเงินงบประมาณในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับภารกิจด้วย ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2543 :140-141) เสนอความเห็นว่า

> *ถ้าเรากระจายอำนาจให้เขา อนุญาตให้เขาเก็บภาษีอากรในเขตปกครองของเขาได้อย่างเต็มที่ เช่น ภาษีอากรทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ภาษีรายได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเป็นฝ่ายจัดเก็บทั้งหมด และเก็บเอาไว้ใช้เองประมาณ 60-70% และส่งให้ส่วนกลางประมาณ 30-40%*

ดังนั้นเมื่อรัฐมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะใช้ให้ท้องถิ่นเข้ามาเป็นฐานอำนาจของรัฐให้ได้อย่างแท้จริง รัฐต้องจัดหรือสร้างระบบความสัมพันธ์กับท้องถิ่นใหม่ ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณ รัฐต้องพิจารณาดูว่า องค์การบริหารส่วนตำบลใดที่เก็บภาษีอากรต่าง ๆ ได้น้อย ไม่พอกับการปกครองตนเอง ก็เพิ่มเงินอุดหนุนให้ ถ้าทำเช่นนี้แล้วองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเอง ก็สามารถที่จะดูแลโรงเรียน โรงพยาบาล ตำรวจ ฯลฯ ได้ และสามารถที่จะบริหารงานได้ดีกว่าที่ทางราชการดำเนินการอยู่ก็เป็นได้ ปัจจุบันหลายท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะทำแต่ไม่สามารถทำได้ เพราะระบบราชการยังไม่ยอมให้ทำ วิธีการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันจึงยังเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะประชาชนมีความพร้อมแล้วที่จะปกครองตนเอง และเมื่อสามารถเปลี่ยนแปลงฐานะการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นการปกครองที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบแล้ว ท้องถิ่นก็สามารถที่จะก่อให้เกิดการสร้างงานขึ้นในเขตพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมากมาย ซึ่งก็หมายถึงรายได้และภาษีที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นและประเทศ

นอกจากนั้น การกระจายงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นในจำนวนที่มากขึ้น พร้อมกับการมอบหมายภารกิจที่มากขึ้นควบคู่ไปด้วย นอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำโครงการเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองแล้ว ที่สำคัญคืองานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปกระทบกับชาวบ้านมากขึ้นด้วย ซึ่งก็หมายถึงการกระทบกับผลประโยชน์ที่ชาวบ้านจะได้รับมากยิ่งขึ้น ที่จะไม่ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งแสวงแต่ผลประโยชน์ของตนหรือให้กับกลุ่มพวกของตน หากกระทบกับปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน ชาวบ้านจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมือง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการแก่งแย่ง แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นด้วยกันเองหรือกับคนในท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่

ปัจจุบันชุมชนเมืองมีความเจริญเติบโตขึ้นมาก ซึ่งปัญหาของเมืองก็เกิดตามมามากด้วยเช่นกัน รวมถึงย่านชานเมืองที่ความเจริญขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว การปกครองท้องถิ่นโดยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้สามารถรองรับกับปัญหาความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในเรื่องภารกิจและหน้าที่จำเป็นต้องถูกกำหนดใหม่ โดยให้รัฐส่วนกลางควรทำหน้าที่เฉพาะเรื่องที่จำเป็นหรือเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนั้นควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มี

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างแท้จริง ความสมดุลระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนของประเทศก็จะเกิดตามมา

3.3 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น

ก่อนหน้านี้ผู้นำท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างชอบธรรมของตำแหน่งหน้าที่ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด สามารถเข้าครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่นได้ด้วยสถานภาพและฐานะที่ทางราชการยกย่อง และด้วยความรู้ ความสามารถอันเกิดจากการฝึกฝนอบรมและกล่อมเกลาโดยรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีขั้นตอนเป็นระบบตามอย่างการทำงานแบบราชการ ภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันและกฎเกณฑ์ กติกาเหล่านี้ได้ถูกสร้างขึ้นและสะสมต่อเนื่องมาจนถึงยุคสมัยที่มีการกระจายอำนาจให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่ เป็นการสร้างความจริงให้ประชาชนท้องถิ่นเชื่อว่าประชาชนมีฐานะความเป็นพลเมืองที่มากขึ้น คือการทำให้ดูเหมือนว่าประชาชนมีสิทธิ์ในทางการเมืองกลายเป็นคนมีวัฒนธรรมแบบใหม่ มีความเป็นพลเมืองในประชาสังคมที่มีที่ยืนในสังคม ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่หน่วยงานราชการเคยทำให้ ท้องถิ่นจะได้รับการแก้ไขปัญหาความต้องการได้อย่างรวดเร็วและตรงตามเป้าหมายของประชาชน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานราชการ ย่อมสามารถรับรู้ปัญหาของพื้นที่และความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมดำเนินการมีอำนาจเสนอข้อบัญญัติ ข้อบังคับของท้องถิ่น โครงการกิจกรรมของท้องถิ่น มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คือเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามาร่วมในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การทำประชาคมให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอให้ท้องถิ่นดำเนินการ

สิ่งเหล่านี้ได้สร้างให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีความรักและหวงแหนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นเป็นกระบวนการของการกระจายอำนาจที่สร้างอำนาจให้ประชาชน แต่แท้จริงแล้วเป็นการจำลองความเป็นหน่วยราชการลงมาถึงระดับล่างสุดเพื่อการควบคุมและจัดระเบียบประชาชนในท้องถิ่นด้วยกฎเกณฑ์ กติกามากมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นจึงเป็นการเกิดขึ้นแต่เพียงในนามของรูปแบบที่ได้ชื่อว่ารัฐได้กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นแล้ว กระบวนการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสิ่งที่เป็นรัฐราชการ กับสิ่งที่เป็นชุมชนท้องถิ่น ที่รัฐพยายามบอกกล่าวความจริงแก่ผู้คนทั้งหลายให้เชื่อและยอมรับว่ามีการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองแล้ว แม้เนื้อหายังคงเป็นการรวม

อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเหมือนเดิมอันเป็นเจตจำนงที่แท้จริงของรัฐ นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นพร้อมกับความหมายใหม่ในชุมชนท้องถิ่น ได้ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่เปลี่ยนแปลงไปว่าหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองเลือกเข้ามาทำหน้าที่แล้ว ประชาชนไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ ความรู้สึกและจิตสำนึกที่ถูกสร้างขึ้นเช่นนี้ทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบันขาดชีวิตจิตใจที่คำนึงถึงส่วนรวม ประชาชนขาดความสามัคคีกันอย่างแท้จริง และเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของตัวใครตัวมัน ต่างคนต่างอยู่ คือเมื่อเลือกตั้งได้ใครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแล้วก็ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของคนนั้นไป

ดังนั้น การกำหนดให้ท้องที่ตำบล หมู่บ้าน เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นของรัฐส่วนกลางที่อยู่เบื้องบนสั่งการลงไปยังเบื้องล่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างขาดความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองตนเองดั้งเดิมแบบธรรมชาติของตำบล หมู่บ้าน ที่ชาวบ้านยอมรับเชื่อฟังและเข้าร่วม การช่วยเหลืองานส่วนรวมอย่างสมัครใจของชาวบ้านภายในหมู่บ้าน ตำบล ภายใต้การนำของผู้นำหรือผู้ปกครองที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อาวุโสเป็นผู้นำในพื้นที่ที่สามารถตัดสินไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความขัดแย้งต่าง ๆ ภายในชุมชนได้ การร่วมกันช่วยเหลือสงเคราะห์กันของคนในชุมชนตั้งแต่การเกิด งานบวช งานแต่ง จนถึงงานศพ ร่วมมือกันในการจัดงานของส่วนรวมที่เป็นงานบุญ งานประเพณีของชุมชนหรือวัด รวมถึงการร่วมกันบริหารดูแลทรัพยากรการทำมาหากินที่เป็นแหล่งน้ำ ระบบเหมืองฝาย ชลประทาน การแบ่งปันน้ำเพื่อการเกษตร พื้นที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนและการประกอบอาชีพ สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นความช่วยเหลือกันและกันที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเหล่านี้ จนกลายเป็นรากฐานของวัฒนธรรมอันดีงามและแบบแผนของการปกครองตนเอง

แต่ปัจจุบันสิ่งเหล่านี้เริ่มเลือนหายไป และถูกผลักให้เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ประชาชนมีหน้าที่แค่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ฐานความคิดที่ว่าการกระจายอำนาจต้องเกิดจากศูนย์กลางแห่งอำนาจก่อน โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ที่แต่เดิมนั้นชาวบ้านรู้สึกว่าตนเองมีส่วนร่วมและมีส่วนเป็นเจ้าของการปกครองภายในชุมชนหมู่บ้าน แต่การกระจายอำนาจของรัฐศูนย์กลาง กลับละเลยและไม่สนใจสิ่งที่มีอยู่แต่เดิมของชุมชน กลับสร้างการปกครองตนเองขึ้นมาบนรากฐาน แบบแผน และคตินิยมของการปกครองตนเองตามแบบอย่างประชาธิปไตยตะวันตกที่ขาดการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชนของชาวบ้านเอง องค์กรสถาบันต่าง ๆ ทางการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่จึงขาดความต่อเนื่อง ความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองตนเองดั้งเดิมของชุมชนที่มีอยู่ จึงมักพบว่า เมื่อใดก็ตามที่เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลขึ้นมาในพื้นที่หนึ่ง ๆ แล้วก็มักปรากฏว่าบรรดาชาวบ้านซึ่งเคยช่วยเหลือการงานส่วนรวมและรับผิดชอบในการดูแลหมู่บ้าน ตำบล

ของตนกลับเลิกสนใจกิจการของส่วนรวม พร้อมกับกล่าวว่า *"ต่อไปนี้สบายแล้ว ไม่ต้องทำอะไรปล่อยให้เป็นหน้าที่ขององค์การฯ หรือสุขาฯ ก็แล้วกัน"* (จรูญ ปานบุญ. 2539) สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นใหม่เหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์เดิมของคนในชุมชนเป็นอันมาก

แม้แต่ตัวผู้นำชุมชนท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่รัฐสร้างให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองตำบล หมู่บ้าน ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง ที่ได้รับการเลือกมาจากประชาชน แต่ต่อมายุคสมัยของอุดมการณ์ประชาธิปไตยทางการปกครอง รัฐได้สร้างให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาทับซ้อนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่เดิมแล้ว เกิดตัวแสดงที่เป็นผู้นำชุมชนท้องถิ่นใหม่อีกกลุ่มหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาลและเทศบาล เข้ามาทำหน้าที่แทนผู้นำเดิม แม้รัฐจะอ้างเหตุผลแห่งความเป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทางด้านการบริหารการพัฒนาและการบริการแก่ชุมชนท้องถิ่น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงแล้ว รัฐได้สร้างให้เกิดความสับสนและความขัดแย้งขึ้นทั้งแก่ประชาชนและผู้นำชุมชนท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นมาและก็เปลี่ยนแปลงปรับปรุงไปตามแต่เจตจำนงของผู้มีอำนาจปกครองในยุคสมัยนั้น ๆ ด้วยเทคนิควิทยาการและศิลปะทางการปกครองหลากหลายรูปแบบ มากกว่าที่จะคำนึงถึงความต้องการของประชาชน เพราะรัฐมีเจตจำนงที่จะใช้ประโยชน์ ทั้งสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ที่ถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ต้องรับผลจากการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วต้องการให้ประชาชนเป็นพลังที่สามารถเรียกร้องได้ เมื่อต้องการให้มีการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือเรียกร้องให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงาน การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเสนอกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ นโยบายและโครงการของท้องถิ่นได้ เป็นการสร้างทรรศนะใหม่ที่ให้หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ให้บริการและรับใช้ประชาชน ไม่ใช่เป็นผู้ปกครองหรือเป็นเจ้านายประชาชนอย่างเมื่อก่อน ที่ทำให้ประชาชนเป็นได้แต่เพียงราษฎรที่ไม่ได้มีความเป็นพลเมืองที่มีทั้งสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น คำถามจึงอยู่ที่ว่าที่ผ่านมานั้นได้มีการสร้างหรือสถาปนาสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงแล้วหรือยัง

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนที่ถูกสร้างขึ้นในยุคสมัยแห่งความเป็นประชาธิปไตย คือการให้อำนาจประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะผู้บริหารหรือ

สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชน ที่มามีความสัมพันธ์กันผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และสิ่งที่อยู่เบื้องหลังกฎเกณฑ์การเลือกตั้งนี้ก็คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดรูปแบบและลักษณะรายละเอียดการเลือกตั้งที่ว่าด้วยเรื่องของคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการหาเสียง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ผู้ที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบความสัมพันธ์ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้น ผลที่เป็นจริงก็คือ ผิดระเบียบกฎหมาย ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้

แม้แต่การให้บริการของท้องถิ่น หรือการไปใช้บริการของประชาชนก็เป็นระบบความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้น ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยอำนาจของความรู้ที่กำหนดผ่านสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาคารที่ทำการ มีเครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากรและงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือ หรือให้บริการด้วยอำนาจของผู้เชี่ยวชาญ ที่ถูกสร้างให้เป็นผู้ปกครองผู้บริหารการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น มีตำแหน่ง สถานะและมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน เช่น ด้านการช่างและโยธา การเงินและบัญชี หรือด้วยอำนาจของกฎระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีต่อประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนเองก็ถูกอำนาจของชุดความรู้ที่บอกให้ไปขอรับความช่วยเหลือ หรือขอรับการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ หากได้รับการตอบสนองช่วยเหลือก็เท่ากับความจริงที่รัฐสร้างขึ้นมานั้นได้เกิดขึ้นมาแล้ว

ลักษณะความสัมพันธ์ที่สำคัญอันเป็นเจตจำนงของรัฐในการหาประโยชน์จากประชาชนในท้องถิ่นคือ ระบบความสัมพันธ์ในรูปแบบของการเสียภาษีที่เกี่ยวข้องกันระหว่างหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนผู้เสียภาษี ความจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกสร้างขึ้นในท้องถิ่นคือทุกปีประชาชนจะต้องเสียภาษีในลักษณะต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่อยู่เบื้องหลังความสัมพันธ์อันนี้ก็คือความรู้ที่บอกว่าด้วยความเป็นพลเมืองที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร ความรู้ที่เกี่ยวกับการนำเงินภาษีที่ได้กลับมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และชุมชนท้องถิ่นที่น่าอยู่อาศัย รวมถึงการให้บริการที่ดีขึ้นของท้องถิ่นแก่ประชาชนที่ช่วยกันเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ลักษณะของความสัมพันธ์ที่ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอำนาจของความรู้ที่ให้กับประชาชนในเรื่องของการตรวจสอบติดตามว่าเงินภาษีที่ตนเองเสียไปนั้น ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือมีการรั่วไหลไปในทางอื่นหรือไม่ ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดจากความรู้ชุดนี้กลับถูกนำมาใช้ให้เกิดผลเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้นน้อยมาก

ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐในยุคแห่งการกระจายอำนาจ โดยผ่านภาคปฏิบัติการทั้งที่เป็นสถาบัน กฎหมายและระบบความสัมพันธ์ที่มีความแยบยล ก็เพื่อทำให้คนเชื่อเช่นนั้นว่าการปกครองท้องถิ่น คือการมอบอำนาจให้ประชาชนมีอำนาจสามารถปกครองตนเองได้แท้จริง แต่ในความเป็นจริงแล้วคือการที่รัฐใช้อำนาจของตนอย่างประหยัดที่สุดทั้งกำลังคนและทรัพยากรของรัฐเอง โดยใช้อำนาจบังคับประชาชนให้น้อยที่สุด แต่ให้ประชาชนได้ปกครองกันเอง เพื่อผลที่ได้กลับมาที่มากไปกว่าการลงทุนของรัฐ เป็นการใช้อำนาจเพื่อการครอบงำให้ประชาชนในท้องถิ่น มาเป็นฐานของอำนาจรัฐ ที่ดูเหมือนว่ามีการกระจายอำนาจ แล้วประชาชนก็เชื่ออย่างนั้นว่าตนเองสามารถปกครองตนเองได้ สามารถหารายได้ของตนเองได้และเชื่อว่ารัฐได้มีการกระจายเงินงบประมาณควบคู่ไปกับอำนาจให้ทำภารกิจของท้องถิ่นได้เอง ซึ่งกระบวนการทำให้ประชาชนเชื่อตรงนี้ได้คือการครอบงำประชาชนทั้งใจและกายได้แล้วที่ไม่ทำให้ประชาชนคิดไม่ออกในมิติอื่น ๆ เลย

บทที่ 9
ความจริงที่ปรากฏของหมู่บ้าน ตำบล

จากการศึกษาวิจัยโดยการวิเคราะห์ตัวบทข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจปกครองของรัฐหรือผู้ปกครองทั้งหมดเหล่านี้ ที่ไปสร้างหรือสถาปนาความจริงในเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้เกิดขึ้น ที่ไม่ได้เป็นไปโดยธรรมชาติ หรือเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่โดยที่ไม่มีใครสร้างขึ้น ดังนั้นการนำเสนอในบทนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงหรือชี้ให้เห็นว่า มนุษย์ที่เป็นประชาชนในสังคมที่เป็นตำบล หมู่บ้านหรือชุมชนท้องถิ่น แท้ที่จริงแล้วสิ่งที่ปฏิบัติจนเป็นชีวิตประจำวันอยู่ทุกวันนี้ ล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้วิถีแห่งตัวความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ ผ่านการใช้อำนาจของภาคปฏิบัติการทั้งหลายที่เป็นกฎเกณฑ์ กติกา สถาบัน และตัวระบบความสัมพันธ์ที่ทำให้ผู้คนต้องเป็นแบบนี้ ก็เนื่องด้วยการตกอยู่ภายใต้วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้น ผู้คนจึงต้องคิด ต้องเชื่อหรือต้องปฏิบัติอย่างนั้นไปด้วย ซึ่งมาจากการใช้อำนาจการปกครองทั้งหมดเหล่านี้ครอบงำมนุษย์อยู่

ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอความจริงที่เป็นชีวิตของหมู่บ้าน ตำบล ชุมชนท้องถิ่นและชาวบ้านในแบบใหม่ ชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้น ทั้งปรากฏการณ์ของชุมชน ความรู้สึกนึกคิดของชาวบ้านเช่นนี้เป็นผลที่เกิดจากภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีต จนถึงยุคสมัยปัจจุบันที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล ซึ่งรัฐหรือผู้ปกครองใช้อำนาจการปกครองผ่านสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยมีความรู้ระบบราชการที่เป็นระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และความรู้การสร้างความเป็นพลเมืองของรัฐ ที่สถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน และความรู้การกระจายอำนาจและสร้างให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้อำนาจกระทำต่อประชาชนและพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้ทำการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายในพื้นที่ทั้งประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้า-ที่รัฐที่อำเภอ ซึ่งจะเป็นการนำเสนออัตลักษณ์หรือตัวตนของความเป็นชุมชน ตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่ครั้งอดีตที่มีผู้เกี่ยวข้อง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งเสียงสะท้อนของความคิด การรับรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึกและสำนึกของประชาชนให้เห็นว่าในอดีตนั้น ชุมชนและผู้คนมีชีวิตอยู่อาศัยร่วมกันอย่างไร และเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งให้เป็นหน่วยหนึ่งของการปกครอง จนเกิดความเชื่อถือและยอมรับการกระจายอำนาจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐส่วนกลางกำหนดขึ้นแล้ว ได้เกิดความจริงสิ่งใดขึ้นในพื้นที่ตำบลหมู่บ้านบ้าง

ทั้งต่อพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น และต่อประชาชนที่ต้องเป็นคนของรัฐ ในขณะเดียวกันก็เป็นของท้องถิ่นด้วยว่าความเป็นตัวตนที่แท้จริงนั่นเป็นเช่นไร

โดยที่ความจริงซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ที่เป็นตำบล หมู่บ้านนี้ เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตั้งแต่ยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย เรื่อยมาในยุคสมัยแห่งการสร้างรัฐชาติ จนถึงยุคสมัยปัจจุบันที่รัฐใช้ท้องถิ่นเป็นฐานของอำนาจรัฐ โดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สิ่งที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ตั้งแต่ในบทที่ 4, 5, 6, 7 และ 8 ความจริงเหล่านั้นไม่ได้จางหายจากกัน เรื่องราวแม้จะเกิดขึ้นในสมัยก่อน แต่ด้วยอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการเชื่อฟังคำสั่งรัฐที่ยังคงมีอยู่ไม่ได้สูญหายไปและสืบทอดมาจนถึงยุคสมัยปัจจุบัน ประชาชนและพื้นที่ตำบล หมู่บ้านที่ดำรงให้เป็นจริง ณ วันนี้ จึงสะท้อนความเชื่อมโยงของสายการใช้อำนาจ เกิดเป็นความจริงที่เป็นมายาคติปรากฏภาพแห่งอัตลักษณ์หรือตัวตนของชุมชนพื้นที่และประชาชน ที่ถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการผลิตซ้ำและการตรึงทางอำนาจของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่มีการขยายอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองอยู่ตลอดเวลาผ่านสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเข้าไปให้ถึงตัวประชาชน และพื้นที่ระดับล่างสุด ภาพที่ปรากฏให้เห็นจึงเป็นภาพของกระบวนการสร้างหรือสถาปนาทั้งหมดที่มีมาของรัฐไทย ได้กระทำกับประชาชนและพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งผู้วิจัยจะได้เผยให้เห็นถึงชีวิตของผู้คนและชุมชน ที่ถูกกระทำผ่านกระบวนการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นนี้ขึ้นมา ว่าผู้คนในชุมชนมีทรรศนะหรือว่าการมองโลกเป็นเช่นไร และมีความรับรู้ต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างไร

1. สภาพความเป็นชุมชนในอดีต

ชุมชนผดุงรัฐ(#ชื่อสมมติ)เป็นชุมชนที่ถูกตั้งชื่อเรียกกันอย่างเป็นทางการว่า "หมู่บ้าน" และ "ตำบล" เป็นสถานที่ที่ผู้คนใช้ชีวิตและอาศัยอยู่ร่วมกันตั้งแต่ครั้งอดีตที่ผ่านมาอย่างไม่ถูกการใช้อำนาจภายนอกเข้าแทรกแซงไปถึงยังชุมชนและตัวผู้คนโดยตรงมากนัก ในอดีตการปกครองหมู่บ้าน ตำบล จึงยังเป็นของชาวบ้านที่ปกครองดูแลกันเอง แม้ว่ารัฐยังใช้อำนาจการปกครองเข้าไปไม่ถึง แต่เมื่อชุมชนผดุงรัฐถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน นั่นก็หมายถึงชุมชนเริ่มไม่ได้มีความเป็นพื้นที่อิสระแล้ว ความเป็นตำบลหมู่บ้านบอกถึงการตั้งชื่อสร้างความเป็นตัวตนในด้านพื้นที่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินประเทศไทย และมีอาณาเขต ที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองดูแลของรัฐไทย เป็นการควบคุมในเชิงของภูมิรัฐศาสตร์ที่

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นของผู้ให้ตัวบท ผู้วิจัยจึงต้องขอสงวนชื่อจริงของชุมชนในตำบล และหมู่บ้านไว้

บอกว่าชุมชนผดุงรัฐนี้อยู่ในตำบล หมู่บ้านใด อยู่ตรงส่วนไหนของแผ่นดินประเทศ มีทรัพยากร การทำมาหากิน ของผู้คนในชุมชนเป็นอย่างไร ที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดการควบคุมดูแลหรือทำนุบำรุง ซึ่งสภาพโดยทั่วไปในอดีตของผู้คนก็อยู่อาศัยทำมาหากิน ให้การดูแล คุ้มครองกันเอง โดยผู้นำตามธรรมชาติที่ไม่ได้ทำหน้าที่แค่การปกครอง แต่เป็นผู้นำทั้งในการดำเนินชีวิต ด้านการอาชีพ การทำมาหากิน ผู้นำที่ดูแลรักษาและแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน และผู้นำที่เป็นศูนย์รวมนำพาชาวบ้านให้มาอยู่ร่วมกัน เสียสละเพื่อชุมชน และผลประโยชน์ของส่วนรวม ด้วยความที่อยู่ห่างไกลกับเจ้าหน้าที่รัฐทั้งระยะทางและความไม่สะดวกของเส้นทางคมนาคม ทำให้เมื่อเกิดเหตุ วัว ควายใครหาย ชาวบ้านในชุมชนต้องร่วมด้วยช่วยกัน ช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก

เนื่องด้วยสภาพความเป็นชุมชนชนบทของชุมชนผดุงรัฐแห่งนี้ในสมัยก่อนผู้คนก็อยู่อาศัยกันตามสภาพธรรมชาติ ส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมของพื้นที่ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยกันมานานหลายชั่วอายุคน จึงรู้จักกันหมดว่าใครเป็นลูกหลานใคร บ้านอยู่ที่ไหน ผู้คนประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำนาข้าวเจ้า ทำสวนผักและผลไม้ และทำการประมงจับสัตว์น้ำ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำที่มีลำคลองไหลผ่านชุมชนทำให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์จากน้ำทั้งในการทำการเกษตร และการอุปโภคบริโภค รวมทั้งยังได้ใช้ลำคลองเป็นเส้นทางในการคมนาคมทางเรือเพื่อติดต่อกับสังคมภายนอกหรือเดินทางเข้ามายังตัวอำเภอจังหวัด ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางนานมาก เพราะคลองมีความยาวประมาณเกือบ 20 กิโลเมตร เนื่องจากเส้นทางถนนยังไม่มีความสะดวกที่จะใช้สัญจรได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ชาวบ้านทั่วไปจึงมีชีวิตความเป็นอยู่กันเป็นปกติตามธรรมชาติ เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สะดวกที่จะเดินทางเข้าไปหาประชาชนในพื้นที่ ชาวบ้านจึงต้องพึ่งพากันเองเป็นหลัก

ลักษณะของการอยู่ร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนผดุงรัฐนี้ ในสมัยก่อนเป็นไปด้วยความรักความสามัคคีและความเอื้ออาทรช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมีอะไรก็ถึงกันไปมาหาสู่กัน มีการรวมคนในหมู่บ้าน ตำบลให้ทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่วนรวม เช่น การพัฒนาชุมชน การขุดลอกคลองไม่ให้ตื้นเขินและการเก็บผักตบชวาเพื่อให้สะดวกในการสัญจรไปมา การซ่อมแซมถนน การซ่อมวัด ศาลาการเปรียญ ซึ่งชาวบ้านก็พร้อมเพรียงกัน เมื่อคนส่วนมากร่วมมือกัน คนส่วนน้อยก็จะรู้สึกอาย หากไม่ให้ความร่วมมือ แม้แต่การช่วยกันระงับเหตุร้าย การป้องกันโจรขโมย เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้มีการกำหนด แต่รับรู้กันจนเป็นแบบแผนการปฏิบัติปกติของคนในชุมชน ดังคำบอกเล่าความหลังของชาวบ้านผู้อาวุโสท่านหนึ่ง

ก็ชาวบ้านที่รักใคร่กัน บางบ้านก็ 4-5 คน 4-5 บ้านอย่างนี้ ที่จำความได้นะ ก็เห็นเขาเดินกันรู้ พ่อผมก็ยังบอกว่า เอ่อ คืนนี้พ่อต้องไปร่วมเขาช่วยเฝ้าบ้านนี้หน่อย ขโมยมันจะเข้าบ้านนี้ แต่

ก่อนพอเขาขายข้าว ทีนี้เขาได้เงิน แต่เงินแต่ก่อนนี่มันไม่เยอะ แต่มันมีค่าของถูก ข้าวเกวียนหนึ่งไม่กี่ร้อยบาทอย่างนี้ แต่ว่าเงิน 100 นี่มีค่าเยอะ พอคนมีเงินสัก 3,000 – 4,000 นี่ ถือว่าเยอะแล้ว จะระวัง และจะโดนปล้นอย่างนี้ เพราะเขาจะเก็บเงินไว้เอง พอขายข้าวได้แล้วโจรมันรู้ อะไรอย่างนี้ พอบ้านนั้นบ้างก็มีข่าวว่าเขาขายข้าวแล้ว บ้านโน้นก็มีการพึ่งพาอาศัยกันเอง
ต้องเริ่มจากผู้ใหญ่ก่อน ลุงจะบอกว่า คืนนี้เราไปช่วยกันระวังบ้านนี้หน่อยนะ... ชาวบ้านก็จะไปร่วมกัน มีเหล้ายาปลาปิ้ง อาหารการกินก็เลี้ยงกันไปอะไรกันไป... ส่วนใหญ่ถ้าเขาจะขอแรง เขาจะบอกผู้ใหญ่ให้ช่วยบอกบ้านโน้นบ้านนี้หน่อยนะ ว่าคืนนี้มาอยู่ร่วมกันนะ ส่วนมากผู้ใหญ่นี่จะไปอยู่ด้วย ผมจะเห็นลุงแกเดินไปตามบ้านที่คิดว่าจะมีปัญหาอย่างนี้ แกจะไปช่วยระวังไว้ ทำให้น้อยรายที่มีการปล้นกันลักกัน...

กฎเกณฑ์การอยู่อาศัยร่วมกัน ทั้งที่เป็นการใช้ชีวิตปกติประจำวัน และการทำมาหากิน ส่วนใหญ่แล้วผู้คนทั่วไปยึดถือกฎธรรมชาติแห่งชีวิต ที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือมีบัญญัติไว้แต่ชาวบ้านก็ไม่ได้รับรู้และยึดถือเป็นเรื่องราวจริงจัง เพราะในสมัยก่อนนั้นความเป็นรัฐที่ใช้อำนาจบังคับและจัดระเบียบประชาชน ยังเข้าไปไม่ถึงผู้คนและพื้นที่ห่างไกลมากนัก ผู้คนจึงต้องจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองเป็นหลัก เช่น การจับจองที่ดินเพื่อการทำมาหากินในสมัยก่อน ทำได้โดยการหักล้างถางป่าของชาวบ้าน เมื่อแบ่งเขตพื้นที่กันแล้ว รู้ว่าที่ดินของใครอยู่ตรงไหน จำนวนเท่าใด เขตที่ดินแค่ไหน ชาวบ้านคนอื่นก็จะไม่รุกล้ำเข้าไปในที่ดินซึ่งไม่ใช่ของตนหรือตัวเอง เพราะไม่ได้หักล้างถางป่าจับจองไว้ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในอดีต และได้รับการยืนยันจากผู้ใหญ่บ้านที่เกิดและเติบโตอยู่ในชุมชนนั้น

...ก่อนที่ปู่จะเข้ามาอยู่นี่ เขาจะมาจับจองถางป่า ว่าของคนนี้เท่านี้นะ ของคนนี้อยู่ตรงนี้ เขาจะเรียงกันเลย เขาจะแบ่งกันเองอย่างนี้ เขามาหักล้างถางป่ากัน ป่ามันเสื่อมโทรมไปนะ เป็นป่าไม่ใช่ป่าใหญ่อะไร เขาหักล้างถางป่ากันแล้ว เขาก็จับจองกันเอาไว้ เมื่อจับจองแล้วของเจ้าของอยู่ตรงนี้ เขาก็ไม่ไปลุกล้ำกันไง เขาจะของใครของมัน เขาจะปรับปรุงกันเอง

การเอาแรงช่วยกันทำงานจึงดูเป็นเรื่องปกติของผู้คนในสมัยนั้น โดยเฉพาะการทำนา ใครว่างก็ช่วยเหลือเจือจุนกันไป สนุกสนานเฮฮา หาข้าวปลาอาหารมาเลี้ยงกินกัน ซึ่งชาวบ้านยังเล่าถึงด้วยสีหน้าที่ยิ้มแย้มและมีความสุข แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ผ่านมาแล้ว *"เมื่อก่อนมีเอาแรงกันไม่ต้องจ่ายเลย พอเขาทำให้เรา เราก็ไปทำให้เขา เอาแรงกันไปลงแขกกันไม่ต้องนับวันกันละ ช่วยจนเสร็จแล้วเลย ไม่ต้องไปคำนึงถึงของ ใครมีงานมากงานน้อยเอาเป็นว่าเสร็จแล้วเลย"* หรืองานซ่อมแซมวัด ศาลา หอสวดมนต์ โรงทาน โรงครัว ใครเป็นช่างก็ไปช่วยกัน

ใครไม่เป็นช่างก็ไปช่วยยกไม้ จับไม้ รวมทั้งงานบุญงานกุศลก็ไปช่วยกัน ตั้งแต่งานการเกิด แก่ เจ็บ ตาย งานบวช การทำบุญเข้าวัด ชาวบ้านจะพร้อมเพรียงกัน คนสมัยก่อนไปมาหาสู่กันอารีอารอบมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ขอเพียงให้รู้ข่าว ถ้าไม่ติดงานอะไรชาวบ้านจะไปช่วยกันเอง ไม่ต้องรอให้เจ้าของงานไปบอก

2. ความจริงของประชาชนที่มีต่อสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 การรับรู้ความเปลี่ยนแปลงของผู้นำตามธรรมชาติ ให้เป็นผู้นำทางการ

จากสภาพความเป็นชุมชนผดุงรัฐที่ชาวบ้านอยู่อาศัยกันเอง จะมีผู้ทำหน้าที่เป็นผู้นำก็เป็นผู้นำในลักษณะธรรมชาติตามเรื่องราวของชีวิตชาวบ้านในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้นำทางศาสนา หัวหน้าคูคลอง เหมืองฝาย หมอสมุนไพร เจ้าพิธีกรรม ฯลฯ ซึ่งอาจจะเป็นชุมชนที่ไม่ได้มีความแตกต่างจากชุมชนอื่น ความเป็นคนของชาวบ้านในสมัยก่อนนั้น รัฐจึงไม่ได้มีความสำคัญหลักที่ชาวบ้านจะพึ่งพาหรือนึกถึง ชาวบ้านจะทุกข์ยาก ฝนไม่ตกหรือน้ำท่วม ชาวบ้านก็มองว่าเป็นเรื่องของธรรมชาติ วัวควายใครหาย ก็บอกกันเองในบรรดาหมู่พี่น้องให้ช่วยกันออกตามหา มีอะไรก็ไปมาหาสู่กันเองในหมู่ญาติพี่น้อง มีการแลกข้าวปลาอาหาร พืชผัก ผลไม้ นี่คือชาวบ้านมองว่าตนเองเป็นคนของชุมชนมากกว่าที่จะเป็นคนของรัฐ

จนเมื่อรัฐมีเจตจำนงที่จะสร้างความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ให้เกิดขึ้น จึงได้ถูกภาคปฏิบัติการในเรื่องนี้เข้ามากระทำการผนวกรวมทุกภาคส่วนทั้งตัวคนและพื้นที่ให้เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐที่ศูนย์กลางทั้งหมด รัฐจึงเริ่มสร้างวิธีการได้มาของผู้นำหมู่บ้านและตำบล ที่เรียกว่าผู้ใหญ่บ้านและกำนัน โดยการให้สิทธิชาวบ้านในหมู่บ้าน ตำบลได้เลือกชาวบ้านที่เป็นพวกเดียวกันเอง ที่ผ่านการกลั่นกรองและเลือกสรรแล้วจากสิ่งที่เห็นกันอยู่ทุกวันหรือรับรู้ถึงประวัติภูมิหลังตั้งแต่เกิด ทำให้ไม่สามารถหลอกกันได้ด้วยวิธีการหาเสียงในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ก่อนการเลือกผู้นำ วิธีการดังกล่าวเท่ากับเป็นการได้ผู้นำตามธรรมชาติในสมัยก่อนมาสวมหมวกครอบความเป็นผู้นำทางการอย่างแท้จริง ที่มีคุณสมบัติหรือลักษณะของความเป็นผู้นำที่สูง เป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีความเสียสละแต่เดิมอยู่แล้ว จึงสามารถเป็นที่พึ่งพาให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านและปกครองดูแลพื้นที่ให้สงบเรียบร้อย ไม่ให้ลูกบ้านทะเลาะเบาะแว้งกัน ซึ่งถือว่าสม-ประโยชน์ทั้งชาวบ้านละสามารถสนองเจตจำนงของรัฐเพื่อการสร้างรัฐชาติได้ในขณะเดียวกัน

เมื่อชาวบ้านและชุมชนผดุงรัฐหาได้มีอิสระที่จะดำรงอยู่ได้อย่างไม่เกี่ยวข้องกับผู้คนภายนอก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเมื่อก่อนได้แล้ว เพราะมีการใช้อำนาจผ่านเข้ามายังพื้นที่ชุมชนหมู่บ้าน ตำบล และตัวชาวบ้าน โดยการจัดตั้งให้เป็นชุมชนอย่างเป็นทางการแล้ว มีผู้นำที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าชาวบ้านในหมู่บ้านหนึ่งคน คือ ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลหนึ่งคน คือ กำนัน เป็นตัวแทนการใช้อำนาจรัฐแทน ทำให้ชาว-

บ้านต้องมีระเบียบ กฎหมาย มาบังคับและควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ทำให้การใช้ชีวิตปกติประจำวันของชาวบ้านเองถูกดึงเข้ามาร่วมในกระบวนการใช้อำนาจปกครองของรัฐ โดยไม่รู้สึกถึงการใช้อำนาจนั้น

ชาวบ้านเริ่มรับรู้ว่าตนเองต้องมีหน้าที่เสียภาษีอากรจากพื้นนาที่ดินทำกินของตน จากการค้าขายผลผลิตได้ในรูปแบบต่าง ๆ โดยส่งผ่านการเรียกเก็บมาทางผู้นำชุมชน หมู่บ้าน ตำบล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการรวบรวม จัดเก็บ แล้วนำส่งให้อำเภอ ความจริงใหม่เหล่านี้จึงได้เริ่มเกิดขึ้นในชุมชนผดุงรัฐที่มีผลไปสร้างความเชื่อและการยอมรับของชาวบ้านว่า ชาวบ้านต้องมีหน้าที่ไปทำอะไรบ้างต่อผู้นำชุมชนของตน หากอยากได้ที่ดินไว้ทำนา ทำไร่ ทำสวน ต้องไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มาเหยียบย่ำ ชี้แนวเขต จึงจะได้เอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน เพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของ สถาบันความเป็นผู้นำที่มีอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีอยู่จริงหรือถูกทำให้กลายเป็นความจริง หากไม่ทำตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด ก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์นั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงถูกสร้างให้รับรู้ได้ในความรู้สึกของชาวบ้านว่าเป็นของจริงและมีความแตกต่างจากชาวบ้านทั่วไป

เมื่อชาวบ้านถูกสร้างให้มีความเป็นพลเมืองของรัฐเข้มข้นมากขึ้นในการถูกกำกับและควบคุมด้วยอำนาจของรัฐที่แทรกผ่านเข้ามาทุกอณูของความเป็นชาวบ้าน ที่ผ่านอำนาจการปกครองที่ถูกกำกับโดยระบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่านการเรียนหนังสือในโรงเรียนของตำบล หมู่บ้าน ต้องแจ้งเกิด แจ้งตาย มีความเป็นพลเมืองที่ต้องถูกกำกับควบคุมให้ต้องทำบัตรประจำตัวประชาชน ต้องเกณฑ์ทหารเมื่ออายุถึงเกณฑ์ มีการกำกับดูแลในรูปของสาธารณสุขจากสถานีอนามัยในตำบล หมู่บ้าน จนในที่สุดชาวบ้านในชุมชนผดุงรัฐต้องกลายเป็นพลเมืองที่รัฐต้องมาดูแล เป็นพลเมืองที่ต้องพึ่งพิงรัฐมากขึ้นทุกขณะ

2.2 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ทรงคุณประโยชน์ของประชาชน

ในสมัยก่อนผู้นำของชุมชนผดุงรัฐ ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นชาวบ้านที่เป็นเกษตรกรทำนา ทำสวน ทำประมงเหมือนชาวบ้านอื่นทั่วไปในชุมชน ที่ไม่ได้มีฐานะร่ำรวยเป็นเศรษฐีแตกต่างจากชาวบ้านมากนัก มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างปกติธรรมดา ที่ต้องทำมาหากิน หาเลี้ยงครอบครัวเหมือนกัน แต่ที่ชาวบ้านเขายอมรับและยกให้เป็นผู้นำเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะไม่แข่งขันกันในสมัยก่อน เพราะชาวบ้านเห็นแล้วว่าบุคคลผู้นี้เป็นผู้ใหญ่ที่น่าเคารพนับถือ น่าเชื่อถือ มีคนนับหน้าถือตา และเป็นผู้ที่เสียสละเพื่อท้องถิ่นส่วนรวมมาตลอด งานการของคนอื่นต้องไปช่วยเหลือ พูดจริงทำจริงและทำตัวเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่น นอกจากนั้น ยังขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ด้วย เช่น ย่านนั้นมีการลักขโมยวัว ควายกันบ่อย ผู้นำก็จะมีลักษณะที่เป็นนักเลง มีความกล้าหาญ ไม่กลัวใครสามารถปกป้องคุ้มครองลูกบ้านได้ เรียกว่า"โจรเรียกพี่" หรือบางทีก็เป็นหัวหน้าโจรได้ คือ ต้องทำให้คนเกรงกลัวบ้าง ไม่มีก็ไม่ได้ คือมีลักษณะเป็นแบบนักเลงด้วยความดี ไม่

ใช่อันธพาลไปข่มเหงรังแกชาวบ้าน จากคำบอกเล่าของลูกชาย ที่พูดถึงพ่อของตนที่ได้รับเลือกจากชาวบ้านให้เป็นผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อน

> *...ชาวบ้านยอมรับที่ว่าพ่อเป็นคนที่น่าเคารพนับถือ เป็นผู้ใหญ่ที่น่าเคารพ และนำหน้าลูกบ้าน เอ่อ สมัยนั้น ประชาชนได้เลือกขึ้นมาโดยการยกกันขึ้นมา โดยไม่ได้เลือกตั้งแบบสมัยนี้ ยกขึ้นมาเลยให้คนนี้เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำ...*

> *...เรื่องมีอันจะกินมีส่วนนะครับ คือว่าคนที่จะอยู่ตรงนี้ ควรจะต้องพอมีเวลาและก็มี เอ่อ ความเป็นอยู่ที่พอจะสำคัญครับ เพราะว่าจะต้องมีอันจะกินหน่อยนะครับ ถึงจะมาอยู่ได้ เพราะว่าจะต้องเสียสละให้กับส่วนรวม ต้องคล่องตัว ไม่เดือดร้อนมากนัก...*

คุณลักษณะส่วนตัวที่มีมาแต่เดิมจึงมีความสำคัญมาก คือต้องทำความดีสะสมมาตลอดชีวิต เพราะหลอกชาวบ้านไม่ได้ เนื่องจากเห็นกันทุกวัน คือเป็นผู้ที่ที่ทำให้ชาวบ้านรักใคร่ในนิสัยใจคอ มีการพูดคุยทักทายเป็นกันเอง พร้อมที่จะรับให้คำปรึกษาทุกเรื่อง ทุกคน แม้กระทั่งคนที่มีฐานะยากจนขัดสนเงินทอง ก็ต้องให้หยิบยืมไปก่อน และการประพฤติปฏิบัติตนที่อยู่ในความมีศีลธรรม ต้องเข้าวัด แม้แต่พระก็ยังยอมรับและเห็นดีด้วย ใครเดือดร้อนก็ช่วยเหลือ ช่วยแก้ไขปัญหา พบง่ายใช้คล่อง ซึ่งอดีตกำนันได้เล่าถึงคุณลักษณะที่สำคัญของตนเองด้วยความภาคภูมิใจ *"...ทำความดีอะไรไว้บ้างในหมู่บ้าน ถ้าไม่สะสมคุณความดีไม่ได้เป็นหรอก และในตำบลในหมู่บ้านนี่ อาศัยเราไปเจอใคร ก็ทักทายเขา เป็นไงพี่น้อง เราต้องทักถามทุกข์สุขเขา..."*

ผู้นำชุมชนจึงเป็นคนที่ชาวบ้านคิดว่าจะขึ้นมาปกครองและควบคุมพวกเขาได้ ซึ่งทุกคนก็จะเชื่อฟังผู้นำเวลาพูดหรือเสนออะไร ทุกคนก็เห็นดีด้วย รวมทั้งหากได้ผู้นำที่ครอบครัวพอมีฐานะบ้างหรือมาก ก็จะช่วยให้ผู้นำสามารถช่วยลูกบ้านได้ทั้งในเรื่องการพัฒนาชุมชนและเรื่องส่วนตัว ความมีฐานะของผู้นำจึงถูกสะท้อนออกมาจากความรู้สึกของชาวบ้านและอดีตผู้ใหญ่บ้าน

> *...แกเป็นคนที่ทุกคนรักใคร่ ชอบช่วยเหลือ แกเป็นคนมีฐานะหน่อยในหมู่ และแกจะช่วยเหลือคนในชุมชนดี และแกก็เป็นคนอยู่ในศีลธรรม*
>
> *...บางทีก็เอารถผมวิ่งไป บางทีเขาไม่มีพาหนะ น้ำมันเราก็เติม หรือข้าวเราก็ต้องเลี้ยงมันอีก คือคนบางทีมันไม่มี เราต้องช่วยเหลือเขา ทีเวลาเราปั๊บ เอ่อ มึงมาช่วยข้าหน่อย เขาก็ไปช่วย คืออัธยาศัยพึ่งพาอาศัยกันนะ พอเราช่วยเขาปั๊บนี่ พอเราอ้าปากปั๊บนี่ เขาก็ต้องไปเลยคือเขาต้องไปช่วยเรา*

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความรัก ความสามัคคีของลูกบ้าน โดยการนำของผู้ใหญ่บ้านในอดีตที่มีความเป็นผู้นำตามธรรมชาติของชาวบ้านอย่างแท้จริง เป็นผู้ทรงคุณประโยชน์ที่สร้างให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในหมู่บ้าน รวมถึงงานการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบลก็ช่วยเหลือกันดี เช่น การทำถนนหนทาง ใครมีเครื่องจักร อุปกรณ์อะไรก็นำมาช่วยกัน ใครไม่มีก็ช่วยแรงงาน ช่วยค่าน้ำมันเครื่องจักรกล ผู้นำก็เสียสละมากหน่อย บางทีต้องช่วยทั้งเครื่องจักรกลและทั้งเงินค่าใช้จ่าย

ผู้นำหมู่บ้าน ตำบล ในสมัยก่อน จึงยังคงถูกกล่าวขวัญและพูดถึงเกียรติประวัติ ความดีงาม คุณลักษณะและความสามารถพิเศษที่โดดเด่นที่เหมาะสมกับพื้นที่ชุมชนมาจนถึงทุกวันนี้ เสียงเรียกพ่อกำนันพ่อผู้ใหญ่ ที่ยังมีชีวิตอยู่จึงยังคงกึกก้องอยู่ในชุมชนหมู่บ้าน ตำบล หรือข้ามเขตออกไปข้างนอก *"กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรุ่นก่อน ๆ ไปไหนไปกันทุกงาน ลงน้ำ ลงท่า ไปได้ทุกอย่าง คือไม่โหย่งอยู่บนพื้นที่สูง...คือชาวบ้านในหมู่นี้ ขอให้รู้ว่าเขาทำบุญบ้าน ก็มีงานอะไรทุกอย่าง ไม่ต้องเชิญ ไม่ต้องมีการ์ดเชิญกำนัน แหมต้องไปอ่อนน้อม แค่แกรู้ก็ไปแล้ว"*

นับเป็นความสำเร็จของรัฐ ที่สร้างภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาให้ทำหน้าที่ใช้อำนาจแทนตน เพราะความจริงที่เป็นตัวตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้สร้างการยอมรับและความเชื่อถือต่อประชาชนที่เป็นลูกบ้านเป็นอย่างมาก เกียรติศัพท์ในเรื่องของความเป็นผู้นำที่เสียสละ กล้าหาญ รวมถึงความเป็นนักเลงในสมัยก่อน ที่ออกหน้าก่อนใครในการติดตามโจรผู้ร้ายที่ลักขโมยวัวควายของลูกบ้าน ไม่ว่าจะเป็นเวลาใด ทั้งกลางวันและกลางคืน โดยไม่หวังพึ่งกำลังของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองซึ่งอยู่ห่างไกล เมื่อลูกบ้านไปแจ้งเหตุ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะตีเกราะส่งสัญญาณเรียกและรวบรวมลูกบ้านโดยเฉพาะผู้ชายพร้อมอาวุธเท่าที่จะหาได้ ออกติดตามในทันที ซึ่งชาวบ้านที่สูงอายุได้เล่าถึงกรรมวิธีในการติดตาม เช่น การสังเกตรอยเท้าวัว ควาย รอยเท้าคน การเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนเพื่อไถ่ถอนวัว ควาย ตามซุ้มนักเลงบ้านอื่น เมื่อตกลงเงินค่าไถ่กันแล้วก็ไปเอาวัวควายได้ตามจุดที่กำหนดกันไว้ ซึ่งในสมัยก่อนจะไม่มีการหักหลังกัน

> *...ควายนี่ลักกัน อย่างที่ผมจำความได้นะ ตอนนั้นผมก็โตแล้วนะ เข้าบ้านนั้นเขาลักควายกัน เจ้าของรู้ปุ๊บออกวิ่งขอความช่วยเหลือจากผู้ใหญ่บ้าน จากชาวบ้าน บอกฉันโดนลักควายไปแล้ว บางทีเขาเพิ่งตื่นขึ้นมาเจอควายหายไปแล้ว ก็ต้องออกช่วยกันตาม ตามกลางคืนนี่ ก็สุม ๆ กันไป แล้วแต่ว่าตามทันไม่ทันก็จะต้องมีการติดต่อไถ่ถอน ไถ่ถอนกันและก็ได้คืนกันมา*

จากการที่รัฐสร้างให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของรัฐราชการในพื้นที่ ส่งผลให้ลูกบ้านจะนึกถึงความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสมอ เมื่อต้องไปติดต่องานราชการที่อำเภอ งานที่ดิน งานการทะเบียน หรือสถานีตำรวจ คือลูกบ้านที่มาติดต่องานทะเบียนที่อำเภอ ถ้าต้องมีการรับรองตัวบุคคลและ

เอกสารก็จะไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ไปอำเภอด้วย หรือการทำบัตรประจำตัวประชาชนพอถ่ายบัตรประชาชนเสร็จ ชาวบ้านก็กลับบ้านไปได้เลย วันหน้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาประชุมหรือมาธุระที่อำเภอ ก็จะแวะไปที่ห้องทะเบียน เจ้าหน้าที่ทะเบียนก็จะฝากเอกสารการทะเบียน หรือบัตรประจำตัวประชาชนของลูกบ้าน บ้านใครบ้านมันให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน รับนำกลับไปให้ลูกบ้านด้วย รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยงานไปรษณีย์ที่อำเภอด้วยที่จะฝากจดหมายไปกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้นำกลับไปให้ลูกบ้านด้วย หรือแม้แต่ลูกบ้านถูกจับกุม ชาวบ้านก็จะขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปสถานีตำรวจเพื่อขอให้ไปเจรจากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะชาวบ้านเห็นว่า ความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะคุ้นเคยและได้รับเกียรติ ความเกรงใจจากเจ้าหน้าที่มากกว่าตนเอง เพื่อขอประกันตัวออกมาสู้คดี

ความรู้สึกของชาวบ้านที่รับรู้ถึงความจริงนี้ว่าตัวเองไม่สามารถไปอำเภอ ไปโรงพักได้เพียงลำพัง ต้องขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปด้วย ทำให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่ชาวบ้านรู้สึกตัวเองว่า ต้องพึ่งพาอาศัยหรือขอความช่วยเหลือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเกิดความเคารพนับถือและยกย่องในความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้

2.3 การเปลี่ยนแปลงของประชาชนในปัจจุบัน

เมื่อชาวบ้านถูกทำให้กลายเป็นพลเมืองที่ต้องพึ่งพาผู้อื่นโดยเฉพาะรัฐมากขึ้น ไม่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเองเมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน ก็เรียกร้องให้รัฐ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมาดูแลให้ความช่วยเหลือ แต่ก่อนเคยช่วยเหลือลงแรงกันเอง ได้กลายมาเป็นพลเมืองที่เสียภาษีให้รัฐ จึงเรียกร้องผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาดูแล เพราะถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันเหล่านี้

การจัดการปกครองชุมชนท้องถิ่นในรูปของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านมาจนถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ได้ส่งผลต่อการใช้ชีวิตของผู้คนในชุมชนผดุงรัฐเป็นอันมาก รวมถึงสภาพความเป็นชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป ที่ต้องมุ่งแข่งขันกันพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า ผู้คนต้องดิ้นรนหากินกันห่างเหินกัน ในลักษณะที่ต่างคนต่างอยู่แบบบ้านใครบ้านมัน เช้ามาก็ไปทำงานกันหมดบ้านก็ปิดไว้ บ้านติดกันยังไม่รู้จักกัน ยิ่งต่างหมู่บ้านกันยิ่งไม่รู้จักกันใหญ่ ต่างคนต่างก็ต้องทำงาน จึงมีแต่การใช้จ้างแรงงานทั้งหมด รวมทั้งการทำนาตั้งแต่จ้างไถนา หว่านข้าว ฉีดยา พร้อมเกี่ยว นวดข้าว เพราะหากมานั่งทำเองก็ต้องใช้เวลานานไม่ทันคนอื่นเขา จึงต้องแข่งขันแย่งชิงกัน แม้แต่งานที่วัดจะซ่อมแซมอะไร เจ้าอาวาสก็ยังต้องจ้างเขาทั้งหมด ไม่ได้ขอแรงคนในหมู่บ้านเหมือนเมื่อก่อน *"...สมัยก่อนใช้ชาวบ้านทั้งนั้นนะ พอมารุ่นหลัง ๆ เจ้าอาวาสใหม่ ไม่ใช้คนแล้ว ใช้จ้างทั้งหมด ไม่ต้องมายุ่งนะ..."*

ผู้คนในชุมชนสมัยก่อนนี้เมื่อทะเลาะวิวาทกันแล้วไม่ยอมกัน ก็ต้องไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ช่วยไกล่เกลี่ย เพราะเชื่อถือในตัวผู้นำ ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพูดแล้ว ลูกบ้านจะรับฟัง แต่ผู้คนในสมัยนี้ตรงกันข้าม จากความเห็นของชาวบ้านและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันที่เข้าใจว่าอาจจะเป็นเพราะคนเรียนหนังสือกันมาก เลยรู้มากต่างฝ่ายต่างก็แข็งเข้าใส่กัน ไม่ยอมกัน ไม่ยอมเสียเปรียบ มีเรื่องนิดหน่อยต้องทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร ต้องถึงตำรวจ ฟ้องกันถึงศาล จากคู่กรณีมีสองฝ่ายไปถึงบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง เรื่องเล็กก็เลยกลายเป็นเรื่องใหญ่ บานปลายไปไกลไม่จบง่าย ๆ เมื่อก่อนเคยไปหากำนันผู้ใหญ่บ้านให้มาช่วยไกล่เกลี่ย ปัจจุบันต้องพากันไปหา ส.ส. ไปหาพวกที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในจังหวัดในกระทรวงมาเบ่งทับกัน *"...มารุ่นหลัง ๆ นี่ เขาไม่ค่อยจะเกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว เขาจะหาพวก ส.ส. หาพวกผู้ใหญ่ ๆ ข้างในช่วยเหลือ นาไร่ ฟ้องร้องกันทะเลาะกัน ทนายเอาไปกินหมด แค่นาแปลงเดียว ขาดกันนิดเดียว ทะเลาะกันนาหมดนะ พึ่งจะเลิกกันไป ตั้งแต่ผมเป็นผู้ใหญ่อยู่ มองหน้ากันไม่ได้ทุกวันนี้"*

ปัจจุบันการใช้ชีวิตของประชาชนและการอยู่ร่วมกันของประชาชน ไม่ได้สะดวกง่ายดายเหมือนในสมัยก่อน เพราะบางคนหัวแข็งไม่ยอมใครทั้งนั้น แถมยังมีระดับการศึกษาสูง ถือว่าตัวเองมีหน้าที่การงาน มีความรู้เรื่องระเบียบ กฎหมายมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรุ่นใหม่จะทำอะไรอย่างใจ โดยไม่ยึดระเบียบ กฎหมายรองรับนั้นไม่ได้แล้ว เพราะประชาชนแต่ละคนต่างก็มีพวกพ้อง อ้างความใหญ่โตกันทั้งนั้น ความเอื้ออาทรกัน หนักนิดเบาหน่อยก็ให้อภัยกันจึงไม่มี การช่วยเหลือเอาแรงกันในงานอาชีพก็ไม่ปรากฏให้เห็น จะใช้ให้ใครทำอะไรก็ต้องมีสิ่งของเงินทองแลกเปลี่ยนตอบแทนกัน

2.4 ปัจจุบันประชาชนรับรู้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ปัจจุบัน หลังจากที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2-3 ครั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารการพัฒนา และให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ประชาชนเริ่มมองเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นเหลือแต่เพียงรูปแบบที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนเหมือนเมื่อก่อนได้ ปัญหาความเดือดร้อนที่กระทบกับการใช้ชีวิตปกติของประชาชน อันเกิดจากฝนตกน้ำท่วม น้ำแล้ง มีวาตภัย อัคคีภัย บ้านพังเสียหาย ถนนหนทาง การคมนาคมไม่สะดวก เป็นหลุมเป็นบ่อ สะพานพัง ชำรุดเสียหายต้องซ่อมแซมหรือสร้างใหม่ ประชาชนถูกสร้างให้รับรู้ใหม่ว่าต้องไปหาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะได้รับการช่วยเหลือ ไม่ใช่ไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ถูกทำให้กลายเป็นความจริงใหม่แล้วด้วยเช่นกันว่าไม่ใช่ความรับผิดชอบของตน จึงต้องบอกให้ประชาชนไปหาองค์การบริหารส่วนตำบล และบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนแล้ว เพราะกำนัน ผู้-

ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่มีอำนาจ ไม่มีงบประมาณ เครื่องจักรอุปกรณ์และบุคลากรด้านช่างเหมือนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นความจริงชุดใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นให้ประชาชนเห็นเป็นจริงได้เช่นนั้น

ขณะนี้ถนนทุกสายของประชาชนล้วนมุ่งตรงไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนพร้อมที่จะไม่นึกถึงและละทิ้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วยอมรับความเป็นตัวตนขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะสามารถช่วยเหลือพวกเขาได้จริง แถมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังทำตัวตามแบบอย่างนักการเมือง ที่ให้ความใกล้ชิดประชาชน เข้าไปถามไถ่ทุกข์สุข งานราษฎร์ งานหลวงมิได้ขาด มีปัญหาความเดือดร้อนติดต่อได้สะดวกทั้งที่ทำงานและโทรศัพท์มือถือ ประชาชนสามารถติดต่อเรียกให้ไปถึงที่เกิดเหตุก่อนใคร รวมถึงการไปถึงก่อนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย และยังมีบริการพิเศษแบบนักการเมืองเขาทำกัน เช่น มีรถบริการรับส่งประชาชนฟรี ไม่ว่าจะขอให้ไปอำเภอ ไปโรงพยาบาล ไปสำนักงานที่ดิน ไปสถานีตำรวจ แถมยังไปช่วยติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ให้ด้วย สิ่งทั้งหลายเหล่านี้เกิดขึ้นจริงกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งทำให้ประชาชนเชื่อและยอมรับเช่นนั้นถึงความเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ภาพความเป็นผู้นำรุ่นเก่าในอดีตของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนในทุกด้านกำลังจะถูกลบเลือนไปจากความทรงจำของประชาชน และมีภาพความจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาแทนที่ ซึ่งถูกสร้างให้มีความเข้มข้นและแจ่มชัดยิ่งขึ้นทุกวัน

ชาวบ้านส่วนมากแม้ว่ายังมีความรู้สึกที่ดี เห็นความสำคัญของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเข้าใจว่าเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าใคร เพราะอยู่ฝ่ายปกครอง แต่ก็ต้องเข้าใจในความเป็นจริงว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ฝ่ายพัฒนา จึงขอความช่วยเหลือในเรื่องการพัฒนาและการให้บริการประชาชนไม่ได้ ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ และมีกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรกล เมื่อขอความช่วยเหลือไปองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถจัดงบประมาณมาพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้ได้เลย

ปัจจุบันแม้แต่ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านที่เป็นเรื่องของหน่วยงานภายนอกทั้งเรื่องที่เกี่ยวกับโทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา ชาวบ้านที่ต้องการความช่วยเหลือก็จะฝากผ่านมาทางองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ช่วยประสานงานติดต่อองค์การโทรศัพท์หรือหน่วยงานไฟฟ้า ประปา ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อประสานงานไป หน่วยงานเหล่านั้นก็เข้ามาแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในชุมชน เท่ากับเป็นการรับรู้ความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ตรงกันทั้งประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ทุกวันนี้แทบจะทุกเรื่องที่ประชาชนเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ จะไปขอความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก ถ้าจะไปหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นเหมือนกับการไปร้องเรียนแบบเล่าสู่กันฟังหรือบ่นให้ฟังมากกว่าการไปขอความช่วยเหลือ เพราะไม่เชื่อแล้วว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะช่วยเหลือได้จริง

ดังนั้น เมื่อประชาชนเห็นเป็นจริงเช่นนั้น ก็ยอมรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการทำหน้าที่ด้านการพัฒนาและการให้บริการ แต่สิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลบอกกับประชาชนก็คือ ต้องมีเงินงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งก็ได้มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การจัดเก็บภาษีอากรแตกต่างจากสมัยที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยทางอำเภอจัดเก็บ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลต้องถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ที่เป็นภาคปฏิบัติการซึ่งรัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ให้รัฐเอง โดยถูกใช้ผ่านเครื่องมือตัวแทนที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีหนังสือแจ้งประชาชนที่มีรายได้จากการทำมาหากิน จากผู้ประกอบการ บริษัท ห้างร้าน โรงงาน ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตนอย่างทั่วถึงไม่ให้ตกหล่น ให้มาเสียภาษีตามจำนวนและตามกำหนดระยะเวลา เช่น ภาษีร้านค้า ภาษีป้าย ภาษีที่ดิน ภาษีโรงงาน หากถึงกำหนดเวลาแล้วยังไม่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีหนังสือแจ้งเตือนหรือทวงซ้ำไปอีก ซึ่งเป็นการทำหน้าที่บังคับใช้อย่างมีความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนเองต่างก็รับรู้ความจริงนี้ ไม่ได้มองว่าเบื้องหลังการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปเพื่อผลประโยชน์การสร้างความมั่งคั่งของรัฐหรือไม่ *"...องค์การบริหารส่วนตำบลเขาเก็บทุกบาท ทุกสตางค์ ทุกสลึง คุณมาไม่มาก็มีหนังสือทวง ตามถึง ห้างร้าน บริษัททุกที่"*

2.5 ประชาชนถูกซื้อผ่านการเลือกตั้งที่ต้องใช้ทุนของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล

การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรก เมื่อปี 2538 ทั้งชาวบ้านและผู้สมัครสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่างก็ยังไม่รู้จักและไม่เข้าใจว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคืออะไร กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องผลักดันกันให้คนโน้นคนนี้สมัคร ซึ่งไม่ค่อยมีใครอยากเป็น ทำให้การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรกไม่มีการแข่งขันกันหรือการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อการเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบันทั้งตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นตำแหน่งที่มีตัวตนจริงและมีฐานที่ยืนในชุมชนอย่างถูกต้องเป็นทางการ ทำให้กลายเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง ญาติพี่น้องได้ เนื่องด้วยผู้นำชุมชนเหล่านี้ไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในชุมชน แต่ต้องมีพวกพ้องสนับสนุน และหากต้องการให้ได้รับการสนับสนุนต่อไปก็ต้องเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคสมัยปัจจุบัน ที่รัฐบาลมีนโยบายการกระจายอำนาจ ทั้งที่เป็นบทบาทภารกิจและเงินงบประมาณให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการดำเนินการได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านหน่วยงานราชการประจำที่อำเภอ จังหวัด ทำให้ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลมี

ผู้ต้องการลงสมัครกันเป็นจำนวนมากขึ้น มีการแข่งขันกันสูงและรุนแรง ด้วยการใช้วิธีการต่าง ๆ นานา เพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง รวมถึงการใช้เงินลงทุนเพื่อให้ได้คะแนนเสียง *"...เลือกตั้งกันสมัยนี้ ผู้ใหญ่ที กำนันที อบต.ที ใช้เงินกันคนละเท่าไร ไปถามดูได้เลย หมด บางคนหมดเป็นล้าน ๆ ยังไม่ได้เป็น..."* ซึ่งบางรายแม้จะไม่ใช้เงินซื้อเสียงกันโดยตรงกับชาวบ้าน แต่ก็มีการใช้เงินในรูปแบบอื่น เช่น การเลี้ยงดูกัน หรือการสนับสนุนช่วยเหลือด้านสาธารณประโยชน์ของชุมชน หมู่บ้าน ตำบล *"ส่วนใหญ่ก็ใช้ในการดูแลค่าสินน้ำใจ คล้าย ๆ กับจำลองภาพการเมืองระดับ ส.ส.ประมาณนั้น บางคนก็มีหัวคะแนน ค่าใช้จ่ายสูงน่าดู หนักพอสมควร"*

นอกจากนั้น ผู้สมัครบางคนยังรู้สึกตนเองว่า เมื่อลงสมัครแข่งขันกันแล้วก็กลายเป็นเรื่องของศักดิ์ศรี ที่แพ้หรือยอมกันไม่ได้ แม้ว่าจะต้องกู้หนี้ยืมสินมาใช้ในการเลือกตั้งก็ตาม *"เหตุผลที่ผมค่อนข้างรู้สึกนะ บางครั้งแพ้ไม่ได้ อะไรจะฉิบหายช่างมัน ศักดิ์ศรี พอแข่งแล้วมองที่ศักดิ์ศรีอย่างเดียว เป็นหนี้ก็ยอม แล้วก็สู้ไม่ได้อีกต่างหาก"*

ดังนั้น ความจริงที่ถูกสร้างให้เกิดขึ้นในชุมชน จึงมีทั้งภาพความจริงของความเป็นผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการ และภาพความจริงของการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ได้มีตำแหน่งหน้าที่ไปเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง รวมถึงความจริงที่เกิดขึ้นในเรื่องคุณสมบัติและคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่น ในปัจจุบันที่ประชาชนมีความรู้สึกเห็นว่าเปลี่ยนแปลงไปมาก ผู้นำรุ่นใหม่ต้องเป็นผู้ที่มีฐานะดี มีธุรกิจ การค้า มีกิจการรับเหมาก่อสร้าง มีเครื่องจักรกลอุปกรณ์ที่ช่วยเหลือชาวบ้านหรือส่วนรวมได้ ส่วนผู้ที่ไม่มีฐานะแม้ว่าจะเป็นคนดี ซื่อสัตย์สุจริต และเสียสละก็ตามมักจะไม่มีโอกาสได้รับเลือก

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการใช้เงินลงทุนเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งก็ตาม แต่ชาวบ้านก็สามารถแยกแยะออกว่า ควรจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานของท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากผลการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยที่ 3 ครั้งหลังสุดนี้ จากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล 16 คน มีผู้แทนเก่าที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพียง 6 คน ที่เหลือนอกจากนั้นเป็นผู้แทนใหม่ทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่า ชาวบ้านเริ่มรับรู้และยอมรับอำนาจในการปกครองตนเอง เพื่อการเลือกตั้งผู้บริหารในการปกครองท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลที่เขาคิดว่าจะสามารถทำงานเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาได้ดีที่สุด

2.6 ประชาชนไม่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้นำชุมชน

การสร้างภาคปฏิบัติการในรูปของการให้ภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสภาท้องถิ่น ประชาคมหรือกลุ่มองค์กรประชาชนอิสระ ได้มีจิตสำนึกเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่การวางแผนการพัฒนา การจัดการโครงการ กิจกรรม จนถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วยังถูกใช้ให้นำไปปฏิบัติเกิดผลเป็นจริงนั้นมีน้อยมาก ซึ่งส่งผลให้การใช้อำนาจแทนรัฐโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีการบังคับใช้ จะด้วยความเป็นเครือญาติ ความเป็นคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน รวมทั้งประชาชนเองก็ยังไม่รับรู้หรือตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของตน ยังมองว่าไม่ใช่เรื่องของตน หรือความเกรงกลัวอำนาจที่ครอบงำอยู่ของเจ้าพ่อท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลที่ให้การอุปถัมภ์ประชาชนเป็นความจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่อยู่ แต่ที่สำคัญคือประชาชนไม่ได้ถูกสร้างให้ใช้อำนาจเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทำให้อำนาจของท้องถิ่นถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มของบุคคลบางคนเท่านั้น ประกอบกับในอดีตประชาชนก็ไม่เคยทำหน้าที่การตรวจสอบการทำงานของผู้นำชุมชนที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อน

ปัจจุบันประชาชนโดยทั่วไปแล้วยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล และการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างน้อย ยังคิดว่าตนเองมีหน้าที่เพียงแค่ไปเลือกตั้งให้ได้ผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นก็เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะบริหารงานกันเอง หน้าที่ของประชาชนเองจะมาถึงอีกครั้งหนึ่งก็เมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่ เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีแล้ว เป็นความจริงที่ประชาชนรับรู้เพียงว่าขณะนี้รัฐได้จัดตั้งสถาบันองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา แต่ความจริงอีกชุดหนึ่งคือหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่ต้องมีต่อการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในการรับรู้ของประชาชน

3. ความจริงที่เกิดขึ้นจากจุดยืนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือนักปกครองที่ต้อง "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข"

เมื่อรัฐได้สถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาแล้ว รัฐก็กำหนดอำนาจหน้าที่และจิตวิญญาณของความเป็นนักปกครองให้ด้วย จนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้รู้สึกว่าตนเองต้องถูกบังคับให้ทำตามกฎหมาย แต่กลายเป็นจิตวิญญาณของความเป็นนักปกครองที่ต้อง"บำบัดทุกข์ บำรุงสุข"ให้แก่ประชาชนที่เป็นลูกบ้าน ซึ่งอัตลักษณ์ความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงสืบทอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ ผู้นำหลายคนเมื่อถูกถามเหตุผลที่เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงให้คำตอบในลักษณะเดียวกันว่า *"...ก็อยากจะช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มที่และได้รับการขอร้องจากชาวบ้านให้เป็นผู้ใหญ่..."*

โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกสร้างให้มีจิตวิญญาณความเป็นนักปกครอง ก็ไม่ได้เรียกร้องอะไรตอบแทน แต่กลับตระหนักว่านี่คือหน้าที่ของผู้ปกครองหรือหัวหน้าของประชาชนในตำบลหมู่บ้าน ซึ่งเท่ากับรัฐสามารถใช้อำนาจครอบงำกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทั้งจิตใจและร่างกายแล้วถึงขนาดที่ *"...บางทีก็ใช้รถยนต์พร้อมน้ำมันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่หากเขาจะตอบแทนด้วยการเลี้ยงข้าว ก็กินกันง่าย ๆ แต่ถ้าชาวบ้านไม่มีเงิน แล้วเรื่องก็ยังไม่เรียบร้อย ต้องรออยู่จนถึงเที่ยงวัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังต้องเลี้ยงข้าวลูกบ้านอีก..."* ความเป็นตัว

แทนรัฐที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ สิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือ ทุกหน่วยงานสามารถใช้ไหว้วานกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทุกเรื่อง แม้แต่การจะระดมพลังมวลชนของลูกบ้านมาแสดงพลังสนับสนุนหรือคัดค้านสิ่งใด ตามแต่ที่ทางราชการต้องการแล้วสั่งการลงไปหรือร่วมกันทำกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณะประโยชน์เนื่องในโอกาสวันสำคัญของชาติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องจัดหาพาหนะและเกณฑ์ลูกบ้านตามจำนวนที่กำหนดมาร่วมกับหมู่บ้านตำบลอื่น โดยไม่ได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เพียงพอ บางครั้งจึงต้องควักทุนตัวเองเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นประสบผลสำเร็จลงด้วยดี เพราะจะแสดงออกให้ผู้บังคับบัญชาคือนายอำเภอ ปลัดอำเภอเห็นถึงขีดความสามารถของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องแข่งขันกันให้ได้ผลงาน

ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงกลายเป็นตำแหน่งที่มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นเรื่อย ๆ และกลายเป็นมรดกตกทอดได้ ซึ่งในสมัยก่อนหลายตำบล หมู่บ้าน มีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่สืบทอดกันมาเหมือนเป็นมรดก ตั้งแต่รุ่นปู่ได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พอรุ่นพ่อ รุ่นลุง รุ่นอา ก็มีคนสืบทอดเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนถึงปัจจุบัน รุ่นลูกก็ยังได้รับการยอมรับจากชาวบ้านให้เป็นผู้นำเรื่อยมา

> *...ช่วงนั้นปู่ผมเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อน แล้วพอต่อเป็นลุงมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน นี่ก็เป็นคนต่อมาและก็ปกครองกันเรื่อยมา...จนมาในยุคผมนะครับ ได้รับการยอมรับจากชาวบ้านให้มา ให้เป็นผู้นำในยุคนี้ครับ*
>
> *...สมัยก่อนพ่อก็เป็นผู้ใหญ่บ้าน พอพ่อหมดวาระปลดเกษียณ อาก็เป็นมาเรื่อย จนมาถึงผม ผมก็เป็นผู้ช่วยมาตั้งแต่อายุ 27 ปี แล้วก็มาเป็นผู้ใหญ่นี่ แล้วมาเป็นกำนัน สมัยนี้เป็นสมัยที่ 2 ...*

แต่มรดกสืบทอดที่สำคัญ คือความสำนึกและจิตวิญญาณของความเป็นนักปกครองที่สั่งสมและถูกถ่ายทอดกันมารุ่นแล้วรุ่นเล่า ทำให้ประชาชนธรรมดา เมื่อได้รับเลือกให้เป็นผู้นำชาวบ้าน มีตำแหน่งเป็นทางการแล้วต้องทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละ ต้องให้เวลากับสังคมในการดูแลชุมชน ต้องพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับหมู่บ้านอื่นเขา สิ่งเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐให้เข้าไปอยู่ในจิตสำนึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างไม่รู้ตัว

สิ่งตอบแทนที่ได้รับคือความภาคภูมิใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้ทำคุณประโยชน์เพื่อหมู่บ้านตำบลของตน แม้จะมองไม่เห็นเป็นปริมาณตัวเลข แต่แค่เห็นลูกบ้านยิ้มได้ เด็ก ๆ ยกมือไหว้เรียกลุงกำนัน ลุงผู้ใหญ่ ก็รู้สึกอิ่มเอิบใจที่ได้ทำหน้าที่สมกับตำแหน่งที่ชาวบ้านเขาพากันยกให้แล้ว

3.2 นักปกครองที่ดีต้องมีเทคนิคและศิลปะการปกครอง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมัยก่อนแล้วส่วนใหญ่มักจะไม่ค่อยต้องเลือกตั้งแข่งขันกัน แต่ใช้วิธีการยกกันขึ้นมาเลย หากเห็นว่าใครในหมู่บ้าน ตำบลมีความเหมาะสม ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการยอมรับแต่เบื้องต้นอยู่แล้ว เมื่อได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยิ่งมีบารมี ลูกบ้านให้ความเคารพนับถือ และวิธีการปกครองลูกบ้านก็สะท้อนการยอมรับนั้นด้วย *"...ปู่มีวิธีดำเนินการปกครองลูกบ้าน ด้วยความเป็นธรรมะธรรมโมนะ มีลักษณะในการเอื้อเฟื้อ รู้สึกว่ากล่าวขานกันจนปัจจุบันนะครับว่า ปู่ปฏิบัติหน้าที่เที่ยงตรงนะ... เป็นคนตรง... เขาก็ปกครองกันเป็นระบบญาตินะ แบบกันเองและก็ดูแลความทุกข์สุขของชาวบ้านและความเป็นธรรมตลอดมา"*

เทคนิควิธีการปกครองลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างลูกบ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อนจะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขและตัดสินปัญหาด้วยตัวเองอย่างเป็นธรรม ไม่ต้องให้เรื่องยืดยาวไปถึงอำเภอ ตำรวจ ขึ้นโรงขึ้นศาล ซึ่งเสียทั้งเวลาและเงินทอง และที่สำคัญคือเป็นการแก้ไขความขัดแย้งที่ไม่สร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้น คือ ผู้นำจะหมั่นออกไปเยี่ยมเยียนชาวบ้าน ลูกบ้านคนไหนทะเลาะกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรู้จะเข้าไปคุยกับทั้งสองฝ่ายตั้งแต่ต้นก่อนที่เรื่องจะลุกลามใหญ่โต โดยใช้ศิลปะการปกครองคือ การไปคุยทีละฝ่ายแล้วจึงให้ทั้งสองฝ่ายคุยตกลงกัน ส่วนใหญ่แล้วเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัดสินอย่างไรลูกบ้านก็รับฟังโดยดี เรื่องก็จบลงได้หรือบางทีคุยครั้งแรกไม่ยอมก็ทิ้งช่วงระยะเวลาไว้สักระยะหนึ่ง แล้วจึงไปคุยใหม่อีกที เท่ากับว่ารัฐสามารถใช้ให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ตอบสนองเจตจำนงของรัฐทั้งในเรื่องความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ส่วนย่อยต่าง ๆ และช่วยให้ประชาชนอยู่กันอย่างสงบสุขสามารถทำมาหากิน ทำการผลิต เพื่อสร้างรายได้เข้ารัฐส่วนกลาง ซึ่งจากเสียงสะท้อนของชาวบ้านที่พูดถึงเรื่องความเที่ยงตรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน *"...ได้ยินเขาเล่าขานกันมาว่า กำนันเก่ามีความยุติธรรมนะครับ ในการที่จะตัดสินปัญหาให้คนผิดคนถูกได้เข้าใจกันนะครับ และก็เอ่อ ไม่แตกแยกกัน คืออยู่บนความเที่ยงตรง และตั้งอยู่บนความถูกต้องนะ ที่ได้ยินชาวบ้านเขากล่าวขานกันมา"*

วิธีการแก้ไขปัญหาของผู้ปกครองชุมชนสมัยก่อน ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ย ปรับความเข้าใจกันไม่ให้บาดหมางกัน โดยยึดถือความถูกต้องและความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง *"...ไม่มีการใช้อำนาจนะครับไปตัดสิน นอกจากไกล่เกลี่ยหาข้อมูลที่ผิดที่ถูกเอามาปรับให้เกิดความเข้าใจกันนะครับ ไม่มีการใช้อำนาจ จะถือเอาความยุติธรรมเข้าไปปรับเหตุตรงนั้น โดยที่จะไม่เข้าข้างหนึ่งข้างใด..."*

ชาวบ้านสมัยก่อนเวลามีปัญหากัน พอกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปคุยก็ตกลงกันได้ คือพูดกันเข้าใจง่าย ไม่ต้องถึงขั้นฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาล หรือมีเรื่องนิดหน่อยก็ถึงขนาดต้องทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะลำพังกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็สามารถไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นของลูกบ้านได้ หรือบางครั้งการเจรจาตกลงกันครั้งแรกทั้งสองฝ่ายอาจจะยังพูดคุยกันไม่เข้าใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีเทคนิคหรือศิลปะของการปกครองโดยจะให้ทั้งสองฝ่ายนั้นกลับไปคิดทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ยอมกันได้ก็ยอมกันไป ให้แต่ละฝ่าย

ลดปัญหาลงมา เพราะถ้าไม่ยอมกันเรื่องก็จะต้องไปถึงอำเภอ ตำรวจหรือไปหาทนายความมาฟ้องศาล ต้องเสียเงิน ค่าใช้จ่าย เสียเวลา โดยให้เวลากลับไปไตร่ตรอง 7 วัน แล้วค่อยมาคุยกันใหม่ บางทีก็ตกลงกันได้ หรือบางทีก็ไม่ต้องมาแล้ว เพราะไปตกลงกันเองได้ แต่ที่สำคัญคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องดูแลแบ่งปันผลประโยชน์ให้ทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่ใช่เลือกให้เฉพาะแต่กลุ่มพวกของตน คนอื่นไม่ได้ ซึ่งบางครั้งลูกบ้านยอมตามที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขอร้อง เพราะอิทธิพลคุณความดีของผู้นำ ไม่ใช่เพราะอิทธิพลทางนักเลงที่ใช้อำนาจข่มขู่ แม้แต่คนที่เมาสุราแล้วชอบมีเรื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะใช้วิธีปล่อยให้หายเมาก่อน เช่น เมาตอนเย็น พอเช้าหายเมาแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะไปหาที่บ้านเพื่อไปพูดคุยให้เข้าใจว่ามันเป็นสิ่งที่ไม่ดี เสียหายต่อครอบครัว สังคมก็รังเกียจ ลูกหลายคนก็โตแล้วต้องอายลูกหลานด้วย เมื่อเลิกไม่ได้ก็ให้ลดลงบ้าง ซึ่งศิลปะและเทคนิคการปกครองเหล่านี้เป็นคุณลักษณะพิเศษของความเป็นนักปกครองที่ถูกสั่งสมถ่ายทอดและรับเข้ามาเป็นของตัวเองอย่างที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่รู้ตัว

นอกจากนั้นด้วยอำนาจแห่งความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานแบบราชการ ที่มีลำดับชั้นการปกครองในพื้นที่จะมีลดหลั่นกันลงไป เช่น จากกำนันก็ไล่ลงไปเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนของกำนันก็มีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย สำหรับผู้ใหญ่บ้านก็มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยในการใช้อำนาจปกครองกับลูกบ้านไล่เรียงกันลงไป เป็นการทำงานของทีมทำงานที่มีสายการปกครองบังคับบัญชาชัดเจน เช่นเดียวกับระดับจังหวัด อำเภอ ซึ่งเทคนิคการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหลาย ๆ เรื่องที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน กำนันก็จะปล่อยให้เป็นอำนาจของผู้ใหญ่บ้านในการแก้ไขปัญหาก่อน หรือบางเรื่องที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็มอบหมายให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาก่อนในเบื้องต้น

การทำงานของผู้นำในชุมชน จึงมุ่งเน้นไปที่การรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยผู้นำต้องสร้างความเป็นกันเองกับลูกบ้าน ให้ชาวบ้านรักใคร่ สามัคคีกัน มีอะไรก็พึ่งพาอาศัยกัน ไม่ให้แตกแยกกัน ให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่หน่วยราชการที่อำเภอมาจัดตั้งไว้ให้ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มเกษตรยั่งยืน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ กลุ่มกองหนุนเพื่อความมั่นคงของชาติ ให้ชาวบ้านรักถิ่นฐานบ้านเกิด รักในภูมิปัญญาของท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ทำหน้าที่สมภาคภูมิกับตำแหน่ง ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นการตอกย้ำเจตจำนงของรัฐที่ต้องการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ ให้ประชาชนเชื่อฟังในคำสั่งและนโยบายของรัฐ

3.3 ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเกิดขึ้นได้เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ภายหลังจากที่ชาวบ้านหักล้างถางป่า จับจองเป็นที่ดินของตนเองได้แล้ว ต่อมาจึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกมาบังคับใช้ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะบอกให้ชาวบ้านทุกคนต้องไปจดทะเบียนเพื่อออก

เอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดิน เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ ภาคปฏิบัติการที่เป็นกฎหมายที่ดินที่ถูกนำมาใช้ด้วยเจตจำนงของรัฐ ที่แอบแฝงอยู่เบื้องหลังก็คือเพื่อผลประโยชน์ที่รัฐจะได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าที่ดิน จากเจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากการทำมาหากินบนที่ดินนั้น ซึ่งความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาจากคำบอกเล่าของชาวบ้าน คือถ้าจับจองแล้วไม่ไปจดทะเบียนออกโฉนดแสดงกรรมสิทธิ์ ก็จะถูกคนอื่นแย่งไปครอบครองได้ เพราะไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ และใช้ในการต่อสู้เพื่อแสดงสิทธิ์อันชอบธรรมในการต่อสู้กับผู้อื่น หากมีกรณีการแย่งชิงสิทธิ์การครอบครองที่ดินนั้น เนื่องจากผิดหลักการของรัฐ คือไม่มีหลักฐานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะถูกต้องในความเข้าใจและการรับรู้ของผู้คนสมัยก่อน

> *ถ้ามีที่แล้ว ไม่มีโฉนด เขาต้องจัดให้มีให้หมดนะ ไม่มีโฉนดไม่ได้ ต้องมีหมด เพราะเขาต้องรู้หมดว่าคนนี้มีนะ คนนั้นมีนะ เขาจะรู้กัน ซึ่งถ้าไม่จดทะเบียนมันเสียผลประโยชน์กับรัฐ ไม่จดรัฐก็เก็บภาษีไม่ได้ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายใช่ไหม เราไม่เสียภาษี มันอาจจะผิดกฎหมาย มันจะผิดระบบการปกครอง ผิดระบบการปกครองท้องที่*
>
> *...ถือว่าฉันทำถูกกฎหมายแล้วกัน แกจะไปเรียกร้องฉัน ก็เรียกร้องไม่ได้ เรียกว่าโกงกันเลย เพราะแกผิดหลักแล้ว แกไม่มีหลักฐาน ... เอากฎหมายมาเทียบ คนไม่รู้กฎหมาย ก็เลยต้องยอม*

ดังนั้น สิ่งที่รัฐกำหนดเป็นกฎหมายแล้วเท่านั้น เป็นสิ่งที่ถูกต้อง มีความชอบธรรมสำหรับการบังคับใช้กับทุกคนเสมอเหมือนกัน ประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะถูกรัฐบอกว่าผิดระเบียบ ผิดระบบอะไรมากมาย ไม่สมควรที่จะอยู่ในสังคมได้ เพราะไม่ให้ความร่วมมือในเรื่องการปกครองบ้านเมือง รัฐใช้อำนาจผ่านภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ทำหน้าที่ไปสร้างความจริงให้เกิดขึ้นตามเจตนารมย์ของกฎหมาย จนประชาชนที่เป็นลูกบ้านต่างก็เชื่อถือและยอมรับ จึงเกิดการปฏิบัติตามการบังคับใช้กฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน *"รู้เท่าไม่ถึงการนี่ก็ควรที่จะได้รับการแนะนำ จากผู้ที่รู้หรือตักเตือนกันอย่างนี้ แล้วทำให้ถูกต้องอย่างนี้ มันต้องเป็นแบบนั้น นี่มันไม่มีปัญหาแบบนั้น มันเป็นผลเสียด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย รัฐก็เสียระบบ ระบบกฎหมายที่กำหนดไว้ ตัวบุคคลก็จะเสีย เสียระบบที่ว่าไม่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับเรื่องการปกครองตรงนี้"*

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงใช้ระเบียบกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการช่วยรัฐจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โดยอาศัยชุดความรู้ที่สร้างให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ ด้วยการเคารพกฎหมาย ด้วยการเสียภาษี จากเหตุผลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอ้างว่าจะได้นำเงินภาษีไปพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติ อันเป็นการแสดงออกถึงการรักชาติบ้านเมือง เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถสร้างความจริงนี้ให้เกิดขึ้นมาได้ ก็เท่ากับรัฐสามารถใช้อำนาจครอบงำประชาชนได้

สำเร็จแล้ว ด้วยอุดมการณ์เพื่อการพัฒนาประเทศ ที่มีการสร้างชุดความรู้ การเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐรองรับ กำหนดภาคปฏิบัติการออกมาเป็นกฎเกณฑ์ กติกาว่าด้วยภาษีอากร ซึ่งชาวบ้านก็รับรู้และเข้าใจตรงตามที่รัฐบอก

> *ผลประโยชน์จากรัฐที่ได้ไปจากชาวบ้าน ที่ ๆ เกิดจากภาษี ก็จากภาษีที่เก็บไปจากราษฎร ก็เพื่อเอาไปพัฒนาประเทศ ถ้าเราหลีกเลี่ยง เราก็เป็นส่วนหนึ่งไม่มากก็น้อยนะ ส่วนหนึ่งที่เราไม่เคารพกฎหมายด้วย ไม่รักประเทศด้วย ถ้าเราตั้งใจหลีกเลี่ยงนะ รัฐจะเสียผลประโยชน์ไม่มากก็น้อยนะ มันจะเป็นตัวอย่างให้ทุกคนคิดจะเลี่ยงกันให้หมด คือฉันจะได้ไม่ต้องเสีย คือถ้าคิดอย่างนั้นนี่ ประเทศ-ชาติจะพัฒนาไปได้อย่างไร ประเทศชาติจะพัฒนามาได้ก็จากงบประมาณที่ได้มาจากภาษีต่าง ๆ ตรงนี้*

นอกจากนั้น กฎระเบียบยังถูกใช้ให้มีอำนาจบังคับและจัดระเบียบประชาชนเชื่อมผ่านมาทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่เกิดก็คือกฎหมายที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร ที่กำหนดให้ทุกคนที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ต้องแจ้งเกิด โดยผ่านนายทะเบียนท้องที่คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อแจ้งการเกิดแล้ว ก็จะได้รับหลักฐานใบเกิดหรือใบสูติบัตรที่แสดงสถานะความเป็นคนไทย ชื่อ-สกุลอะไร เมื่อถึงเกณฑ์อายุถึงกำหนดจะต้องเข้าโรงเรียน เพื่อเข้ารับการศึกษาภาคบังคับของรัฐ ก็มีหลักฐานตามที่โรงเรียนต้องการ กำนัน ผู้ใหญ่-บ้านจึงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในเบื้องต้น เพื่อการควบคุมและตรวจสอบสถานะความเป็นคนไทยของเด็กที่เกิดมา และรับผิดชอบการใช้อำนาจนั้นแทนรัฐราชการที่อำเภอ เพราะหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกระทำผิดเสียเอง หรือไปรับรองคนผิด โทษที่ได้รับจะรุนแรงกว่าชาวบ้านทั่วไป ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองและรู้กฎหมายดีกว่าชาวบ้าน กล่าวคือหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร ทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะควบคุมไว้ชุดหนึ่ง เช่นเดียวกับที่อำเภอ ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้เอกสารการทะเบียนควบคุมและจัดระเบียบประชาชนที่เป็นลูกบ้านของตน

กฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ที่ถูกใช้บังคับกับประชาชนโดยเชื่อมผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ชาวบ้านต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะเกิดผลให้เห็นเป็นจริง เช่น เมื่อกระทำผิดกฎหมาย ต้องถูกจับลงโทษ กรณีที่ไม่มีหลักฐานแสดงตัวตนความเป็นคนไทย เริ่มตั้งแต่หากประชาชนไม่ได้แจ้งการเกิดให้แก่ลูกหลานของตน ลูกหลานก็จะเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนไม่ได้ เป็นคนนอกกฎหมาย หรือเมื่อโตแล้วไม่ทำบัตรประจำตัวประชาชน ไม่ไปเกณฑ์ทหารจะเข้าทำงานที่ไหนก็ไม่มีใครรับ จะไปติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่ได้ จะใช้สิทธิอะไรก็ไม่มีหลักฐานแสดงความเป็นคนที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด สิ่งเหล่านี้กลายเป็นความจริงที่เกิดขึ้นใหม่ในชุมชนหมู่บ้าน ตำบล ซึ่งประชาชนทั่วไปก็พร้อมที่จะยอมรับที่จะปฏิบัติตาม

กฎระเบียบเช่นนั้น เพราะต่างก็เห็นดีด้วยตามที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบอกว่ามีความจำเป็น โดยไม่ได้มองเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจความรุนแรงของรัฐเข้าบังคับยัดเยียดแก่ประชาชนเลย

การใช้กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจที่มีประสิทธิภาพของรัฐ เพื่อการควบคุมและจัดระเบียบประชาชนและพื้นที่ ได้อย่างทั่วถึงและมีผลกว้างขวางภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน นอกจากจะมีการใช้ผ่านผู้ปกครองตำบล หมู่บ้านที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ปัจจุบันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้ ทางอำเภอยังได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแจ้งแก่ลูกบ้าน หากเจ้าบ้านที่มีอายุมาก ไปติดต่องานราชการหรือแจ้งย้ายเข้าออกที่อำเภอไม่สะดวก ก็ให้ไปทำเรื่องเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าบ้านมาเป็นลูกหรือหลานแทน เพื่อการเดินทางไปอำเภอได้สะดวกขึ้น ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดเช่นนี้ ก็เพื่อความมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นของระบบการทะเบียนในการควบคุมและจัดระเบียบประชาชน

3.4 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ความภาคภูมิใจที่เป็นตัวแทนและคนของรัฐ

ความเป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้มีการสร้างจิตสำนึกและจิตวิญญาณของนักปกครองให้กับผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้นำในสมัยก่อน จะอุทิศชีวิตและจิตใจทำหน้าที่เพื่อทางราชการ เพื่อชาติบ้านเมืองเป็นหลัก และเข้าใจว่าสิ่งที่ตนเองได้ทำนั้นจะส่งผลดีเป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเอง ลูกบ้าน และหมู่บ้าน ตำบลด้วย ความเป็นตัวแทนและเป็นคนของรัฐราชการด้วยชีวิตและจิตใจจึงมีอยู่สูงมาก หากเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างที่ทางราชการคาดหวังไว้ ก็สมควรที่จะต้องมีความรับผิดชอบลาออกไป แล้วให้คนอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทน

> *แกเป็นคนที่มีเรื่องอะไร แกจะไปบอกชาวบ้าน แกจะไปแนะนำชาวบ้าน จากเรื่องของทางราชการ แต่ช่วงก่อนนี่มาอำเภอนี่มาลำบากมาก แกต้องเดินประมาณเป็นเกือบ 70 กิโลนะ ถ้าน้ำคลองแห้งแกเดินมา ทีนี้การติดต่อทางราชการนี่ ชาวบ้านยังไม่ค่อยรู้นะข่าวคราวทางราชการกว่าจะถึงชาวบ้านนี่ลำบากไม่ค่อยถึง ก็จะรู้จากผู้ใหญ่บ้านที่นำข่าวมาบอกว่า เอ่อ ทางอำเภอ ทางราชการให้ประชาชนทำสิ่งนี้ขึ้น เขามีนโยบายที่จะให้มีอะไรขึ้นนี่ลุงจะไปบอก ชาวบ้านเขาก็ล่าวขานว่าลุง เขารักใคร่เป็นห่วงเป็นใย แกจะบอกด้วยตัวเองมีของอะไรนี่ทางอำเภอให้ไปแจกจ่ายให้ชาวบ้าน แกจะเดินไปให้ชาวบ้านเอง*
>
> *ถ้าเรามาเป็นแล้วไม่ทำงาน เราก็สมควรลาออกไป และให้คนอื่นเขาเป็น และเราจะอยู่ไปทำไมล่ะ ถ้าชาวบ้านเขาไปหาเราแล้วไม่เจอล่ะ เสียความรู้สึกไหม พรุ่งนี้ว่าอยู่ พอไปไม่อยู่อีก*

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้สามารถใช้อำนาจแทรกแซงเข้าไปได้ทุกเรื่องแม้แต่เรื่องการทำมาหากิน การประกอบอาชีพของชาวบ้าน การทำการเกษตร ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ทางราชการก็ผ่านมาทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้นำนโยบายและข้อราชการไปประชุมบอกแก่ลูกบ้าน จะใช้สถานที่ประชุมเป็นที่บ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งใช้เป็นที่ทำงานอยู่แล้ว หรือใช้ศาลาวัดเป็นที่ประชุมก็แล้วแต่ผู้นำจะเห็นว่าสถานที่ใดเป็นศูนย์กลาง รวมถึงเรื่องปัญหาความเดือดร้อนและการให้ความช่วยเหลือจากอุทกภัย วาตภัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นคนแรกที่เข้าไปดูแลก่อนคนอื่น หรือแทนหน่วยงานราชการที่อำเภอ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงทำหน้าที่แทนรัฐและในฐานะคนของรัฐแทบทุกเรื่องในพื้นที่ตำบลหมู่บ้านด้วยความภาคภูมิใจ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยจากโจรผู้ร้ายลักขโมยวัวควายที่ไม่ต้องเดือดร้อน หรือขอความช่วยเหลือไปถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งชาวบ้านได้เล่าถึงการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้นำรวมตัวกันป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกับชาวบ้าน

> *ทางราชการก็ไม่ต้องเดือดร้อนวุ่นวายอะไรมาก เรื่องโจรผู้ร้ายแต่ก่อนก็มีโจรผู้ร้าย ก็เขาจะใช้การรวมตัวกันเอง ป้องกันกันเอง มีรั้วบ้าน เป็นรั้วรอบขอบชิด บ้านเขาจะป้องกันโจรขโมย เขารู้ตัวกันอยู่ที่นี้ ทางสถานีตำรวจกว่าจะไปถึงมันทุรกันดารนะ ยิ่งกลางค่ำกลางคืนมันมาไม่ได้หรอก มันไม่สะดวก ไม่เหมือนเดี๋ยวนี้ เขาก็เลยต้องป้องกันตัวเอง ต้องช่วยตัวเองและก็ส่วนใหญ่ถ้าเดือดร้อนจริง ๆ นี่ จะพึ่งผู้ใหญ่ก่อน เอาผู้ใหญ่เป็นที่ตั้งเลย มีปัญหาอะไรแจ้งผู้ใหญ่ก่อน เพราะว่ามันอยู่ใกล้และผู้ใหญ่ก็เป็นคนที่จะดำเนินการให้ เรื่องเกี่ยวกับโจรผู้ร้าย ลักวัวลักควาย เขารู้เขาวิ่งแจ้งผู้ใหญ่ก่อน*
>
> *แต่ก่อนนี้เขามีการไประวังอยู่เวรกัน แต่ก่อนนี่อยู่เวรกันนี่ก็ลำบาก แต่เขาอยู่กันได้ เขาเดินแบบไม่มีถนนไป แต่เขาจะมีทางระหว่างหมู่บ้าน ๆ เขาจะเดินไปหากันเป็นทางธรรมชาติ ไม่ได้สร้างขึ้นด้วยงบประมาณอะไร เขาจะช่วยกันเดิน*

จึงต้องนับว่าความสำเร็จในการสร้างรัฐชาติระดับฐานรากให้มีความมั่นคงเป็นอย่างยิ่งนี้เกิดจากการสร้างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา และมีการสั่งสมสืบทอดความเป็นคนของรัฐ ให้มีอยู่ในตัวและหัวใจของความเป็นนักปกครอง เรียกได้ว่ารัฐไม่ต้องใช้ทั้งกำลังคนและค่าจ้าง แต่ได้ผลเกินกว่าที่คาดคิดสมดังเจตจำนงเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยขึ้นในแต่ละพื้นที่ อันจะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพื้นที่ประเทศ

การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการออกระเบียบกฎหมายรองรับฐานะตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง รวมทั้งการสร้างให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนอำนาจของชุดความรู้ความเป็นไพร่ ทาส ที่ประชาชนยอมอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองที่เป็นข้าราชการในยุคสมัยต่อมา ยังคงอยู่ในจิตสำนึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แม้ในสมัยปัจจุบันที่มีกระแสข่าวว่าจะมีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเหตุผลที่ไม่มีความจำเป็นในสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว ที่มีแนวความคิดจะเปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการเลือกตั้งมาเป็นการแต่งตั้งหรือการสรรหาแทน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ เพราะเห็นด้วยว่าตนเองไม่ใช่นักการเมือง แต่เป็นตัวแทนของรัฐ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการเลือกสรรของประชาชน ซึ่งกฎหมายก็ไม่ได้เขียนไว้ว่า "เลือกตั้ง" กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังรู้สึกว่าสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ของรัชกาลที่ 5 กำลังจะถูกทำลายคือสำนึกที่มีอยู่ในความคิดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่อยากที่จะหลุดพ้นจากการเป็นคนของรัฐ กินเงินเดือนรัฐ ความที่อยากเป็นข้าราชการ อยากใส่เครื่องแบบ แม้จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอก็ตาม คือไม่ยอมเปลี่ยนแปลงแม้จะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาทับซ้อนแล้วในพื้นที่ ตำบล หมู่บ้าน

กล่าวคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ คือ "นาย" (เจ้านาย) ที่ใช้เรียกแทนความเป็นผู้บังคับบัญชาตามแบบอย่างที่ข้าราชการที่อำเภอใช้เรียก นายอำเภอ และบางคนก็ยังเข้าใจว่าตนเองคือข้าราชการ พอใครถามถึงอาชีพจึงบอกว่า *"ปัจจุบันนี้อาชีพก็ทำนาและก็รับราชการเป็นผู้ใหญ่นี่นะ"* เพราะเมื่อเวลาข้าราชการที่จังหวัด อำเภอ เข้าไปในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน บุคคลแรกที่จะต้องถูกเรียกหาก่อนใครอื่นคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเท่ากับรัฐได้ช่วยตอกย้ำความเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการของรัฐให้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น *"ข้าราชการเข้ามานี่ เขาจะต้องถามหาก่อนเลย ถามหาผู้ใหญ่บ้านก่อน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ไหมครับ คนไหนเป็นผู้ใหญ่บ้านนะ มันก็ไปเป็นเพาว์เวอร์ดีในลักษณะตอนนี้นะ"*

ผลประโยชน์ตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากเงินค่าตอบแทนตำแหน่งเป็นรายเดือนจำนวนน้อยที่ได้รับซึ่งไม่คุ้มค่ากัน เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว แต่ผลตอบแทนอื่นในลักษณะที่เป็นนามธรรม ในแง่ความรู้สึกของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง คือ เกียรติยศ ศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับการยอมรับ ยกย่องนับถือในวงสังคมของชุมชนตำบล หมู่บ้าน เช่น การเรียนเชิญเป็นประธานการประชุม การจัดงานประเพณี พิธีกรรมทางศาสนา งานบุญของชาวบ้าน การเป็นผู้นำในการทำกิจกรรมต่าง ๆ การแก้ไขปัญหาของชาวบ้านและหมู่บ้านตำบล การพูดจา

แล้วชาวบ้านรับฟัง ให้ความเคารพยกย่องนับถือ เกรงใจ ให้เกียรติ และที่สำคัญกว่านั้นคือหลังจากการมีอำนาจหน้าที่ตามฐานะและตำแหน่งแล้ว ได้สร้างให้เกิดบารมี ที่กลายเป็นการมีอิทธิพลก็ตามมาด้วย

นอกจากนั้นยังมีเกียรติยศศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจที่ฝ่ายรัฐให้ตอบแทนในฐานะที่เป็นคนของรัฐ จากการเสียสละทุ่มเท อุทิศตนทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ การให้สิทธิประโยชน์และอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนของบุตร เครื่องราชย์อิสริยาภรณ์และรางวัลจากการทำหน้าที่ดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ คือรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมประจำปี หรือรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแหนบทองคำ ที่เรียกกันติดปาก ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่างแข่งขันกันทำงานตามที่รัฐกำหนดเกณฑ์การประกวดไว้ ซึ่งสิ่งที่อยู่เบื้องหลังก็คือการทำเพื่อสนองผลประโยชน์อันเป็นเจตจำนงของรัฐเป็นหลัก ที่นับเป็นความแยบยลของเทคนิควิธีการที่รัฐเลือกนำมาใช้

แต่สิ่งที่รัฐหรือผู้ปกครองได้จากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือ รัฐไม่ต้องลงทุนก่อสร้างสำนักงานให้ แต่ใช้บ้านพักของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นที่ทำการแทน และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้และการรักษากฎหมาย การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท แก้ไขเหตุขัดข้อง การบังคับควบคุมเพื่อการจัดระเบียบประชาชนผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นคนกลาง ซึ่งถูกทำให้เป็นคนของรัฐและเป็นตัวแทนอยู่ในพื้นที่ ทำให้นโยบายของรัฐเข้าถึงประชาชนและได้รับการปฏิบัติตาม รวมถึงการประพฤติปฏิบัติตนของประชาชนตามแบบความเป็นพลเมืองดีของรัฐ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามกฎหมายและการเสียภาษีอากรจากการทำมาหากินมีรายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งกฎหมายยังกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือในการนำเก็บภาษีจากชาวบ้านส่งให้อำเภอ จนถึงทุกวันนี้ ชาวบ้านที่จะเสียภาษีก็จะฝากผู้ใหญ่บ้าน กำนันให้มาเสียที่อำเภอแทน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกปลูกฝังความเป็นราชการให้เข้าไปอยู่ในสายเลือดความเป็นตัวตนของตนเองค่อนข้างมาก โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รุ่นก่อนที่อยู่ในตำแหน่งจนครบเกษียณอายุ 60 ปี รัฐมีกระบวนการสร้างโดยการฝึกอบรมและให้ความรู้ เพื่อสร้างให้เป็นตัวแทนของราชการและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานตลอดเวลา ทั้งการประชุมมอบนโยบายและซักซ้อมการปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำทุกเดือนที่อำเภอ การประชุมในวาระโอกาสพิเศษต่าง ๆ ยิ่งมีหน่วยงานมาประจำที่อำเภอมาก แต่ละหน่วยงานมีประชุมก็จะเรียกให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาประชุมด้วย *"บางครั้งก็เดือนละ 3 ครั้ง เดี๋ยวนี้มันมาเรื่องยาเสพติด เรื่องอิทธิพลต่าง ๆ โอย มันเยอะ"* รวมทั้งการถูกส่งไปเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โรงเรียนพนักงานฝ่ายปกครอง ที่วิทยาลัยการปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้รับประกาศนียบัตรและเข็มเครื่องหมายของหลักสูตร เท่ากับเป็นการสร้างความจริงที่ผ่านการยอมรับความเป็นนักปกครองแล้ว สิ่งเหล่านี้ได้ถูกสั่งสมและสืบทอดความเป็นราชการให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องมี

ระเบียบวินัยและเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอปลัดอำเภอ จิตวิญญาณของความเป็นนักปกครอง การแต่งเครื่องแบบคล้ายข้าราชการ ประดับเครื่องหมายราชสีห์หรือสิงห์มหาดไทยที่คอปกเสื้อ หรือการติดขีดสีดำบนบ่า ซึ่งถูกบอกอ้างว่าหมายถึงความทุกข์ของชาวบ้านที่ต้องบำบัดให้หมดไป ส่วนสีเหลืองที่บ่าคือความสุขของชาวบ้านที่ต้องทำนุบำรุงให้เกิดขึ้น มีการทำงานตามแบบอย่างของราชการ ตามที่มีความรู้เรื่องระบบราชการสนับสนุนรองรับอยู่เบื้องหลัง เช่น การติดต่อประสานงานด้วยหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร ความตั้งใจในการทำหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน หากเกินความสามารถให้ไปขอความช่วยเหลือจากกำนันคือการสร้างให้มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา การทำงานและการรายงานที่แบ่งกันชัดเจน การปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ การสอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ไปข่มเหงรังแกประชาชน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกระบวนการสร้างความเป็นราชการให้เกิดขึ้นจากฐานรากโดยประชาชนทั้งสิ้น *"ที่จริงแล้วผมจะไม่ทำด้วยพละการ จะทำตามแนวนโยบาย เพราะว่าทำตามพละการนี่ มันจะไม่ได้รับการยอมรับจากส่วนนอก ๆ ก็เราทำไปตามนอกลู่นอกทางอย่างนี้... ต้องตามระเบียบ แบบแผน เพราะว่าประชาชนเขาได้รับกระแสข่าวจากทางรัฐบาลมากและเราจะไปทำนอกรัฐบาลก็ไม่ดี..."*

รัฐราชการที่อำเภอเองก็สร้างความสำคัญให้กับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่จะใช้ให้ทำหน้าที่แทนรัฐในหลายเทคนิควิธีการ เช่น การทำเรื่องเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร หากไม่มีการลงนามรับรองตัวบุคคลและเอกสารจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมา เจ้าหน้าที่ที่อำเภอก็ไม่ยอมที่จะดำเนินการให้ หรือเรื่องการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลงนามรับรองให้แล้ว ยังต้องเข้ามาหานายอำเภอด้วยกัน อำเภอก็จะสอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถึงประวัติของผู้ขอว่าเป็นนักเลง ผู้มีอิทธิพล มือปืนหรือไม่ เรื่องหลักฐานบ้านเรือน การทำมาหากินจากอาชีพที่สุจริต เหตุผลของการขออนุญาตมีปืนไว้เพื่ออะไร *"ไม่ได้ต้องมาถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทางอำเภอเขาก็ไม่ทำให้ ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เขียนมา"*

เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะที่ทำตัวเสมือนเป็นคนของรัฐกลาย ๆ และถูกให้ความสำคัญโดยราชการ ทำให้ประชาชนทั่วไปที่เป็นลูกบ้านรับรู้ถึงความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ ชาวบ้านเกิดความเกรงใจจนถึงขนาดเกรงกลัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกลไกที่ทำให้งานใด ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน มักจะประสบความสำเร็จ หากผ่านการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่แข็งขัน เอาจริงเอาจัง เพราะโดยพื้นฐานนั้น ชาวบ้านพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับผู้นำชุมชนอยู่แล้ว

ดังนั้น หน่วยงานราชการหากมีนโยบายหรือโครงการอะไรที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล ก็จะผ่านมาทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือการเรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปฝึกอบรม ไปศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ ให้มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นชุดแรก ๆ เช่นเรื่อง เกษตรชีวภาพ เกษตรชุมชน

วิถีไทย ภูมิปัญญาไทย ระบบนิเวศน์ธรรมชาติ หมอดิน การปรับปรุงดิน เรื่องน้ำ แร่ธาตุ อากาศ ปุ๋ย เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้นำเอาความรู้ต่าง ๆ ที่วิทยากรสอนและฝึกอบรมเหล่านี้เข้าไปถ่ายทอดให้กับลูกบ้านต่ออีกทอดหนึ่ง เหมือนเป็นการยืมมือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะลำพังเพียงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่นั้นรัฐไม่มีกำลังเพียงพอ

ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงถูกสร้างให้มีความใกล้ชิดด้วยจิตวิญญาณกับทางราชการมากพอ ๆ กับการอยู่ใกล้ชิดทางกายภาพกับชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้าน ตำบลเดียวกัน เพราะอย่างน้อยก็ต้องมาประชุมประจำเดือนที่อำเภอเดือนละหนึ่งครั้ง รับฟังแนวนโยบายและข้อราชการไปบอกแก่ลูกบ้านพร้อมกับรับเงินค่าตอบแทนรายเดือนด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมักจะเดินทางขึ้นไปบนที่ว่าการอำเภอเป็นประจำเหมือนเป็นสถานที่ทำงานของตนหรือบ้านของตนเอง เพราะจะรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยราชการที่อำเภอที่ลงไปทำงานในตำบล หมู่บ้าน ทั้งการเกษตร พัฒนาชุมชน สาธารณสุข การศึกษา การทะเบียนราษฎร การประมง ปศุสัตว์ สรรพากร สรรพสามิต สัสดี *"เอ่อ จริง ๆ แล้วอำเภอมาเกือบทุกวัน ก็ยังคิดว่าอำเภอมาเจอปั๊บ เบื่อหน้าผมหรือยังนี่อะไรอย่างนี้ บางทีก็พูดเพื่อนกัน มาทุกวันอะไรอย่างนี้..."*

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะรู้สึกภาคภูมิใจ เป็นเกียรติยศของตนเอง ครอบครัว และตำบล หมู่บ้าน เมื่อตนเองสามารถทำหน้าที่ทางด้านการปกครอง การพัฒนาท้องถิ่น การช่วยเหลือประชาชนจนได้รับคำชมเชย หรือได้รับรางวัลจากทางราชการ ที่จัดให้มีการประกวดแข่งขันกันเกือบทุกหน่วยราชการ ให้ได้รับการยกย่องว่าเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาดีเด่น เกษตรยั่งยืนดีเด่น สาธารณสุขมูลฐานดีเด่น จนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นได้รับรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยอดเยี่ยมแหนบทองคำของอำเภอ จังหวัดที่มีการจัดประกวดแข่งขันกันเป็นประจำทุกปี หรือไม่อย่างน้อยก็ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินค่าตอบแทน 2 ขั้นเหมือนกับข้าราชการ ที่มีการพิจารณาความดีความชอบโดยนายอำเภอและปลัดอำเภอ *"ที่จริงแล้วเป็นเกียรติ และก็มาเมื่อตอนปีที่แล้ว อำเภอเลือกให้ส่งขึ้นไปชิงผู้ใหญ่ยอดเยี่ยมที่จังหวัด"*

3.5 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : สถาบันผู้ปกครองที่ยังคงมีความสำคัญต่อรัฐ

แม้ว่าสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะถูกจัดตั้งโดยรัฐแต่แรก และถูกสร้างให้มีความเป็นตัวแทนของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ชาวบ้านในสมัยก่อนที่มีอาวุโสยังนึกภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรุ่นเก่าที่อยู่กันจนครบเกษียณอายุ 60 ปี ได้เล่าให้ฟังด้วยความประทับใจว่าคนรุ่นนั้นดีมาก เป็นผู้นำตำบล หมู่บ้านอย่างแท้จริง เพราะชาวบ้านเขาดูแล้วว่าคนไหนเก่ง เป็นคนดี ชาวบ้านจะเชิญให้ขึ้นมาเป็นเลย ไม่ต้องมีใครคัดค้าน *"เลือกไปทีก็อยู่นาน หมดวาระ 60 อย่างนี้ แต่มันก็ดีรุ่นนั้นดีมากเลย คือดีอย่างไร*

รู้ไหม ชาวบ้านสมานสามัคคีกัน" ซึ่งบอกให้เห็นถึงสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

แต่ภายหลังจากปี 2535 ที่รัฐบาลกำหนดเป็นกฎหมายออกมาให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี ความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องเอาใจประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องมีความเป็นนักการเมืองท้องถิ่นชัดเจนขึ้น ทั้งการหาเสียงเพื่อแข่งขันกัน ให้ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชน

เมื่อได้รับเลือกเข้ามาแล้ว ลักษณะการทำงานก็เปลี่ยนแปลงไป ก่อนหน้านั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะดำรงตำแหน่งอยู่จนครบเกษียณอายุ 60 ปี ในช่วงระยะเวลาปีแรก ๆ ที่เข้ารับตำแหน่งก็ยังขยันขันแข็งดีอยู่ พอเวลาผ่านไปอยู่ในตำแหน่งหลายปีเข้า อายุก็มากขึ้น พลังหรือแรงขับในการทำงานก็เริ่มลดลง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางคนกลายเป็นคนที่เฉื่อยชา แต่ก็ไม่ได้ทำผิดอะไร คือความชั่วไม่มี ความดีไม่ปรากฏ อยู่ไปวัน ๆ ทำบ้างไม่ทำบ้าง ความจริงที่ปรากฏคือ ก็ยังคงสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ ซึ่งสะท้อนจากความรู้สึกของชาวบ้านได้ว่า *"ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่จนเกษียน ตอนนี้คือจะนิ่งหมด นิ่งเลยไม่ค่อยมีบทบาทหรอก ไม่สนใจข่าวสารข้อมูล อำเภอให้ไปแจ้งชาวบ้านเอาไปก็ไปเก็บไว้อย่างนั้นแหละ ชาวบ้านเลยไม่รู้"* ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรุ่นใหม่ที่ดำรงตำแหน่งเป็นวาระ 5 ปีนี้ หากไม่ขยันหรือไม่มีความตั้งใจในการทำงานเพื่อประชาชน สมัยหน้าก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การทำหน้าที่ในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรูปแบบใหม่ ต้องสร้างการยอมรับให้ชาวบ้านเห็นว่าได้ทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์กับชาวบ้านด้วย แม้จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จังหวัด อำเภอ ก็ตาม ซึ่งชาวบ้านไม่สนใจ แต่ต้องคำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรูปแบบใหม่นี้ จึงต้องทำงานเพื่อตอบสนองทั้ง 2 มิติ คือทั้งของรัฐราชการและของประชาชนด้วยในขณะเดียวกัน

> *ตัวเราเองนี้ เราต้องตั้งไว้เลยว่า วัน ๆ หนึ่งนี่ ผมสั่งที่บ้านไว้เลยว่า 24 ชั่วโมง ผมไม่ไปไหน ตัวเรากำหนดตัวเราเอง...ในหมู่บ้านนี่ 3 วัน 7 วัน นี่ ผมจะวิ่งรอบหมด ถามว่าเป็นไง น้ำท่วมไหม อะไรไหม ต้องมาพูดคุยมาปรึกษาเขา ไม่ใช่เป็นปีก็ไม่เคยเห็น แล้วสมัยหน้าเราจะมีคะแนนเสียงไหม ผมนี่อาทิตย์ละครั้งสองครั้ง ผมวิ่งรอบหมดแหละในตำบลผมนะ*

เทคนิคการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรูปแบบใหม่ในด้านการปรึกษาหารือ พูดคุยรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านจึงมีมากขึ้น หากชาวบ้านเสนอโครงการ กิจกรรมดี ๆ เพื่อพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ต้องรับมาปฏิบัติด้วย จะใช้แต่อำนาจ ถือว่าตนเองเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ชาวบ้านต้องฟังตนเพียงคนเดียวนั้น ไม่ปรากฏให้เห็น สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นใหม่ ตามรูปแบบการได้มาและการที่ต้องรักษาการคงอยู่ในอำนาจ

ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการสถาปนาสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรูปแบบใหม่ เจตจำนงของรัฐมุ่งที่จะใช้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่แต่เพียงด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างให้เกิดความมั่นคงภายในขึ้นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน แต่หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ เพราะเกรงว่าจะกระทบถึงคะแนนเสียงจากฐานเสียงที่เป็นพรรคพวกสนับสนุนตนเองอยู่ ก็เท่ากับภาคปฏิบัติการที่เป็นสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรูปแบบใหม่ไม่สามารถตอบสนองต่อเจตจำนงที่เป็นความต้องการของรัฐได้ รัฐในปัจจุบันจึงต้องหาเทคนิควิธีการรูปแบบใหม่ที่จะใช้ประโยชน์จากสถาบันนี้ให้ได้ดังเดิม เช่น การเสนอแนวคิดให้ใช้วิธีการสรรหาหรือแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แทนการเลือกจากประชาชนแบบเดิม เพื่อให้มาเป็นคนของรัฐอย่างแท้จริง

ปัจจุบันแม้ว่าในความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วจะเห็นว่าตนเองกำลังถูกลดบทบาทและหน้าที่ความเป็นผู้นำด้านการบริหารพัฒนาตำบล หมู่บ้านไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังรู้สึกว่าประชาชนยังมีความศรัทธาและเชื่อถือในตำแหน่งนี้ เป็นตำแหน่งที่ชาวบ้านเรียกร้องให้คนที่พวกเขาเคารพนับถือมาเป็นผู้นำของเขา ซึ่งในส่วนตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองแล้ว เขายังเห็นว่าตำแหน่งนี้มีความสำคัญเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นหัวหน้าปกครองราษฎรในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งต่างกับความเป็นนักการเมือง

แม้แต่ปัจจุบันในเขตชุมชนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เช่น เทศบาล กฎหมายให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ให้มีตำแหน่งในพื้นที่ที่เป็นเขตท้องถิ่นนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่เคยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง ไม่สามารถใช้อำนาจในพื้นที่เขตเทศบาลได้ ทำให้ปัจจุบันนี้ปัญหาความขัดแย้งมีปริมาณสูงต่างจากเมื่อก่อนมาก เนื่องจากประชาชนไม่ค่อยเชื่อใจและเชื่อฟังในตัวนักการเมืองท้องถิ่นแต่เชื่อใจและรับฟังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐ แม้แต่วัยรุ่นในเขตเทศบาลเมื่อก่อนคิดจะทำอะไรที่ไม่ดี พอกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปพูดเตือน ปรามไว้ก็หยุดพฤติกรรมไม่ดีนั้น เพราะผู้ใหญ่ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เขารู้ เขาเห็น รวมถึงการให้คำปรึกษาหารือในเรื่องต่าง ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงเป็นที่ไว้วางใจอยู่มาก และรับฟังข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะ การทำงานบางเรื่องที่แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีงบประมาณในการก่อสร้างถนน แต่ไม่มีบารมีพอที่จะไปพูดขอที่ดินจากชาวบ้านได้ แต่พอกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปพูดแล้วชาวบ้านให้ โดยบอกเหตุผลว่าเพื่อที่หมู่บ้านตำบลของเราจะได้พัฒนา มีการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว รวมถึงปัญหาความขัดแย้งของประชาชน หลายเรื่องที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปพูดแล้วเขาฟัง เรื่องก็จบลงได้เหมือนกัน โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่เก่า ชาวบ้านยังให้ความเคารพนับถือและเกรงใจอยู่มาก

แต่แม้ว่าปัจจุบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะอยู่นอกเขตเทศบาลแล้วก็ตาม ก็ยังมีอำนาจลงนามรับรองเอกสารและตัวบุคคลในนามของตำบล หมู่บ้าน แล้วทางราชการยอมรับเชื่อถือ ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีอำนาจลงนามรับรองได้ รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะตำแหน่งเป็นฝ่ายปกครองในตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับเอาปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรรายงานขึ้นไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือ เป็นการสกัดกั้นไม่ให้ปัญหาลุกลามใหญ่โต รวมทั้งแจ้งไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้ามาแก้ไขปัญหาด้วย *"ถ้าจะรับรองอะไรสักอย่างหนึ่งนี่ อบต. เซ็นต์รับรองไม่ได้ เขาไม่ได้อยู่ในฝ่ายปกครอง แล้วกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี่มีการรับรอง มีการไปติดต่อ มีการปกครองและแก้ปัญหาความเดือดร้อน..."*

โดยเฉพาะการรับรองที่สำคัญคือคนที่อยู่ในความปกครองของตน รัฐยังคงใช้ประโยชน์จากสถาบันนี้อยู่ เพราะอำเภอไม่สามารถทราบและรับรู้ในรายละเอียดได้ดีเท่าคนในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องรู้ดีว่าใครเข้ามาอยู่ในตำบล หมู่บ้านของตนเองบ้าง ลูกหลานใคร หรือเป็นคนต่างด้าวแอบแฝงเข้ามา *"ไม่รู้ ไม่ได้ เดี๋ยวจะมาก่อเหตุในหมู่บ้าน แล้วเราไม่รู้ว่าคนที่ไหนมาทำ แล้วหนีไป กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องรู้ด้วยว่าเป็นคนที่ไหนเข้ามาอยู่ที่นี่"*

หากมีเรื่องมีราวหรือเหตุร้ายเกิดขึ้น ทางราชการสามารถติดตามตัวได้ง่ายว่าจะหลบหนีไปอยู่ที่ไหน จังหวัดใด การใช้อำนาจเหล่านี้รัฐได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น รวมทั้งเรื่องการจัดทำทะเบียนบ้าน ขอเลขบ้าน การแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายเข้า ย้ายออก เปลี่ยนชื่อ-สกุล รายชื่อตกหล่นจากทะเบียนบ้าน บัตรประชาชนหายหรือทำบัตรประชาชนไม่ได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องไปรับรองให้ เพราะหากเจ้าหน้าที่อำเภอไม่มั่นใจในความเป็นคนไทยของบุคคลนั้นจะต้องเรียกให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้นว่าเป็นคนไทยถูกต้อง เจ้าหน้าที่อำเภอจึงจะดำเนินการให้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับประชาชนที่เป็นลูกบ้าน ยังต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันอยู่ เพราะหน้าที่เหล่านี้ยังเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นชาวบ้านยังเห็นประโยชน์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ไปมาหาสู่กับเจ้าหน้าที่อำเภอบ่อยครั้ง มีความคุ้นเคยกัน หากชาวบ้านกลัวว่าจะมีปัญหาเวลาไปติดต่องานที่อำเภอหรือการดำเนินการล่าช้าข้ามวัน เพราะไม่รู้จักเจ้าหน้าที่จึงมักจะไปขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปด้วยเรื่องจะได้เสร็จเรียบร้อยและรวดเร็วขึ้น *"...บางคนนี่มาอำเภอนี่ไม่ค่อยมา ไม่จำเป็นไม่มา พอเขามาแล้วไง บางทีก็มานั่งครึ่งค่อนวันไม่เสร็จ คือบางทีทางอำเภอก็ คุณนั่งก็นั่งไป ผมไม่ถามคุณ คุณจะนั่งก็แล้วแต่ คนไหนรู้จักก็เข้าไปหาก่อน คนไหนไม่รู้จักก็นั่งอยู่นั่นแหละ บางทีครึ่งวัน"*

รวมทั้งการดำเนินการรังวัดที่ดินที่นาที่ไร่ของชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ที่ดินจะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมายืนเขตรังวัดที่ดิน ในฐานะผู้ปกครองพื้นที่นั้น เหมือนมาช่วยเจ้าหน้าที่รัฐร่วมเป็นสักขีพยานและให้ลูกบ้าน

เชื่อใจเกรงใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการดำเนินการในครั้งนั้นด้วย หรือปัจจุบันเรื่องการทำบัตร 30 บาท รักษาทุกโรคของกระทรวงสาธารณสุข ก็ยังต้องให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับรองประชาชนที่เป็นลูกบ้านของตน มิฉะนั้นทางโรงพยาบาลก็ไม่ดำเนินการออกบัตรให้หรือรักษาพยาบาลให้

> *พอเจ็บไข้ได้ป่วยปั๊บ ทำบัตรทอง 30 บาท กำนันก็ต้องรู้ก็ต้องเซ็นต์อย่างนี้ ถ้าเราไม่รับรองเขา หมอเขาก็ไม่จ่ายยาให้ ทางโรงพยาบาลเขากลัวเป็นคนต่างด้าวอะไรพวกนี้ เจ็บไข้ได้ป่วยก็เดือดร้อนกำนันอีกแหละ เวลามาถึงโรงบาล โรงบาลก็ซักไซร้ ไล่เรียง เอ่อ ตอบไม่ได้ ๆ เอ่อ คุณอยู่หมู่ไหน คุณอยู่กับใคร กำนัน ผู้ใหญ่อะไร ไปเอากำนัน ผู้ใหญ่มาซิ ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่ไม่รับรองคนเจ็บมันก็นอนเจ็บอยู่อย่างนั้นแหละ ก็คือเขาไม่รู้ว่าคนดีคนชั่ว ถ้ามันมีบัตรคุมมาอะไรมานี้ เขาก็รู้...*

โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายสำคัญ ๆ เช่น เรื่องการปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล มือไม้หรือแขนขาของรัฐในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ก็ยังเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่รับนโยบายมาจากนายอำเภอ ตำรวจ ให้ลงไปปฏิบัติการในพื้นที่ตั้งแต่การให้ข้อมูล การนำตัวลูกบ้านที่มีพฤติกรรมดังกล่าวไปให้ทางราชการดำเนินการ รวมถึงการปรามไม่ให้กระทำผิดกฎหมายบ้านเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันก็ยังมีความรู้สึกภาคภูมิใจ มีคุณประโยชน์ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายที่สำคัญของรัฐประสบผลสำเร็จ โดยที่รัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองกำลังคน และงบประมาณ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังจะรู้สึกมีความภาคภูมิใจยิ่งขึ้นไปอีก หากตำบล หมู่บ้านของตนได้รับโล่ประกาศจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอให้เป็นหมู่บ้าน ตำบลปลอดยาเสพติด ซึ่งผิดกับในเขตเทศบาลที่ไม่มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ ปัญหาคนติดยาเสพติดยังมีซุกซ่อนอยู่มาก เพราะปล่อยให้เป็นเพียงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่มีกำลังเพียงพอ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเทคนิควิทยาการอันแยบยล เพื่อที่รัฐจะได้ใช้ประโยชน์จากสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มาทำหน้าที่แทนรัฐในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เป็นการต่อทอดอำนาจของรัฐลงไปให้ถึงยังตัวประชาชนในพื้นที่ล่างสุด

กล่าวคือในปัจจุบันนั้น ในเรื่องการสร้างความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่นั้น ในความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังเห็นว่ารัฐโดยทางราชการที่อำเภอก็ยังคงเชื่อใจและไว้ใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่เป็นอันมาก มากกว่าองค์กรประชาชนอื่น ๆ แม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ว่าจะสามารถทำหน้าที่เพื่อชาติบ้านเมือง เพื่อราชการเป็นหลัก

3.6 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมองความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นนักการเมืองและแสวงหาผลประโยชน์

ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ องค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรกที่เริ่มมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีตำแหน่งเป็นประธานและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอยู่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงทำหน้าที่เหมือนเป็นพี่เลี้ยง สอนน้องใหม่คือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เลือกตั้งเข้าไปหมู่บ้านละ 2 คน การทำงานจึงร่วมมือกันดีไม่มีปัญหาอะไร ปรึกษาหารือกันเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย *"ปีแรกดี อบต.ดี คือร่วมหัวช่วยกันพัฒนาคลอง ช่วยเหลือกันทุกอย่าง"*

เมื่อผ่านเข้าสู่สมัยที่ 2 และ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มที่จะแข็งตัว มีการแก่งแย่งและแข่งขันกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด ภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในสายตาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มองว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่วิธีการได้รับเลือกตั้งมานั้นไม่ค่อยเหมาะสม และไม่เป็นที่เชื่อถือ คือมักจะเป็นผู้ที่อาศัยพวกมาก มีอาชีพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นนักธุรกิจท้องถิ่น ทำให้การเลือกตั้งต้องอาศัยเงินทุน ดังนั้นเมื่อเข้ามาบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มักจะไม่มีความซื่อตรง มุ่งหวังผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนมาก รวมทั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง *"...อบต. เดี๋ยวนี้ซื้อเสียงให้ตัวเองได้ขึ้นไปนั่งตรงนี้ได้แล้วกัน แล้วตรงนี้มองเห็นว่า ลงทุนไปแล้วก็ต้องไปหวังกำไร มันเป็นแนวนั้นจริง ๆ ไม่ได้มาแอบอ้างพูดหรือมาโจมตีหรือมาใส่ร้ายกัน คือไม่อยากให้มันเป็นอย่างนั้น..."*

นอกจากนั้น เมื่อรัฐมีนโยบายในการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทั้งเงินงบประมาณ และความอิสระที่จะบริหารงานโครงการพัฒนาและการให้บริการในท้องถิ่นได้ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนก็กลายเป็นผู้รับเหมางานโครงการเหล่านั้นเสียเอง หรือนำโครงการไปจัดสรรกันในหมู่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลพวกเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลประโยชน์จากการรับเหมาโครงการหรือผลประโยชน์ส่วนแบ่งจากผู้รับเหมา โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีแต่การก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน อาคาร หากแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัวทั่วถึงก็ขัดแย้งกัน *"...ซื้อเสียงกัน คนนั้นไม่ยอมคนนี้ คนนี้ไม่ยอมคนนั้น ทีนี้แตกแยกกันแล้ว พอคนนี้ขึ้นได้เป็น คนนั้นคอยจะแย่งแล้ว เกิดการเหลื่อมล้ำกัน ไม่พอใจกันแล้ว นี่คือปัญหาสำคัญที่สุด ทั้ง ๆ ที่เราน่าจะร่วมกันพัฒนาประสานงานกันทุกหน่วยงาน แล้วางทีถ้ามีผลประโยชน์มาก ๆ ถึงกับต้องฆ่าตัดตอนกันเพราะไปขัดผลประโยชน์เขา...*

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เคยมีอำนาจอยู่ก่อน ปัจจุบันจึงได้แต่มองดูเหมือนกับการคอยจ้องจับผิดกลายเป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมองว่า งานใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ผลประโยชน์ องค์การบริหารส่วนตำบลมักจะปัดความรับผิดชอบ ไม่มีสำนึกว่าตนเองได้รับ

การยอมรับจากประชาชนเลือกตั้งให้เข้ามาช่วยดูแลชุมชนท้องถิ่นเหมือนกัน เพราะหากไม่ใช่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็สามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เช่น ถนนในหมู่บ้าน ที่ปัจจุบันได้โอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทหรือกรมทางหลวงชนบทแล้ว เมื่อชาวบ้านเดือดร้อนเรื่องถนน องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่รับรู้ใด ๆ เลย เพราะถนนไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แม้แต่งานที่เป็นนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาล เช่น การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมองว่าไม่ใช่หน้าที่ เพราะเป็นเรื่องความมั่นคง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเห็นว่าในเขตเทศบาลที่ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ ยังคงมีปัญหาคนติดยาเสพติดอยู่เป็นจำนวนมาก

> *แนวเขตติดต่อกันนี่บานเลย และก็เข้าไปในเขตเทศบาลนี่ พวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าไม่ถึงนะ อยู่ในเขตนี่เยอะกว่าข้างนอก ทำไม่เป็นอย่างนั้นนะ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เราเข้าเขตนั่นไม่ได้ ในเขตเขาไม่มีสิทธิไปยุ่งเลย ในเทศบาลนี่ใครจะออกมาตรวจเรื่องนี้ พวก สท. พวกนายกอย่างนี่มันจะออกมาเหรอ มันไม่เหมือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี่เขายังกลัวว่า เพราะมันอยู่กับนายอำเภออยู่กับพวกตำรวจ*

ระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้การประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีหนังสือแจ้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมประชุมด้วย แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว มีทั้งไม่มีการแจ้งไปหรือแจ้งไปเฉพาะแต่เรื่องที่ไม่สำคัญ ที่ไม่ใช่เรื่องการพิจารณาจัดสรรโครงการให้หมู่บ้านต่าง ๆ รวมทั้งแจ้งแค่เป็นพิธีการให้เข้าร่วมประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง ตัดสินใจ เท่ากับไม่ยอมรับเหตุผลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสนอ ทำให้กลายเป็นความขัดแย้งและสร้างความแตกแยกขึ้นในชุมชน

> *...จริง ๆ แล้วนี่มันแตกแยกกันหมด เดี๋ยวนี้พอองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับบทบาทหน้าที่ได้รับถ่ายโอนจากหน่วยงานอะไรมากมาย ได้รับถ่ายโอนมา ก็เลยชักจะทำเป็นผู้ยิ่งใหญ่เลย จะมาพูดอย่างนี้ฉันไม่เอาด้วย ฉันจะไปอย่างนั้นเลย ต่อไปนี้ไปไม่รอดหรอก แตกแยกกันหมดแล้ว เคยประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลไปประชุมร่วมกัน เขาก็จะให้ร่วมกันคิด ร่วมกันประสานงานกัน แต่พอออกมาแล้วก็ทำไม่ได้ ประชุมก็ประชุมกันอย่างนั้นแหละ ผมมองแล้ว โอ้ งบประมาณประเทศชาติเสียไปเยอะ...*

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ทำงานอยู่ร่วมหมู่บ้าน ตำบลเดียวกันกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยที่ 2 และ 3 มองว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบ ลืมหน้าที่ของตัว

เองที่ได้รับ เพราะก่อนที่จะก้าวขึ้นมาเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็เที่ยวหาเสียงบอกกับคนทั่วไปว่าจะทำเพื่อประชาชน ทำเพื่อส่วนรวม ทำเพื่อประเทศชาติ แต่พอได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สถานการณ์จะเป็นแบบเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณมาก ๆ เรื่องผลประโยชน์ก็ตามมามาก ซึ่งเป็นปัญหาทุก ๆ ที่ทั้งเรื่องการประมูลงานโครงการ ที่มีการฮั้วกันโดยใช้อิทธิพล คนที่ไม่มีพวกจึงไม่มีโอกาสที่จะชนะการประมูล

> *สมัยที่ 2 เข้ามาปีที่ 5 ชักจะแข็งตัวจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ชักจะไม่ลงกัน จะมีปัญหากันว่า หน้าที่ใครหน้าที่มันต่างคนต่างทำ ไม่ใช่หน้าที่ฉันฉันก็ไม่ทำ... มันไม่มาประชุมรวมกันแบบสมัยแรก สมัยแรกที่อำเภอจะเรียกประชุมรวมหมด พอต่างคนต่างประชุมมันก็ไม่รู้เรื่องว่า หน่วยงานให้ทำอะไรกันบ้าง มันจะสับสนกัน ตอนนี้ อบต. ชักใหญ่ ฉันว่าฉันไม่ต้องยุ่งกับราชการใช่ไหม อบต. ใช้เงินของเอกชน เก็บภาษีอากรทุกบาททุกสตางค์เข้าอยู่กับเขาหมด เขาจะทำอะไรก็ได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตอนนี้ หาว่าหางหดหมดแล้วจะทำอะไรทุกอย่าง*

รวมทั้งในเรื่องเงินค่าตอบแทนประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้น้อยกว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาก ทั้งตัวนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับมากกว่ากำนัน ตัวฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับมากกว่าผู้ใหญ่บ้าน ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ความรับผิดชอบ ก็ไม่ได้มากหรือหนักกว่ากัน แต่งานที่มีผลประโยชน์กลับให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำ เช่น งานเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรทั้งหลายให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรับรอง รวมทั้งเรื่องการขอเลขที่บ้านที่สร้างใหม่ แต่เรื่องการขออนุญาตให้ก่อสร้างได้ตามแบบแปลน ทั้งเมืองท้องถิ่น ของทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล. จะคำนึงถึงเรื่องคะแนนเสียงสนับสนุนเป็นสำคัญ ปัญหายาเสพติด การทำผิดกฎหมายในพื้นที่ นักการเมืองแทบจะไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวอาคารบ้านเรือนและโรงงานทั้งหลาย กฎหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกใบอนุญาต ซึ่งมีการเรียกร้องผลประโยชน์ ก่อนที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างได้ ยิ่งเป็นโรงงาน หมู่บ้านจัดสรร นอกจากจะต้องเสียค่าเขียนแบบโดยช่างขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กว่าจะอนุญาตได้ต้องใช้เวลานานมาก จึงมองว่าเป็นการดึงหรือถ่วงเรื่องให้ล่าช้าไม่ยอมลงนามอนุญาต เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์จากเจ้าของโรงงาน เจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรร จึงทำให้ประชาชนแก่งแย่งกันอยากเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความเห็นให้ลดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบลลงให้เท่ากับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วนำเงินส่วนที่เกินนั้นไปพัฒนาตำบล หมู่บ้าน น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า

นอกจากนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเห็นว่าด้วยความเป็นนักการช่วยเหลือแก้ไขปัญหา ส่วนมากจะบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนเองเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำให้ปัจจุบันนี้ปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมเกิดขึ้นมากมายในเขตเมือง เพราะไม่มีผู้นำประชาชนในพื้นที่เข้าไปช่วยเหลือดูแล แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งอยู่นอกพื้นที่และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ หากมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปทำหน้าที่ตรงนี้ จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ได้มาก เพราะจะเป็นการเข้าถึงปัญหาได้ตั้งแต่เบื้องต้น และยุติที่ต้นเหตุของปัญหา ซึ่งถือได้ว่าด้วยจิตวิญญาณของความเป็นนักปกครองจึงทำให้งานราชการในพื้นที่ได้รับความสำเร็จ เป็นความสามารถของรัฐในการเข้าไปครอบครองจิตใจ และกายของผู้นำประชาชนที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีจิตสำนึก และการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐอย่างที่ตนเองก็ไม่รู้สึกว่ามีผู้บงการครอบงำอยู่เบื้องหลัง

4. ความจริงที่เกิดขึ้นจากจุดยืนขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 องค์การบริหารส่วนตำบล : องค์กรให้บริการและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน

เนื่องด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ตามนโยบายของรัฐบาล/ผู้ปกครองในขณะนั้น เพราะลำพังเพียงรัฐที่มีกำลังเจ้าหน้าที่ และทรัพยากรจำกัด รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตในเขตเมือง และประชาชนที่มีการศึกษา มีรายได้ ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจัดตั้งสถาบันที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีผลบังคับใช้ไปทั่วประเทศแบบปูพรม ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นจำนวนมากทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนใด ๆ ประชาชนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรก ส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สมัครก็สมัคร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยแรกจึงเป็นคนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพี่เลี้ยงคือข้าราชการที่อำเภอ ซึ่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลรุ่นแรก ๆ ได้สะท้อนให้ฟังถึงความรู้สึกในขณะนั้นว่า

> *จริง ๆแล้ว สมัยที่ผ่านมาแรก ๆ เลย เรื่อง อบต. นี้ชาวบ้านใหม่กับเรื่อง อบต.นี่ เพราะยังไม่เข้าใจมาก ผมยังต้องให้ทางอำเภอเป็นพี่เลี้ยง ผมยังต้องมาทำงานที่อำเภอทั้งหมด เพราะจะมีเจ้าหน้าที่คอยชี้แนะตัวแทน อบต.ได้ ก็มาล้มลุกคลุกคลานอยู่เป็นปีกว่าจะเริ่มตั้งหลักกันได้ 2 ปีแรกไม่มีอะไรเกิดขึ้นเลย ไม่มีเลยด้านพัฒนา...*

สมาชิก อบต.ที่ได้รับการเลือกตั้งไปแล้วนี่ จะไม่ค่อยมีความรู้ นี่คือปัญหาใหญ่ ไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตัวเอง ไม่มีศักยภาพ ทำให้องค์กรของ อบต.นี่เสียหาย และก็เป็นเครื่องมือทำมาหากินให้กับราชการบางคน แล้วก็นักการเมืองบางคน

นอกจากนั้นก็ยังถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ช่างโยธาและเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความรู้ มีการศึกษา ในเรื่องระเบียบกฎหมายและการบริหารงานแบบราชการ แต่ก็นับว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐผ่านความเป็นราชการ ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลลงไปถึงยังตัวประชาชนในท้องถิ่น ที่มีหน่วยงาน มีการจัดโครงสร้างองค์กร มีกำลังเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายชัดเจนกว่ารูปแบบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่เดิม

การบริหารงานภายในขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจของความรู้ระบบราชการอยู่เบื้องหลังที่กำหนดให้มีแบบแผน ระเบียบ ขั้นตอนกำกับตามแบบอย่างระบบราชการ ก่อนจะดำเนินการโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีการจัดทำแผนงาน มีการตั้งงบประมาณ โดยขั้นตอน การจัดทำแผนกำหนดไว้ชัดเจน เริ่มจากการรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ที่ผ่านการประชุมปรึกษาหารือผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และประชาคมหมู่บ้าน เสนอเป็นแผนงาน โครงการ กิจกรรม ตามลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วน และงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ แล้วจึงเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลโดยผ่านมาทางสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านจำนวน 2 คน เพื่อจัดทำเป็นแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีงบประมาณนั้น *"สมาชิก อบต. ก็มีการเอาข้อมูลจากหมู่บ้าน เป็นแผนพัฒนาหมู่บ้านจริง ๆ แล้วก็ไปปรึกษากับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้าน เพราะต้องให้กรรมการหมู่บ้านเห็นพ้องด้วย แล้วสมาชิก อบต. ก็เป็นคนที่จะนำแผนขึ้นไปส่งให้ อบต. ให้กับทางหน่วยบริหาร เอาแผนเราขึ้นไปเข้าแผน อบต. ไว้..."*

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นโดยชุดความรู้ว่าเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะในด้านการพัฒนา สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระโดยตรง ตามที่มีการกระจายอำนาจทั้งงาน คนและเงินงบประมาณมาให้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกสร้างให้กลายเป็นความจริงที่รับรู้ในหมู่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและชาวบ้านในหมู่บ้าน ตำบล ว่ารัฐได้กระจายอำนาจลงไปให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเองแล้ว *"ระบบ อบต.นี่ การกระจายอำนาจตรงนี้จริง ๆ แล้วนี่ดีมาก สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยตรง เป็นการกระจายอำนาจที่ดีมาก และก็ถึงรากหญ้าของชุมชน"*

หากชาวบ้านมีเรื่องเดือดร้อน ต้องการความช่วยเหลือให้ไปหาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พัฒนาชุมชนท้องถิ่นและให้บริการประชาชน หมู่บ้านไหนเดือดร้อนเรื่องอะไรก็ให้ชาวบ้านทำเรื่องเสนอขึ้นมา เพื่อที่จะได้จัดทำเป็นแผนงาน โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

แต่ระเบียบ ขั้นตอนการจัดทำแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้ กับภาคปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริง ประชาชนไม่ค่อยรู้เรื่องและไม่ค่อยให้ความสนใจเรื่องระบบการปกครอง หรือการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นมากนัก เพราะส่วนใหญ่เป็นการจัดทำแผนงานตามแบบอย่างของทางราชการ โครงการกิจกรรมต่าง ๆ จึงมาจากผู้นำชุมชน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นดีด้วยหมด ผู้นำต้องการจะทำอะไรก็ทำไป ขอยกให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นำ ซึ่งสะท้อนภาพอะไรหลายอย่างว่า สิ่งที่เป็นผลประโยชน์อาจจะไม่ได้ตกลงไปถึงชาวบ้านล่างสุด แต่หยุดลงตรงแค่กลุ่มผู้นำชุมชน และสะท้อนระบบความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของอำนาจที่ประชาชนไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปในชุมชนได้อย่างแท้จริง

> *ประชาชนนะเหรอ ส่วนใหญ่ประชาชนจะไม่ค่อยรู้ระบบการปกครอง การพัฒนาไม่ค่อยรู้นะ ส่วนใหญ่จะมาจากผู้นำ ผู้นำจะตั้งโครงการแล้วก็เอากรรมการหมู่บ้านให้เห็นสมควรด้วย และก็อาจจะมีบอกประชาชนหมู่บ้านของเรานี่ จะทำถนนตรงนี้ จะได้มีการคมนาคมสะดวก จะของบประมาณตรงนี้ ส่วนใหญ่นี่จะทำอะไรก็ทำเถอะ อย่างนี้ เห็นดีหมด คือประชาชนเขาไม่ค่อยเข้ามาใกล้ชิด เขาไม่รู้ว่าเอาไปเข้าแผนอย่างไร เอาไปทำอะไร คือทำอะไรก็ทำเถอะ ยกให้ผู้นำ*

นอกจากนั้น ระเบียบกฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถหารายได้ โดยการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ด้วยเหตุผลที่องค์การบริหารส่วนตำบลบอกกับชาวบ้านว่า เงินภาษีนี้จะถูกนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน จึงกลายเป็นความจริงที่ประชาชนรับรู้ว่าเป็นเรื่องปกติประจำปีที่ต้องเสียภาษี *"เมื่อถึงฤดูการจัดเก็บภาษี ทางสำนักงานเราจะมีหนังสือไปถึงว่าถึงฤดูกาลเสียภาษีแล้วนะ เขาก็จะทยอยกันมาเสียเรื่อย ๆ แล้วเรายังปิดประกาศตามที่เขาจะมารวมตัวกัน เช่น ที่วัด ที่ชุมชน คนที่เขาใส่ใจหน่อย เขาก็ช่วยบอกให้ว่าให้ช่วยกันเสียภาษี เดี๋ยวภาษีก็กลับมาพัฒนาบ้านเรา"*

รวมทั้งการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเองถูกกำหนดจากเบื้องบนด้วยเทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่มีสิ่งแอบแฝงซุกซ่อนไว้ แม้แต่ในเรื่องชื่อจาก "ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล" เป็น "นายกองค์การบริหารส่วนตำบล" ในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงชื่อเพื่อสร้างภาพความจริงให้ประชาชนเห็นความสำคัญของตำแหน่งผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบล เหมือนเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่

ล้อกับชื่อตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแค่เพียงเปลี่ยนชื่อก็สามารถหลอกประชาชนได้ *"...แม้แต่จะจัดตั้งนายก ตอนนี้เปลี่ยนจากประธานบริหารมาเป็นนายก ตำแหน่งแลมันหรูหน่อย ก็เลยแย่งกันใหญ่..."*

เมื่อรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้ามาก็รับสภาพตามที่มีผู้สร้างขึ้นได้ในทุกกรณี ไม่ว่างบประมาณจะล่าช้าและมีจำนวนน้อยจำกัดมาก สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็พยายามเข้าใจและเห็นใจตามที่รัฐบาลให้เหตุผลอ้างว่า งบประมาณของประเทศมีน้อย เฉลี่ย ๆ กันไป ปีนี้ได้แค่นี้ก่อน ปีหน้าหากเศรษฐกิจดีขึ้น ก็จะได้รับการจัดสรรมากขึ้น ดังนั้น แม้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะโดนตำหนิและต่อว่าจากชาวบ้านว่าไม่เห็นแก้ปัญหาอะไรได้มาก เป็นชิ้นเป็นอันโครงการใหญ่ ๆ แทนที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะตำหนิรัฐบาลที่จัดสรรเงินงบประมาณให้น้อย หรือเงินภาษีอากรที่หน่วยงานส่วนกลางจัดเก็บได้แล้วส่งให้รัฐบาลกลางและถูกส่งคืนกลับมาพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองเท่าไร แต่กลับนำเหตุผลที่รัฐบาลบอกไปชี้แจงกับประชาชนให้เห็นใจรัฐบาล ให้ชาวบ้านเห็นเป็นจริงเช่นนั้นด้วย

แต่สิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับรู้และมีความรู้สึกถึงความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือความเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาและการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่องค์กรเพื่อสร้างความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ตำบล หมู่บ้าน เหมือนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความจริงเหล่านี้ก็เริ่มถูกรับรู้โดยประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทุกขณะเช่นกัน

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล : นักการเมืองตัวแทนประชาชน

เมื่อรัฐส่วนกลางมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารงาน และงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการบริหารการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง หากสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์กับประชาชนและท้องถิ่นได้จริง ประชาชนก็จะเชื่อถือและยอมรับความเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และการกระจายอำนาจของรัฐ ยินยอมให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยปริยาย แต่ความจริงที่เกิดขึ้นอีกด้านหนึ่ง คือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ที่แข่งขันกันอย่างนักการเมืองระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ จึงมีความเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ต้องทำงานในฐานะตัวแทนประชาชน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จึงต้องมีการเอื้อประโยชน์หรือต้องทำให้ดูเหมือนว่าคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก เพราะฐานอำนาจที่จะทำให้อำนาจของตนเองดำรงอยู่ได้ คือประชาชนในพื้นที่ไม่ใช่ข้าราชการที่อำเภอ

ส่วนราชการที่อำเภอ จังหวัดจึงกลายเป็นระบบเครือข่ายการประสานงานกัน มีความเป็นพันธมิตรกันมากกว่าที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของกันและกันอย่างชัดเจน แม้ว่านายอำเภอ ปลัดอำเภอจะยังคงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม หากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ที่ผิดระเบียบ กฎหมาย ก็ไม่จำเป็นต้องเกรงกลัว เพราะนอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานของตนเองได้แล้ว อำเภอเสียอีกที่ยังต้องขอความร่วมมือและขอรับการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร จากองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อมีกิจกรรม โครงการของอำเภอส่วนรวม เช่น งานทำบุญวันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันสำคัญของทางราชการ งานเทศกาลประจำปี หรืองานตามนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง เช่น การปราบปรามยาเสพติด การบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ฯลฯ ซึ่งกิจกรรม โครงการจำนวนมาก รัฐบาลสั่งการลงไปเป็นนโยบายให้จังหวัดอำเภอดำเนินการ แต่มักจะไม่มีงบประมาณเพื่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ หรือมีให้แต่เป็นจำนวนที่น้อยไม่เพียงพอ ดังนั้นบทบาทของภาคราชการที่อำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปไม่ใช่การใช้อำนาจบังคับควบคุม เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ หากไม่เห็นความสำคัญของโครงการนั้น อ้างว่าไม่มีงบประมาณ ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ หรือไม่ได้มีกำหนดอยู่ในแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งไม่ใช้หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องความมั่นคง ซึ่งเป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือหากไม่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็จะส่งผลต่อการทำงานตามนโยบายของรัฐบาลให้สำเร็จลงได้

แต่แม้ว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นนักการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็เชื่อมั่นในระบบการเลือกตั้งเป็นวาระว่าเป็นระบบที่ดีกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ครบอายุเกษียณ 60 ปี ในสมัยก่อน แม้จะยังไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นเงินภาษีอากรของประชาชน ที่จัดเก็บได้ในชุมชนท้องถิ่น บางส่วนต้องส่งให้รัฐบาลกลาง แต่จะได้รับส่งคืนกลับมาเท่าใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีความสนใจตรงนั้น เพราะเงินภาษีอากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นควรจะถูกนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจำนวนเท่าไรก็พอใจแค่นั้น หากมีปัญหาความเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือที่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเกินกำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะไปวิ่งเต้นของบประมาณจากหน่วยงานอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ จังหวัดหรือหน่วยงานส่วนกลาง

จึงทำให้มองเห็นได้ประการหนึ่งว่า เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ก็พยายามทำหน้าที่ตรงนั้นหรือเท่าที่ทำได้ตรงนั้นให้ดีที่สุด เพื่อให้ประชาชนยอมรับในผลงาน ซึ่งก็หมายถึงคะแนนเสียงที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกในสมัยหน้า ซึ่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เล่าถึงเทคนิคของความเป็นนักการเมือง

ว่า *"มี อบต.บางคน ลูกบ้านจะเจ็บป่วยไข้อย่างไร จะมีเรื่องมีราวที่ไหน รถล้มเกิดอุบัติเหตุมา รับส่งบริการ 24 ชั่วโมง เลย เติมน้ำมัน 100-200 บาท เขาก็ไม่เคยเรียกร้อง ถือว่าเขาทำหน้าที่ เขาดูแลเขารับส่งไปติดต่อหน่วยงานให้เรียบร้อย"* ทำให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนอื่น เห็นความสำคัญของการทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ตรงนี้ เพราะเห็นแบบอย่างที่ดีของความเป็นนักการเมืองอาชีพเริ่มมีขึ้น คือมีความคืบหน้าอะไรในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะลงไปสู่ประชาชนก็ต้องบอกให้ประชาชนทราบ คือนอกจากทำงานแล้วยังต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านทราบถึงผลงานด้วย บางคนทำงานเก่งแต่พูดไม่เก่ง ก็ต้องหาคนมาพูดแทนให้ *"...แกหวังจะให้ผมนี่ลง อบต. เพื่อที่จะมาช่วย เพราะแกประชาสัมพันธ์ไม่ค่อยคล่อง แกก็เลยอยากให้ผมเป็นคนพูดให้ ผมก็จะมากระจายข่าวให้"*

การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นนักการเมืองต้องคำนึงถึงเสียงประชาชนเป็นหลัก ถ้ารู้ตัวเองว่าไม่มีเวลาก็ไม่ควรเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถ้าอยู่ในตำแหน่งนี้ต้องให้เวลาส่วนใหญ่เป็นของชาวบ้าน เวลาที่เหลือจึงจะเป็นเรื่องของส่วนตัว ไม่ใช่เวลาส่วนใหญ่เป็นของเรา ที่เหลือเป็นของชาวบ้าน มิฉะนั้นจะเสียประวัติในการยอมรับของประชาชน สิ่งเหล่านี้ได้ฝังเขาไปอยู่ในจิตวิญญาณของตัวแทนประชาชนอย่างไม่รู้สึกตัว ว่าเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องดูแลช่วยเหลือประชาชนด้วยความเต็มใจและเสมอต้นเสมอปลาย ดังนั้น เมื่อประชาชนมีเรื่องเดือดร้อน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเข้าไปคุยก่อนคนอื่น จะช่วยเหลือได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง คือต้องรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านเป็นหลัก ถ้าดีและเป็นประโยชน์ต้องรับมาดำเนินการ *"ชาวบ้านเขามีไอเดีย มีความคิดมาให้ ท่าน อบต.ต้องทำอย่างนี้ ซิ ผมว่าอย่างนี้ดีนะ เชื่อมตรงโน้นได้ ตรงนี้เข้ามาสะดวก ถนนเลียบทางตรงนี้ก็ใกล้และเกิดประโยชน์แก่หมู่บ้านอื่น ๆ ด้วย"*

วิธีการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงคล้ายกับการทำงานในทางการเมือง เพราะหลายเรื่องที่เป็นปัญหา เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสีย ทั้ง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทราบแต่ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา ต้องรอให้มีชาวบ้านมาร้องเรียนก่อนว่าได้รับความเดือดร้อนจึงจะส่งเจ้าหน้าที่ช่างขององค์การบริหารส่วนตำบลออกไปดูและตักเตือนว่า ก่อนที่จะปล่อยน้ำเสียต้องบำบัดก่อน เหมือนกับว่าหากคิดจะไปสั่งปิดโรงงานหรือห้ามประกอบการ ชาวบ้านที่ทำงานอยู่ในโรงงานก็จะได้รับความเดือดร้อน ทำให้ตนเองต้องเสียคะแนนสนับสนุน แต่ถ้ามีคนมาร้องเรียนเพราะได้รับความเดือดร้อน องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปแก้ปัญหาให้ก็จะได้คะแนนเสียงจากชาวบ้านที่เดือดร้อน

แต่ในขณะเดียวกัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ถูกสร้างให้ทำหน้าที่เหมือนกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อนทำ *"ผมเป็น อบต.สมัยแรก แหมถนนหนทางมันเป็นหลุมเป็นบ่อเยอะนะ เช้าตื่นมาผมไม่มีงานอะไรมาก ผมจะถือพลั่วไปแซะร่องน้ำ หลุมเล็ก ๆ นะ ผมมองว่า ถ้าเราไม่จัดการให้น้ำออกไปได้ วันหน้ามันต้องใหญ่แน่*

นอนเลย ก็เจาะทำคนเดียว คือไม่ได้เอาหน้าเอาตาใคร" ภาพความจริงที่ทับซ้อนกันของ 2 สถาบันจึงเริ่มปรากฏชัดขึ้นเรื่อย ๆ

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมองความเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่สูญเสียผลประโยชน์

นับได้ว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว และทำหน้าที่ตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐและสร้างความเจริญก้าวหน้าด้วยการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยมีทั้งการกระจายภารกิจและเงินงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นดำเนินการได้โดยตรง หากองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นก็จะมีความเข้มแข็งและมั่งคั่ง ฐานคิดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลายเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องทำงานให้เป็นที่พอใจของประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาเป็นหลัก ซึ่งเป็นคนละฐานคิดกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของรัฐ ทำงานรับใช้ภาคราชการเป็นหลัก

ความเป็นนักการเมืองของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของประชาชน ไม่สนใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแม้แต่อำเภอ จังหวัดที่จะเข้ามาควบคุมบงการหรือสั่งการให้ทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ และมองว่าปัจจุบันในพื้นที่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ตื่นตัวในการทำงาน โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ครบอายุ 60 ปี ซึ่งทั้งชาวบ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่า *"กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี่ ถามเลยว่าทำอะไร แล้วนี่จะอยู่ยัน 60 ปี เชียวนะ ไม่อยู่ดูแลทุกข์สุขประชาชน คลองเดิมรกร้างไปหมด ไม่มีสปิริทในการทำงาน"* เวลาชาวบ้านไปขอความช่วยเหลือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มักจะหาตัวไม่พบ เพราะมีองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่แทนแล้ว แต่ชาวบ้านจะไม่กล้าทะเลาะหรือขัดแย้งกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะกลัวจะเดือดร้อนในเรื่องการไปติดต่อราชการที่อำเภอ การทำทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ยอมเซ็นต์รับรองตัวบุคคลให้ หรือการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพยายามจะเข้ามายุ่งเกี่ยวและวุ่นวายกับองค์การบริหารส่วนตำบลมาก ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลมองว่าเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกำลังจะสูญเสียอำนาจที่เคยมีอยู่แต่เดิมไป ซึ่งหมายถึงการสูญเสียผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยได้รับ จึงต้องเข้าใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าเมื่อไม่ได้มีบทบาทในการบริหารงานพัฒนาพื้นที่แล้ว ก็จะคอยจ้องจับผิด คัดค้านการทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล *"เดี๋ยวนี้ชาวบ้านเขามักจะเน้นไปที่ อบต.เป็นส่วนใหญ่ ผู้ใหญ่บ้านรู้สึกว่าจะไม่ค่อยมีอำนาจเท่าไหร่แล้ว คือชาวบ้านจะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับผู้ใหญ่เยอะเหมือนเมื่อก่อน" "อบต.ทำหมดเลย ผู้ใหญ่นะไม่เคยเลย อบต.ออกหน้าตลอด ดูแลเต็มที่"*

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กลับมีความเข้มข้นจากการแข่งขันกันรุนแรง ต่างจากการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อน หรือแม้แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองก็ยังไปลงสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อไม่ได้รับเลือกตั้งแล้ว จึงจะมาสมัครเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใหม่ ทำให้มองเห็นถึงอำนาจและผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความชัดเจนเป็นจริงมากยิ่งขึ้น และมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นับวันจะเป็นอดีตไปแล้ว สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยรัฐเหล่านี้ ได้ทำให้ผู้นำชุมชนที่เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นตัวตนจริง ที่มีฐานะและตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ กฎหมาย สามารถใช้อำนาจในฐานะตำแหน่งนั้นได้อย่างถูกต้องและมีความชอบธรรม เช่นเดียวกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อนที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐเปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น จากเสียงสะท้อนของชาวบ้านในฐานะพลเมืองของรัฐ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เข้ามาควบคุมในแบบพึ่งพิง ที่ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถจะอยู่ได้ด้วยตัวเองและจากเสียงสะท้อนของผู้นำชุมชนในฐานะตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่รับใช้อำนาจรัฐที่ทำให้หมู่บ้าน ตำบลและประชาชน ต้องตกอยู่ในกำมือภายใต้อำนาจรัฐอย่างดิ้นไม่หลุด รัฐสามารถใช้อำนาจครอบงำประชาชนได้ทั้งใจและกาย อย่างไม่รู้สึกถึงการใช้อำนาจนั้น ซึ่งรัฐต้องใช้เทคนิควิทยาการผ่านภาคปฏิบัติการต่าง ๆ มากมายด้วยความแยบยล จึงจะสามารถควบคุมและครอบครองได้ทั้งผู้นำและประชาชนได้จนหมดสิ้น จนกระทั่งชุมชนผดุงรัฐมีสภาพอย่างที่เห็นมาตลอดซึ่งชาวบ้านไม่เคยต่อต้าน ขัดขืนการใช้อำนาจของรัฐเลย แม้แต่การเปลี่ยนแปลงชุมชนผดุงรัฐ ให้เป็นชุมชนปกครองตนเองภายใต้อำนาจการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งผู้นำชุมชนรูปแบบใหม่และประชาชนในท้องถิ่นก็ต่างตกเป็นไพร่พลภายใต้อำนาจของรัฐ ด้วยการทำให้เชื่อว่าตนเองเป็นเสรีชนที่มีอำนาจในการปกครองตนเองแล้ว เพราะนี่คืออำนาจของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 10
ว่าด้วยการเปิดพื้นที่ใหม่ให้ชุมชน

ชุดความจริงของยุคสมัย

จากผลการศึกษาวิจัยข้างต้น รัฐได้จัดการปกครองท้องถิ่นขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยไม่ได้จัดแบ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบอย่างที่นิยมและคุ้นเคยกัน แต่เป็นการแบ่งในรูปแบบของยุคสมัย (episteme) และโดยที่ยุคสมัย ผู้วิจัยหมายถึง ชุดของอุบัติการณ์ตามช่วงเวลาของประวัติศาสตร์ ซึ่งถูกจัดขึ้นตามทัศนะพื้นฐานในการมองโลกและวาทกรรม โดยแต่ละช่วงเวลาจะมีสถาบัน ความรู้ กฎ วินัย และกิจกรรม ซึ่งสอดคล้องหรือไปกันได้กับทัศนะพื้นฐาน ที่ถูกสร้างขึ้นมาในแต่ละช่วงเวลา ในแต่ละยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่น จึงมีชุดของอำนาจ ความรู้ อำนาจของกฎเกณฑ์ กติกาที่อยู่เบื้องหลังกำกับการสร้างความจริงทางการปกครองท้องถิ่น ที่ไม่ใช่เรื่องราวเดี่ยว ๆ ของความรู้หรือการมองดูยุคสมัยตามเงื่อนไขของกาลเวลา ยุคสมัยจึงบอกถึงความต่างของเวลา ที่มีการใช้อำนาจเพื่อการปกครองที่แตกต่างกันเพื่อตอบสนองเจตจำนงแห่งรัฐ ผ่านภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา ผู้เชี่ยวชาญและระบบความสัมพันธ์ เมื่ออุดมการณ์เปลี่ยนแปลงไป ชุดความรู้ ความจริง และกฎเกณฑ์ กติกาย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไป ที่ทำให้ยุคสมัยเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้นเมื่อผู้วิจัยนำเสนอถึงการปกครองท้องถิ่นไทยที่มี 3 ยุคสมัย ซึ่งหมายถึงว่าในแต่ละยุคสมัยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง แต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในบางส่วน แล้วบางส่วนยังคงธำรงไว้ ทำให้เกิดการทับซ้อนของยุคสมัยได้ เช่น เมื่อเจตจำนงของรัฐเปลี่ยนแปลงจากความต้องการเพียงแค่เก็บส่วยสาอากรจากไพร่ทาส มาเป็นความต้องการที่จะผนวกรวมสร้างความเป็นรัฐชาติขึ้นมา แม้ว่ายังคงมีการใช้อำนาจการปกครองของผู้ปกครองที่เอาเปรียบผู้อยู่ใต้การปกครองมาตลอดก็ตาม ถือได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากยุคสมัยไพร่ฟ้ามาเป็นยุคสมัยการสร้างรัฐชาติแล้ว กล่าวคือยุคสมัยรัฐชาติ การใช้อำนาจปกครองมีความหมายมากกว่าการไปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากผู้คนมาเป็นของรัฐหรือผู้ปกครอง แต่ต้องการสร้างความเป็นหนึ่งเดียว เพื่อที่จะไปต่อสู้กับชาติตะวันตก นี่คือการเปลี่ยนเจตจำนงที่ไม่เหมือนกับยุคสมัยไพร่ฟ้า แม้ว่าระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองจะยังคงเหมือนเดิม ซึ่งผู้วิจัยเรียกว่าเป็นยุคสมัยที่ต่างกัน

จากผลการศึกษาวิจัย จึงเห็นได้ว่า คำว่า "ยุคสมัย" ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอให้เห็นเป็น 3 ยุคสมัยหลัก ๆ ของการปกครองท้องถิ่น นั้น ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่บอกชัดเจนว่าเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปแล้ว

สิ่งต่าง ๆ ของอีกยุคสมัยหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยทั้งหมด แต่เป็นการแบ่งของผู้วิจัยที่จะดูถึงอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงของรัฐแล้ว ผู้วิจัยยังดูถึงส่วนทั้งหมดที่มากำหนดเป็นตัวระบบความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมด้วยกันเอง หรือผู้คนกับรัฐ/ผู้ปกครอง หรือตัวความรู้เพื่อการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมา สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวบ่งบอกว่าขณะนี้ยุคสมัยได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว นั่นก็คือ แม้ว่าตัวระบบความสัมพันธ์จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว และตัวเจตจำนงของรัฐหรือผู้ปกครอง อาจจะเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหมือนกัน แต่ว่าไม่มากนัก คือยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่ลักษณะของการใช้อำนาจการปกครองที่เอาเปรียบประชาชน ยังคงมีอยู่ เพียงแต่ว่าเปลี่ยนรูปแบบและเทคนิควิธีการไป โดยที่พลังผลักดันหรือตัวที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยนั้น ล้วนมีกระบวนการที่ทำให้ตัววาทกรรมของการปกครองท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ในยุคสมัยของการปกครองแบบไพร่ฟ้าและมูลนาย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากไพร่-ทาส ในรูปแบบใหม่ ให้เป็นกำลังการผลิตสินค้าเพื่อการค้าขายกับชาติตะวันตกในสมัยนั้น รวมทั้งการอยู่กันอย่างกระจัดกระจายของหัวเมืองต่าง ๆ รอบนอกเมืองหลวง ที่พร้อมจะเข้าไปอยู่ภายใต้อำนาจอื่นที่เข้มแข็งกว่ารัฐไทยได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะชาติตะวันตกที่มีอิทธิพลอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งการไม่มีเส้นพรมแดนของรัฐที่แน่นอนชัดเจน

กระบวนการสร้างให้เกิดวาทกรรมต้าน (counter discourse) วาทกรรมการปกครองหลักของรัฐเหล่านี้ ได้ส่งผลเป็นพลังผลักดันให้รัฐ/ผู้ปกครองที่ต้องการคงรักษาให้อยู่ในอำนาจได้ดังเดิม จำเป็นต้องสร้างวาทกรรมใหม่ทางการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อให้กลายเป็นวาทกรรมการปกครองหลักของยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว นั่นคือ ยุคสมัยของการสร้างความเป็นรัฐชาติที่ทันสมัยให้เกิดขึ้นหรือการเปลี่ยนเป็นยุคสมัยของการปกครองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น วาทกรรมที่ต้านวาทกรรมการปกครองหลักของยุคสมัยที่มุ่งเน้นเจตจำนงการสร้างความเข้มแข็งของรัฐราชการให้มีและใช้อำนาจนั้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เป็นวาทกรรมต้านที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวการทำหน้าที่ของรัฐราชการแบบเดิม ประชาชนมีความรู้ความสามารถ คือมีศักยภาพเพียงพอที่จะปกครองดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองให้พัฒนาและเจริญก้าวหน้าในมุมมองของตนเองได้ ประกอบกับรัฐหรือผู้ปกครองเองก็ไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณเพียงพอที่จะเข้าไปปกครองดูแลและสร้างความเจริญและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เพื่อต่อสู้แข่งขันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ได้ รวมทั้งวาทกรรมการปกครองหลักจากภายนอกในรูปแบบของความเป็นประชาธิปไตย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยที่มีต่อวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง

อย่างไรก็ตามความเป็นยุคสมัยใดสมัยหนึ่งก็ยังมิได้จบสิ้นอย่างฉับพลัน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย กล่าวคือ แม้ว่ายุคสมัยแห่งการปกครองแบบไพร่ฟ้าและมูลนาย ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นยุคสมัยของการสร้างรัฐชาติและต่อมาเป็นยุคสมัยของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน แล้วก็ตาม แต่ลักษณะของความเป็นไพร่ ที่ปรากฏในตัวประชาชนที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของเจ้าพ่อ ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ก็ยังมีให้เห็นอยู่ หรือแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากยุคสมัยรัฐชาติไปเป็นยุคสมัยแห่งการกระจายอำนาจ แต่อำนาจความเข้มแข็งของรัฐราชการก็หาได้หมดสิ้นไป เพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบเทคนิควิธีการ หรือลดระดับการใช้อำนาจบังคับควบคุมโดยตรง แต่เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามเข้ามาแทน

ดังนั้น การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใด ทั้งที่รัฐใช้อำนาจการปกครอง โดยสถาบัน และกำลังคนที่เป็นข้าราชการของรัฐเองเข้าไปปกครองประชาชน หรือการโอนอำนาจที่เรียกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปจัดการปกครองกันเองนั้น แท้จริงแล้ว รัฐก็ไม่ได้สูญเสียอำนาจการควบคุม กำกับดูแล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างประหยัดที่สุด แต่ได้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยการให้ท้องถิ่นดูแลกันเอง คือการใช้ท้องถิ่นให้มาเป็นฐานของอำนาจรัฐอีกแบบหนึ่ง เจตจำนงของรัฐยังไม่เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ การทำให้ประชาชนมาอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่ศูนย์กลางเหมือนเดิม ให้ประชาชนต้องมาสยบยอมต่ออำนาจรัฐ โดยกระบวนการมาสยบยอมต่ออำนาจที่ดีที่สุดคือ การครอบงำลงไปที่ร่างกายและจิตใจของประชาชน ที่ทำให้คนเชื่ออย่างสนิทใจและยินยอมปฏิบัติตาม จนเข้าใจว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งความแยบยลเหล่านี้ก็คือการกระทำด้วยการสร้างความรู้ให้มีอำนาจสนับสนุนรองรับอยู่เบื้องหลังการทำหน้าที่ของภาคปฏิบัติการในรูปของสถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ กฎเกณฑ์ กติกา และระบบความสัมพันธ์ ไปสร้างให้เกิดความจริง (truth) หรือระบอบความจริง (regime of truth)อย่างที่รัฐต้องการ

จากการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่นของรัฐหรือผู้ปกครอง ได้ก่อให้เกิดระบบความสัมพันธ์ซึ่งเป็นตัวกำหนดวิถีชีวิตของคน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นคนละชุดกันแต่ความจริงแล้วมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จนกลายเป็นระบอบความจริงที่มีขนบธรรมเนียมในการปฏิบัติของสิ่งที่ดำรงอยู่ในระหว่างบุคคลที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแน่นอนสิ่งที่ดำรงอยู่ของแต่ละคนนี้ย่อมไม่เหมือนกันระหว่างประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการที่ต่างก็ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อย่างดิ้นไม่หลุดภายในระบอบความจริงในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นนี้ ที่เป็นการตรึงให้วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นคงอยู่ได้ต่อไป ผู้คนต่าง ๆ ล้วนเป็นตัวแสดง/ผู้กระทำที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องตามแต่จะถูกกำหนด ด้วยอำนาจการครอบงำภายใต้ระบอบความจริงที่ถูกสร้างขึ้นอย่างที่ผู้คนไม่ตั้งคำถามหรือปฏิเสธการใช้อำนาจนั้น ผู้คนที่เป็นประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ย่อมจะ

ต้องถูกกำหนดให้เป็นชาวบ้านที่เป็นลูกบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และในขณะเดียวกันก็ถูกกำหนดให้เป็นพลเมืองของรัฐที่ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนที่ถูกแต่งตั้งให้มีฐานะและตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชนที่เป็นลูกบ้าน ในความเป็นหัวหน้าของราษฎรในตำบล หมู่บ้าน แต่เมื่อระบบความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไปที่ต้องมีกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น กลายเป็นผู้มีสิทธิและอำนาจในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ประชาชนที่ถูกเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานเพื่อการพัฒนาและให้การบริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นระบอบความจริงที่ถูกสร้างขึ้นมาทั้งสิ้นตามอำนาจของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมาหรือเกิดมีขึ้นและดำรงอยู่เพื่อประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชน แต่ล้วนเป็นไปตามเจตจำนงความต้องการของรัฐ/ผู้ปกครอง

ผลการศึกษาวิจัยนี้จึงได้เผยคลี่ให้เห็นถึงความแยบยลของการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมาข้างต้นเพื่อการครอบครองและครอบงำประชาชนอย่างดิ้นไม่หลุดจากหลุมพรางให้ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐอย่างไม่รู้สึกถึงการใช้อำนาจนั้น จึงไม่ใช่การใช้เทคนิควิธีการอย่างเป็นปกติและธรรมดา แต่เต็มไปด้วยความแยบยลอย่างที่ประชาชนทั่ว ๆ ไปนึกไม่ถึง เพราะล้วนซ่อนสิ่งที่แฝงไว้อยู่เบื้องหลังเสมอว่ารัฐต้องการให้เกิดสิ่งใดขึ้น ซึ่งผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เปิดเผยให้เห็นแล้วว่า รัฐต้องทำอะไรมากมายสารพัดถึงขนาดนี้ รัฐจึงจะสามารถคงอยู่ในอำนาจได้ต่อไปอย่างไม่ถูกท้าทายหรือต่อต้านขัดขืน

สิ่งที่รัฐหรือผู้ปกครองตอกย้ำกับประชาชนถึงอุดมการณ์สูงสุดที่ทุกคนมุ่งหวังร่วมกันเพื่อนำพาประเทศชาติและประชาชนไปสู่การมีชีวิตที่ดีกว่าและสุขสมบูรณ์ นั่นคือการใช้อำนาจครอบงำประชาชนและการครอบครองพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นให้เชื่อถือและยอมรับได้ การสร้างอุดมการณ์ ฐานคิดและความเชื่อ ที่มีเจตจำนงเพื่อการกดขี่กดทับไม่ให้ประชาชนสามารถต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐศูนย์กลางได้ เป็นการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ทำให้ประชาชนกลายเป็นเครื่องมือทางการปกครองของรัฐหรือผู้ปกครอง เกิดความหมายของการปกครองท้องถิ่น ที่สร้างให้เกิดความจริงขึ้นในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดจากโครงสร้างอำนาจที่คงอยู่ในขณะนั้นและสร้างให้เกิดการยอมรับ ซึ่งทำให้ผู้คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมต้องมามีความสัมพันธ์กับรัฐหรือคนอื่น ๆ ในลักษณะนั้น

รูปแบบการปกครองที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปกครองชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามตั้งแต่ยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย ยุคสมัยการสร้างรัฐชาติจนถึงยุคสมัยการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นเรื่องของการสร้างความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เรียกว่า “การปก

ครองท้องถิ่น" ขึ้นตลอดเวลา ที่เกิดเป็นเอกลักษณ์ คุณค่า ความรู้ ความจริง ฯลฯ ในรูปของวาทกรรมว่าด้วยเรื่องของการปกครองท้องถิ่น จากอุดมการณ์ในฐานะเจตจำนงแห่งรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการปกครองท้องถิ่นข้างต้น บ่งบอกได้ถึงจุดมุ่งหมายของผู้มีอำนาจที่สร้างอุดมการณ์ขึ้นมาอย่างลึกซึ้งแยบยล ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นเพียงเจตจำนงของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมและมักจะเป็นกลุ่มชนชั้นผู้ปกครอง ที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบนมาตลอดทุกยุคสมัย อุดมการณ์จึงอธิบายความเป็นยุคสมัยได้อย่างมีแบบแผนที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือ และบอกถึงเจตจำนงอันเป็นรากฐานของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

เมื่อรัฐหรือผู้ปกครองสามารถครอบงำประชาชนให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจได้แล้ว จะนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในรัฐที่ชักจูงให้ประชาชนเข้าผนึกกำลังกัน เพื่อก้าวไปสู่สังคมในฝันที่รัฐใช้เป็นเหตุผลอ้างถึงความเท่าเทียมกันและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งสิ่งที่แอบแฝงไว้อยู่เบื้องหลังคือการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการปกครอง การสร้างความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม เพื่อให้รัฐและผู้ปกครองสามารถคงอยู่ในอำนาจได้นานที่สุดอย่างไม่ถูกท้าทาย โดยผู้ที่ครอบครองความเป็นเจ้า จำเป็นต้องสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย สร้างระบบความสัมพันธ์ของคนในสังคมที่ปราศจากความขัดแย้ง โดยการขยายฐานของอำนาจและขีดความสามารถของระบบการปกครองออกไปให้มีผลกว้างขวางครอบคลุมในการสร้างกฎระเบียบ ที่ได้รับความร่วมมือจากตัวแสดงหลัก หรือตัวประกอบต่าง ๆ ที่อยู่ภายในระบบเดียวกันนั้น

การปกครองท้องถิ่นได้ถูกสร้างให้เป็นหลักการปกครองที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในยุคสมัยปัจจุบันว่า สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเหตุผลการทำงานเสริมหรือควบคู่กับรัฐบาลกลาง แต่เจตจำนงเบื้องหลังของการมีประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่น หรือศักยภาพการแข่งขันกันทำงานและให้บริการเกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นกลับเป็นผลดีต่อรัฐส่วนกลางด้วยในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ยิ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีความสามารถจัดหาบริการและแก้ไขปัญหาที่ตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้มากเท่าไร หรือยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยึดมั่นและบริหารงานตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยและความรู้การกระจายอำนาจด้วยโครงสร้างการจัดองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นได้มากเท่าไร ยิ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ช่วยในการบริหารประเทศโดยรวมได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะไม่ได้สร้างให้เกิดการสั่นคลอนอำนาจของศูนย์กลางแต่อย่างใด รัฐบาลกลางเพียงแค่ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบติดตาม โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา การสร้างสถาบันและผู้เชี่ยวชาญขึ้นมา และสร้างให้มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ โดยสภาท้องถิ่นที่มีต่อฝ่ายบริหารและ

การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกันเอง เท่ากับเป็นการสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็งแล้วจึงใช้ประโยชน์จากท้องถิ่นเพื่อมาเป็นฐานของอำนาจรัฐ

จากผลการศึกษาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าสถานการณ์ของอำนาจทางการเมืองการปกครอง ได้มีการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนมือกันครอบครองตลอดเวลา จากศูนย์กลางของอำนาจเดิมอยู่ที่สถาบันพระ-มหากษัตริย์ จนถึงยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 อำนาจจึงเคลื่อนมาอยู่ที่กลุ่มข้าราชการ-ทหาร หรืออำมาตยาธิปไตยของรัฐราชการ จากนั้นเมื่อกระแสแห่งความเป็นประชาธิปไตยเริ่มได้รับการเรียกร้องมากขึ้น ศูนย์กลางของอำนาจจึงเริ่มเคลื่อนออกจากกลุ่มข้าราชการ-ทหาร ไปที่นักธุรกิจและคนชั้นกลางทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัดที่เข้ามาสู่ศูนย์กลางของอำนาจโดยผ่านการเลือกตั้ง แล้วขยายตัวลงมาที่นักธุรกิจ-การเมือง นักธุรกิจทั่วไป คนชั้นกลางในเขตเมืองของต่างจังหวัด ลงมาจนถึงชุมชนท้องถิ่นและล่างที่สุดได้มาหยุดอยู่ที่บรรดากลุ่มผู้นำท้องถิ่น หัวคะแนนในชนบททั้งหลายคือ นักการเมืองท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้าน ที่ถูกสร้างให้มีฐานะ ตำแหน่งเป็นความจริงคือผู้ได้รับประโยชน์ แต่ก็ยังไปไม่ถึงประชาชนในระดับล่างอย่างแท้จริงมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เพราะการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมาจนถึงการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ถือได้ว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นถูกสร้างให้เกิดขึ้นเป็นความจริงแต่เพียงรูปแบบ ที่ได้ถูกทำให้เชื่อว่ามีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว แต่แท้จริงแล้วท้องถิ่นยังคงต้องขึ้นการควบคุมอยู่กับอำนาจของรัฐศูนย์กลาง กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจที่จะปกครองตนเองได้ แต่ถูกนำมาใช้อ้างตลอดเวลา เพราะในขณะที่รัฐสร้างความจริงว่าได้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองนั้น ก็ได้เกิดความจริงว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง จึงเป็นเหตุผลที่ชอบธรรมของข้ออ้างที่รัฐจะต้องเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแลท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องรูปแบบ โครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน จึงถูกกำหนดมาจากเบื้องบนหรือชนชั้นที่มีอำนาจทั้งสิ้นซึ่งทำให้เห็นได้ว่าที่ผ่านมานั้นรัฐไทยได้มุ่งเน้นอุดมการณ์ในฐานะที่เป็นเจตจำนงแห่งรัฐเพื่อการรวมอำนาจเข้าไว้ที่ส่วนกลางเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้เกิดขึ้นในรัฐ เพื่อการหาประโยชน์เอาจากประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

ดังนั้น ความหมายของคำว่า"รัฐ"จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีความแตกต่างกันได้ตลอดเวลา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงยุคสมัยหรือต่างช่วงเวลาภายในยุคสมัยเดียวกัน เช่น ภายในยุคสมัยการสร้างรัฐชาติในช่วงต้น คำว่ารัฐหรือผู้ปกครองหมายถึงบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น ซึ่งมีเพียงองค์พระมหากษัตริย์ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร์ ความหมายของรัฐหรือผู้ปกครองเปลี่ยนแปลงไปเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าใครคือผู้มีอำนาจและใช้

อำนาจการปกครองสูงสุดของรัฐในขณะนั้น ไปกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการปกครองส่วนกลางกับอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และกับผู้คนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองมากน้อยตามเจตจำนงของผู้มีอำนาจกำหนด ที่เริ่มจากระบบความสัมพันธ์ที่ปล่อยให้ผู้คนที่เป็นไพร่ทาสได้ต่างอยู่อาศัยกันไป รัฐหรือผู้ปกครองไม่ได้ใช้อำนาจของศูนย์กลางลงไปที่ท้องถิ่นมากนัก และเปลี่ยนมาเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ยิ่งเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ ในยุคสมัยต่อมาของรัฐหรือผู้ปกครองมีต่อประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองเจตจำนงของการได้ประโยชน์จากการเก็บผลผลิตส่วนเกินของประชาชนได้มากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองเพื่อการครอบงำผู้คนและพื้นที่ ก็ไม่ได้ราบรื่นสมบูรณ์เรียบร้อย ไม่เกิดการต่อต้านขัดขืน ทั้งในรูปของการใช้กำลังเข้าสู้รบกับอำนาจรัฐส่วนกลาง เช่น กบฏผีบุญในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือที่ออกมาในรูปของการรู้เท่าทันรัฐ ไม่เห็นชอบด้วยกับวิธีการในการใช้อำนาจปกครองของรัฐ หรือรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ แต่อาจจะไม่ชัดเจนถึงขนาดประกาศเป็นพื้นที่อิสระ เอกเทศที่ไม่ขึ้นต่ออำนาจรัฐใด ๆ ทั้งสิ้น เพียงแต่ปรากฏออกมาให้เห็นในลักษณะของชุมชนภูมิปัญญาท้องถิ่นของปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งเลือกที่จะกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนและชุมชนท้องถิ่นตรงนั้นได้ โดยไม่ได้คล้อยตามในสิ่งที่รัฐกำหนดทั้งหมดทุกอย่างเสมอไป

การที่รัฐบาลกลางในยุคสมัยปัจจุบันยินยอมกระจายอำนาจทั้งภารกิจและงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานได้ ก็เพียงการสร้างความจริงให้เกิดขึ้น เพื่อทำให้เชื่อว่าประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเองแล้ว แต่สิ่งที่อยู่เบื้องหลังคือการให้อำนาจอิสระได้ภายใต้กรอบกติกาที่กำหนดให้เท่านั้น และที่สำคัญคือเท่าที่ไม่ขัดแย้งหรือแข่งขันกับรัฐบาลกลาง ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสั่นคลอนความมั่นคงของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังคงมีหน้าที่เพียงการให้บริการสาธารณะ การรักษาความสะอาดของชุมชน ถนน ทางระบายน้ำ การจดทะเบียนและใบอนุญาต การดูแลสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น การศึกษา การอนามัยและการสาธารณสุข เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นการรับภาระแทนรัฐ สะท้อนเจตจำนงอันเป็นความต้องการแฝงอยู่เบื้องหลังที่บอกว่ารัฐไม่มีกำลังคนและงบประมาณเพียงพอที่จะลงไปควบคุมดูแลประชาชนได้ทุกพื้นที่ ดังนั้นการที่รัฐจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นได้กระทำภารกิจใดได้แค่ไหน และสิ่งที่จะติดตามมาคือการจะแบ่งให้ท้องถิ่นมีรายได้มาดำเนินการตามภารกิจเพียงใด ได้สร้างให้เกิดเป็นภาคปฏิบัติการในเรื่องรูปแบบของสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเรื่องกฎเกณฑ์ กติกาของท้องถิ่น การจัดตั้งสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสิ่งที่เรียกกันว่า "รัฐบาลกลาง กับ รัฐบาลท้องถิ่น" ในความหมายปัจจุบัน และแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่น-

ดิน จึงล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ หรือถูกสร้างขึ้นใหม่ตลอดเวลา ตามแต่เจตจำนงของผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น

ดังนั้น การที่รัฐในยุคสมัยปัจจุบันจะสามารถใช้ท้องถิ่นให้เป็นฐานของอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง ก็คือท้องถิ่นต้องมีความเข้มแข็ง จากการที่รัฐได้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรม โครงการต่าง ๆ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานควบคู่กันไปด้วยแล้ว และจากความรู้ความสามารถของผู้บริหารงานท้องถิ่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างให้ท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็ง ได้เท่าที่รัฐจะกระจายอำนาจและจัดสรรงบประมาณให้เท่านั้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่ารัฐที่มั่นคงเข้มแข็งต้องมาก่อน จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐจะสามารถกระจายอำนาจ ถ่ายโอนภารกิจ จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานการกระจายอำนาจหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เพราะเป้าหมายหลักอันเป็นเจตจำนงของรัฐที่สำคัญก็คือ ความเป็นรัฐศูนย์กลางต้องเข้มแข็ง หากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริหารงานพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่นเข้มแข็งได้ ก็ถือว่าเป็นผลดีของรัฐบาลกลางด้วย เพราะวาทกรรมหลักเพื่อการปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น เพื่อตอบสนองอุดมการณ์ในฐานะที่มีเจตจำนงของรัฐแอบแฝงอยู่ด้วยเสมอทุกยุคสมัย คือเพื่อให้รัฐสามารถใช้ท้องถิ่นให้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากประชาชนเข้าสู่รัฐได้ตลอดเวลา

การที่รัฐได้กระจายอำนาจ ถ่ายโอนภารกิจ และจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นกว่าในยุคสมัยที่ผ่านมา ก็เท่ากับรัฐได้ไปสร้างความจริงให้ประจักษ์แก่การรับรู้ของประชาชนแล้วว่า นี่คือการกระจายอำนาจ แต่จะเป็นไปตามนั้นทั้งหมดหรือไม่ หรือเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐสามารถที่จะยังคงความเป็นรัฐที่เข้มแข็งอยู่ได้ดังเดิมหรือไม่ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่รัฐเป็นหลัก ไม่ใช่อยู่ที่ประชาชนหรือท้องถิ่น ตามที่พยายามกล่าวอ้างกันของยุคสมัยการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นนี้ กล่าวคือรัฐเลือกที่จะสร้างและเลือกที่จะหยิบมาใช้เฉพาะภาคปฏิบัติการที่สามารถตอบสนองต่อเจตจำนงของรัฐเท่านั้น แต่วาทกรรมรองที่เป็นของท้องถิ่นหรือของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง ด้วยการถ่ายโอนภารกิจและมีการจัดสรรงบประมาณที่พอเพียงควบคู่กันไปด้วย โดยการมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่มีศักยภาพที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์อันเป็นเจตจำนงของท้องถิ่นหรือของประชาชนในท้องถิ่นตนเองเป็นหลักด้วย ไม่ใช่เพื่อการตอบสนองของอุดมการณ์อันเป็นเจตจำนง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลักเพียงด้านเดียวอย่างที่ผ่านมา

การปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบันในยุคสมัยของการกระจายอำนาจ จึงไม่ใช่เพียงการกระจายอำนาจที่ไม่เพียงพอ หรือการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จริงจัง รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับภารกิจและความรับผิดชอบที่ได้รับ และปัญหาความต้องการของท้องถิ่นแล้ว รัฐยังต้องสร้างการกระจายอำนาจในรูปแบบของการกระจายอำนาจการตรวจสอบ และการกำกับดูแลให้แก่ภาคประชาชน ประชาคม กลุ่มองค์กรอิสระในท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น จากการพิทักษ์และหวงแหนอำนาจในการปกครองตนเองนี้ ที่ไม่ใช่เพียงแค่อำนาจในการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจบกันเท่านั้น เพราะแท้จริงแล้วอำนาจและความรับผิดชอบของประชาชนมีมากกว่านั้น เพียงแต่ไม่ได้ถูกเลือกหยิบมาใช้เป็นภาคปฏิบัติของรัฐอย่างจริงจัง ผลที่เป็นความจริงในทางปฏิบัติจึงยังไม่เกิดขึ้น

ผลการศึกษาวิจัยนี้ได้เผยให้เห็นถึงอำนาจแห่งอุดมการณ์ของวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อให้ผู้คนและชุมชนได้หลุดพ้นจากการครอบงำของอำนาจแห่งความรู้ที่อยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการควบคุมด้วยเทคนิควิธีการสารพัดที่อ้างอำนาจของประชาชนการกระจายอำนาจ การสถาปนาสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกระเบียบกฎหมายการกระจายอำนาจ เพื่อทำให้ประชาชนเชื่อว่ามีอำนาจสามารถปกครองตนเองได้ มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการควบคุมขององค์กรอิสระ สิ่งเหล่านี้ผู้วิจัยได้เผยให้เห็นแล้วว่าเป็นอำนาจของประชาชนที่แท้จริงใช่หรือไม่ เพราะความจริงแล้วก็คือการควบคุมของอำนาจรัฐในรูปแบบใหม่ ที่มีการปรับปรุงรูปแบบและบทบาทหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมประชาชนได้อย่างแยบยลมากยิ่งขึ้น

การเปิดพื้นที่ใหม่ให้ชุมชน

การศึกษาวิจัยนี้ จึงชี้ให้เห็นถึงชุดความจริงที่รัฐหรือผู้ปกครองจัดกระทำขึ้น เพื่อการควบคุมประชาชนในทุกพื้นที่ แต่หากมองในอีกมิติหนึ่งที่เห็นว่าประชาชนมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพ จึงควรที่จะเปิดพื้นที่ใหม่ให้โอกาสกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีเสรีในรูปแบบการปกครองอย่างอื่นที่หลากหลายขึ้น สร้างความแตกต่างกันระหว่างการให้อำนาจของรัฐที่มีต่อท้องถิ่น กับการทิ้งหรือผลักภาระความรับผิดชอบของรัฐไปให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทน หากการกระจายอำนาจของรัฐเป็นเพียงแค่การให้อำนาจท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ เรื่องถนนหนทาง ความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและบ้านเรือน คงไม่เพียงพอที่จะเรียกได้ว่ามีการกระจายอำนาจแล้ว เพราะประชาชนและ

ท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการมากกว่านั้น รวมทั้งคนในท้องถิ่นเองก็มีศักยภาพ มีความรู้ ความสามารถที่จะดำเนินการได้มากกว่านั้น หากรัฐไม่ได้มีเพียงมิติแห่งเจตจำนงเพียงเพื่อประโยชน์ของรัฐด้านเดียว แต่ในเจตจำนงของรัฐนั้นยังมีมิติเพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นที่เท่าเทียมกันด้วย

ปัจจุบันรัฐประสบความสำเร็จในการสร้างความจริง หรือระบอบความจริงของการปกครองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจจนทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเชื่อและยอมรับแล้วว่า ประชาชนมีอำนาจที่จะปกครองตนเองได้แล้ว โดยมีสิทธิ์ในการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้ามาบริหารท้องถิ่นของตนเอง แต่รัฐเลือกที่จะสร้างความจริงชุดเดียวขึ้นมา คือการสถาปนาสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง แต่ความจริงที่รัฐควรสร้างอีกชุดหนึ่งคือ หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่ต้องมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การที่ทั้งตัวนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนจะได้รับการปลูกฝังความรู้และความเข้าใจในทางการเมืองท้องถิ่น ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และได้พัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองนั้น ประชาชนยังต้องได้รับการฝึกหัดเรียนรู้ แนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ หรือจากชุมชนอื่น ๆ ด้วย มิใช่เพียงการมุ่งพัฒนาตามกันหรือเลียนแบบแต่เพียงด้านเศรษฐกิจ หรือการก่อสร้างถาวรวัตถุ โครงสร้างพื้นฐานด้านเดียว เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ที่จะได้รับตอบแทน โดยไม่ได้คำนึงถึงมิติทางด้านสังคม การศึกษา การกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือด้านอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาความต้องการของชุมชนตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้นการสร้างภาคปฏิบัติการให้ทำหน้าที่ เพื่อการพัฒนาคุณภาพของคนโดยการให้การศึกษา จึงมีความสำคัญทัดเทียมกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป อันเป็นการยกฐานะประชาชนขึ้นเป็นพลเมืองของรัฐ มิใช่การเป็นเพียงไพร่ฟ้าที่คอยรับคำสั่งของรัฐอย่างแต่ก่อน เพื่อการที่คนและชุมชนจะมีสิทธิ์ในการดูแลชีวิตของตนเองในปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานเรื่องทรัพยากรและชีวิตความเป็นอยู่ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงต้องเริ่มต้นจากมิติการพัฒนาคนให้มีคุณภาพในทุก ๆ ด้านก่อน โดยการให้การศึกษาในทุกรูปแบบ การสถาปนาสถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกระแสโดยคนส่วนน้อยข้างบนเป็นผู้กำหนด ในขณะที่คนส่วนใหญ่ยังไม่เห็นถึงความสำคัญ จึงกลายเป็นวาทกรรมที่ครอบงำคนส่วนใหญ่เหมือนเช่นที่ผ่านมา โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ไม่ใช่คนส่วนใหญ่ แต่กลายเป็นคนส่วนน้อยที่มีอำนาจเหนือกว่าคนอื่นในชุมชนท้องถิ่น

ความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่แม้ว่าจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับตามกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวของรัฐไทย แต่ชุมชนก็สามารถที่จะมีเรื่องเฉพาะของชุมชนเอง ที่แสวงหาจุดยืน หรือเปิดพื้นที่ของตนเองได้ เช่น การดูแลรักษาป่าของชุมชน การกำหนดในด้านเศรษฐกิจของชุมชนในเรื่องการมี

อาชีพที่เป็นอิสระของตนเอง นี่คือภาวะของการที่ชุมชนไม่จำเป็นต้องยินยอมจำนนต่ออำนาจรัฐในทุกเรื่องเสมอไป และมีปรากฏให้เห็นอยู่ เพราะทุกชุมชนไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบและลักษณะที่เหมือนกันทั้งหมดแนวทางเดียว แต่เป็นชุมชนที่มีทางเลือกสร้างให้เกิดลักษณะใหม่ของระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนกลางและอำนาจของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐในทุกเรื่อง แม้แต่ชะตากรรมชีวิตของประชาชนเองหรือวิถีความเป็นชุมชนท้องถิ่นของตนเอง และเมื่อประชาชนสามารถที่จะรู้เท่าทันถึงการใช้อำนาจเพื่อการครอบงำหรือปกครองของรัฐแล้ว ประชาชนก็ต้องกระทำต่อรัฐในลักษณะที่มีความแยบยลด้วยเช่นกัน นั่นคือมีกระบวนการในลักษณะเดียวกันกับที่รัฐกระทำต่อตน แทนที่จะปล่อยให้รัฐแสดงเจตจำนงของรัฐหรือทำให้เจตจำนงของรัฐนั้นเป็นจริง โดยผ่านการใช้อำนาจของประชาชนและชุมชน ผ่านการสร้างความรู้ กฎเกณฑ์ กติกาและสถาบันเพื่อการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นจึงต้องมีกระบวนการที่จะสร้างความรู้ของตนขึ้นมาเอง ภายใต้เจตจำนงที่ตนเองมองแล้วว่าอะไรเป็นสิ่งที่ประชาชน/ชุมชนท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องการ เพราะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง นั่นคือการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นของประชาชนหรือวาทกรรมการปกครองตนเองขึ้นมาควบคู่กับวาทกรรมการปกครองของรัฐด้วยในขณะดียวกัน

ดังนั้น การฝากความหวังของชาติบ้านเมืองไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลักการแล้วเป็นเรื่องที่ดีและถูกต้อง แต่สิ่งสำคัญคือ ต้องคำนึงถึงสภาพความจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ว่าได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ แล้วแค่ไหน จากข้อจำกัดข้างต้น โดยเฉพาะที่สำคัญคือ ตัวประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกสร้างให้มีศักดิ์ศรีและคุณภาพเพียงพอที่จะรับภาระหน้าที่ที่มอบให้โดยเฉพาะการใช้อำนาจเพื่อการปกครองตนเองหรือเพียงพอที่จะเรียนรู้เพื่อการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปในอนาคตหรือไม่ หากไม่ได้มีการคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ ความหวังที่จะให้การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์แห่งการสร้างสรรค์ศักยภาพของคนในชาติคงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะจากการที่รัฐศูนย์กลางเป็นผู้มีอำนาจและเข้าไปเลือกที่จะกำหนดสิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นมาตลอด ทำให้ประชาชนเคยชินกับการไม่รู้จักแก้ไขปัญหาของตนเอง แต่กลับต้องพึ่งพิงภายนอกมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐจึงต้องมีเจตจำนงที่จะปล่อยให้ประชาชนได้ปกครองกันเองให้มากที่สุด โดยปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการปกครองที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดความเป็นท้องถิ่น เพราะนอกจากรัฐจะไม่ส่งเสริมความเป็นชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งแล้ว แต่กลับทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอลง ในขณะที่รัฐสร้างตัวเองให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ทุกยุคสมัยด้วยรูปแบบ เทคนิควิธีการและกลไกเครื่องมือต่าง ๆ นานา

แต่การที่รัฐจะเข้มแข็งได้ด้วยการมีเพียงกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ เป็นหลักประกันนั้นไม่ใช่ความยั่งยืน เพราะความเข้มแข็งของรัฐที่แท้จริงคือการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

ท้องถิ่น นั้นคือการสร้างการเรียนรู้ให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้รัฐนั้นเข้มแข็งได้อย่างแท้จริงมากกว่าการอ้างความเป็นชาติ เพื่อมาทำลายอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น เท่ากับเป็นการทำลายผลประโยชน์ความเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับล่างที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น อำนาจของประชาชนที่จะปกครองชุมชนท้องถิ่นของตนเองจึงไม่ได้จำกัดอยู่แค่การรับรองโดยรัฐ หรือโดยกฎหมายกำหนด แต่ขึ้นอยู่กับว่าเมื่อประชาชนมีความต้องการอย่างไรแล้วสามารถที่จะจัดการกับการมีชีวิตอยู่ของตนเองได้ แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ การทำให้ท้องถิ่นต้องตกอยู่ภายใต้วาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่อ้างว่ามีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ออกมารองรับ แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงการสร้างความจริงเพียงด้านเดียวด้วยการจัดโครงสร้างการกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ทำให้ทุกคนคิดและเชื่อว่าได้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นขึ้นแล้ว เพราะแท้จริงการกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่ต้องกระจายให้กับกลุ่มองค์กรอื่น ๆ ในชุมชนท้องถิ่นเป็นการเปิดพื้นที่ส่วนอื่นของชุมชนท้องถิ่นพร้อมไปด้วยในขณะเดียวกัน เป็นการกระจายอำนาจการตรวจสอบให้กับประชาชนหรือองค์กรประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จึงจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นองค์กรที่รองรับการกระจายอำนาจทั้งหมด แทนการมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของหน่วยงานราชการส่วนกลางเมื่อก่อนนั้น ซึ่งอำนาจนั้นก็ยังไปไม่ถึงประชาชนเหมือนเดิมอยู่ดี

ดังนั้นประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่เจตจำนงของรัฐที่ต้องมีความจริงใจในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและกระจายการตรวจสอบทั้งจากภาครัฐ องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งกระจายหน้าที่และสำนึกความรับผิดชอบของภาคประชาชนที่มีต่อท้องถิ่น ขณะนี้เมื่อภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อมหรือมีความเข้มแข็งเพียงพอรัฐก็ต้องสร้าง หรือโดยการให้ภาครัฐและองค์กรอิสระที่มีความพร้อมทั้งบุคลากรและความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามกำกับดูแลก่อน เพราะจุดชี้ขาดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง หรือการถ่ายโอนงาน เงินและคน ให้แก่ท้องถิ่นแล้วจบ ซึ่งจะไม่มีความแตกต่างกับเมื่อก่อน แต่สุดท้ายคือผลประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนในท้องถิ่นส่วนรวม

จากข้อความคิดข้างต้น ผู้วิจัยมิได้คาดหวังว่าจะให้รัฐหรือผู้ปกครองยอมปล่อยอำนาจให้กับประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเป็นไปไม่ได้และไม่มีวันเกิดขึ้นด้วย เนื่องด้วยเป็นธรรมชาติของรัฐอยู่แล้วที่จะใช้อำนาจในลักษณะนั้น จึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะเสนอให้รัฐต้องทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ แต่สิ่งที่ผู้วิจัยมุ่งหวังมากกว่านั้น คือการทำให้ประชาชนของชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นมนุษย์มีศักดิ์ศรี ที่จะอยู่ใน

สังคมอย่างรู้เท่าทันต่อการถูกครอบงำและควบคุม ประชาชนย่อมมีความปรารถนาในอันที่จะทำอะไรที่ตนเองต้องการ แต่การจะทำอะไรตรงนั้นได้ ประชาชนต้องรู้ว่าเมื่อทำแล้วตนเองและชุมชนจะได้อะไร รวมทั้งหากการกระทำนั้นนำไปสู่สิ่งซึ่งผิดต่อกฎศีลธรรม ความไม่ดีงาม หรือความไม่สงบเรียบร้อยของชุมชนสังคมอย่างไร ผู้วิจัยคิดว่าน่าจะเป็นบทสรุปให้กับชุมชนที่จะเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองตามแบบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเสมอไป หากชุมชนสามารถที่จะรวมกลุ่มกัน หรือทำอะไรเพื่อเป็นทางเลือกของการที่จะอยู่ร่วมกันเพื่อเปิดพื้นที่ใหม่ของชุมชน ภายใต้วัฒนธรรม ประเพณี ศักดิ์ศรีของชุมชนและสิทธิชุมชน ที่จะทำอะไรนอกเหนือจากที่รัฐกำหนดได้ เพราะที่ผ่านมานั้นอำนาจรัฐได้ผูกมัดความเป็นประชาชนและชุมชนมาตลอด ประชาชนจะยอมให้รัฐใช้อำนาจเช่นนั้นตลอดไปหรือ เพราะประชาชนต่างล้วนมีเจตนารมย์ มีความปรารถนา และมีความต้องการในฐานะที่เป็นมนุษย์ไม่ใช่หรือ ทำไมประชาชนจึงไม่เลือกที่จะไม่ให้รัฐเข้ามาจำกัดความเป็นมนุษย์ของตนเอง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

"ข้าราชการ" (2546, 5 ธันวาคม). หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน.หน้า 20.

กมล ทองธรรมชาติ และไพบูลย์ ช่างเรียน.(2533). ***การปกครองท้องถิ่นไทย***. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.(2542). ***พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระผู้อยู่ในหัวใจนักปกครอง.*** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2539). ***กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล.*** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กระทรวงมหาดไทย. (2535). ***100 ปีมหาดไทย***. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบการสถาปนา 100 ปี 1 เมษายน 2535 . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์.

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. ***ร.5 ม.2.11*** พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ.

เกษม ศิริสัมพันธ์ และนิออน สนิทวงศ์. (2518). ***แนวพระราชดำริในทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.*** ใน ประวัติศาสตร์การเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกษียร เตชะพีระ. (2547,23 มกราคม). ***การปกครองในระบอบเครื่องมือฯ***. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน . หน้า 6.

กัลย์ อิศรเสนา ณ อยุธยา. (2540). (หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ). ***พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไข การปกครองแผ่นดิน.*** กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

เครก เจ. เรย์โนลด์. (2522). ***ประวัติศาสตร์สังคมคืออะไร***. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา.

จรรยาวิเศษ, ขุน และทองหล่อ บุณยนิตย์. (2478). ***คำอธิบายการเทศบาล***. พระนคร : โรงพิมพ์ดำรงธรรม.

จรัส สุวรรณมาลา. (2538). ***ปฏิรูประบบการคลังไทย : การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.*** กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

จรูญ ปานบุญ. (2539, 31 กรกฎาคม) . ***ผู้นำองค์การพัฒนาเอกชนจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่.***

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2506). ***สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย.*** พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จันทนี เจริญศรี . (2544) . ***โพสต์โมเดิร์น กับสังคมวิทยา*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา .

เจมส์ ซี สกอตต์. (2543). ***การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.*** ใน ระบบอุปถัมภ์ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และประนุช ทรัพยสาร.(2525). ***อุดมการขบถผู้มีบุญอีสาน***. กรุงเทพฯ : (ม.ป.พ.).

ชลธิชา สัตยาวัฒนา . (2546). ***พลวัตสิทธิชุมชน : กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา*** . กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

ชัช กิจธรรม. (2529). ***ประชาธิปไตยและสังคมนิยม : วิวัฒนาการของเอกภาพแห่งหลักการมนุษยนิยม*** .ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชัยอนันต์ สมุทวนิช . (2541). ***100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการไทย ; วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.*** (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

———. (2541) .***รัฐ*** .(พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2538) ***ประวัติการเมืองไทย***. กรุงเทพฯ : บริษัทสามัคคีสาร (ดอกหญ้า) จำกัด (มหาชน).

ชาตรี เพ็ญศรี . (2543). ***วาทกรรมการพัฒนาของรัฐไทย พ.ศ. 2504-2539*** . วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ไชย ณ พล. (2539.) ***การสร้างประเทศไทย สู่มหาอำนาจ***. กรุงเทพฯ : TAI.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2540). ***รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี : หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา .

——— (2540***). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ : บทสำรวจพัฒนาการ สถานภาพและนัยะเชิงความคิด/ทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย*** . กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

——— (2542). ***วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์และ ความเป็นอื่น*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา .

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *"โลกาภิวัตน์ เอกลักษณ์ ความรุนแรง"*.ใน วารสารธรรมศาสตร์ 25 : 3 (กันยายน-ธันวาคม 2542)

_____ . (2543) .***วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์และ ความเป็นอื่น*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา.

_____. (2545). ***สัญวิทยา โครงสร้างนิยม หลังโครงสร้างนิยมกับการศึกษารัฐศาสตร์*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา .

ณฐพงศ์ จิตรนิรัตน์ . (2544) .***ชุมชนศึกษา : การศึกษาชุมชนในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modernism) "ชุมชนทำให้ความโดดเดี่ยวอ้างว้างมลายหายไป"***. สงขลา : มหาวิทยาลัยทักษิณ .

ดำรงราชานุภาพ, กรมพระยา, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. (2537) .***เทศาภิบาล.*** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คลังวิทยา.

_____.(2502). ***ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ*** . กรุงเทพฯ .

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2546) .***ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ประเมินความพัฒนาการของท้องถิ่นและมุมมองสำหรับการวิจัยใหม่***. บทความเสนอในการประชุมวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15 ธันวาคม 2546.

เตช บุนนาค . (2532). ***การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435 – 2458*** . ภรณี กาญจนัษฐิติ(ผู้แปล) .กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์ และอมร รักษาสัตย์. (2544). ***การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยและการกระจายอำนาจ.*** ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. อมร รักษาสัตย์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : วี.เจ.พริ้นติ้ง.

ทักษิณ ชินวัตร. ***นายกฯ ทักษิณ คุยกับประชาชน.*** สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 31 มกราคม 2547. 08.00-09.00 น.

_____.***บรรยายพิเศษในการสัมมนาประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี 2547.*** 28 มกราคม 2547.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2543). ***ประชาธิปไตยโดยตรงสู้ทรราชรัฐสภา***. กรุงเทพฯ : โครงการวิถีทรรศน์.

ธงชัย วินิจจะกุล . (2534) .***วิธีการศึกษาประวัติศาสตร์แบบวงศาวิทยา (genealogy)*** . รายงานโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

_____ . (2530). ***" ประวัติศาสตร์การสร้าง "ตัวตน"*** .ในอยู่เมืองไทย รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแด่ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี .

บรรณาธิการโดย สมบัติ จันทรวงศ์ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ , กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2533). ***ระบบทาสและอำนาจการเมืองในประวัติศาสตร์สังคมไทย.*** ในไทยคดีศึกษา : รวมบทความทางวิชาการเพื่อแสดงมุทิตาจิต อาจารย์พันเอกหญิง คุณนิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง กรุ๊พจำกัด.

ธเนศ วงศ์ยานนาวา .(2528). ***"อ่านงานฟูโก"*** .วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 14(3) .

_____. (2539) ***"ว่าด้วยการปกครอง (On Governmentality)"*** .วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และอดิศร หมวกพิมาย. (2546). ***สิทธิมนุษยชนในประวัติศาสตร์ความคิดของสังคมไทย.*** ใน สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล. เสน่ห์ จามริก บรรณาธิการ.กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

ธเนศวร์ เจริญเมือง .(2537). ***"การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น"*** . ใน จะกระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย. สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____(2542) . ***100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540.*** (ฉบับแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธิดา สาระยา.(2540). ***บ้านเมืองและประเทศในสายพระเนตร.*** กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ . (2540). ***การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*** . (พิมพ์ครั้งที่สอง) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ อมรินทร์วิชาการ.

_____. ***ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย*** . วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน พ.ศ. 2542.

_____. (2542). ***การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย :ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย*** . สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____ . ***การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย : วิเคราะห์โครงสร้างภายนอกและปัญหาแวดล้อมบางประการ*** . วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม พ.ศ.2542.

นภาภรณ์ หะวานนท์. (2540). ***เอกสารคำสอนวิชาสังคมวิทยาสำหรับการพัฒนาประเทศ (พฒ 710)*** . กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

_____.(2543) . ***"วิธีวิทยาในการศึกษาปรากฏการณ์ความเข้มแข็งของชุมชน."*** เอกสารประกอบการสัมมนาองค์ความรู้ในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน : จากปรากฏการณ์สู่ทฤษฎีฐานราก . กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร .

_____. (2544) .***วาทกรรม*** . เอกสารคำสอนสาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ . กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร , (ถ่ายเอกสาร)

_____. (2544). ***แม่ของบ้าน*** . อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นางผาสุก ทองเสวต เป็นกรณีพิเศษ ณ เมรุวัดโสมนัสวิหาร กรุงเทพมหานคร วันเสาร์ที่ 17 กรกฎาคม.

_____. ***ญาณวิทยาใหม่ในการสร้างความรู้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม.*** เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการวันสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วันพุธที่ 19 พฤศจิกายน 2546.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ .(2538). ***ชาติไทย เมืองไทย แบบเรียน และอนุสาวรีย์ : ว่าด้วยวัฒนธรรม รัฐ และรูปการจิตสำนึก*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

_____. (2543).***นานาทัศนะต่อกระบวนการกระจายอำนาจสู่ประชาชน*** . เอกสารวิชาการชุด "การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ" ฉบับที่ 4 สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข .

_____ .(2543). ***ประชาธิปไตยโดยตรงสู้ทรราชรัฐสภา*** . กรุงเทพฯ : โครงการวิถีทรรศน์ ,

_____.(2547,9 กุมภาพันธ์). ***กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.*** หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน.

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. (2541). ***การเมืองวัฒนธรรมเรื่องการสร้างความหมายของประชาธิปไตย.*** วิทยานิพนธ์หลักสูตร รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

บุญมี แท่นแก้ว . (2543). ***ญาณวิทยา (ทฤษฎีความรู้)*** . กรุงเทพฯ : โอ. เอส. พริ้นติ้งเฮ้าส์.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2538) ***มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475- 2538.*** กรุงเทพฯ : โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พฤศจิกายน 2538.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). ***การปกครองท้องถิ่น.*** โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523) .***การปกครองท้องถิ่นไทย***. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

ปิยนาถ บุนนาค. (2533).***การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-2453)*** .วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง. บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีดี พนมยงค์. (2531) .***ความเป็นอนิจจังของสังคม***. กรุงเทพฯ : วารสารหมอความยุติธรรม.

_____ . (2526 ก). ***คำอธิบายกฎหมายปกครอง จากการประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน.*** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2526 ข). ***พิเคราะห์ศัพท์ "สังคม" "มนุษย์สังคม" "ชาติ" "ประชาชาติ" "ปิตุภูมิ" "มาตุภูมิ" "รัฐ".*** จาก ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย.

_____.(2518). ***ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ*** . จากรวมบทความบางเรื่องของ นายปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและการร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิม์สันติธรรม.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2536). ***บทบาทชนชั้นกลางในเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยเอเชียนิกส์และไทย : ข้อสังเกตเบื้องต้น***. ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย. สังศิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____ . และคริสเบเกอร์. .(2539). ***เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ***. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรัสวิน.

พูนพิศมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้า. (2546) ***ชาติ ศาสน์ กษัตริย์***. ใน หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพพลตรี หม่อมราชวงศ์ สังขดิศ ดิศกุล.

โกคิน พลกุล และคณะ.(2538). ***แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น***. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย.

มารค ตามไท.(2543). ***การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.*** ใน วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.

ยศ สันตสมบัติ . (2539) .***จินตนาการ สู่ปี 2000 : นวกรรมเชิงกระบวนทัศน์ด้านไทยศึกษา?*** . ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ . กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ยุทธนา วรุณปิติกุล และสุพิตา เริงจิต. (2542). ***สำนึกพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาสังคม.*** กรุงเทพฯ : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2544). ***คู่มือการเมืองไทย.*** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

โรแนล แอล แครนนิช เขียน สิทธิชัย ลิ้มเลิศเจริญวนิช ถอดความเรียบเรียง. (2535). ***การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย.*** ใน การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทรรศนะนักวิชาการตะวันตก. สุกิจ เจริญรัตนกุล บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ลิขิต ธีรเวคิน . (2533). ***การเมืองการปกครองไทย*** . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____ . (2544). ***นรนิติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กิรตยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น*** .นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วชิรญาณวโรรส, กรมพระยา, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า.(2504).***ระยะทางสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ เสด็จตรวจการคณะสงฆ์ ฝ่ายเหนือ พ.ศ.2457.*** กรุงเทพมหานคร : คุรุสภา.

วรุณยุพา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ท่านผู้หญิง และ น.ส.ศิรินันท์ บุญศิริ. (2545). ***พระประวัติและพระกรณียกิจ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.*** เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการ โครงการดำรงราชานุภาพศึกษา ครั้งที่ 2 วันดำรงราชานุภาพ 1 ธันวาคม 2545. มูลนิธิสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และหม่อมเจ้าจงจิตรถนอม ดิศกุล พระธิดาในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี.

วัลย์วิภา จรูญโรจย์,หม่อมหลวง.(2515) .***สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จ พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.*** วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี แผนกประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2515.

วรศักดิ์ มหัทธโนบล และคณะ. (2546). ***เอเชียวิถีกับสิทธิมนุษยชนไทย บนรากฐานวัฒนธรรม.*** ใน สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล. เสน่ห์ จามริก บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

วอลเดน เบลโล และคณะ . (2543).***โศกนาฏกรรมสยาม : การพัฒนาและการแตกสลายของสังคมไทยสมัยใหม่.*** (พิมพ์ครั้งที่ 4) . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว .

วิทย์ วิศทเวทย์. (2526).***ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475***. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พันนี่ พับบลิชชิ่ง.

_____.(2544). ***ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475***. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิบูลย์ เข็มเฉลิม. (2543).***นานาทัศนะต่อกระบวนการกระจายอำนาจสู่ประชาชน***. เอกสารวิชาการ ชุด "การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ" ฉบับที่ 4 สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). ***การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย***. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

วีระ สมบูรณ์ . (2541). ***ความไม่รู้ไร้พรมแดน*** . กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง .

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2542). ***จักรกลการเมืองในอเมริกา : บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นไทย***.รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (2542) . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภชัย เจริญวงศ์ . (2544). ***ถอดรหัสการพัฒนา*** . อรัญญา ศิริผล และสุรสม กฤษณะจูฑะ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาการเมือง .

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล . (2545) .***การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*** . กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล . (2533)***.' รัฐไทยในกฎหมายตราสามดวง'*** . สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.).กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย เอกสาร สวช. .

_____. (2537). ***พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตรทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย*** . ใน วิพากษ์สังคมไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน) .

_____.(2546,26 มิถุนายน). ***คุยกันมาก ๆ คุยกันดี ๆ ในชั่ว ๆ ดี ๆ*** . หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน.

_____. (2537). ***วิพากษ์สังคมไทย*** . กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และโครงการวิชาการสำนักพิมพ์อมรินทร์.

เสน่ห์ จามริก. (2546***). สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล***. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

_____. (2540). ***การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*** .(พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำรา

สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์.

เสน่ห์ จามริก. (2537).***สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา*** . กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

เสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ. (2536). ***ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา.*** กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. (2540) .***ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล***. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

สมเกียรติ วันทะนะ .(2531). ***"สัจจะ กับ อำนาจ" (แปลบทสัมภาษณ์ มิเชล ฟูโก)*** . เศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (4 ธันวาคม 2531).

_____. (2544).***อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย*** . กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .

สมบัติ จันทรวงศ์. (2536). ***เลือกตั้งวิกฤต ปัญหาและทางออก***. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย. (2541).***วิสัยทัศน์ประเทศไทยด้านการเมือง การปกครองและกฎหมาย มุมมองของสมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย***. กรุงเทพฯ : บริษัทรุ่งเรืองรัตน์พริ้นติ้ง จำกัด.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์.(2543). ***การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และไทย***. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

สวัสดี โภชน์พันธุ์. (2542).***แนวคิดเกี่ยวกับการเทศบาลของไทย : ศึกษาผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476-2500.*** วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม พ.ศ.2542.

สายพิณ ศุพุทธมงคล .(2543). ***คุกกับคน อำนาจและการต่อต้านขัดขืน*** . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .

สุชาย ตรีรัตน์.(2541). ***โลกาภิวัตน์กับปัญหารัฐรวมศูนย์***. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 17 สิงหาคม 2541.

สุรวุฒิ ปัดไธสง .(2542). **"*แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา*** " เอกสารประกอบการเรียนวิชา พฒ 880 สัมมนาวิชา พัฒนศึกษาศาสตร์ . ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2542 หลักสูตรปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิตสาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.

สุรวุฒิ ปัดไธสง.(2540). ***การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง : กรณีการศึกษานอกระบบโรงเรียน***.. รายงานการวิจัยโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สุรวุฒิ ปัดไธสง , เพ็ญสิริ จีระเดชากุล , พันเอก จีระศักดิ์ สุขวัฒนา และฉัตรวรัญ องคสิงห์ . (2543). ***"สร้างชุมชนเข้มแข็งด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เอกสารประกอบการ สัมมนาองค์ความรู้ในเรื่องความเข้มแข็งของชุมชน : จากปรากฏการณ์สู่ทฤษฎีฐานราก***.กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาดัชนีความเข้มแข็งของชุมชน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร โดยการสนับสนุนของ สกว.

แอนเดอร์สัน, เบเนดิก. (2541). ***บ้านเมืองของเราลงแดง : แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลา***. ใน จาก 14 ถึง 6 ตุลา. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

แอนโทนี่ ฮอลล์. (2543). ***ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ : แนวคิดและคำศัพท์***. ใน ระบบอุปถัมภ์. อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). ***ประชาสังคม ความเป็นพลเมืองและประชาธิปไตยท้องถิ่น : ธรรมรัฐที่ควรใฝ่หา***. ใน ความขัดแย้งในสังคมไทย ยุควิกฤตเศรษฐกิจ พัชรี สิโรรส บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

_____.(2536).***เส้นทางประชาธิปไตย : ทฤษฎีกับความเป็นจริง***. ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย. สังศิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์.

_____.(2540). ***รื้อสร้างการปกครองท้องถิ่น : ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่*** . เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า จัดเนื่องในโอกาสครบรอบวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 63 ปี วันที่ 26-27 มิถุนายน 2540 ณ อาคารเอนกประสงค์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____.(2543). ***อยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*** . กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น .

_____ .(2543). ***ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง***. ใน วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์,

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ .(2543) . ***วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจ.*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิติใหม่.

อคิน รพีพัฒน์ ,ม.ร.ว. และคณะ .(2518). ***สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์(พ.ศ.2325-2416)*** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิฆเณศ .

อนุสรณ์ ลิ่มมณี. (2542) .***รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบายและเครือข่าย ความสัมพันธ์.*** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.

อมร รักษาสัตย์. (2537). ***ประชาธิปไตยยุคหลีกภัย***. กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

_____. (2544). ***การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน***. กรุงเทพฯ : วี.เจ.พริ้นติ้ง.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2532). ***การเกิดแนวคิด "หน้าที่พลเมือง"*** .ใน รัฐไทยสมัยใหม่. รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (กันยายน 2531-เมษายน 2532). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร, พลตำรวจตรี. (2535). ***100 ปี มหาดไทย***. จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบการสถาปนา 100 ปี 1 เมษายน 2535. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์.

อานันท์ กาญจนพันธ์ . (2543) ***ความคิดทางประวัติศาสตร์และศาสตร์ของวิธีคิด*** . กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด(มหาชน).

_____.(2544). ***วิธีคิดเชิงซ้อนในการวิจัยชุมชน พลวัต และศักยภาพของชุมชนในการพัฒนา***.กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____.(2544). ***มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร*** . กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย .

เฮิร์ช, ฟิลิป .(2533). ***"หมู่บ้านสู่รัฐ – รัฐสู่หมู่บ้าน"***.ใน รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา อนัญญา ภุชงคกุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา .

ภาษาต่างประเทศ

Burchell, Graham et al. (1991). *The Foucault Effect : Studies in Governmentality.* Chicago : The University of Chicago Press.

Chandler, J. (1996). *A. Local Government Today*. Manchester : Manchester University Press.

Craig, Edward.(ed) (1998) . *Routledge Encyclopedia of Philo*sophy. (Volume 3 : Dascartes, Rene to Gender and Science, Volume 4 : Genealogy to Iqbal, Muhammad) London : Routedge .

Danaher, Geoff., Schirato, Tony., Webb, Jen.(2000). *Understanding Foucault.* London : Sage.

Davidson, Arnold I. (1986). *"Archaeology, Genealogy, Ethics" in Foucault : A Critical Reader.* Edited by Hoy, David Couzens. Cambridge : Basil Blackwell.

Dean, Mitchell. (1999). *Governmentality : Power and Rule in Modern Socie*ty. London : Sage.

Dreyfus, Herbert L. and Rabinow, Pual. (1982). *Michel Foucault : Beyond Structuralism and Hermeneutics* .Chicago : The University of Chicago Press.

Fairclough, Norman . (1992). *Discourse and Social Chang* . UK : Polity Press .

Foucault, Michel. (1970). *The Order of Things : An Archaeology of The Human Sciences.* London : Tavistock Publications.

_____ . (1972). *The Archaeology of Knowledge*. London : Tavistock Publications.

_____ . (1972). *" The Discourse on Language " The Archaeology of Knowledge and The Discourse on Language* . New York : Pantheon Books.

_____ . (1976). *Power/Knowledge*. Colin Gardon (ed). New York : Harvester Wheatsheaf .

_____(1977). *Discipline and Punish : The Birth of the Prison.* Translated by Alan Sheridan. New York : Pantheon Books.

_____. (1980).*Power/Knowledge : Selected Interviews and Other Writings 1972-1977.*edited by Colin Gordon . New York : Harvester Wheatsheaf.

_____. (1982). *"The Subject and Power"* .in Dreyfus, Herbert L. and Rabinow, Pual. Michel Foucault : Beyond Structuralism and Hermeneutics. Chicago : The University of Chicago Press.

_____. (1988)."*The ethic of the care of the self as a practice of freedom*" . in J. Bernauer and D. Rasmussen (eds), The Final Foucault.. Cambridge , MA : MIT Press.

Foucautt, Michel. (1991). ***The Foucault Effect : Studies in Governmentality***. edited by Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller. London : Harvester Wheatsheaf.

_____.(2000). ***"Governmentality"***, in Michel Foucault , Power : The Essential Works of Michel Foucault , 1954-1984, ed. By James D. Faubion , translated by Robert Hurley and Others . New York: The New Press .

_____(1972) . ***The Archaeology of Knowledge***, Trans. Alan Sheridan, London : Vintage.

_____. (1977).***Discipline and Punish : Birth of the Prison***, trans. Alan Sheridan, London : Pelican .

_____.(1980). ***Power/Knowledge*** : Selected Interviews and Other Writings 1972-1977-Michel Foucault, Colin Gordon, ed. New York : Pantheon.

Hindess, B.(1996). ***Discourses of Power. From Hobbes to Foucault.*** Oxford : Blackwell.

Hoy, Couzens David . (1986). ***Foucault : A Critical Reader*** . USA . Blackwell .

Hoy, David Couzens. Ed.(1986***). Foucault : A Critical Reader***, Oxford and New York : Basil Blackwell.

Hunt, Alan. And Wickham, Gary. (1994) .***Foucault and Law : Towards a Sociology of Law as Governance.*** London : Pluto Press.

J.W.Fesler. ***"Approaches to the understanding of decentralization"***, Journal of Politics, Vol.27, no.4, 1965.

Lemert, and Gillan,(1982). ***Michel Foucault : Social Theory and Transgression.*** New York : Columbia University Press.

Lemert, C. Charles and Gillan, Garth.(1982). ***Michel Foucault Social Theory as Trangression.*** New York : Columbia University Press.

Lemke, Thomas . (2001).***Foucault .Governmentality , and Critique*** . Paper presented at the Rethinking Marxism Conference, University of Amherst (MA) , September 21-24 ,2000 .published In .

Mills, Sara.(1997***). DISCOURSE.*** London : Routledge.

Noujain, Elie George.(1987). *"History as Genealogy : An Exploration of Foucault's Approach to History",* in Contemporary French Philosophy, ed. Philips Griffifths, Cambridge, New York : Cambridge University Press.

Patton, P.(1998). *'Foucault's subject of power"* . in J. Moss (ed) , The Later Foucault. London : Sage.

Rabinow, Pual. (ed).(1984). *The Foucault Reader.* New York : Pantheon Books.

Ritzer, George .(1996*). Sociological Theory* . third edition . USA . : McGraw – Hill , Inc.

Simons, Jon. (1995). *Foucault & the Political.* New York : Routledge.

Stoker, G. (1996). *"Normative Theories of Local Government and Democracy*" .in King, D. and Stoker, G.Rethinking Local Democracy. London : Macmillan.

Usher, Robin and Edwards, Richard. (1994). *Postmodernism and Education.* London and New York : Routledge.

Weber, Max. (1978) *.Economy and Society.* Vol.2. Guenther Roth and Claus Wittich (eds). Berkeley : University of California Press.

Wilson, David and Game, Chris . (1994). *Local Government in the United Kingdom* . London : MacMillan.

Winichakul, Thongchai . (1994). *Siam Mapped : A History of the Geo-Body of a Nation* . Honolulu : University of Hawaii Press .

_____ .(2000). *"The Other Within : Travel and Ethno – Spatial Differentiation of Siamese Subjects 1885 – 1910* ," in Andrew Turton (ed.) Civility and Savagery : Social Identity In Tai States Survey , UK. : Curzon .

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

แนวคำถามในการสนทนา

งานวิจัย

เรื่อง การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ

ชุดที่ 1 สนทนากับ**ประชาชน ผู้อาวุโส อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**

ชุดที่ 2 สนทนากับ**กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**

ชุดที่ 3 สนทนากับ**ประธาน อบต. คณะกรรมการบริหาร อบต. สมาชิก อบต.**

ชุดที่ 4 สนทนากับ**นายอำเภอ ปลัดอำเภอ**

แนวคำถามในการสนทนา

ชุดที่ 1 สนทนากับประชาชน ผู้อาวุโส อดีตกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1. **สภาพการตั้งถิ่นฐานในชุมชนโดยทั่วไปในสมัยก่อน** ของผู้สนทนา
   1.1 ประวัติการอยู่อาศัยของผู้สนทนา เช่น เป็นคนพื้นเพที่ไหน อาชีพอะไร ระดับการศึกษาใด มีตำแหน่งอะไรในชุมชน
   1.2 สภาพธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า ของป่า แหล่งน้ำ สภาพฝน สภาพดิน สภาพดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
   1.3 การทำมาหากินในอดีต จนถึงปัจจุบัน เช่น การทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง รับจ้าง
   1.4 ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในสมัยก่อนเป็นอย่างไร เช่น การอยู่ร่วมกันแบบญาติพี่น้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือจุนเจือกัน หรืออยู่ร่วมกันแบบตัวใครตัวมัน
2. **สภาพการปกครองในสมัยก่อน**
   2.1 ใครเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้กับคนในหมู่บ้าน เวลาคนเดือดร้อน หรือมีเรื่องกัน ไปหาใคร หากมีการลักขโมยสัตว์หรือสิ่งของ หรือทะเลาะวิวาทกัน
   2.2 วิธีการจัดการ การใช้อำนาจ การควบคุม การลงโทษ สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาอย่างไร เช่น การประนีประนอม ไกล่เกลี่ย
   2.3 วิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครองในอดีตเป็นอย่างไร เช่น แต่งตั้งกันเองหรือทางราชการแต่งตั้ง
   2.4 เหตุผลในการเลือกผู้ปกครองในอดีต มีลักษณะอย่างไร เช่น เลือกคนดี เสียสละ มีบารมี เป็นที่เคารพเชื่อถือ
   2.5 กฎเกณฑ์ กติกา การอยู่ร่วมกันในอดีต เกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง เช่น การจัดสรร-แบ่งปันทรัพยากร(ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ) , ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของทรัพย์สิน
   2.6 ชาวบ้านยอมรับการใช้กฎเกณฑ์ กติกา นั้นหรือไม่
   2.7 ลักษณะความสัมพันธ์และการติดต่อระหว่างชุมชนกับรัฐเป็นอย่างไร มากน้อยเพียงใด เช่น เรื่องที่ดินทำกิน , การเสียภาษีที่ดินทำกิน , การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนหรือไม่
   2.8 สมัยก่อนมีหรือไม่ที่ประชาชนสามารถดำเนินการกันเองได้ โดยไม่ต้องไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เรื่องการแบ่งปันน้ำ

3. **สภาพการปกครองในปัจจุบัน**

3.1 การติดต่อ สัมพันธ์กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.1.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่เป็นไปโดยปกติในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การแจ้งเกิด-ตาย ย้ายที่อยู่ , การขอน้ำ , การติดต่อกับทางราชการ , การเสียภาษี

3.1.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปบ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน , ต้องเขียนเป็นหนังสือหรือบอกปากเปล่า

3.1.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ แบบผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.1.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อน

3.1.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.1.6 คุณสมบัติ และลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.1.7 เหตุผลในการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น มีความรู้ ความสามารถ ,ซื้อ-ขายเสียง

3.1.8 การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง , ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.1.9 รู้สึกอย่างไรต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐมากกว่าเป็นตัวแทนประชาชน , เป็นผู้ปกครองประชาชน

3.2 การติดต่อ สัมพันธ์กับ อบต.

3.2.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่เป็นไปโดยปกติในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับ อบต. เช่น การขอถนน สะพาน บ่อน้ำ ถังขยะ การเสียภาษี

3.2.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปที่ที่ทำการ อบต., ต้องเขียนเป็นหนังสือหรือบอกปากเปล่า

3.2.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง , ระบบอุปถัมภ์ , แบบผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.2.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับ อบต.เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่าน อบต.มาก่อน

3.2.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของ อบต.มีหรือไม่อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.2.6 คุณสมบัติ และลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่ง อบต.เป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.2.7 เหตุผลในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง อบต เช่น มีความรู้ ความสามารถ , ซื้อ-ขายเสียง

3.2.8 การทำงานของ อบต.เป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง ,ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.2.9 รู้สึกอย่างไรต่อผู้ดำรงตำแหน่ง อบต. เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐมากกว่าเป็นตัวแทนประชาชนหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ , เป็นผู้ปกครองประชาชน

3.3 การติดต่อ สัมพันธ์กับ อำเภอ จังหวัด

3.3.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่เป็นไปโดยปกติในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับอำเภอ จังหวัด เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ , พื้นที่ทำกินได้รับความเสียหาย , การเสียภาษี

3.3.2 การทำงานของ อำเภอ จังหวัดเป็นอย่างไร เช่น ให้ความช่วยเหลือดี , เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย , ไม่ค่อยสนใจให้ความช่วยเหลือ

3.3.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง , ระบบอุปถัมภ์ , ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.3.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับอำเภอ จังหวัดเพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , เจ้าหน้าที่รัฐบอก , เคยทำกันมาอย่างนั้น

3.3.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของอำเภอ จังหวัดมีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.3.6 รู้สึกอย่างไรต่อผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดอำเภอ เช่น เป็นคนสำคัญของอำเภอ , เป็นตัวแทนของรัฐบาล , เป็นผู้ปกครองประชาชน , เป็นเจ้าคนนายคน , เป็นผู้มีบุญวาสนา

แนวคำถามในการสนทนา

ชุดที่ 2 สนทนากับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1. **สภาพการตั้งถิ่นฐานในชุมชนโดยทั่วไปในสมัยก่อน** ของผู้สนทนา
   1.1 ประวัติการอยู่อาศัยของผู้สนทนา เช่น เป็นคนพื้นเพที่ไหน อาชีพอะไร ระดับการศึกษาใด มีตำแหน่งอะไรในชุมชน
   1.2 สภาพธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า ของป่า แหล่งน้ำ สภาพฝน สภาพดิน สภาพดัง กล่าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
   1.3 การทำมาหากินในอดีต จนถึงปัจจุบัน เช่น การทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง รับจ้าง
   1.4 ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในสมัยก่อนเป็นอย่างไร เช่น การอยู่ร่วมกันแบบญาติพี่ น้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือจุนเจือกัน หรืออยู่ร่วมกันแบบตัวใครตัวมัน และเปลี่ยน แปลงไปอย่างไร
2. **สภาพการปกครองในสมัยก่อน**
   2.1 ใครเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้กับคนในหมู่บ้าน เวลาคนเดือด ร้อน หรือมีเรื่องกัน ไปหาใคร หากมีการลักขโมยสัตว์หรือสิ่งของ หรือทะเลาะวิวาทกัน
   2.2 วิธีการจัดการ การใช้อำนาจ การควบคุม การลงโทษ สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตาม กาลเวลาอย่างไร เช่น การประนีประนอม ไกล่เกลี่ย
   2.3 วิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครองในอดีตเป็นอย่างไร เช่นแต่งตั้งกันเองหรือทางราชการแต่งตั้ง
   2.4 เหตุผลในการเลือกผู้ปกครองในอดีต มีลักษณะอย่างไร เช่น เลือกคนดี เสียสละ มีบารมี เป็น ที่เคารพเชื่อถือ
   2.5 กฎเกณฑ์ กติกา การอยู่ร่วมกันในอดีต เกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง เช่น การจัดสรร-แบ่ง ปันทรัพยากร(ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ) , ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของทรัพย์สิน
   2.6 ชาวบ้านยอมรับการใช้กฎเกณฑ์ กติกา นั้นหรือไม่
   2.7 ลักษณะความสัมพันธ์และการติดต่อระหว่างชุมชนกับรัฐเป็นอย่างไร มากน้อยเพียงใด เช่น เรื่องที่ดินทำกิน , การเสียภาษีที่ดินทำกิน , การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นไปเพื่อผล ประโยชน์ของชุมชนหรือไม่

2.8 สมัยก่อนมีหรือไม่ที่ประชาชนสามารถดำเนินการกันเองได้ โดยไม่ต้องไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การแบ่งปันน้ำ

3. สภาพการปกครองในปัจจุบัน

3.1 การติดต่อ สัมพันธ์กับประชาชน

3.1.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่เป็นไปโดยปกติในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การแจ้งเกิด-ตาย ย้ายที่อยู่ , การขอน้ำ , การติดต่อกับทางราชการ , การเสียภาษี

3.1.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปบ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน , ต้องเขียนเป็นหนังสือ หรือบอกปากเปล่า

3.1.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.1.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อน

3.2 ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.2.1 การยอมรับของประชาชนต่อการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

มีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.2.2 คุณสมบัติ และลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.2.3 เหตุผลในการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น มีความรู้ ความสามารถ ,ซื้อ-ขายเสียง

3.2.4 เมื่อได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำหน้าที่และมีความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง เช่น การไปประชุม การแต่งเครื่องแบบ มีสถานที่ทำงาน สิ่งเหล่านี้รู้ได้อย่างไร

3.2.5 เทคนิคการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เช่น มีทีมงาน รับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง, รับฟังคำสั่งรัฐ, ทำตามนโยบายของทางราชการ

3.2.6 รู้สึกอย่างไรต่อตนเองที่ได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐหรือเป็นตัวแทนประชาชน , ความภาคภูมิใจ มีเกียรติ , เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ , เป็นผู้ปกครองประชาชน

3.3 การติดต่อ สัมพันธ์กับ อบต.

3.3.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับ อบต. เช่น การขอถนน สะพาน บ่อน้ำ ถังขยะ เรื่องการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน

3.3.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปที่ที่ทำการ อบต., ต้องเขียนเป็นหนังสือ หรือบอกปากเปล่า

3.3.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง , ระบบอุปถัมภ์ , ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.3.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับ อบต.เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่าน อบต.มาก่อน

3.3.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของ อบต.มีหรือไม่อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.3.6 คุณสมบัติ และลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่ง อบต.เป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.3.7 เหตุผลในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง อบต เช่น มีความรู้ ความสามารถ , ซื้อ-ขายเสียง

3.3.8 การทำงานของ อบต.เป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง ,ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.3.9 รู้สึกอย่างไรต่อผู้ดำรงตำแหน่ง อบต. เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐ เป็นตัวแทนประชาชน หรือเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์

3.4 การติดต่อ สัมพันธ์กับ อำเภอ จังหวัด

3.4.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับ อำเภอ จังหวัด เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ , พื้นที่ทำกินได้รับความเสียหาย , การเสียภาษีของราษฎร

3.4.2 การทำงานของ อำเภอ จังหวัดเป็นอย่างไร เช่น ให้ความช่วยเหลือดี , เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย , ไม่ค่อยสนใจให้ความช่วยเหลือ

3.4.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ , ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.4.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับอำเภอ จังหวัดเพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , เจ้าหน้าที่รัฐบอก , เคยทำกันมาอย่างนั้น

3.4.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของอำเภอ จังหวัดมีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.4.6 การทำงานของ อำเภอ จังหวัดเป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง ,ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.4.7 รู้สึกอย่างไรต่อผู้ดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เช่น เป็นคนสำคัญของอำเภอ เป็นผู้มีเกียรติ เป็นผู้ปกครอง มีอำนาจ เป็นเจ้าคนนายคน

แนวคำถามในการสนทนา

ชุดที่ 3 สนทนากับ อบต.

1. **สภาพการตั้งถิ่นฐานในชุมชนโดยทั่วไปในสมัยก่อน ของผู้สนทนา**
   1.1 ประวัติการอยู่อาศัยของผู้สนทนา เช่น เป็นคนพื้นเพที่ไหน อาชีพอะไร ระดับการศึกษาใด มีตำแหน่งอะไรในชุมชน
   1.2 สภาพธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า ของป่า แหล่งน้ำ สภาพฝน สภาพดิน สภาพดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
   1.3 การทำมาหากินในอดีต จนถึงปัจจุบัน เช่น การทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง รับจ้าง
   1.4 ลักษณะความสัมพันธ์ของคนในสมัยก่อนเป็นอย่างไร เช่น การอยู่ร่วมกันแบบญาติพี่น้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือจุนเจือกัน หรืออยู่ร่วมกันแบบตัวใครตัวมัน และเปลี่ยนแลงไปไปอย่างไร
2. **สภาพการปกครองในสมัยก่อน**
   2.1 ใครเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้กับคนในหมู่บ้าน เวลาคนเดือดร้อน หรือมีเรื่องกัน ไปหาใคร หากมีการลักขโมยสัตว์หรือสิ่งของ หรือทะเลาะวิวาทกัน
   2.2 วิธีการจัดการ การใช้อำนาจ การควบคุม การลงโทษ สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาอย่างไร เช่น การประนีประนอม ไกล่เกลี่ย
   2.3 วิธีการได้มาซึ่งผู้ปกครองในอดีตเป็นอย่างไร เช่น แต่งตั้งกันเองหรือทางราชการแต่งตั้ง
   2.4 เหตุผลในการหรือเลือกผู้ปกครองในอดีต มีลักษณะอย่างไร เช่น เลือกคนดี เสียสละ มีบารมีเป็นที่เคารพเชื่อถือ
   2.5 กฎเกณฑ์ กติกา การอยู่ร่วมกันในอดีต เกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง เช่น การจัดสรร-แบ่งปันทรัพยากร(ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ) , ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของทรัพย์สิน
   2.6 ชาวบ้านยอมรับการใช้กฎเกณฑ์ กติกา นั้นหรือไม่
   2.7 ลักษณะความสัมพันธ์และการติดต่อระหว่างชุมชนกับรัฐเป็นอย่างไร มากน้อยเพียงใด เช่น เรื่องที่ดินทำกิน , การเสียภาษีที่ดินทำกิน , การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนหรือไม่

2.8 สมัยก่อนมีหรือไม่ที่ประชาชนสามารถดำเนินการกันเองได้ โดยไม่ต้องไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เรื่องการแบ่งปันน้ำ

3. สภาพการปกครองในปัจจุบัน

3.1 การติดต่อ สัมพันธ์กับประชาชน

3.1.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่เป็นไปโดยปกติในชีวิตความเป็นอยู่ ประชาชนทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อ อบต. เช่น การขอถนน สะพาน บ่อน้ำ , การเสียภาษี , การติดต่อกับทางราชการ

3.1.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปที่ที่ทำการ อบต., ต้องเขียนเป็นหนังสือ หรือบอกปากเปล่า

3.1.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.1.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับ อบต.เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่าน อบต. มาก่อน

3.2 การติดต่อ สัมพันธ์กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.2.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่ อบต. ทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น การแจ้งเกิด-ตาย ย้ายที่อยู่ , การติดต่อกับทางราชการ , การบริหารงานตำบล หมู่บ้าน

3.2.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปบ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน , ต้องเขียนเป็นหนังสือ หรือบอกปากเปล่า

3.2.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ , ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.2.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , อำเภอไม่ยอม ไม่รับเรื่อง ต้องให้ไปผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อน

3.2.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.2.6 คุณสมบัติ และลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.2.7 เหตุผลในการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น มีความรู้ ความสามารถ ,ซื้อ-ขายเสียง

3.2.8 การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง , ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.2.9 รู้สึกอย่างไรต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐมากกว่าเป็นตัวแทนประชาชน

3.3 **ตำแหน่ง อบต.**

3.3.1 การยอมรับของประชาชนต่อการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของ อบต.มีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.3.2 คุณสมบัติ และลักษณะของ อบต.เป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ

3.3.3 เหตุผลในการเลือก อบต.เช่น มีความรู้ ความสามารถ ,ซื้อ-ขายเสียง

3.3.4 เมื่อได้เป็น อบต.ต้องทำหน้าที่และมีความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง เช่น การไปประชุม การแต่งเครื่องแบบ มีสถานที่ทำงาน สิ่งเหล่านี้รู้ได้อย่างไร

3.3.5 เทคนิคการทำงานของ อบต.เป็นอย่างไร เช่น มีทีมงาน รับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง , รับฟังคำสั่งรัฐ , ทำตามนโยบายของทางราชการ

3.3.6 รู้สึกอย่างไรต่อตนเองที่ได้เป็น อบต.เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐหรือเป็นตัวแทนประชาชน , ความภาคภูมิใจ มีเกียรติ , เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ , เป็นผู้ปกครองประชาชน

3.4 การติดต่อ สัมพันธ์กับ อำเภอ จังหวัด

3.4.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่ อบต. ทำเองไม่ได้และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปติดต่อกับอำเภอ จังหวัด เช่น ระเบียบ กฎหมาย , งบประมาณ การเงิน การคลัง , แผนงาน โครงการ

3.4.2 การทำงานของ อำเภอ จังหวัดเป็นอย่างไร เช่น ให้ความช่วยเหลือดี , เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย , ไม่ค่อยสนใจให้ความช่วยเหลือ

3.4.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ , ผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

3.4.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับอำเภอ จังหวัดเพราะเหตุใด เช่น กฎหมายกำหนด , เจ้าหน้าที่รัฐบอก , เคยทำกันมาอย่างนั้น

3.4.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของอำเภอ จังหวัดมีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

3.4.6 การทำงานของ อำเภอ จังหวัดเป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือเห็นแก่พวกพ้อง , ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ

3.4.7 รู้สึกอย่างไรต่อผู้ดำรงตำแหน่ง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เช่น เป็นคนสำคัญของอำเภอ เป็นผู้มีเกียรติ เป็นผู้ปกครอง มีอำนาจ เป็นเจ้าคนนายคน

แนวคำถามในการสนทนา

ชุดที่ 4 สนทนากับ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ

1. การทำงานในพื้นที่ ตำบล หมู่บ้าน จะต้องติดต่อ สัมพันธ์กับใครบ้าง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ประชาชน
2. การติดต่อ สัมพันธ์กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ประชาชน
   2.1 มีเรื่องอะไรบ้าง ที่ต้องไปติดต่อ สัมพันธ์กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ประชาชน เช่น การพัฒนาตำบล หมู่บ้าน , การเสียภาษี , งานนโยบายของรัฐ
   2.2 มีลำดับขั้นตอนอย่างไร จึงจะทำให้เรื่องนั้นสำเร็จ เช่น ต้องไปบ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน , ไปที่ทำการ อบต. , ไปที่บ้านประชาชน , ต้องเขียนเป็นหนังสือหรือบอกปากเปล่า
   2.3 ลักษณะของการติดต่อ สัมพันธ์กันเป็นแบบใด เช่น เท่าเทียมเสมอภาคกัน หรือใครมีอำนาจเหนือเพราะอะไร เช่น แบบญาติพี่น้อง ระบบอุปถัมภ์ แบบผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง
   2.4 การที่ต้องไปติดต่อในเรื่องนั้นกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. ประชาชนเพราะเหตุใด เช่น เป็นนโยบาย คำสั่ง , ระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้
   2.5 การยอมรับการดำรงอยู่ และเห็นถึงความสำคัญ ความจำเป็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต.มีหรือไม่ อะไรบ้าง เช่น ยอมรับการให้ความช่วยเหลือ , การแบ่งเบาภาระของรัฐ , ไม่ยอมรับเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง
   2.6 คุณสมบัติ และลักษณะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต.เป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ปกครองสมัยก่อน เช่น เสียสละ มีบารมี ซื่อสัตย์ เป็นที่เคารพเชื่อถือ มีฐานะ มีธุรกิจ
   2.7 การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต.เป็นอย่างไร เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ เห็นแก่พวกพ้อง , ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกรัฐ
   2.8 รู้สึกอย่างไรต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เช่น เป็นคนสำคัญของตำบล หมู่บ้าน , เป็นตัวแทนรัฐหรือเป็นตัวแทนประชาชน
3. เมื่อมีการเลือกตั้งได้ผู้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต.แล้ว ต้องทำอะไรบ้าง เช่น ประกาศแต่งตั้ง เรียกมาประชุม แจ้งระเบียบกฎหมาย หน้าที่ ความรับผิดชอบ การประพฤติ ปฏิบัติตน การติดต่อ ประสานงาน
4. การทำงาน หรือการบริหารงานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพ จะทำได้อย่างไร เช่น การฝึกอบรม และพัฒนากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. และประชาชน

ภาคผนวก ข.
ตัวอย่างบทสนทนา

ถาม ไม่ทราบว่าท่านเข้ามาเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างไรคะ

ตอบ พอดีได้รู้เรื่องของระบบการเมืองบ้างเพราะว่าเป็นคนค่อนข้างสนใจระบบการเมือง และก็หลังจากนั้นพอประมาณปี 2538 นี่ ก็มีการเลือกตั้งสมาชิก อบต.เกิดขึ้น ผมก็ไปสมัคร ก็สมัยนั้นก็ได้เป็นสมาชิก อบต. สมัยแรก คือ ปี 38 และก็ในปี 38 นี่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารมา 1 สมัยก็คือ 4 ปี พอมาปี 42 นี่ก็ลงรับสมัครเลือกตั้งอีก ก็ได้รับการเลือกตั้งมาอีก 1 สมัย สมัยปีที่ 2 นี่ ผมก็ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภา และก็อยู่กรรมการบริหาร 2 ปี และก็พอมาหมดสมัยที่ 2 ก็คือ พ.ศ. 2546 ก็คือเมื่อปัจจุบันนี้ 24 สิงหาคม ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิก อบต. อีกครั้งหนึ่ง ผมก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอีกครั้งหนึ่ง ตอนนี้ผมได้รับดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต.ขุนศรี ตอนนี้ได้รับตำแหน่ง เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต.ขุนศรี มาประมาณ 1 เดือน และก็การ เล่ายาวไปเลยนะ

ถาม ได้เลยค่ะ

ตอบ การปกครององค์กรส่วนท้องถิ่นจริง ๆ แล้วนี่ ระบบ อบต.นี่ การกระจายอำนาจตรงนี้จริง ๆ แล้วนี่ดีมาก เป็นการกระจายอำนาจที่ดีมาก เป็นการกระจายอำนาจที่ดีมากและก็ถึงรากหญ้าของชุมชน แต่มันมีปัญหาอยู่หลายอย่าง ในลักษณะที่ผมนี่ ดำรงตำแหน่งมา 8 ปีนี่ รู้ปัญหาหลายอย่าง ปัญหาอย่างที่หนึ่ง ผมจะยกปัญหาอย่างที่หนึ่งให้ทราบก็คือ สมาชิก อบต.นี่ ทีได้รับการเลือกตั้งไปแล้วนี่ จะไม่ค่อยมีความรู้ นี่คือปัญหาใหญ่ สมาชิก อบต. นี่ที่เลือกตั้งกันมาแล้วนี่จะไม่ค่อยมีความรู้ และก็ไม่สามารถที่จะไปคาดอำนาจกับองค์กรใหญ่ได้ เพราะว่าระบบของ อบต.นี่จะมีฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เขามีการคานอำนาจ และก็มีฝ่ายรัฐบาลก็เหมือนสภาใหญ่ มีประธานสภา มีสมาชิก มีกรรมการบริหาร ที่ผมพูดนี่หมายถึงว่า อบต.ที่ได้คัดเข้าไปคัดเลือกแล้วนี่ ไม่รู้ ไม่รู้บทบาทหน้าที่ของตัวเอง ทำให้ ทำให้องค์กรของ อบต. นี่เสียหาย และก็เป็นเครื่องมือทำมาหากินให้กับราชการบางคน แล้วก็ นักการเมืองบางคน ที่ผมพูดนี่ หมายถึงว่าผมอยากจะให้ส่วนใดส่วนหนึ่งนี่ รับรู้ และก็อยากจะให้จัดอบรมของสมาชิก อบต. นี่ให้มากขึ้น หรือว่าถ้าเป็นไปได้ในอนาคต นี่จะต้อง ๆ ๆ แบบ มีการศึกษา อย่างคนที่เป็น ตอนนี่ก็เปลี่ยนจากประธานบริหารมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะนี้ ผมอยากจะพูดว่า ถ้านายก อบต. นี่ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็จริงนี่ แต่ถ้าชั่วโมงนี้ นายก อบต. จบ ป.4 นี่ ผมนี่ไม่เห็นด้วยเลยจริง ๆ ผมนี่ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างมากเลย ในฐานนะที่ผมอยู่มา 4 ปี ผมนี่ จริง ๆ ผมก็จบ ป.7 นะ แต่พอผมได้ดำรงค์ตำแหน่งแล้วนี่นะ ผมก็ได้เรียน กศน. ตอนนี้จบ ม.ปลาย

และตอนนี้ก็ยังเรียน ระดับ ป. ตรี สายพัฒนาชุมชน ราชภัฏพระนคร กำลังศึกษาอยู่ ที่ผมพูดมาทั้งหมดนี่ในความหมายของผมแล้ว ผมไม่ได้คิดไปตำหนิใครนะ คือนี่หมายถึงว่าศักยภาพของสมาชิกที่เข้าไปเป็นสมาชิกแล้วนี่ มันไม่มีศักยภาพ พอ มันไม่สามารถที่จะไปคาน อำนาจของฝ่ายบริหารได้ และก็ไปเป็นเครื่องมือให้กับข้าราชการแล้วก็ นักการเมืองท้องถิ่น อบต.ที่เข้าไปส่วนมากนี้จะไม่ค่อยรู้และก็พวกนี้จะไม่ฝักใฝ่เท่าไร แต่บางคน นี่ก็จะรู้มากและส่วนน้อยที่ผมพูดนี่คือส่วนน้อย ที่ไม่รู้ แต่ส่วนที่รู้นี่ก็คงจะเป็นส่วนเยอะนะครับ ผมอยากจะชี้แนะ ในลักษณะอนาคตข้างหน้านี่อยากจะให้ อยากจะให้ทางส่วนกลาง ทางส่วนเหนือนี่ จำกัดอายุ จำกัดอายุแล้วก็วุฒินี่ให้ชัดเจนอย่างน้อย ๆนี่ก็ให้สัก ม.6 ม.ปรายอย่างนี้ ผมก็ว่า โอเค นะ เพราะว่ามันจะได้ คนนี่นะ ผมเชื่อว่าการศึกษานี่ทำให้คนรู้ การศึกษานี่ทำให้คนรู้ คนที่ไม่มีการศึกษานี่ก็รู้ได้เหมือนกันครับแต่มันไม่รู้เหมือนคนทีมีการศึกษาหรอกครับ มันไม่รู้เหมือนคนที่มีการศึกษา สวัสดีครับ นี่กำนันผม

ถาม สวัสดีค่ะ

ตอบ นี่ผมอัด อันนี้หน่อย มันไม่รู้เหมือนคนที่มีการศึกษาหรอกครับ ทีนี้ อบต. ที่ได้จากการเลือกตั้งมาแล้วนี่ ผมเคยพูดใน ที่ประชุมใหญ่เหมือนกันว่า อยากให้หน่วยเหนือนี่จัด จัดอบรมหลักสูตร อบต.ท้องถิ่น หมายถึงว่า อย่างสมมติว่า อบต. นี่หมดระยะเวลาการเลือกตั้งหมด สำเนาการเลือกตั้งก็ให้มีการสมัครเกิดขึ้น พอมีการสมัครเกิดขึ้นแล้วนี่ อย่างหมู่ที่ 2 นี่ ขุนศรี ไทรน้อย นี่ มีผู้สมัคร 5 คน พอมีผู้สมัคร 5 คน นี่ผมก็ อยากจะให้ส่วนเหนือนี่อบรมเลย ทำการอบรมผู้สมัครก่อน อบรมผู้สมัคร 5 คนนี่ ก่อน พออบรมผู้สมัคร คล้าย ๆ สอบใบขับขี่นะ อบรมผู้สมัครก่อน ปุ๊บ เอาผู้สมัคร 5 คนนี่ พออบรมเสร็จ อบรมสัก 7 วัน แล้วก็พออบรม 7 วันเสร็จแล้ว และก็ให้คน 5 คนนี่ไปสอบก่อน ไปสอบคัดเลือก คัดเลือก ๆ ขึ้นมา พอคัดเลือกขึ้นมาแล้วเราสามารถรู้แล้วว่า ตอนที่เราอบรมเขาไป 7 วันนี่ เขาได้ความรู้อะไรขึ้นมา และก็ให้เขาไปสอบ พอเขาไปสอบ ปุ๊บ นี่เขาจะรู้แล้วว่าระบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นนี่มันทำอะไรบ้าง มีหน้าที่อะไร เขาจะรู้หน้าที่แล้ว และก็เอาคนพวกนั้นนะ อาจให้ตกไปเลยนะ 5 คนนี่ อาจให้ตกไป 1 คนหรือ 2 คนก็แล้วแต่ และก็ให้ สมมติว่าตกไป 2 คน ก็ให้ 3 คนนี่ให้ประชาชนไปเลือกตั้ง และมันจะมี ศักยภาพ และมันจำมีประสิทธิภาพ และมันจะมีประโยชน์ต่อชุมชนและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะว่าที่ผมพูดนี่หมายถึง อบต. นี่ เวลามาจากการเลือกตั้งแล้วนี่จะไม่ค่อยรู้พอไม่ค่อยรู้อะไรจริง ๆ แล้ว ทุกครั้งที่มีการอบรมแล้วนี่ ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งแล้วนี่ ทางสำนักงานเขาก็จะมีการจัดอบรม แต่ละรุ่นนี่ทุกครั้งไป อบรมก็คือหมายถึงว่า เอาสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งใหม่นี่ ไปอบรม อบรมก็อาจจะจัดโรงแรมใหญ่ ๆ หรู ๆ 3 วัน 2 คืน ไปนะ ผมก็เคยไปมาทุกครั้งนะ แต่ปรากฏว่าสมาชิกไปเหมือนกันนะ มันไป แต่ไปนี่ถามว่า

อบรมไหม เอาวิชาการจากกรมเลยมา บางทีผมก็เห็นลักษณะการอบรมแล้วผมก็ เห็นใจคนมาอบรมนะ เห็นใจผู้ที่มาให้ความรู้นี่ เพราะว่าพูดแล้วเวลาเป็นไปแล้วนี่นะ ตามที่ภาพที่ผมเห็นมา 2 สมัย นี่ พวกนี้จะไม่ฝักใฝ่นะ พวกนี้ไม่ค่อยฝักใฝ่ ไม่ค่อยสนใจ และเวลาประชุมสภาก็ไม่ศักยภาพ พอเวลาอบรมจริง ๆ แล้วนี่ 3 วัน 2 คืน นี่ท่านอยู่ไหมสมาชิกที่ไปอบรมนี่ไม่ค่อยอยู่ เข้ามาก็จะมาแต่เช้าหน่อย พอบ่ายก็หายแล้ว ไปแรด ๆๆ ไหนผมก็ไม่รู้นะ และทำให้งบประมาณที่ตั้งกันมานี่เสียหาย และตัวเองก็ไม่ได้ความรู้

ถาม ท่านขาหนูขออนุญาติ ที่ท่านเล่าเมื่อสักครู่นี้ก็เป็นภาพ ที่ชัดเจนในหลาย ๆ เรื่องนะค่ะ ทีนี้หนูอยากจะ ในความสำคัญตรงนี้นะค่ะ หนูอยากจะย้อนทีละประเด็น ๆ นะค่ะ ท่าน จะได้เจาะในแต่ละเรื่องค่ะ ถ้าหนูขออนุญาติย้อนในช่วงสมัยก่อน ก่อนนะค่ะ เมื่อกี้นี่ท่านพูดเรื่องปัจจุบันซึ่งสำคัญมากแล้วเราจะมาถึงในรายละเอียดซึ่งเมื่อสักครู่ท่านก็ได้กรุณาให้เยอะแล้วนะค่ะ ที่นี้ถ้าพูดถึงในสมัยก่อนที่ท่านพอจะจำได้นะค่ะว่าถ้าพูดเรื่องของความสงบ เรียบร้อยในสมัยก่อนในเรื่องของการปกครองนี่ เรามีการดูแลกันอย่างไรบ้างค่ะ เช่น การลักเล็กขโมยน้อย การมีปัญหาทะเลาะวิวาท ถ้าเทียบกับยุคปัจจุบันซึ่งหนูมองว่ามันอาจจะ มีความแตกต่างกันนะค่ะ

ตอบ ที่จริงแล้วนี่ ระบบสมัยก่อนตามที่ผมจะความได้นี่นะ การเมืองท้องถิ่นที่ยังไม่เกิดนี่ ผมว่ามันก็ยังคงไม่เบ็ดเสร็จเหมือนปัจจุบัน ปัจจุบันนี้ผมมองว่า มันดีกว่าสมัยก่อน ผมจะเปรียบเทียบง่าย ๆ อย่างเมื่อสมัยก่อนยังไม่มีระบบ อบต. เกิดขึ้นนี่ สมมติว่าจะทำ เอาตัวอย่างง่าย ๆ คือว่าจะทำเงินประมาณ 100 บาท จะทำถนนสักเส้นหนึ่งนี่ประมาณ 100 บาท เงินนี่เขาจะออกมาจากคลังเลย เงินนี่จะออกมาจากคลังเลย พอออกจากคลังนี่จะผ่านจังหวัดก่อน พอผ่านจังหวัดก่อน แล้วจะมาถึงชุมชนนี่ ผมคาดว่าเงิน 100 บาท นี่จะเหลือไม่เต็มจำนวนหรอกอย่างที่รู้ ๆ กันอยู่ว่าในสมัยก่อนระบบการตรวจสอบยังไม่มี จึงเหลือแค่ 30 บาท ผมเชื่อเลยว่า 30 บาท แต่ตอนนี้การกระจายอำนาจสูตรงนี้ เงิน 100 บาท นี่อย่างน้อย ๆ นี่ใช้ได้เลยนี่ประมาณ 80 – 90 บาท ตรงนี้จะเห็นชัดเพราะว่าระบบ อบต. นี่จะมีคลังและก็มีส่วน ส่วนกลางนี่อยู่ ถ้าสมาชิกรู้ความสามารถของตัวเองนี่ และรู้บทบาทหน้าที่นี่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ถ้าพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจตรงนี้แล้ว สมัยก่อนอย่างอำเภอนี่ผมจำได้ สมัยตอนผมมาอยู่ไทรน้อยใหม่ ๆ นี่ พอบอกว่าจะมาอำเภอทีนี่ มาทำบัตรประชาชนทีนี่ ไม่อยากขึ้น อำเภอนี่ไม่อยากขึ้น มันขึ้นมาแล้วมันเหมือนกับ มันขึ้นมามันก็เจ้าหน้าที่นี่จะไม่ค่อยๆ เรียบร้อยเท่าไร แต่ปัจจุบันนี้ การพัฒนาหลาย ๆด้านนี่ การตื่นตัวนี่การตื่นตัวของราชการเดี๋ยวนี้ดีมาก อย่างก่อน สมัยก่อนที่ไม่มีอบต.นี่นะ ผมเชื่อเลยว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนี่ ถามเลยว่าทำอะไร นี่ผมไม่ได้พูดเข้าข้างตัวเองนะ ถามทำอะไร กำนันผู้ใหญ่บ้านนี่ ผู้ใหญ่บ้านนี่จะอยู่ยัน 60 เชียวนะ ไม่อยู่ดูแลทุกข์สุขประชาชน คลองเติมรก

ร้างไปหมด ไม่มี สปิริท ในตัวเอง และไม่มีอายุการใช้งาน ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน พอมี อบต. ปุ๊บ พวก อบต. เริ่มทำงานเริ่มมองเห็นภาพ ชุมชนหมู่บ้านนี่เรามองเห็นภาพแล้ว จะทำให้ส่วนของผู้ใหญ่บ้านนี่ สปีด ตัวขึ้นมา เพราะว่าถ้าไม่สปีดตัวขึ้นมานี่มัน ๆ ไม่ได้แล้ว เพราะว่ามีคนทำงานและยิ่งตอนนี้ อายุการใช้งานของผู้ใหญ่บ้านก็มีด้วย ทำให้ระบบนี่ดีขึ้น ตอนนี้ผมกำลังตามข่าอยู่เหมือนกันเรื่องที่จะ ไม่ต่ออายุของผู้ใหญ่บ้านนี่ คือเปลี่ยนให้ผู้ใหญ่บ้านนี่อยู่ถึง 60 ปีแล้วก็หมดวาระ ตรงนี้ผมไม่เห็นด้วย เพราะว่าการทำงานทุกอย่างนี่ ถ้ามีอายุการใช้งานนี่ผมว่าจะดีมาก ถ้าไม่มีอายุการใช้งานนี่อย่างไรก็ไม่ดี อย่างไรก็ไม่ดี แต่ก็ต้องไปแก้ที่ตัวบุคคลด้วย ต้องมีความรู้ความสามารถตรงนี้ต้องแก้ และก็การกระจายอำนาจตรงนี้บางครั้งนี่ ส่วนดีก็มี ส่วนไม่ดีก็มี ส่วนที่ดีหมายถึงว่า ถ้าศักยภาพของคนนั้นมีความรู้ และก็ฝักใฝ่หาความรู้ตรงนี้ดี แต่ที่ผมพูดที่ว่าไม่ดี คือว่า คนนั้นนะอาจจะไม่ดี แต่ญาติพี่น้องในชุมชนเขาเยอะ เขาอาจจะเลือกตรงนั้นเข้าไป อันนี้ไม่ดี มันไม่ค่อยดีเท่าไร มันยังมีอยู่เพราะว่าเท่าที่ผมประสบปัญหานี่ยังมีอยู่ ขณะนี้ยังมีอยู่นะครับ

ถาม ค่ะ หนูขออนุญาติ หนูถือให้เองดีกว่านะค่ะ จะได้สะดวก แต่ท่านก็ให้แง่คิดอะไรเยอะนะค่ะ แต่ตอนนี้หนูขออนุญาติยังอยู่ในสมัยก่อนนิดหนึ่งนะค่ะ น่าสนใจมากเลยค่ะ ที่ท่านบอกว่า น่าจะมีอายุการใช้งาน ถึงจะทำให้ประสิทธิภาพตรงนี้ถึงกับตัวประชาชนเรื่องของการดูแลทุกสุข แสดงว่าท่านกำลังมองว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสมัยก่อนนี่ หน้าที่หลักก็คือควรจะดูแลทุกข์สุขประชาชนเป็นลำดับที่หนึ่ง ค่ะทีนี้

ตอบ แต่ไม่เป็น

ถาม แต่ไม่เป็น

ตอบ แต่ไม่เป็นอย่างที่บอกว่า บำบัดทุกข์ บำรุงสุข นี่ไม่เป็นแน่ ถ้าสมัยก่อนนี่ไม่เป็นแน่ ถ้าเป็นก็ส่วนน้อยนะ

ถาม และทีนี้ ถ้าไม่เป็นเท่าที่ท่านเจอมาสมัยก่อนนี่ค่ะ และประชาชนต้องไปดูแลตัวเอง หรือว่าไปพึ่งพา หรือว่าเขาช่วยเหลือกันเองหรือว่าเขาทำกันอย่างไรละค่ะท่าน

ตอบ ก็ ก็ต้องช่วยเหลือตัวเองนะ ต้องช่วยเหลือตัวเองเป็นส่วนมาก เวลาหาผู้ใหญ่ทีก็จริง ๆ แล้วไม่ค่อยเจอหรอกพวกนี้ จะไม่ค่อยเจออยู่บ้าน แกจะไปทำหน้าที่ ทำมาหากินของแก ระบบของแก แกต้องไปทำมาหากินของแกนะ และก็ เพราะว่าเผลอ ๆนี่ต้องโดนดุด้วย ชาวบ้านนี่โดนดุ ไปหาผู้ใหญ่ทีนัดก็ไม่เจอ พอ พอนัดมาผู้ใหญ่รอไม่เจอ พอไปอีกทีโดนดุอีก ผู้ใหญ่บ้านดุบอกว่า มันนั้นกูรอมึงไม่มา พอกูไม่รอมึงมาหา เมื่อไรจะเจอกันเป็นลักษณะของ คนที่พูดในลักษณะที่ไม่มีอายุการใช้งาน ที่ผมพูดนะ เพราะว่าไม่มีอายุการใช้งาน พอไม่มีอายุการใช้งานแล้วนี่ นี่อย่างผมนี่ 4 ปี วัด ผม 4 ปีนี่ผมให้ประชาชนวัด ผมทำงานให้ประชาชน 4 ปี ถ้าคนไม่ดีนี่ ผมเชื่อเลยว่าไม่สามารถจะขึ้นมาได้ และผมถามเลยว่ามี

เงินซื้อเสียง ในชุมชนขึ้นมาได้ไหม ไม่จริง ตรงนี้ไม่ได้เด็ดขาดเลย ระดับชุมชนนะ แต่ถ้าระดับ อบจ. สส. ตรงนี้มันก็มีส่วนเหมือนกัน การใช้เงินนี่มีส่วน แต่ถ้าเป็น เป็น อบต. นี่การซื้อเสียงนี่โอกาสที่จะว่า กูมีเงินซะอย่าง จะซื้ออย่างไรมันก็เกิดนะ แต่เวลาเป็นแล้วนี่ไม่เคยมองประชาชนเลยนะ ตรงนี้ไม่สามารถจะได้เลยนะ มันใช้ไม่ได้ แต่เงินของท่านที่มีอยู่ใช้ไม่ได้

ถาม และสมัยก่อนที่ ที่โดนท่านกำนัน โดนผู้ใหญ่ดุนี่ค่ะ เขาต้องการไปปรึกษา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเขามีปัญหาอะไรบ้างค่ะ

ตอบ ก็ ก็คงจะเป็นเรื่อง เรื่องขโมย ขโมยสมัยก่อนมันซุกซุม ก็โจรสมัยก่อน สวัสดี ครับ โจรสมัยก่อนนี่มันซุกซุม และก็มันทุกอย่าง โจรนี่ก็อาจเป็นหลานทางผู้ใหญ่บ้าน ทางกำนัน อย่างนี้ ผมว่าน่าจะเป็นลักษณะนั้นผมว่ามันจริง และพวกนี้มันจะทำกันเป็นตระกูล เป็นครอบครัวนะ ลักษณะที่ผมผ่านมาสมัยก่อนนี่นะ และก็การกฎหมายและก็เจ้าหน้าที่ของรัฐนี่ยัง มันยังไกลกับระบบเดี๋ยวนี้นะ ถ้าถึงปัจจุบันนี้ผมว่าดีมาก อย่าง ยิ่งนายกทักษิณ นี่ท่านรอบรู้และท่านคลุมทุกด้านนะ ต้องยกนิ้วให้แกนะ ชั่วโมงนี้เพราะว่ามัน มัน เขาดีมาก อย่างปราบยาเสพติดอะไรนี้นะ อย่างบ้านผมนี่ ม้านี่เรื้อรัง ไม่รู้จักหมด แต่ถามว่ารัฐบาลยุคนี้หมดไหม ผมประกาศเลยนะว่าหมดถึง 99% นะ ผมเชื่อว่าหมด 99% เพราะผมนี่จริง ๆ แล้วผมนี่ตัวจับม้าเลยนะ ผมนี่เรื่องม้านี่ผมไม่ยอมมากเลยในชุมชนผมนี่ นี่พูดกันเฉพาะหมู่นี่นะ เยอะมากเลยเมื่อสมัย ปี 38 นี่นะ ผมนั่ง อบต. 38 – 42 นี่ ม้านี่เยอะมาก เดี๋ยวนี้มันจะหายไปหมดแล้ว หายเมื่อตอนรัฐบาลยุคนี้หายไปเยอะ

ถาม ทีนี้ เมื่อกี้ที่ท่านพูดมาอันประเด็น หนึ่งน่าสนใจมากเลยค่ะ ท่านบอกว่า โจร ขโมย ส่วนใหญ่ก็เป็นตระกูล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็หมายความว่า บุคคลเหล่านี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี่ก็มีอำนาจชิค่ะ ที่จะทำให้เรื่องเหล่านี้ เป็นไปอย่างชอบธรรม

ตอบ ใช่ เพราะว่าระบบสมัยก่อนมันไม่เป็นการเลือกตั้งไง ตรงนี้มันเป็น ๆ ๆวัฏจักร ๆ ที่จะต้องแก้ไขเลยแหละเดี่ยวนี้ เพราะว่าการไม่มีระบบเลือกตั้งนี่นะ ไม่มีอายุการใช้งานนี่ ถามว่าผู้ใหญ่บ้านอายุ 40 ปี คิดดู พ่อ ๆๆ คนเป็นผู้ใหญ่บ้านนี่อายุ 40 ปีนะ อายุ 40 ปีนี่ 20 ปีนี่เขาจะต้องดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปอีก 20 ปี และถามว่าประชาชนนี่กล้าไปขัดแย้งกับผู้ใหญ่บ้านไหม ผมเชื่อเลยว่า 80% ที่ไม่กล้า ใครที่ไปชนกับผู้ใหญ่เขาก็ไม่กล้าแล้ว ใครก็ต้องทำมาหากิน และถ้าเขาไปชนมากนี่เขาจะเดือดร้อนขึ้นมา ทำบัตรประชาชน หรือว่าทำอะไรสักอย่างหนึ่งนี่ พอผู้ใหญ่ไป ผู้ใหญ่ก็ไม่พาแล้วเขาก็เลย ต้องยอมซูฮก ให้กับคน ๆ นั้นนะจริง ๆ แล้วระบบเก่ามันเป็นอย่างนี้

ถาม คือ เขาได้ประโยชน์กับการทำบงทำบัตร หรือไปติดต่อกับราชการ

ตอบ ใช่ ๆๆ ระบบเก่า ๆ จะเป็นอย่างนี้มาก แต่ตอนนี้สถานะการดีขึ้นมากเลย ดีขึ้นแบบ ๆ 70-80 % เลยนะ เดี๋ยวนี้ดีขึ้นมาก

ถาม นอกจาก ขโมย โจร ในสมัยก่อนที่ท่านว่าลูกหลาน ของท่านผู้ใหญ่ ท่านกำนันเป็นแล้วนี่ เขาเคยมาควบคุมหรือมาดูแลอะไรที่ทำให้ประชาชนรู้สึกต้องยอมอีกไหมค่ะในเรื่องอื่น ๆนะค่ะ นอกจากการ ขโมย ขโจร เขามาใช้อำนาจอะไรกับลูกบ้านบ้าง ละค่ะ

ตอบ ที่พูดนี่สมัยก่อนนะค่ะ

ถาม ค่ะ

ตอบ พูดถึงสมัยก่อนเยอะ ๆแล้วนี่ตอนนี่ผมอายุ 41 ปีนี่ ระบบการกระจายอำนาจนี่มาเมื่อ 38 38 นี่ผมพึ่งดำรงตำแหน่งมาประมาณ 8 ปี แต่ถ้าพูดถึงว่าจะย้อนหลังไปอีกเท่าที่ท่านถามนี่ มันก็คงจะตอบได้ไม่เยอะเท่าไรนะ เพราะว่าอายุผมนี่ถือว่ายังน้อยนะ ท่านต้องถามคนที่อายุประมาณ 60 เพราะว่าผมเพิ่งดูรู้สถานะของทางราชการนี่มาประมาณ 8 ปี และผมก็ย้อนหลังไปอีก 8 ปี ผมก็อายุประมาณ 20 กว่า ผมก็คงจะไม่ได้อยู่ในวงการเท่าไร ในวงการเท่าไรแต่ผมพอรู้ว่า เมื่อสมัยเป็นเด็ก ๆนี่เวลาเครื่องหายทีนี่ พ่อผมก็จะวิ่งไปหาผู้ใหญ่บ้าน ไปแจ้งความกับผู้ใหญ่บ้าน บางทีผู้ใหญ่บ้านก็ไม่อยู่ ไม่อยู่ โรงพักก็อยู่ไกลอย่างนี้ การสัญจรไปมาก็ไม่เหมือนเดียวนี้นะ โทรศัพท์ก็ไม่มีอย่างเดี๋ยวนี้ เดี๋ยวนี้พอเอาสมมติบ้านโน่นเครื่องหาย อย่างผมนี่ผมมีโทรศัพท์มือถือนี่ ผมจะปลอด ผมจะสแตนบายทุก 24 ช.ม. ทุกข์สุข ประชาชนนี่ ผมจะสแตนบาย 24 ชั่วโมง มีอะไรก็โทรติดต่อเข้ามามีอะไรก็ประสานงานกันได้ง่ายกว่านะ บางทีอาจจะดักหน้าดักหลังมี่อยู่ครั้งหนึ่งที่มี ขโมยเข้ามาบริเวณหมู่บ้านนี่ ผมยังเคยสกัดจับได้ โดยที่ใช้โทรศัพท์นี่ดักหน้าดักหลังแล้วก็จับขโมยได้ ที่เข้ามาเป็นแก๊งต้มตุ๋นนะ เมื่อประมาณปี ปี 40 นี่จับได้ครั้งหนึ่ง นั่นแหละ นั่นรายใหญ่เหมือนกันนะไปหลอกเขามาทั่ว ปิดถนนจับกันเดี่ยวนี้ดี ดีไม่เหมือนสมัยแต่ก่อน แต่ก่อนมัน การสื่อสารมันด้วย จริง ๆ มันด้วยและก็เป็นบุคคลที่ จริงๆ แล้วนะ อย่างที่บอกว่า บำบัดทุกข์บำรุงสุข มันไม่จริงอย่างที่พูดมันไม่จริงนะ และการสัมภาษณ์ตรงนี้นะ มันก็เป็นคนหนึ่งจริง ๆ แล้วมันเป็นส่วนนะ อย่างสัมภาษณ์ผมนี่ผมพูดเลยนะ ผม โอเคนะ ผมก็พูดอยู่แล้วแต่ ถ้าไปสัมภาษณ์คนอีกคนหนึ่งนี่เขาอาจจะพูดไม่เหมือนผม ใช่เปล่า พูดไม่เหมือนกันในสภาพผู้ใหญ่บ้านเขาอาจจะพูดตามแนวเขา พูดเข้าข้างตัวเขา จริง ๆ แล้วผมพูดเสมอนะ ผมไม่เคยพูดเข้าข้างตัวเองเลยนะ ที่ผมพูดผมไม่ได้พูดเข้าข้างตัวเอง ผมเคยตำหนิระบบของ อบต.นี่ผมก็พูด เมื่อกี้นี่ผมก็พูด ว่าคนที่ไปเป็น อบต.นี่เป็นคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถซะเป็นส่วนเยอะ ถ้าผมเข้าข้างตัวเองผมจะบอกว่า อุ้ย อบต. ดีอย่างนี้ ผมต้องพูดอย่างนี้ ผมก็ไม่ได้พูดลักษณะอย่างนั้น นะ

ประวัติย่อผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ – สกุล	นายชาตรี ทองสาริ
วัน เดือน ปีเกิด	27 สิงหาคม 2503
สถานที่เกิด	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	96 ซอยสีน้ำเงิน ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 8 สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ.2521	- มัธยมศึกษาปีที่ 5 โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
พ.ศ.2525	- รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ.2529	- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ.2547	- การศึกษาดุษฎีบัณฑิต (กศ.ด.) สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ