

การปกครองท้องถิ่นอีสานในรัฐสยาม (2322–2435):

นัยยะต่อสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

Local Governance of Isan in the State of Siam (1879–1892):

Implications for the Right to Self-governance of Localities

สุนทรชัย ชอบยศ¹

Sunthonchai Chopyot

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้อธิบายระบบการปกครองท้องถิ่นอีสานก่อนการปฏิรูป (2322–2435) มีลักษณะอย่างไร และระบบการปกครองดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายในแง่ของทางทฤษฎีหรือแนวคิดทางการเมืองในสังคมการเมืองไทยร่วมสมัยได้หรือไม่อย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ระบบการปกครองอีสานก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 มีสองระบบใหญ่ด้วยกัน คือ ระบบอาญาสิทธิ์อันมีต้นแบบจากการปกครองของลาวล้านช้าง และระบบที่สองคือระบบการปกครองที่สอดคล้องกับการปกครองแบบสยาม ทั้งนี้แนวคิดที่สามารถนำมาอธิบายในแง่ของทางทฤษฎีการเมืองหรือนำมาอธิบายสังคมการเมืองไทยร่วมสมัย ได้แก่ แนวคิดว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอิสระในการปกครองท้องถิ่น แนวคิดที่ว่าด้วยการตัดสินใจด้วยตนเอง แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ แนวคิดที่ว่าด้วย รัฐ ชาติ และอำนาจอธิปไตย และการก่อให้เกิดประชาธิปไตยที่หลากหลายรูปแบบในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, อีสาน, การปกครองตนเองของท้องถิ่น

Abstract

The study examines the Isan local government structure before King Rama V (1879–1892) instituted an administrative reform. The study looks at Isan's two-system governance structure, which includes the system of four rulers that are based on the Lan

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Xang government and one that is in line with conventional Thai governance. The study finds important political ideas pertinent to Thai political society today by examining these historical patterns of government. These ideas encompass the concepts of state, country, and sovereignty as well as local autonomy, self-determination, decentralization, and self-government. The study also emphasizes how many forms of democracy are being created locally. The results show that the enduring ideals reflected in these historical governance institutions continue to influence contemporary arguments about decentralization and local governance in Thailand. Through the contextualization of the Isan administrative system within wider political theories, this study offers significant insights into the development of local government practices and their relevance to Thailand's current political landscape.

Keywords: local government, Isan, Self-governance

บทนำ

อีสานเป็นภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย พื้นที่ในอีสานคิดเป็นหนึ่งในสามของพื้นที่ทั้งประเทศ (Keyes, 2556 ; สุเทพ สุนทรเกสัช, 2548) อีสานมีประชากรมากถึง 21,848,228 คน คิดเป็นร้อยละ 33 ของประชากรไทย (ผู้เขียนคำนวณข้อมูลจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2564) ทั้งนี้คำว่า “อีสาน” แต่เดิมเขียนเป็น “อิสาน” และ “อิสาน” เป็นคำที่เริ่มใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2443 โดยราชสำนักกรุงเทพฯ ใช้เรียกมณฑลอิสาน ซึ่งก่อนหน้าการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2433 บริเวณที่รู้จักในนามมณฑลอิสานนี้ จะเป็นรู้จักกันโดยทั่วไปในนามของ “หัวเมืองลาวตะวันออก” และ “เขมรป่าดง” ซึ่งหมายรวมถึงหัวเมืองลาวทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงอีกหลายหัวเมืองก่อนที่จะตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ต่อมาเรียกว่าหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ (2433) หัวเมืองลาวกาว (2434) และมณฑลลาวกาว (2437) ตามลำดับ ซึ่งในระยะนี้หัวเมืองลาวฝั่งซ้ายได้ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสแล้ว ยกเว้นนครจำปาศักดิ์ ฉะนั้นแถบนี้จึงเหลือแต่หัวเมืองฝั่งขวาที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศไทย ครั้นในปี พ.ศ. 2442 ก็ได้เปลี่ยนชื่อจาก “มณฑลลาวกาว” มาเป็น “มณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ” ส่วนคำว่า “ภาคอีสาน” หรือเขียนอีกแบบคือ “ภาคอิสาน” เป็นคำที่ราชสำนักกรุงเทพฯ ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2465 อันเป็นผลมาจากการกำหนดเขตการปกครองที่ได้รวมมณฑลต่างๆ ที่มีอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพฯ เข้า

ด้วยกัน คือ มณฑลอุดร มณฑลอุบลราชธานี และมณฑลร้อยเอ็ด (ซึ่งแยกมาจากมณฑลอิสาน ในปี พ.ศ. 2455 และได้เปลี่ยนชื่อมณฑลอิสานเป็นมณฑลอุบลราชธานี) ยกเว้นมณฑลนครราชสีมา ดังนั้นคำว่า “อิสาน” หรือ “อีสาน” จึงไม่ใช่คำที่ใช้เรียกดั้งเดิมจากคนในแถบนี้ แต่เป็นคำที่สร้างขึ้นใหม่ภายหลังการปฏิรูปการปกครองของราชสำนักกรุงเทพฯ โดยใช้ชื่อทิศในสมัยโบราณเป็นคำที่นำมาใช้เรียกเขตการปกครองหัวเมืองแถบนี้ (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2546 : 19) ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นดินแดนที่ถือได้ว่าตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ไปจนจรดฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขงรวมพื้นที่ทั้งสิ้น 170,266 ตารางกิโลเมตร (สุเทพ สุนทรเภสัช, 2548: 5)

สำหรับการอธิบายการปกครองท้องถิ่นอีสานนั้นสามารถพิจารณาจากหลักการของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547) ที่ได้ให้แนวทางในการวิเคราะห์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีสองแนวคิดด้วยกันนั่นคือ แนวความคิดแรกมองว่ามีความคิด ความเชื่อและมีแนวทางในการพิจารณาที่แลเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ และอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่น แนวคิดการปกครองสมัยกรีก โรมัน รวมถึงการปกครองของไทยนับแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนหน้านั้น หลังจากนั้นแนวคิดการปกครองท้องถิ่นก็มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องมาเรื่อย ๆ ซึ่งแนวคิดนี้มีลักษณะเป็นแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งมีแนวคิดตรงข้ามกับกลุ่มที่สองที่มองว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modernist Perspective) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้เกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นแล้ว(ต้องมีประชาชน ดินแดน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล) หรือมีแนวคิดในทำนองที่ว่า หากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็จะมีไม่มีการปกครองท้องถิ่นตามมานั่นเอง ซึ่งรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองการปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม จึงทำให้ท้องถิ่นดั้งเดิมมีสถานะองค์กรไม่เป็นทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ภายใต้รัฐสมัยใหม่เท่านั้น

สำหรับงานเขียนนี้ต้องการอธิบายการปกครองท้องถิ่นแบบจารีตนิยม โดยการอธิบายการปกครองท้องถิ่นอีสานซึ่งเชื่อว่าประวัติศาสตร์เป็นการศึกษาอดีต เพื่อทำความเข้าใจปัจจุบันและสามารถนำมาใช้กำหนดแนวทางในอนาคตได้ และในขณะเดียวกันก็จะจำลองแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันและอธิบายร่วมโดยการใช้แนวคิดทฤษฎีและอุดมการณ์ทางการเมือง กล่าวได้ว่างานเขียนนี้ใช้ทั้งแนวทางจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) ในแง่มุมทางประวัติศาสตร์การปกครองอีสานและการปกครองท้องถิ่นแบบ

สมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ในแง่มุมมองการวิเคราะห์เพื่อประยุกต์ใช้ในการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ดีมาอธิบายหรือประยุกต์ใช้กับปัจจุบัน แม้จะมีความแตกต่างในบริบท แต่ก็มีความประเด็นที่สามารถหยิบยกมาอธิบายเพื่อเป็นคุณูปการต่อการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้นงานเขียนนี้จึงต้องการตอบคำถามว่าระบบการปกครองท้องถิ่นอีสานก่อนการปฏิรูป (2322-2435) มีลักษณะอย่างไร และระบบการปกครองดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายในแง่มุมมองทางทฤษฎีการเมืองหรือนำมาอธิบายสังคมการเมืองไทยร่วมสมัยได้หรือไม่อย่างไร คำถามนี้จึงนำมาสู่การแสวงหาคำตอบดังต่อไปนี้

การปกครองท้องถิ่นอีสานในรัฐสยามก่อนการปฏิรูป (2322-2435)

ประเด็นนี้ต้องการตอบคำถามว่าในข้อเท็จจริงแล้วการปกครองท้องถิ่นอีสานตั้งแต่ช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐสยามจนถึงก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะอย่างไร โดยจะขออธิบายตามลำดับดังนี้

ทำไมต้องเริ่มที่ 2322-2435

ในปีพ.ศ. 2322 อาณาจักรลาวล้านช้างทั้งสามอาณาจักรได้ตกเป็นประเทศราชหรือเมืองขึ้นของกรุงธนบุรี ปัจจัยที่ทำให้สูญเสียเอกราชคือความขัดแย้งกันเองตลอดระยะเวลา 84 ปีในกลุ่มผู้นำเวียงจันทน์ จนนำมาสู่การแตกออกเป็นสามอาณาจักร (พ.ศ.2256) คือ หลวงพระบาง เวียงจันทน์ จำปาศักดิ์ (สุริย ธีรศาสตร์, 2552) นับแต่ปี 2322-2435 ที่หัวเมืองลาวตกอยู่ภายใต้การปกครองของสยามอันเป็นช่วงปลายธนบุรีและต้นรัตนโกสินทร์ รัฐสยามยอมให้การปกครองในแถบนี้ใช้ระบบการปกครองแบบอาณาจักรลาวล้านช้างดั้งเดิม (ที่เรียกว่าระบบอาญาสี่) โดยรัฐบาลกลางมิได้ส่งคนของตนหรือตัวแทนของสยามเข้าไปก้าวก่ายการปกครอง เจ้าเมืองตลอดจนขุนนางทุกระดับเป็นผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นญาติกัน การเก็บภาษี การตัดสินคดี การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนงานบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของเมืองต่างๆ ในหัวเมืองที่มีอำนาจในการจัดการตนเอง โดยรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ส่วนกลางมิได้เข้าไปใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ประการใด (สุริย ธีรศาสตร์ และดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2541)

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีสานตลอดระยะเวลา 114 ปี

ภายหลังที่ดินแดน (ลาว) อีสานและลาวฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ตกเป็นเมืองขึ้นของสยาม ระยะเวลากว่า 114 ปีล้านช้างฝั่งซ้ายจึงถูกฝรั่งเศสยึดเป็นเมืองขึ้นในช่วงของการล่าอาณานิคมของตะวันตก แต่แผ่นดินอีสานยังเป็นของสยาม ทั้งนี้ในการปกครองช่วงเวลาที่ประเทศราชของสยามนั้น สยามค่อนข้างให้อำนาจอิสระในการปกครองของผู้ปกครองหรือชนชั้นขุนนางของอีสาน และแม้กระทั่งในอีสานเองระบบการปกครองหัวเมืองของสยามที่มีในดินแดนอีสานก็มีความต่างกัน ดังที่สุวิทย์ ชีรสอวัต (2552) ได้อธิบายว่าระบบการปกครองอีสานก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 มีสองระบบใหญ่ด้วยกัน โดยระบบแรกเรียกว่าระบบอาญาสี่ อันมีต้นแบบจากการปกครองของล้านช้าง ซึ่งรูปแบบนี้ใช้ปกครองกลุ่มลาวในอีสานเป็นหลัก และระบบที่สอง คือระบบที่สอดคล้องกับการปกครองแบบไทย โดยยึดตามแบบการปกครองของราชสำนักสยาม ทั้งนี้ระบบการปกครองแบบแรกกินพื้นที่ราวสองในสามของภูมิภาค โดยจะขอขยายความรูปแบบการปกครองในอีสานก่อนการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง เพื่อให้เข้าใจรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีสานในรัฐจารีต ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นอีสานในรูปแบบแรก : การปกครองกลุ่มลาวล้านช้างหรือระบบอาญาสี่

การปกครองหัวเมืองในภาคอีสานกินพื้นที่กว่าสองในสามใช้การปกครองที่เรียกทั่วไปว่า “ระบบอาญาสี่” ช่วงระยะเวลาดังกล่าวสยามยังคงปล่อยให้หัวเมืองต่างๆ ในภาคอีสานมีอิสระในการปกครองตนเองตามแบบอย่างราชสำนักลาว ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ (ไพฑูรย์ มีกุล, 2532)

1) อาชญาสี่หรืออาญาสี่ เป็นตำแหน่งกรมการเมืองระดับสูง (ได้แก่ เจ้าเมืองอุปฮาด ราชวงศ์ ราชบุตร ตำแหน่งทั้งสี่นี้พระมหากษัตริย์เป็นผู้สถาปนาแต่งตั้ง ส่วนตำแหน่งอื่นๆ เป็นอำนาจของเจ้าเมือง)

2) ตำแหน่งผู้ช่วยอาญาสี่ (ท้าวสุริยะ ท้าวสุริโย ท้าวโพธิสาร และท้าวสิทธิสาร)

3) ชื่อบ้านขางเมือง เป็นตำแหน่งรองจากผู้ช่วยอาญาสี่ (เมืองแสน เมืองจันทร์ เมืองกลาง เมืองขวาและเมืองซ้าย เมืองคุก เมืองสาม เมืองแพน นาเหนือ นาใต้ ชานेत्र ชานนท์ มหาเสนา มหามนตรี ชำบฉัต สุปิ กรมเมือง)

4) ตำแหน่งพิเศษ (เพียซาโนชิต ซาญูธร ราชต่างใจ คำมุงคุณ เพียซาบรรทม เพียดินแทนแลนดินเมือง เพียดศรีสุธรรม เพียดศรีบุญเรือง เพียดครุฑาต เพียดครวงศ์ ฯลฯ)

5) ตำแหน่งสำหรับหมู่บ้าน (ท้าวฝ่าย ตาแสง นายบ้านและจำบ้าน)

ลักษณะการปกครองดังกล่าวใช้มาจนถึงปี 2433 และเลิกใช้เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเริ่มปฏิรูปการปกครองจนถึงปี 2434 มีความพยายามค่อย ๆ ปรับระบบการปกครองจนรูปแบบการปกครองอีสานถูกยกเลิกไปในที่สุด

การปกครองท้องถิ่นอีสานในรูปแบบที่สอง : ระบบการปกครองอีสานแบบไทย

การปกครองรูปแบบนี้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ ที่ราชสำนักสยามเข้ามาสัมพันธ์ด้วย โดยเฉพาะในเขตอีสานใต้ ได้แก่ นครราชสีมาและเมืองขึ้น พิมาย บุรีรัมย์ เขมรป่าดง คือ สุรินทร์ สังขะ ขุขันธ์ ศรีสะเกษ เดชอุดม ส่วนใหญ่การปกครองแบบไทย โดยกลุ่มคนในพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นชาวไทยภูเขา ไทยเขมร ไทยโคราช กรณีการปกครองแบบไทยที่ชัดเจนเช่น กรณีเมืองนครราชสีมา ดังนี้

1) เจ้าเมือง (ออกญา หรือพระยาตำแหน่งสงครามรามภักดีพิริยภาพะ) เจ้าเมืองโท คักดินา 10,000 (ต่อมาพัฒนาเป็นผู้ว่าราชการเมืองและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ)

2) พระยาปลัด คักดินา 1,200 (ต่อมาคือปลัดจังหวัด)

3) พระยาพรหม ยกกระบัตร คักดินา 1,000 (ดูแลความจงรักภักดีของเจ้าเมือง กรมการเมือง ต่อกษัตริย์ตัดสินคดีบางประเภท เป็นคนที่ส่งมาจากเมืองหลวงเพื่อสอดส่องดูแล)

4) พระพล คักดินา 1,000 มีหน้าที่ดูแลฝ่ายทหารคล้ายสมุหนกษาในเมืองหลวง

5) พระมหาดไทย มีคักดินา 1,000 มีหน้าที่ดูแลฝ่ายพลเรือนคล้ายสมุหนายกในเมืองหลวง

6) หลวงเมือง คักดินา 800 มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย คล้ายกับเสนาบดีกรมเมืองในเมืองหลวง

7) หลวงวัง คักดินา 800 มีหน้าที่ดูแลพิธีกรรมของเมืองคล้ายเสนาบดีกรมวังในเมืองหลวง

8) หลวงคลัง คักดินา 800 มีหน้าที่ดูแลการคลังและภาษีอากรของเมืองคล้าย เสนาบดีคลังในเมืองหลวง

9) หลวงนา คักดินา 800 มีหน้าที่ดูแลด้านการเกษตรโดยเฉพาะการทำนาทำไร่นาของราษฎร คล้ายกับเสนาบดีเกษตรของเมืองหลวง

10) หลวงสัสดิ (สุรัสวดี) คักดินา 800 มีหน้าที่ดูแลด้านทะเบียนไพร่พลของเมืองคล้ายกรมพระสุรัสดีของเมืองหลวง

กรณีตำแหน่งทั้ง 10 นี้พระมหากษัตริย์เป็นคนแต่งตั้งโดยทั่วไปจะเป็นญาติและผู้ใกล้ชิดกับเจ้าเมือง มีเพียงตำแหน่งยกกระบัตรเมืองเท่านั้นที่ถูกส่งมาจากเมืองหลวง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 รูปแบบการปกครองในพื้นที่อีสานไม่ได้มีความเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของสยามที่มีต่อพื้นที่ กล่าวคือ อำนาจที่สยามรุกคืบเข้ามาในแผ่นดินอีสานดูเหมือนกลุ่มอีสานใต้จะใกล้ชิดกับสยามมากกว่า เพราะมีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมสัมพันธ์มาตั้งแต่สมัยอยุธยา ในขณะที่กลุ่มอีสานลาวกลับเสมือนเป็นแดนสนธยาเพราะการเดินทางมีความลำบากประกอบกับความห่างไกลราชธานี พื้นที่อีสานจึงมีอำนาจของส่วนกลางแบบหลวมๆและบทบาทหัวเมืองลาวก็เน้นการส่งเครื่องราชบรรณาการให้สยามเป็นสำคัญ

ทำไมสยามจึงมาสนใจผนวกอีสานช่วงพ.ศ. 2435

สยามได้ส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปปกครองหัวเมืองลาวตะวันออกและเขมรป่าดง ส่งผลให้อำนาจของส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งมีผลทำให้ “ระบบกินเมือง” (ระบบอาญาสี่) ในภาคอีสานถูกยกเลิกไป และเพื่อให้นโยบายสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น (สุวิทย์ ชีรสาดวัต และดาร์วิน เมตตาริกานนท์, 2541) อันเป็นการสร้างเอกภาพในระบบการปกครองของสยามในการควบคุมอำนาจพื้นที่อีสาน ทั้งนี้มูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมภูมิภาคอีสานให้กระชับอำนาจขึ้นอาจมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือในส่วนปัจจัยภายนอกนั้น เนื่องจากการแผ่อิทธิพลของฝรั่งเศสเข้าสู่อินโดจีน กรณีเข้าควบคุมเขมรปีพ.ศ. 2427 ทำให้รัฐไทยวิตกกังวลด้วยเหตุนี้กิจการหัวเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องเอาใจใส่ (สมชัย ภัทรธนานันท์, 2560) เหตุการณ์ความกังวลของรัชกาลที่ 5 ประทุขึ้นเมื่อเกิดสงครามไทย-ฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2436 จบลงด้วยการฝรั่งเศสใช้กองเรือรบปิดอ่าวไทยเพื่อบีบบังคับให้ไทยยกลาวฝั่งซ้าย(ตะวันออก)ของแม่น้ำโขงให้ฝรั่งเศส ไทยไม่อาจสู้กองกำลังฝรั่งเศสได้จึงต้องยกลาวฝั่งซ้ายให้ฝรั่งเศสตาม

สนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศสฉบับ 3 ตุลาคม 2436 (สุวิทย์ ชีรัสดิลก, 2552) ส่วนปัจจัยภายในที่สำคัญคือความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารเมืองต่าง ๆ ให้สามารถจัดเก็บภาษีส่งพระคลังได้ในจำนวนที่เหมาะสม (สมชัย ภัทรธรรณันท์, 2560) เมื่อเป็นดังที่กล่าวมารัฐไทยจึงมีความพยายามอย่างยิ่งในการผนวกอีสานให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยอย่างเข้มข้นขึ้น จากเดิมที่ไม่ค่อยสนใจพื้นที่แถบนี้เท่าใดนัก อาจเป็นเพราะทั้งสภาพภูมิศาสตร์ในการเดินทาง รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับในพื้นที่มีน้อยจนเป็นที่ไม่สนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้สำหรับสภาพสังคมอีสานในอดีตมีโครงสร้างสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันโดยมีกลุ่มผู้ปกครองเช่นเจ้าเมือง และมีไพร่ทาส การหายไปของไพร่ทาสในหัวเมืองก็มาจากการต้องการสลายกำลังของขุนนางของรัชกาลที่ 5 และรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและขึ้นตรงต่อกษัตริย์ในนามของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นอีสาน : นัยต่อสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงข้อมูลทางประวัติศาสตร์แบบย่อของการปกครองท้องถิ่นอีสานแล้วคำถามใหญ่ที่ต้องเกิดขึ้นคือ “เราได้อะไรจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอีสาน?” ซึ่งจะขออธิบายบนฐานข้อมูลที่มีดังต่อไปนี้

ประการแรก มิติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครอง เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะหลวมหรือพันธมิตรระหว่างกัน การเอื้อประโยชน์ระหว่างสยามกับหัวเมืองลาวต่างๆ กล่าวคือระบบความสัมพันธ์ของเมืองหลวงกับหัวเมือง พระมหากษัตริย์มีอำนาจในการแต่งตั้ง เลื่อนยศ ถอดถอนขุนนางในหัวเมืองอีสาน โดยมีการใช้พระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาหรือน้ำสาบานเป็นเครื่องรักษา เจ้าเมืองยังได้รับประโยชน์จากส่วยและแรงงาน และกษัตริย์จะพิพากษากรณีเกิดข้อขัดแย้งระหว่างเมือง (สุวิทย์ ชีรัสดิลก, 2552) หัวเมืองลาวและเขมรป่าดงจะเป็นอิสระค่อนข้างมากโดยกลุ่มอาณานิคม คณะผู้ปกครองเพียงต้องส่งส่วยแก่ราชสำนักสยามและเกณฑ์ไพร่พลตามความประสงค์ส่วนกลางนั่นเอง

ประการที่สอง การให้อำนาจอิสระในการจัดการปกครองในระดับพื้นที่ กล่าวคือ ในมิติการบริหารเมืองมีกลุ่มผู้ปกครองเมือง แม้จะเป็นการแต่งตั้งแต่ก็ให้อิสระในการคิดอ่านเพื่อดูแลและควบคุมไพร่พล(คณะอาณานิคม + กลุ่มสัมพันธ์กับสยาม (อีสานใต้)) ในด้านนิติบัญญัติ (กฎหมายอีสาน) พบว่ามีกฎหมายในอีสานหลายฉบับที่สะท้อนว่าในอีสานไม่ได้ใช้กฎหมายร่วมกับราชสำนักสยาม เช่น งานของนิติลักษณะ แก้วจันดี (2561) ที่ศึกษาการประกอบสร้าง

กฎหมายโบราณอีสานพ.ศ. 2322-2433 โดยกฎหมายที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ หลักคำเมืองสุวรรณภูมิ หลักคำเมืองสาเกตุนคร หลักคำเมืองภูเขียว หลักคำเมืองกาฬสินธุ์ คัมภีร์ธรรมศาสตร์ฉบับวัดดาวดึง (กฎหมายโบราณเมืองขอนแก่น) และกฎหมายหนองบัวลำภู กฎหมายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าการปกครองท้องถิ่นอีสานแบบจารีตมีอำนาจในการตราและใช้บังคับในระดับพื้นที่ร่วมกับการใช้จารีตหรือฮีตสิบสอง-คองสิบสี่ ประกอบการควบคุมคนในระดับท้องถิ่น และในมิติตุลาการหรือการศาล เจ้าเมืองมีอำนาจในการตัดสินอรรถคดีต่าง ๆ ในเขตเมือง แต่กรณีโทษประหารชีวิตกษัตริย์เท่านั้นจึงมีอำนาจตัดสิน

ประการที่สาม ชนชั้นผู้ปกครองในท้องถิ่นยังคงมีอภิสิทธิเหนือราษฎรในแต่ละท้องถิ่นแต่ไม่ปรากฏหลักฐานในการขัดแย้งระหว่างไพร่กับผู้ปกครองในท้องถิ่น เพียงแต่มีบ้างที่เสี่ยงการจ่ายส่วยโดยไปแต่งงานกับภรรยาในเมืองอื่นที่ห่างไกล ซึ่งตามประเพณีอีสานฝ่ายชายเมื่อแต่งงานแล้วจะไปอยู่ด้วยกับฝ่ายหญิง ทั้งนี้กรณีกบฏผู้มีบุญที่เกิดขึ้นในอีสาน ก็เป็นการต่อต้านอำนาจราชสำนักสยามเป็นหลักไม่ได้เป็นการต่อต้านเจ้าเมืองในท้องถิ่นแต่อย่างใด

ประการที่สี่ ระบบสังคมจารีตผู้ได้ปกครองล้วนเป็นไพร่ ทาส เพราะยุคก่อนการเลิกไพร่ทาส ท้องถิ่นอีสาน พบว่าเป็นสังคมจารีตที่มีไพร่ทาสและชนชั้นผู้ปกครอง แต่ในบริบทอีสานในรัฐสมัยใหม่ผู้คนกระตือรือร้นทางการเมือง เช่น การมีอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยแห่งแรกของประเทศไทย ณ พื้นที่จังหวัดมหาสารคามซึ่งเกิดขึ้นก่อนอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยในระดับประเทศ (ศรัญญู เทพสงเคราะห์, 2562) กรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นและการเลือกตั้งระดับชาติและการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับชาติเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคมและประชาธิปไตย (दारาร์ตัน เมตตาริกานนท์, 2546) อันเป็นผลส่วนหนึ่งจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (สมชัย ภัทรธนานันท์, 2555) จนก่อให้เกิดสำนึกพลเมืองของคนอีสานขึ้น

การปกครองท้องถิ่นอีสาน: วิเคราะห์ผ่านมุมมองอุดมการณ์ทางการเมือง

ทั้งนี้หากพิจารณาแง่มุมทางประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอีสานแล้ว ประเด็นนี้จึงต้องการตอบคำถามว่าเราสามารถนำชุดข้อมูลนี้มาทำความเข้าใจและอธิบายการปกครองท้องถิ่นอีสาน โดยอาศัยแนวคิดหรือทฤษฎีอุดมการณ์ทางการเมืองมาใช้ในการสนับสนุนในมิติต่าง ๆ ได้อย่างไร ซึ่งจะขออธิบายดังนี้

1. แนวคิดว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government)

การที่ชุมชนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการปัญหาและสามารถจัดการความสัมพันธ์ของชุมชนท้องถิ่นหรือจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระของการแสดงออก และมีองค์ความรู้ ที่อาจถูกถ่ายทอดมาในรูปแบบของภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือการสั่งสมประสบการณ์ของท้องถิ่นเองโดยมีการกำหนดกลไกทั้งแผนงาน โครงการ รวมถึงองค์การจากคนในชุมชนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม สิทธิมนุษยชนและอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นควรมีแนวทางที่ต่างไปจากการเมืองระดับชาติ ไม่ควรลอกเลียนแบบระดับชาติ ท้องถิ่นควรทำให้เกิดการปกครองตนเองหรือ Self-government Democracy เพื่อสร้างพลังพลเมืองในการอาสาเข้ามาแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่น

การส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการทำงานของตนและรัฐอาจกำกับดูแลทางๆ โดยต้องมีการจัดสรรความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ เช่น ระบบภาษี การเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนาในระดับภาค การปกครองตนเองไม่ใช่การมีเอกราชและการแยกแผ่นดิน หรือเป็นการเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากแต่เป็นการโอนอำนาจคืนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่ใช่ความหมายคืนให้เจ้าเมือง แต่คืนให้พลเมืองในรัฐสมัยใหม่ให้อำนาจในการกำกับ ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของผู้ปกครองและดูแลประชาชนที่ดีขึ้น ทั้งนี้อำนาจอธิปไตยคือสิทธิที่จะมีอำนาจเด็ดขาดและไม่จำกัด ไม่ว่าจะทางกฎหมายหรือทางการเมืองภายในอาณาเขตของรัฐ (Harrison & Boyd, 2018)

ทั้งนี้แนวคิดในการปกครองตนเองถือว่ามีสำคัญในการให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดชะตาชีวิตของตน หากปัจเจกบุคคลต้องการเป็นอิสระชุมชนก็มีความประสงค์เช่นนั้น เช่นเดียวกันโดยการปกครองตนเองในมิตินี้ไม่ได้ละเลยอำนาจรัฐที่สถาปนาขึ้นมาใหม่ในการรวมศูนย์อำนาจและปฏิเสธรัฐเช่นแนวคิดอนาธิปไตย หากแต่ยังคงยอมรับให้มีรัฐแต่การมีรัฐนั้นต้องมีอำนาจจำกัด (แนวคิด Neoliberalism) และให้ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะ กล่าวคือรัฐอาจทำหน้าที่หลักคือ มิติความมั่นคง เช่น ทหาร กองทัพ มิติเศรษฐกิจเชิงมหภาค มิติการทูตและการระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งอำนาจเหล่านี้ย่อมเป็นของรัฐโดยชอบธรรม ส่วนอำนาจอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการดำเนินชีวิตควรให้ประชาชนดำเนินการด้วยตนเอง รัฐอาจดูแลอยู่ห่าง ๆ ในลักษณะการหนุนเสริมและการ

กำกับดูแลและการให้คำแนะนำมากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์จะพบว่าอำนาจในการจัดการตนเองในระดับท้องถิ่นรัฐสยามเคยใช้มาเป็นเวลายาวนานแล้วก่อนระบบที่เป็นอยู่ในเวลานี้

2. แนวคิดว่าด้วยอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Local Autonomy)

ในแวดวงวิชาการปกครองท้องถิ่น มักกล่าวถึงอำนาจอิสระของท้องถิ่น เพราะเป็น ตัวสะท้อนสำคัญหนึ่งในการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น Clark (1984) ได้เสนอ ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอิสระของท้องถิ่น ซึ่งมองว่าทั้งฝั่งขวาและฝั่งซ้าย ล้วนต้องการความเป็น อิสระของท้องถิ่น โดยแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนหลักการสองประการของอำนาจซึ่งได้รับแนวคิดจาก เบนแธม (Bentham) นั่นคือ ภูมิคุ้มกันและความคิดริเริ่ม (Immunity and Initiative) โดยในอดีต อ้างถึงอำนาจของท้องถิ่นในการทำงานโดยปราศจากอำนาจกำกับดูแลในระดับที่สูงขึ้นของรัฐ หลักการที่สอง คือ อำนาจของท้องถิ่นในการออกกฎหมายและควบคุมพฤติกรรมของ ประชาชน ซึ่งในมิติแรกจะเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่เน้นให้เกิดการกำกับ ดูแลและอำนวยการของท้องถิ่นในการคิดริเริ่มและมีภูมิคุ้มกัน ส่วนในมิติที่สองดูเหมือนจะให้ บทบาทท้องถิ่นสูงในการกำหนดนโยบายผ่านการตรากฎหมายในระดับท้องถิ่นและรวมถึงการ ควบคุมพฤติกรรมของประชาชน ทั้งนี้ Pratchett (2004) อธิบายความเป็นอิสระว่ามี ความต่าง จากประชาธิปไตยท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จาก การ เป็นอิสระจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง การมีเสรีภาพในการทำให้เกิดผลลัพธ์เฉพาะ และ เป็นการสะท้อนเอกลักษณ์ของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับความเป็นอิสระบ้าง แต่ความคิดริเริ่มส่วนใหญ่อาจไม่สนับสนุนการเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น

ปัจจุบันมีแม้กระทั่งการพัฒนาเครื่องมือในการวัดระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่นงานของ Ladner et al. (2019) ที่ศึกษารูปแบบความเป็นอิสระท้องถิ่นในกลุ่มประเทศยุโรป (Patterns of local autonomy in Europe) โดยมีดัชนีชี้วัดชื่อ Local Autonomy Indicator หรือ LAI ย่อมาจากชื่อเต็มที่ใช้ในการบอกระดับความเป็นอิสระและกระตุ้นเตือนรัฐให้พิจารณา สถานการณ์การใช้อำนาจที่อาจจะเลยอำนาจอิสระของท้องถิ่น Brown (1992) เห็นว่าการใช้ กฎหมายและวาทกรรมทางกฎหมายเป็นวิธีการสำคัญในการรักษาอำนาจในท้องถิ่นอิสระของ ท้องถิ่นไว้ โดยท้องถิ่นได้รับการพิจารณาใหม่ว่าเป็นหนึ่งในการบูรณะใหม่ ไม่เพียงแต่ทาง การเมืองเท่านั้น แต่ยังมีคามหมายทางวัฒนธรรมและสังคมอีกด้วย

ทั้งนี้ Held (2564) เห็นว่าควรมีการนิยามประชาธิปไตยอย่างไรในโลกปัจจุบัน โดย Held เสนอแนวคิดประชาธิปไตยแบบกำหนดตนเอง (Democratic Autonomy) แนวคิดการกำหนดตัวเองหรือความเป็นอิสระจะให้ความสำคัญกับเสรีนิยมในแง่ที่ว่าประชาชนสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเสรีและเท่าเทียม ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ 1) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดสำหรับมนุษยชาติเพื่อพัฒนาคุณลักษณะของตนและเพื่อแสดงศักยภาพที่หลากหลาย 2) การป้องกันการใช้อำนาจทางการเมืองและอำนาจกดขี่ตามอำเภอใจ 3) การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำหนดเงื่อนไขขององค์กรที่ตนร่วมอยู่ 4) การขยายโอกาสทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มทรัพยากร ทั้งนี้หลักการสำคัญในการกำหนดตนเองหรือการมีอิสระนั้นมีดังนี้

ประการแรก แนวคิดที่ยึดหลักการว่าประชาชนมีสิทธิและหน้าที่อันเท่าเทียมในกรอบการเมืองที่กำหนดชีวิตและโอกาสของพวกเขา นั่นคือประชาชนควรได้รับอิสระในการกำหนดตัวเองอย่างเท่าเทียมเพื่อสามารถดำเนินการตามแผนการต่าง ๆ ทั้งในแง่ปัจเจกและส่วนรวมในฐานะผู้กระทำการที่มีเสรีภาพและเท่าเทียม

ประการที่สอง มโนทัศน์เรื่องสิทธิสื่อนัยถึงสิทธิในการกระทำและดำเนินกิจกรรมโดยปราศจากความเสี่ยงต่อการแทรกแซงที่ไร้เหตุผลและไม่ยุติธรรม โดยสิทธิมีมิติในเชิงโครงสร้างซึ่งเอื้ออำนวยทั้งในโอกาสและหน้าที่

ประการที่สาม แนวคิดว่าด้วยประชาชนควรมีเสรีภาพและความเท่าเทียมในการกำหนดเงื่อนไขในชีวิตโดยพวกเขาควรได้รับอนุญาตให้ร่วมในกระบวนการถกเถียงหาหรือว่าด้วยประเด็นเร่งด่วนต่าง ๆ ของสาธารณะซึ่งเปิดกว้างสำหรับทุกคนบนฐานของเสรีภาพและความเท่าเทียม กรอบคิดนี้มองว่าการตัดสินใจที่ชอบธรรมไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามเจตจำนงของทุกคนแต่เป็นการตัดสินใจที่เป็นผลจากการปรึกษาหารือของทุกคนในกระบวนการทางการเมือง

ประการที่สี่ หลักในการกำหนดตนเองระบุว่าปัจเจกต้องมีเสรีภาพและเท่าเทียมกัน และเสียงส่วนใหญ่ไม่ควรจะบังคับกะเกณฑ์ผู้อื่นได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเชิงสถาบันอยู่เสมอเพื่อปกป้องจุดยืนของปัจเจกบุคคลหรือเสียงส่วนน้อยให้มีกติกาและมาตรการในการคุ้มครอง

ประการที่ห้า ความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ย่อมสำคัญรองจากสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพราะข้อเรียกร้องที่เกิดจากการรวมกลุ่มอย่างสมัครสมาน

มักจะเกินเลยความเป็นจริงเสมอ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในการถกเถียงสาธารณะบนรากฐานของเสรีภาพและความเท่าเทียมนั้น ข้อเรียกร้องควรรับรู้เป็นการทั่วไปและตรวจสอบได้

ทั้งนี้สิทธิในการปกครองตนเองที่ไม่ใช่การปฏิเสธรัฐเช่นเดียวกับแนวคิดอนาธิปไตย หากแต่เป็นการปกครองในรัฐเสรีนิยมที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและกลไกการปกครองเป็นอิสระในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การยอมรับให้มีรัฐคงอยู่และเน้นมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่สัมพันธ์กับประชาชนในเชิงประชาธิปไตย กรณีเช่นว่านี้ดูจะสอดคล้องรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ในเชิงประวัติศาสตร์การปกครองอีสาน และต้องมองมุมรัฐสมัยใหม่ที่ประชาชนสามารถมีสิทธิและเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิในการปกครองตนเอง

3. แนวคิดว่าด้วยการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-Determination)

สำหรับแนวคิดการตัดสินใจด้วยตนเองนั้น Deci et al. (2017) อธิบายว่า Self-Determination Theory ในองค์การพบว่า เป็นทฤษฎีการกำหนดตนเอง (SDT) และถือเป็นทฤษฎีมหภาคของแรงจูงใจของมนุษย์ที่วิวัฒนาการมาจากการวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจภายในและภายนอก และขยายไปสู่การวิจัยเกี่ยวกับองค์การการทำงานและขอบเขตอื่นๆ ของชีวิต SDT ให้แนวคิดที่เป็นแนวทางในการสร้างนโยบาย แนวปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมทั้งสุขภาพที่ดีและประสิทธิภาพการทำงานคุณภาพสูง นอกจากมุมมองเชิงจิตวิทยาแล้วในมิติการปกครอง Wright (1999) ให้ความเห็นว่า อำนาจอิสระ (Autonomy) ควรจะมีให้สำหรับชนกลุ่มน้อยซึ่งถือเป็นกลไกที่เหมาะสมและมีภาระผูกพันกับรัฐ ในการให้สิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองแก่ประชาชนทุกคน (Self-determination) อำนาจอิสระเป็นการให้น้ำหนักของ 'สิทธิของกลุ่ม' ที่ประชากรส่วนใหญ่มีอยู่ ทั้งนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่าแนวคิดของ 'การกำหนดตนเอง' ตามที่เสนอโดยปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยความสัมพันธ์ฉันมิตร (the UN Declaration on Friendly Relations) กำหนดให้มีการดำเนินการในเชิงบวกเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลระหว่างประชากรส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยซึ่งเกิดจากการครอบงำของสถาบันระดับชาติโดยวัฒนธรรมส่วนใหญ่ สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาได้รับการพิจารณา เช่นเดียวกับขั้นตอนที่รัฐได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้สิทธิของกลุ่มในการกำหนดตนเองหรือสิทธิของชนกลุ่มน้อย (Minority Rights) ดูจะมีความสอดคล้องกับอุดมการณ์พหุวัฒนธรรมนิยม (Multiculturalism) (Heywood, 2012)

สิทธิในการกำหนดใจตนเองเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เดิมนั้นใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการปลดปล่อยอาณานิคม ต่อมามีความพยายามนำสิทธิดังกล่าวไปใช้ในกรณี

อื่นๆ รวมถึงกรณีของสิทธิมนุษยชน อันได้แก่การเรียกร้องสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม สืบเนื่องมาจากพวกเขาถูกลิดรอนสิทธิจากการที่ดินแดนของพวกเขาตกไปอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นบ้าง หรือจากการรุกรานเข้าครอบครองของรัฐอื่นบ้าง ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่พวกเขาต้องสูญเสียดินแดนแต่อย่างเดียว แต่พวกเขายังถูกทำลายความเป็นตัวตนและวัฒนธรรม การเรียกร้องสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิมนั้นมีจุดประสงค์เพื่อที่พวกเขาจะสามารถมีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อที่พวกเขาจะสามารถรักษาความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมของพวกเขา รวมถึงวิถีการใช้ชีวิตแบบดั้งเดิมได้สืบไปโดยที่มิได้เป็นการเรียกร้องสิทธิเพื่อการแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด ฌ็องกฤษตา เมซา (2551) พบว่า ปัจจุบันสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิมได้รับการยอมรับในหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว อีกทั้งยังได้รับการรับรองให้ชัดเจนขึ้นจาก ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม อย่างไรก็ตามปฏิญญาดังกล่าวเป็นการประกาศรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม แต่มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้นเพื่อให้สิทธิดังกล่าวได้รับการเคารพรัฐต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจึงควรมีมาตรการเฉพาะรองรับสิทธิในปฏิญญาฯ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิดังกล่าวบรรลุเป้าหมายตามหลักการและจุดมุ่งหมายของปฏิญญาฯ

กรณีนี้หากพิจารณาแง่มุมทางประวัติศาสตร์ส่วนกลางมักจะอ้างความชอบธรรมการใช้อำนาจในการปกครองผ่านราชการส่วนภูมิภาค หากแต่หลงลืมไปว่าเดิมทีนั้นท้องถิ่นก็มีอิสระในการปกครองตนเองและสามารถในการกำหนดใจตนเองได้ ทั้งนี้รัฐจารีตประชาชนขณะนั้นอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากโครงสร้างทางสังคมไม่เอื้ออำนวย อย่างไรก็ตามสังคมในรัฐสมัยใหม่เชื่อว่าประชาชนมีเหตุผลและมีความพร้อมในการกำหนดใจตนเองอย่างเสรี

4. แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดนี้ถือเป็นประเด็นพิเศษ (Special Issue) ทางการเมืองที่จะละเอียดไม่กล่าวถึงในทางรัฐศาสตร์ไม่ได้ เพราะเป็นที่สะท้อนอุดมการณ์การเมืองและการปกครองของรัฐหนึ่ง ๆ ในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองระดับย่อยลงไป ทั้งนี้หากพิจารณาความหมายแนวคิดการกระจายอำนาจ อาจพิจารณาจากคำนิยามของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547) ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการ ว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกันนั้นคือ

ประการแรก การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ในช่วงที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้น

ประการที่สอง การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมา เพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ประการที่สาม การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ทั้งนี้องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจว่ามีความหมายในสองรูปแบบ คือการกระจายอำนาจคือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับหน่วยงานหรือส่วนราชการของรัฐในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ซึ่งตัดสินใจภายใต้กรอบของส่วนกลางหรืออาจเรียกว่าการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ (Bureaucratic Decentralization) และรูปแบบที่สองคือ การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจเลือกผู้แทนระดับท้องถิ่นและสามารถตัดสินใจในกิจการทั้งปวงได้ หรือเรียกการกระจายอำนาจแบบนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) อย่างไรก็ตาม Rhodes et al. (2003) มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ นอกจากจะมีหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการโอนอำนาจ (Devolution) ตามนิยามของ UN แล้ว ยังเพิ่มการมอบหมายอำนาจหน้าที่แทน (Delegation) เข้ามาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนิยามการกระจายอำนาจโดย Rhodes et al. (2003) มองว่ารัฐสามารถมอบอำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านให้แก่องค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ เช่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งบริษัทของรัฐหรือท้องถิ่น การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การจ้างเหมาบริการ การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและอาสาสมัคร ถือเป็นการได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เน้นความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการแข่งขันกับเอกชน โดยเน้นความคล่องตัวและขีดความสามารถในการแข่งขันกับภาคส่วนอื่นในการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้สำหรับนิยามที่ใช้ได้อย่างหนักแน่นกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น คือการโอนอำนาจหรือ Devolution ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีความพยายามใช้หลักการนี้ซึ่งมีปรากฏการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และผลสืบเนื่องคือการกระจายอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 และมีการ

ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ซึ่งมีสภาพบังคับให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายเรื่อง แต่ประเด็นที่มีปัญหาต่อต้านมากที่สุดคือเรื่องการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและเรื่องสาธารณสุข โดยเฉพาะสถานีนามัยตำบล ที่ต่อมาเลียงบาลีไม่ขอถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นโดยเปลี่ยนเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ดังปรากฏแล้วในปัจจุบัน

5. แนวคิดว่าด้วย รัฐชาติ และอำนาจอธิปไตย (State, Nation, and Sovereignty)

ทั้งนี้ในการเคลื่อนไหวแนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่นไม่ได้ราบรื่นนัก โดยเฉพาะข้อคิดเห็นจากฝั่งอำนาจนิยมและระบบราชการที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เพราะความเกรงกลัวที่จะเสียอำนาจในการควบคุมและความมั่นคงในตำแหน่งแห่งที่ของข้าราชการและมักกล่าวอ้างประวัติศาสตร์การปกครองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการปกครอง แต่ไม่กล่าวถึงประวัติศาสตร์การปกครองก่อนหน้านี้ นั่นเป็นการใช้ประวัติศาสตร์ในเชิงสนับสนุนฝ่ายข้าราชการและระบอบอำนาจนิยม และเสี่ยงที่จะไม่กล่าวถึงประวัติศาสตร์ก่อนหน้าการปฏิรูปที่ท้องถิ่นต่างๆมีอิสระในการจัดการตนเอง ทั้งนี้ข้อกังวลของข้าราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยคือ

ประการแรก จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือไม่ ประเด็นนี้มีการกล่าวถึงกันมากในแวดวงของข้าราชการที่ได้รับผลกระทบหากมีการเปลี่ยนแปลงโครงการอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะการยุบราชการส่วนภูมิภาคทั้งไป แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าหลายประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคประเทศเหล่านั้นยังคงมีความมั่นคงและกลับเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยซ้ำ เช่น กรณีประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ประการที่สอง ก่อให้เกิดการบิดเบือนความเป็นรัฐเดี่ยวหรือไม่ เป็นที่ชัดเจนว่าการมีจังหวัดจัดการตนเองนั้น ก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน และแม้จะไม่มีราชการส่วนภูมิภาครัฐก็ยังมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว เช่น กรณีที่อาจเทียบเคียงได้ชัดเจนคือ ประเทศญี่ปุ่น ที่มีทั้งพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีการปกครองสองระดับคือการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ก็ยังคงมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งต้องมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจนโดยท้องถิ่นจะไม่ทำในสิ่งเรื่องคือ การทหาร การต่างประเทศ ระบบเงินตรา และการศาล

ประการที่สาม ชาตินิยมนิยมว่าคือประชาชนเพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ทั้งนี้ความเป็นชาติก่อนการเป็นรัฐประชาชาติยังไม่เกิดขึ้น เราจึงพบการเหยียดหยามคนอีสานผ่านหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะความเป็นคนลาว เป็นคนโง่ หรือแม้กระทั่งมีการแบ่งเขาแบ่งเราเป็นระยะในห้วงการเมืองไทย ดังนั้นแล้วหากชาติคือประชาชน และการยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนก็ควรให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน ไม่ใช่การนิยามชาติที่ไม่นับรวมประชาชน เช่น การนิยามชาติที่เป็นอยู่ในลักษณะรัฐราชาชาติหรือราชาชาตินิยม ตามทัศนะของธงชัย วณิชจะกุล (2563) หากเราสนใจแนวคิดอำนาจของประชาชนที่ลงถึงรากเหง้า ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอาจให้พื้นที่และตัวตนของคนท้องถิ่นในฐานะที่มีประวัติศาสตร์สังคมและตัวตน (สุนทรชัย ชอบยศ, 2562) ประเด็นนี้อาจแก้ได้โดยการยอมรับว่ามีพหุภักดีคือยอมรับให้มีความเป็นท้องถิ่น ที่มีรากเหง้า ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ภายในชาติของตน

6) การก่อให้เกิดประชาธิปไตยที่หลากหลาย (Multi pattern of Democracy)

การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ จะก่อให้เกิดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Gutmann, 2007) สำหรับประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมมองว่าประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันให้คุณค่าแก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยเกินไป ปัญหาของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจำนวนมาก ได้แก่ 1) ความเข้าใจและข้อมูลทางการเมืองที่ไม่เพียงพอในหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2) ระดับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต่ำลงเรื่อย ๆ 3) การทุจริต และการละเมิดความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตยอื่นๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังนั้นควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง (The Social Contract) ส่วนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ส่งเสริมให้พลเมืองพิจารณาการตัดสินใจทางการเมืองอย่างรอบคอบ ซึ่งสามารถใช้ได้ดีในการปกครองท้องถิ่นเนื่องจากมีพื้นที่และประชากรที่ชัดเจนสามารถจัดการพูดคุยในเวทีสาธารณะได้ ดังนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นจะเอื้อให้ประชาธิปไตยได้ทำงานในระดับฐานราก และที่สำคัญคือเป็นการใช้ประชาธิปไตยที่หลากหลายที่สามารถเห็นผลได้อย่างชัดเจน เนื่องจากสามารถปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ในระดับท้องถิ่น

จากแนวคิดและอุดมการณ์สู่การปรากฏตัวของแนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเอง ในรัฐธรรมนูญ

แนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งและเน้นสถาบันการเมืองของประชาชนเริ่มต้นหลังปฏิวัติ 2475 ที่มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพ.ศ. 2476 ขึ้น แต่การพัฒนาท้องถิ่นก็มีปัญหาและอุปสรรคมาตลอดเพราะเน้นที่ตัวโครงสร้างหรือรูปแบบการปกครองเป็นหลักซึ่งยังห่างไกลกับเจตนารมณ์ในการปกครองตนเอง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนิยามที่เป็นการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นเกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติมาตรา 78 (3) ความว่า “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในมาตรา 249 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดข้อความ “รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” ออกไปจากรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้แม้กระแสนการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นผ่านประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 โดยเฉพาะการนำเสนอของศาสตราจารย์เณศวร์ เจริญเมือง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองและนำมาสู่การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีพ.ศ. 2537 และเชื่อมต่อแนวคิดการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 แนวทางที่เป็นรูปธรรมของการขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองเริ่มเกิดขึ้นหลังรัฐธรรมนูญ 2550 ดังที่ชำนาญ จันทร์เรือง อธิบายว่าช่วงมกราคม 2554 เขาได้เป็นแกนนำในการยกร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร บนพื้นฐานของสิทธิในการจัดการตนเอง (Self Determination Rights) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ขึ้นมาและได้รวบรวมรายชื่อประชาชนกว่า 1 หมื่นคนเสนอต่อประธานรัฐสภา แต่น่าเสียดายที่มีการยึดอำนาจเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 จึงทำให้ร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้ตกไป (ประชาไท, 2563) และต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) มีการยกร่าง “พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ.....” แต่ก็ไม่ได้ประกาศใช้หรือดำเนินการแต่อย่างใดในกระบวนการนิติบัญญัติ

ในการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 มีความพยายามในการใช้เรื่องการกระจายอำนาจและการส่งเสริมจังหวัดจัดการตนเองภายใต้บัญญัติในมาตรา 78 (3) ดังกล่าวแล้วในข้างต้น ที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการพัฒนาขึ้นเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ ประกอบกับความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 จนมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปขึ้นในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และมีข้อเสนอหนึ่งที่สำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจคือ การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม โดยข้อเสนอสำคัญคือการยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคเพราะเห็นว่าหมดความจำเป็นแล้ว (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) จนเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะเครือข่ายกลุ่มจังหวัดจัดการตนเองขึ้น อันเนื่องจากโอกาสแห่งกระแสการปฏิรูปเพื่อแก้ไข

ปัญหาข้อขัดแย้งของสังคมในเวลานั้น ทั้งนี้มีเครือข่ายจังหวัดจัดการตนเองกว่า 43 จังหวัดอันเป็นการรวมตัวแบบหลวม ๆ ในการขยายแนวคิดสู่สังคม ข้อเสนอสำคัญคือการเน้นบทบาทของภาคประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคถึงชั้นยุบเลิกเพราะเห็นว่าเป็นตัวขัดขวางการพัฒนา โดยมียุทธวิธีสำคัญคือ 1) การรณรงค์เผยแพร่แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองเพื่อหาแนวร่วมและ 2) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติและรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อยื่นร่างกฎหมาย กลุ่มแรกที่ขับเคลื่อนคือเชียงใหม่ นครและภูเก็ต (พีระนัทร ดาบเพชร, 2557)

ทั้งนี้ภายหลังรัฐประหารพ.ศ. 2557 เรื่องจังหวัดจัดการตนเองก็ถูกเก็บพับไปในขณะที่ระบอบอำนาจนิยมได้รื้อฟื้นพลังของระบบราชการคืนมาท้องถิ่นถูกแซ่แข็งทางการเมืองไม่ยอมให้มีการเลือกตั้งกว่า 7 ปี จึงมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลไปในปลายปี 2563 และต้นปี 2564 ตามลำดับส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเป็นผู้บริหารท้องถิ่นรักษาการมาตั้งแต่ช่วงรัฐประหารถึงปัจจุบัน ในระยะแรกของรัฐประหารมีท่าทีว่าจะยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยซ้ำ และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนในประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และที่น่าสนใจกลับพบว่ามีกรณีคำว่าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเดิมที่ส่วนภูมิภาคมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองอยู่แล้วแต่กระแสของการเรียกร้องให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคคงทำให้ขุนเคืองในระบบราชการ จึงต้องการสร้างความมั่นใจในการดำรงอยู่ผ่านรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สรุปความ

ในเบื้องต้นรัฐต้องเชื่อว่าพลเมืองสามารถปกครองตนเองได้ เพราะพลเมืองมีเหตุผลและมีความชอบธรรมในการกำหนดชะตาชีวิตของตน โดยเฉพาะการเชื่อมั่นในความเสมอภาคในโอกาสทางการเมืองและสังคมตามแนวคิดเสรีนิยม กรณีตัวอย่างการพ่นคนลายอำนาจรัฐสยามต่อการปกครองท้องถิ่นอีสานกว่า 114 ปี ในลักษณะการมองอีสานแบบอาณานิคมภายใน สะท้อนแล้วว่าก็สามารถทำได้แม้จะเป็นรัฐแบบจารีต หัวเมืองอีสานก็มีหน้าที่ส่งส่วยและภักดีต่อสยามได้เช่นกัน เมื่อเป็นรัฐสมัยใหม่ในรัฐเสรีนิยม มีความจำเป็นที่รัฐต้องลดบทบาทลงและให้อำนาจอิสระแก่ปัจเจกชน (Autonomy) และในขณะเดียวกันก็กระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่หน่วยปกครองในระดับย่อยให้มากขึ้น หรืออาจอธิบายโดยใช้แนว

ชุมชนนาธิปไตย ที่ต้องให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ โดยเฉพาะแนวคิดนี้เชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถในการร่วมมือกันสร้างชุมชนขนาดเล็กที่สามารถจัดการตนเองได้ (Self-managing Community) แต่เรื่องทรัพย์สินอาจมีทั้งที่ใช้ร่วมกันและของปัจเจก หากให้เกิดการจัดการตนเองก็จะก่อให้เกิดการมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกัน การให้ตัดสินใจประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ แต่ทั้งนี้ขนาดชุมชนต้องมีขนาดเล็กและเหมาะสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเพื่อเป็นค่านิยมของคนในสังคมการปกครองนั่นเอง

หากพิจารณาในมิติทางประวัติศาสตร์การปกครองในหัวเมืองอีสานก่อนการปฏิรูปในปีพ.ศ. 2435 มีความต่างกันในระบบการปกครองระดับพื้นที่ ซึ่งมีทั้งระบบอาญาสิทธิ์ที่ครอบคลุมพื้นที่อีสานส่วนใหญ่และการปกครองแบบราชสำนักสยามของกลุ่มอีสานใต้ นี่ย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่สะท้อนมุมมองของรัฐไทยต่อการจัดการท้องถิ่นหรือหัวเมือง ที่ค่อนข้างให้อำนาจอิสระทั้งการปกครองและการศาลในระดับพื้นที่ให้จัดการตนเอง และรัฐสยามจะกำกับดูแลอย่างหลวมๆ จากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีสานก่อนรัฐสมัยใหม่ที่กล่าวมานี้ ก็สามารถอธิบายด้วยแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัยได้ โดยเฉพาะแนวคิดว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-government) แนวคิดว่าการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self-determination) แนวคิดว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดด้วย รัฐ ชาติ และอำนาจอธิปไตย (State, Nation and Sovereignty) และการก่อให้เกิดประชาธิปไตยที่หลากหลายรูปแบบ (Multi Pattern of Democracy) ในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจได้รับอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) และแนวคิดตลาดเสรีตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2564) อันเป็นความพยายามลดบทบาทของภาครัฐและเพิ่มอำนาจของประชาชนผ่านกลไกระดับท้องถิ่น ให้ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยเน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) อย่างไรก็ตามแม้ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอีสานจะเคยให้อำนาจอิสระ แต่ก็ยังเป็นอำนาจที่อยู่บนฐานของชนชั้นนำระดับเจ้าเมืองเป็นสำคัญ ส่วนประชาชนยังไม่มีอำนาจจัดการตนเองในระดับพื้นที่เพราะยังเป็นไพร่-ทาส แต่ทั้งนี้หากพิจารณาในมิติสังคมสมัยใหม่เราปราศจากซึ่งไพร่-ทาสแล้ว หากระบบการปกครอง

จะให้อำนาจอิสระแก่ประชาชนและเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ก็ดูจะมีความสมเหตุสมผล และสามารถจัดการกับปัญหาการพัฒนาที่ไม่สมดุลที่เป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน หากมีความเชื่อมั่นในอำนาจของประชาชน ปัญหาความขัดแย้งระดับชาติอาจทุเลาลงตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (2554) และจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของรัฐไทย เชื่อว่าทำให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากความกระตือรือร้นทางการเมือง การตระหนักถือสิทธิและเสรีภาพของตนในทางการเมือง รวมถึงความต้องการในการควบคุมอำนาจทางการเมืองผ่านการตรวจสอบการใช้ภาษีของรัฐ

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่รัฐไทยจะมองมุมใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงในการกำหนดชะตาชีวิตตนเอง เพราะเอาเข้าจริงแล้วการกระจายอำนาจไม่ใช่เรื่องใหม่ สำหรับรัฐไทยเคยดำเนินการมาแล้วช่วงก่อนการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 ด้วยซ้ำ แต่พอเรามาอ้างความชอบธรรมในการปกครองโดยระบบราชการ ก็มักอ้างแต่อำนาจของระบบราชการหลังการปฏิรูป ซึ่งหากพิจารณาแง่มุมเชิงประวัติศาสตร์แล้ว การรวมศูนย์อำนาจเพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่นั้น ย่อมมาภายหลังแนวคิดการกระจายอำนาจ ที่มีมาก่อนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหัวเมืองต่างๆ โดยเฉพาะหัวเมืองลาวในกรณีศึกษา

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศ ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2546). *การเมืองสองฝั่งโขง*. กรุงเทพฯ : มติชน.
- เต็ม วิภาคย์พจนกิจ. (2546). *ประวัติศาสตร์อีสาน*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- นิติลักษณ์ แก้วจันดี. (2561). การประกอบสร้างกฎหมายโบราณอีสาน พ.ศ. 2322-2433. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยนครสวรรค์.
- ณัฐกฤษดา เมฆา. (2551). ปัญหาและสู่ทางว่าด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองดั้งเดิม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย วณิชจะกุล. (2563). รัฐราชาชาติ : ว่าด้วยรัฐไทย. นนทบุรี: ฟ้ามุข.
- ประชาไท.(2563). ชำนาญ จันทร์เรือง: ร่าง พรบ.จังหวัดจัดการตนเองฯ ช้าหรือเร็วต้องเกิดขึ้น. (ออนไลน์) สืบค้นวันที่ 13 กรกฎาคม 2564 จาก <https://prachatai.com/journal/2020/04/87040>
- พีระฉัตร ดาบเพชร. (2557). กระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชน : กรณีศึกษายุทธวิธีในการผลักดันนโยบายจังหวัดจัดการตนเอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ มีกุล. (2532). เอกสารคำสอน ประวัติศาสตร์อารยธรรมอีสาน. มหาสารคาม: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศรีบุญ เทพสงเคราะห์. (2562). ราชรัฐธิปไตย : การเมือง อำนาจ และความทรงจำของ (คณะ)ราชรัฐ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2564). การกระจายอำนาจ. ใน การเมือง อำนาจ ความรู้ : หลักรัฐศาสตร์เบื้องต้นสำนักธรรมศาสตร์. ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์.
- สมชัย ภักธรณานนท์. (2555). การเมืองของสังคมหลังชนวน : เงื่อนไขการก่อตัวของคนเสื้อแดงในภาคอีสาน. อัญชลี มณีโรจน์ (แปล). ฟ้ามุข. 10(2).
- สุเทพ สุนทรภัส. (2548). หมู่บ้านอีสานยุคสงครามเย็น สังคมวิทยาของหมู่บ้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ : มติชน.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2562). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น : ว่าด้วยแนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน. มหาสารคาม. โครงการผลิตและเผยแพร่ตำราและผลงานวิชาการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2552). จักรวรรดินิยมเหนือแม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : มติชน.

- สุวิทย์ วีระศาสตร์ และดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. (2541). *ประวัติศาสตร์อีสานหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปัจจุบัน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น: สำนักส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ*. (ออนไลน์) เข้าถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2564 จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Gutmann, A. (2007). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. 2nd Edition Volume I Edited by Robert E. Goodin, Philip Pettit and Thomas Pogge.
- Heywood, A. (2012). *Political Ideologies: An introduction*. 5th edition. New York: Palgrave macmillan.
- Brown, M. P. (1992). The possibility of local autonomy. *Urban Geography*. 13(3), 257–279.
- Keyes, C.F. (2556). *ISAN : Regionalism in Northeastern Thailand*. กรุงเทพฯ : มติชน
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. 74(2), 195–208.
- Chirkov, V., Ryan, R. M., Kim, Y., & Kaplan, U. (2003). Differentiating autonomy from individualism and independence: A self-determination theory perspective on internalization of cultural orientations and well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*. 84(1), 97–110.
- Deci, E. L., Olafsen, A. H., & Ryan, R. M. (2017). Self-determination theory in work organizations: The state of a science. **Annual review of organizational psychology and organizational behavior**, 17(4), 19–43.
- Held, D. (2564). *Model of Democracy นานาประชาธิปไตย*. สุทธิมาน ลิ้มปณฺสรณ์ (แปล). กรุงเทพฯ: บุ๊คสเคป.
- Hannum, H. (2011). *Autonomy, sovereignty, and self-determination: The accommodation of conflicting rights*. University of Pennsylvania press.

- Harrison, K., & Boyd, T. (2018). *Understanding political ideas and movements*. Manchester University Press.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'new localism'. *Political studies*. 52(2), 358–375.
- Rhodes et al. (2003). *Decentralization the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- Wright, J. (1999). Minority groups, autonomy, and self-determination. *Oxford Journal of Legal Studies*. 19(4), 605–629.