

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

POLITICAL ECONOMY OF LOCAL GOVERNMENT IN MYANMAR

โอฬาร ถิ่นบางเตียว *

Olarn Thinbangtieo

Received: 2021-02-15

Revised: 2021-03-22

Accepted: 2021-04-30

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่น รูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย และการวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษานี้พบว่า พัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลา ได้แก่ พัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในยุคก่อนอาณานิคม (the Pre-colonial Period) ยุคอาณานิคม (The Colonial Era) ยุคหลังประกาศเอกราชและรัฐบาลพลเรือน (Independence and the Civilian Government) ยุครัฐบาลทหาร (The Military Coup Period) และยุคหลังรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 หรือยุครัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา มีความเชื่อมโยงอยู่กับพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองร่วมอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้จากรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองในระดับท้องถิ่นในปัจจุบันที่มาจากเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจการเมืองที่สืบเนื่องมาจากอดีต โดยเฉพาะบทบาทของกองทัพกับความพยายามในการกำกับควบคุมผู้คน และชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น ทำให้อำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด

ข้อจำกัดทางด้านอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างการปกครองของประเทศไทย รวมถึงการขาดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจ (centralized) การตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ไว้ที่รัฐบาลกลาง การปฏิรูปเศรษฐกิจที่ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง หรือปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อยที่สะท้อนผ่านความรุนแรง ที่ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาอยู่ถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ: เศรษฐกิจการเมือง, การปกครองท้องถิ่น, ประเทศไทย

*

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, เบอร์โทร 081-6836901

E-mail: Olarn1977@gmail.com, olarn@go.buu.ac.th

ABSTRACT

This research aims to study the development of local governance, patterns of the structure, and roles of the local government as well as analysis of the political economy and the changing of local government in Myanmar. The research found that the development of local government system in Myanmar had divided into 5 periods: the development of local government system in Myanmar before the pre-colonial period, the colonial era, independence and the civilian government, the military coup period, and post-constitution era in 2008 (at the present). Due to the different periods of development of the local government system in Myanmar, there was the linkage dynamic of the political economy changed. It can be seen by the structures and the roles of recent local government that derived from the conditions of political economy in the past. In particular, the roles of the military attempted to regulate people, communities, and minorities at the local level. Consequently, the roles of local government and people's participation in Myanmar were limited. The limitations of the local government's role under the government structures in Myanmar and lacking contribution of people's participation emerged many troubles: centralized decision making, un-distributable interests throughout, the problems of the political economy of ethnicity, and minority violence. Recently, the whole problem still remained in Myanmar society.

Keywords: Political Economy, Local Government, Myanmar

1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่น (local government) ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เนื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตัดสินใจและมีส่วนร่วมต่อปัญหาของท้องถิ่นตนได้ เป็น “การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เห็นได้ชัด” (manifest political participation) ของการพัฒนาประชาธิปไตยประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา¹ หรือประเทศเมียนมา (Myanmar) มีประวัติศาสตร์ด้านการเมืองและการปกครองเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ โดยเฉพาะประเทศเมียนมาเคยผ่านการอยู่ภายใต้การปกครองจากอาณานิคมของอังกฤษ (a British colony) หลังจากสงครามพม่า-อังกฤษครั้งที่สาม (three Anglo-Burmese Wars) ในช่วงศตวรรษที่ 19 ก่อนที่ประเทศเมียนมาจะได้รับเอกราช (independence) ในปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ด้วยการเป็นประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ไม่นานการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเมืองของเมียนมาเกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร (coup d'état) เมื่อปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) อันนำมาสู่การปกครองระบอบเผด็จการทหาร (military dictatorship) ภายใต้พรรคสังคมนิยมพม่า (the Burma Socialist Programme Party)

¹ วีระ หวังสัจจะโชค และกัมปนาท เบ็ญจนาวิ. การมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ชาติกับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ: ถอดบทเรียนประเทศโคลัมเบีย และมอลโดวาเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของไทย. ใน การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 19 ประจำปี 2560: หน้า 267-287.

ด้วยการนำของนายพล เนวิน (General Ne Win)² ภายหลังประเทศเมียนมาเข้าสู่การปกครองของโดยคณะทหาร ทำให้สภาพการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดปัญหา มีความขัดแย้งทั้งในระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องชาติพันธุ์ (ethnic groups) ที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จนประเทศเมียนมาถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมากในอันดับต้นของโลก แม้ในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ประเทศเมียนมาจะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การอาเซียน ประเทศเมียนมายังคงไว้ซึ่งระบอบการปกครองโดยคณะทหารเช่นเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียงการตั้งสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council: SPDC) ขึ้น ซึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศเมียนมาเป็นสำคัญ³

ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเมียนมาดำรงมาอย่างยาวนาน ซึ่งมีสาเหตุจากการปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการทหารที่มีคณะทหารใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐปกครองประเทศเมียนมาในทุกระดับและพื้นที่ ก่อนที่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเมืองของเมียนมาเกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ซึ่งมีเหตุการณ์การคว่ำบาตรการเลือกตั้งโดยพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (the National League for Democracy: NLD) ของ ออง ซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตย (pro-democracy) ในประเทศ ก่อนที่ในปีต่อมาพรรครัฐบาลของคณะทหารจะทำการยุติบทาทางการเมืองประเทศ และเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปทางการเมือง (political reform) เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพการเมืองและสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศเมียนมาและนำไปสู่การลดมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าทางเศรษฐกิจ และความร่วมมือจากต่างประเทศที่เคยมีต่อประเทศในช่วงที่มีการปกครองแบบเผด็จการทหาร ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปี โดยมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นครั้งแรกนับตั้งแต่ พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ภายใต้การนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย⁴ เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการเมืองของประเทศเมียนมาในช่วงปี พ.ศ. 2553-2558 (ค.ศ. 2010-2015) อันนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองของประเทศเมียนมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศเมียนมา พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008) อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลทหารในช่วงนั้น ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการถ่ายโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนในนามที่นำโดยประธานาธิบดีเต็งเส่ง (Thein Sein) และพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (the Union Solidarity and Development Party: USDP) ซึ่งนำมาสู่การเลือกตั้งเมียนมาในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) พรรคของออง ซาน ซูจี ได้รับเสียงส่วนใหญ่ โดยที่พรรคของรัฐบาลทหารเดิมยังคงมีพลังและบทบาททางการเมืองของเมียนมาอยู่ ดังจะเห็นได้จาก

² Stokke, K. & Vakulchuk, R. and Overland, I. **Myanmar: A Political Economy Analysis**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. 2018. pp. 2 – 3; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2552.; BBC. (2018, 12 April). Myanmar country profile. Retrieved July 10, 2018, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12990563>.

³ พรณชญา ศิริวรรณบุญ. “การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระบบการเมืองการปกครอง การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรจัดการเลือกตั้ง ของกลุ่มประเทศอาเซียน.” **วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2558, 45 (2): หน้า 149-173.

⁴ พณิตา ไชยศรี. **ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2556, หน้า 20-25

จำนวนที่นั่งในรัฐสภาหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)⁵ ปัจจุบัน การเมืองและการปกครองของประเทศเมียนมามีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) บัญญัติให้รัฐบาลกลางมีอำนาจสูงสุด มีประธานาธิบดีแห่งสหภาพเมียนมาได้รับการเลือกตั้งมาจากสภาผู้แทนราษฎร (Pyithu Hluttaw/ House of Representatives) และสภาชาติพันธุ์ (Amyotha Hluttaw/ House of Nationalities) การปกครองระดับท้องถิ่นภายใต้รูปแบบรัฐเดี่ยวถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลแบ่งเขตการปกครอง โดยแต่ละเขตการปกครองจะส่งตัวแทนคือข้าราชการจากส่วนกลางไปประจำ เพื่อดูแล หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยเขตการปกครองที่ถูกแบ่งโดยรัฐบาลกลาง⁶

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเมียนมาหลังการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีแนวโน้มที่เติบโตขึ้นอย่างชัดเจน เป็นผลจากการผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศและการเปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศของรัฐบาลเมียนมาเห็นได้จากตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (gross domestic product: GDP)⁷ ที่ขยายตัวขึ้นอย่างน่าสนใจ การเปลี่ยนผ่าน (transition) การปกครองที่มีแนวโน้มสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม แต่ในเศรษฐกิจการเมืองในระดับท้องถิ่น (local level) ก็ยังมีปัญหา ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองที่เป็นตัวแทนในการปกครองในระดับชาติ เป็นกลุ่มตัวแทนที่มีพื้นฐานมาจากองค์กร/พรรค/กลุ่มที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง อย่างพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (USDP) ของนายเต็ง เสง มีพื้นฐานมาจากกองทัพและกลุ่มทหาร หรือพรรคขององ ซาน ซูจี กับพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ก็มีข้อเรียกร้องหรือแนวโน้มของพรรคในการเรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านระบอบเผด็จการทหาร (pro-democracy) โดยใช้ออง ซาน ซูจี เป็นสัญลักษณ์ ทำให้การขึ้นมาเป็นรัฐบาลในสองช่วงเวลาที่แตกต่างกันของทั้งสองพรรคการเมืองข้างต้น ไม่สามารถแก้ไขที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจที่กระจายตัวไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ หรือการเมืองที่รัฐบาลกลางไม่สามารถเชื่อมโยงกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน⁸ เช่น กรณีการดำเนินการทางทหารของรัฐบาลต่อชาวมุสลิมโรฮิงยา (Rohingya) เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการยึดที่ดินที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองของทหารในช่วงก่อนการปฏิรูปการเมือง ทำให้การถือครองที่ดินของประชาชน เกษตรกรและภาคเอกชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ และเกษตรกรกับประชาชนยังต้องเผชิญกับการจับกุมโดย

⁵ Wilson, T. **Myanmar Political Reform: A Slow But Steady Transformation**. Retrieved July 10, 2018, from <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/myanmars-political-reform-slow/>. 2017, 19 June.

⁶ ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงย่างกุ้ง สหภาพเมียนมา. (ม.ป.ป.). **ข้อมูลพื้นฐาน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา**. วันที่ค้นข้อมูล 9 พฤษภาคม 2561, เข้าถึงได้จาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/141175/141175.pdf.

⁷ Trading Economics. **Myanmar GDP: 1998-2018**. Retrieved July 10, 2018, from <https://tradingeconomics.com/myanmar/gdp>. 2018.

⁸ Egretreau, R. **Parliamentary Development in Myanmar: An Overview of the Union Parliament 2011–2016**. Yangon: Asia Foundation. 2017.

รัฐจากการถือครองที่ดินที่รัฐไม่ได้ให้การรับรองหรือภัยคุกคามจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนและดูดกลืนที่ดินของตนเองไป⁹

กลไกการแก้ไขปัญหาทางสังคมที่ผ่านมาของประเทศเมียนมาถูกรวมศูนย์การจัดการและการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง จึงทำให้ปัญหาในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขหรือมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การพิจารณาภาพรวมของปัญหาของการเมืองการปกครองของประเทศเมียนมาจึงยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาปัญหาอย่างรอบด้าน จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงรากฐานของการพัฒนาการเมืองการปกครองประเทศอย่าง การปกครองท้องถิ่นของประเทศเมียนมาและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงพิจารณาเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นของพื้นที่ต่าง ๆ ด้วยการศึกษาและตอบข้อสงสัยถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาเป็นอย่างใด โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมามีรูปแบบอย่างไร และเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาอย่างไร ซึ่งจะเป็นตัวหนุนเสริมในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์เบื้องหน้าและเบื้องหลังของประเทศเมียนมาได้เพิ่มมากขึ้น โดยการศึกษาครั้งนี้จะใช้กรอบการศึกษาแบบการเมืองท้องถิ่นแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy of local politics analysis) ซึ่งมีวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (historical) แบบองค์รวม (holistic) เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงต้นตอและผลลัพธ์ที่มีลักษณะของความขัดแย้ง (conflict) และการขัดกัน (contradiction) ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านการศึกษาเชิงวิพากษ์ (critical)¹⁰

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา
- 2.2 เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา

3. ขอบเขตงานวิจัย

งานวิจัยจะเน้นศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศเมียนมาภายใต้ความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่น โดยเนื้อหาการศึกษาให้ความสำคัญกับการศึกษาเชิงโครงสร้างและเชิงตัวแสดง ผ่านกรอบการศึกษาวเคราะห์แบบการเมืองท้องถิ่นแนวเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy of local politics analysis) ของการปกครองท้องถิ่นที่มีความเชื่อมโยงเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่น และในช่วงเวลาในการศึกษาจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศเมียนมาและเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่น¹¹

⁹ Human Rights Watch. Myanmar Events of 2018. Retrieved July 20, 2019, from <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/burma>, 2019.

¹⁰ โอฬาร ถิ่นบางเตียว, การเมืองท้องถิ่นไทย, (ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2560). หน้า 65-68

¹¹ Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

4. ประโยชน์ที่คาดหวังจะได้รับ

4.1 การศึกษาสำรวจเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศเมียนมาจะทำให้เห็นถึงสถานการณ์และแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานหนึ่งที่สำคัญของการเมืองของเมียนมา

4.2 ผลการศึกษาจะช่วยให้เข้าใจแง่มุมที่เป็นประโยชน์และแง่มุมที่เป็นปัญหาในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของเมียนมา

4.3 การศึกษาจะมีส่วนในการช่วยเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นของเมียนมา รวมถึงความเข้าใจต่อเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นที่มีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นเมียนมาที่มีอยู่ในสังคมไทยอยู่ปัจจุบัน

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแนวพรรณนา (Qualitative descriptive research) ผ่านกรอบแนวคิดเศรษฐกิจการเมืองของการเมืองการปกครองท้องถิ่น มีขั้นตอนกระบวนการศึกษา ดังต่อไปนี้

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยนี้รวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านวิธีการในการรวบรวมเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการสำรวจเอกสาร (documentary research) ดังนี้

- เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ข้อมูลนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารที่สำคัญ เช่น เอกสารทางราชการ ระเบียบ คำสั่ง นโยบาย ร่างกฎหมาย หรือสถิติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของเมียนมา ฯลฯ

- เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นเอกสารที่ผ่านการวิเคราะห์ในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางสถิติ ตำราทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ งานวิจัย อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ จะอาศัยการสำรวจเอกสารจากทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศเมียนมาเพื่อรวบรวมข้อมูลให้สมบูรณ์ ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเฉพาะกรณี (Case study)¹²

5.2 การตรวจสอบข้อมูล

การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพผู้วิจัยจะใช้หลักการสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องโดยการเปรียบเทียบจากแหล่งข้อมูล (Triangulation of data sources) ด้วยวิธีการตรวจสอบด้านข้อมูลจากภายในประเทศเมียนมาและจากต่างประเทศ รวมถึงการเปรียบเทียบจากการใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายวิธี (Triangulation of methods)

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้มีกรณีศึกษาเฉพาะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเมียนมาเป็นหน่วยการวิเคราะห์หลัก (unit of analysis) และใช้การวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ฐานของวิธีวิทยาแบบการวิเคราะห์และตีความผ่านบริบททางสังคม ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์และสภาพแวดล้อมภายในสังคมทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ

¹² Phillips, E. M. & Pugh, D. S. How to do research. In **How to get a PhD: A handbook for students and their supervisors**. Berkshire: Open University Press. Publications, Inc, 2005. pp. 61-70.

วัฒนธรรมแบบองค์รวม (holistic) ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาในเชิงประวัติศาสตร์ (historical) ซึ่งการวิเคราะห์และตีความบริบททางสังคมจะพิจารณาทั้งในแง่ที่เป็นเหตุที่ส่งผลต่อ (cause-effect relationship)

6. สรุปข้อค้นพบจากการวิจัย

1. พัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเมียนมา การสำรวจการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเมียนมา เป็นการพิจารณาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical analysis) ซึ่งพัฒนาการตามประวัติศาสตร์ของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเมียนมา มีสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของเมียนมาอย่างไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังจะพิจารณาพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นใน 5 ช่วง ได้แก่

- ช่วงที่หนึ่ง ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเมียนมายุคก่อนอาณานิคม การปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการปกครองภายใต้ระบอบกษัตริย์ (monarchy) โดยมีการเปลี่ยนผ่านของการปกครองสามราชวงศ์ที่สำคัญ ประกอบด้วย ราชวงศ์พุกาม กับการปกครองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 1587-1830 (ค.ศ. 1044-1287) ราชวงศ์ตองอู กับการปกครองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2029-2295 (ค.ศ. 1486-1752) และราชวงศ์คองบอง หรืออลองพญา ที่ปกครองอยู่ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2295-2428 (ค.ศ. 1752-1885) ซึ่งการปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยผู้ปกครองในระดับท้องถิ่นที่สืบทอดกันมาผ่านทางสายเลือดหรือเป็นผู้ปกครองตามจารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่น อย่างการมีผู้ปกครองหรือหัวหน้าในระดับหมู่บ้าน (ywa) หรือมีเจ้าเมือง (myo หรือ taik) ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ดังเช่น การปกครองในระบบเจ้าฟ้า (Sawbwa) ของอาณาจักรฉาน ถือเป็นการปกครองตามจารีตประเพณีที่เกิดขึ้นในอาณาจักรฉาน ทั้งนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรต่าง ๆ จะเป็นในลักษณะผ่านการแลกเปลี่ยนและส่งบรรณาการให้ระหว่างกัน โดยมีสถาบันของคณะพระสงฆ์เป็นส่วนหนึ่งในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรด้วย

- ช่วงที่สอง ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเมียนมายุคเมืองขึ้นของอังกฤษ การขยายอำนาจการปกครองของเจ้าอาณานิคมอังกฤษจากอินเดียสู่เมียนมา ถือเป็นความพยายามในการดูดกลืนทรัพยากรภายในพื้นที่ของเมียนมาโดยเฉพาะไม้สัก พืชเพาะปลูกต่าง ๆ รวมถึงการได้รับประโยชน์จากท่าเรือชายฝั่งในบริเวณพื้นที่ของเมียนมา ซึ่งการปกครองของเจ้าอาณานิคมอังกฤษในเมียนมาใช้วิธีการแบบแบ่งแยกและปกครอง อันเป็นความพยายามในการลดโอกาสของการรวมกลุ่มของชาวเมียนมาในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อต่อต้านเจ้าอาณานิคมอังกฤษ ทั้งนี้การปกครองของเจ้าอาณานิคมอังกฤษยังคงอาศัยอำนาจตามจารีตประเพณีของผู้ปกครองท้องถิ่นเดิม ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองอังกฤษกับผู้ปกครองอย่างเจ้าฟ้าในอาณาจักรฉาน ซึ่งผู้ปกครองท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมและส่งข้อมูลไปยังข้าหลวงอังกฤษประจำเมียนมาในส่วนกลาง เพื่อแลกกับการคงไว้ซึ่งสถานภาพการปกครองของตนเองไว้ อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และปัญหาของการดำรงชีพที่เลวร้ายลงเรื่อย ๆ ทำให้เกิดความพยายามในการต่อต้านเจ้าอาณานิคมอังกฤษโดยกลุ่มผู้นำท้องถิ่นต่าง ๆ สถาบันพระสงฆ์ นักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วไปในรูปแบบของกองทัพเพื่อเอกราชเมียนมาก่อนที่จะเปลี่ยนไปสู่การเป็นกลุ่มสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ในช่วงเวลาต่อมา โดยอาศัยเงื่อนไขของสงครามและการขยายอิทธิพลของประเทศญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่งในการต่อต้านเจ้าอาณานิคมอังกฤษ

- ช่วงที่สาม ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาร์ในยุคหลังประกาศเอกราชและรัฐบาลพลเรือน ภายหลังข้อตกลงปางโหลงกับความพยายามในการรวมชาติเป็นสหภาพ เมียนมา (Union of Burma) ในสังคมกลับพบกับปัญหาความขัดแย้งทั้งในระดับของรัฐบาลส่วนกลางจากการแย่งชิงอำนาจระหว่างกัน และในระดับท้องถิ่นกับความพยายามในการเรียกร้องอิสระและการปกครองโดยตนเองจากรัฐบาลกลาง แม้ความพยายามของรัฐบาลกลางในการใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือแม้แต่หลักการตามจารีตตามวิถีพุทธศาสนา แต่ก็ไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการสร้างชาติ และสร้างความสงบในประเทศ

- ช่วงที่สี่ ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาในยุคของรัฐบาลที่มาจากกองทัพและทหารจากเงื่อนไขของความขัดแย้งและความไม่สงบในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เป็นเงื่อนไขที่กองทัพและทหารนำมาใช้เป็นข้ออ้างและสร้างความชอบธรรมในการปกครอง โดยเฉพาะการเปลี่ยนระบอบการปกครองสู่สังคมนิยมตามวิถีของเมียนมา (The Burmese Way to Socialism) ทำให้อำนาจของการปกครองส่วนกลางเหนือผู้ปกครองและการปกครองท้องถิ่นมีสูงมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทของสภาพื้นฟูกฎหมาย และระเบียบแห่งรัฐที่ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐได้มีการรวมศูนย์อำนาจของการปกครองไว้ และเชื่อมโยงกับคณะผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองในส่วนท้องถิ่น

- ช่วงที่ห้า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาในยุคปัจจุบัน การปกครองของคณะรัฐบาลทหารและกองทัพส่วนกลางของเมียนมาที่ยาวนาน ได้ถูกสั่นคลอนด้วยเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ความยากจน รวมถึงผลกระทบจากโครงการทางเศรษฐกิจของรัฐต่าง ๆ และยังสัมพันธ์กับความขัดแย้งทางชาติพันธุ์กับศาสนาที่เป็นส่วนสำคัญต่อการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เพื่อลดกระแสการต่อต้านจากทั้งภายในประเทศในท้องถิ่นต่าง ๆ และภายนอกประเทศต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศในช่วงเวลาปัจจุบัน แม้จะเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลพลเรือน แต่ยังคงพบถึงบทบาทของกองทัพและการใช้ความอำนาจรวมศูนย์จากส่วนกลางต่อการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นด้วยความรุนแรง และไม่เท่าเทียมเป็นธรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากพัฒนาการเปลี่ยนผ่านของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาอันเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของเมียนมาแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและเงื่อนไขที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่นของเมียนมาในปัจจุบันอีกด้วย

2. รูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา

จากพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นและโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองของเมียนมา ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสู่รูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมาในปัจจุบัน โดยที่โครงสร้างการปกครองของประเทศเมียนมาแบ่งออกเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศในส่วนกลางประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นแบบระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาชาติพันธุ์ ซึ่งทั้งสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นผู้แทนจากประชาชน กับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดหรือมาจากบุคลากรจากกองทัพ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกทั้งสองสภาคือ การเสนอชื่อและเลือกประธานาธิบดีของประเทศ ส่วนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย ประธานาธิบดีที่มีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ และอำนาจในการแต่งตั้งมุขมนตรีประจำรัฐและเขตต่าง ๆ ในระดับ

ท้องถิ่น ส่วนรัฐมนตรีประจำกระทรวงของรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง รวมถึงหน้าที่ในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

สำหรับระบบการปกครองในระดับท้องถิ่นในประเทศเมียนมา รัฐธรรมนูญได้กำหนดแบ่งออกเป็น การปกครองแบบรัฐ จำนวน 7 แห่ง การปกครองแบบเขต จำนวน 7 แห่ง และเขตการปกครองพิเศษประจำเมืองหลวงเนปีดอร์ 1 แห่ง ซึ่งในแต่ละประเภทจะยังประกอบไปด้วยระดับของการบริหารอีก 4 ระดับ ประกอบด้วย จังหวัด เขตเมือง เมืองและเขตนอกหมู่บ้าน รวมถึงหมู่บ้าน ทั้งนี้จากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนกลาง แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการปกครองของเมียนมาในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ทั้งอำนาจในการแต่งตั้งคณะฝ่ายบริหารของรัฐและเขต และยังรวมถึงบทบาทของกองทัพจากส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

3. เศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา

การวิเคราะห์ถึงมิติทางด้านเศรษฐกิจการเมืองในระดับท้องถิ่นกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่น จากพัฒนาการและบริบทของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศเมียนมาในปัจจุบัน จะพบถึงสามประเด็นที่สำคัญที่เป็นทั้งเงื่อนไขเชิงสาเหตุและเชิงผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงต่อการเปลี่ยนแปลงของการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในประเทศเมียนมา ซึ่งสามประเด็นดังกล่าวประกอบด้วย

- การเมืองท้องถิ่นภายใต้ระบอบการรวมศูนย์อำนาจ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัฐบาลพลเรือนที่สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของความชัดเจนในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงท่าทีของรัฐบาลกลางต่อนโยบายในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการรวมศูนย์อำนาจ และการพิทักษ์สถานะเชิงอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางไว้ ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวสนามการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเต็มไปด้วยการเชื่อมโยงการปกครองจากรัฐบาลหรือกองทัพส่วนกลางยังระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากคณะผู้แทนของรัฐบาลกลางที่มาจากการแต่งตั้งทั้งฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายของความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ปรากฏขึ้น

- การปฏิรูปเศรษฐกิจ การเปลี่ยนทิศทางของรัฐบาลกลางของประเทศเมียนมาสู่การเปิดประเทศเพื่อรับการลงทุนและเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลส่วนกลางของประเทศผ่านนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการสัมปทาน ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกลางทำให้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนถูกตัดขาด รวมถึงการรับรู้ถึงการตัดสินใจของรัฐก็มีอย่างจำกัด อันนำไปสู่ปัญหาของการถูกพรากสิทธิในทรัพยากร ที่ดิน รวมถึงวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนเองไปจากพื้นที่อยู่อาศัยเดิมที่ถูกแทนที่ด้วยโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐและบริษัทจากต่างประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางมิได้ใช้เพียงแค่มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการพัฒนา แต่ยังมีการใช้มาตรการความรุนแรง และกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ

- เศรษฐกิจการเมืองกับปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมา ถือเป็นปัญหาที่ถูกได้รับการสนใจในวงกว้าง ซึ่งปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นไม่ได้มีเพียงปัญหาของความแตกต่างทางด้านศาสนาหรือความหลากหลายทางชาติพันธุ์ แต่มันยังสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับมิติของการเมืองกับการ

ปกครองของรัฐส่วนกลาง และมีมติเศรษฐกิจกับประโยชน์ของกลุ่มที่จะได้รับจากพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยที่ถูกพรากไป ทั้งนี้ กรณีของชาวมุสลิมโรฮิงยาในรัฐยะไข่ถือเป็นกรณีที่เกิดขึ้นให้เห็นถึงความซับซ้อนของความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างดี

ทั้งนี้ การวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีแนวโน้มทั้งสามประเด็น ต่างมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ดังเช่น การปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลต่อความรุนแรงและความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น

7. อภิปรายผล

ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง กับการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยมาซึ่งพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในเมียนมาในยุคปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางอย่างมาก รวมถึงความพยายามในการรักษาสถานะทางอำนาจไว้ที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาผ่านแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ก็จะพบว่าแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะที่นำไปสู่รูปแบบความอ่อนแอ (weak form) ที่มีมากขึ้น จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในพื้นที่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางของประเทศ อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบาย การดำเนินโครงการ หรือข้อบ่งชี้ด้านงบประมาณเป็นสิ่งที่คณะปกครองระดับท้องถิ่นของเมียนมามีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้การต่อต้านที่เกิดขึ้นตามบริเวณพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีต่อรัฐบาลกลางยังได้เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลใช้เป็นหนทางในการสร้างความชอบธรรมเพื่อควบคุมและปราบปรามผู้ต่อต้านด้วยกองทัพบก หรือใช้กำลังในการบีบบังคับ

แม้การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลพลเรือนกับความพยายามในการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจโดยรัฐบาลส่วนกลางจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณาถึงท่าทีและแนวโน้มของการดำเนินการรวมถึงบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้น กลับแสดงให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ จำนวนมาก รวมถึงมีอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจสู่การปกครองระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้า และเมื่อพิจารณากับงานศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา ก็จะพบว่า งานส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นงานของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์¹³ แสงระวี สวัสดิ์บุตร¹⁴ และการศึกษาโอพาร์ ถิ่นบางเตียวและคณะ¹⁵ ได้ชี้ให้เห็นว่าประเด็นปัญหาของการนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นไปใช้หรือปฏิบัติผ่านรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดต่างก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ขึ้นมา รวมถึงกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น และระบบอุปถัมภ์มีส่วนต่อการ

¹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

¹⁴ แสงระวี สวัสดิ์บุตร, ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

¹⁵ โอพาร์ ถิ่นบางเตียว และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557.

พัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความล่าช้า รวมถึงยังก่อให้เกิดปัญหาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายทรัพยากรของแต่ละท้องถิ่นที่เป็นธรรม

การวิเคราะห์ด้วยแนวทางในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่นที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่น รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถช่วยตอบคำถามและทำให้เห็นถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การเมืองท้องถิ่นภายใต้ระบอบการรวมศูนย์อำนาจ การปฏิรูปเศรษฐกิจ ผ่านนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการสัมปทาน หรือเศรษฐกิจการเมืองกับปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย ได้ชี้ให้เห็นว่ามิติของการศึกษาการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีเพียงมิติทางด้านโครงสร้างการปกครองที่เป็นทางการ หรือมีเพียงการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเท่านั้น แต่ยังพัวพันอยู่กับมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม การสำรวจงานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมืองของการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา จะพบว่า อรรถัย กักผล¹⁶ ชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการมีส่วนร่วมต่อการกระจายผลประโยชน์และทรัพยากรของรัฐสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจในรูปแบบอุปถัมภ์เป็นตัวช่วยในการรักษาความเป็นเครือข่ายและผลประโยชน์ของเครือข่ายไว้ ซึ่งในกรณีของเมียนมามีได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกองทัพและกลุ่มเครือข่ายผลประโยชน์ที่ใช้ทั้งอำนาจทางการเมืองและไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อการกระจายผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทบาทของชนกลุ่มน้อยกับความพยายามในการต่อสู้และต่อรองผลประโยชน์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในช่วงเวลาต่าง ๆ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

8. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1) กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองในระดับท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนโดยรวม ซึ่งการศึกษาในบริบทของประเทศเมียนมาจะพบว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายเชิงเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมโดยรวมที่รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางได้สร้างปัญหาและความขัดแย้งตามมามากมาย ซึ่งการส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจพร้อมกับพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมด้วย จะช่วยให้สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมมากขึ้น

2) บทเรียนจากโครงการการพัฒนาประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจของเมียนมา นอกเหนือจากจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่รัฐส่วนกลางไม่มีการดำเนินการโครงการอย่างเต็มที่แล้ว การยึดติดแต่เพียงโครงการการกระจายอำนาจของรัฐก็ยังเป็นผลเสียของการแก้ไขปัญหาอีกด้วย ดังเช่นการกระจายบุคลากรของรัฐส่วนกลางไปยังเขตปกครองท้องถิ่นตามพื้นที่ต่าง ๆ ของเมียนมานั้น กลับไม่ได้ช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อันเป็นด้านของกระบวนการกระจายอำนาจในแบบของเมียนมา จะกลายเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาในระดับท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมเกิดขึ้นได้

¹⁶ อรรถัย กักผล, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546)

9. เอกสารอ้างอิง

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานการวิจัยเรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2542.
- พณิตา ไชยศรี. ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2556.
- พรรณชญา ศิริวรรณบุญ. การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระบบการเมืองการปกครอง การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรจัดการเลือกตั้ง ของกลุ่มประเทศอาเซียน. วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558. หน้า 45 (2).
- วิระ หวังสัจจะโชค และกัมปนาท เบ็ญจนาวิ. การมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ชาติกับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ: ถอดบทเรียนประเทศโคลัมเบีย และมอลโดวาเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของไทย. ใน การประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 19 ประจำปี 2560
- ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร สหภาพเมียนมา. (ม.ป.ป.). ข้อมูลพื้นฐาน สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา. วันที่ค้นข้อมูล 9 พฤษภาคม 2561, เข้าถึงได้จาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/141175/141175.pdf.
- แสงระวี สวัสดิบุตร. ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551.
- อรทัย กักผล. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2546.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2557.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. การเมืองท้องถิ่นไทย. ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. 2560.
- BBC. Myanmar country profile. Retrieved July 10, 2018, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12990563>, 2018, 12 April.
- Egretau, R. Parliamentary Development in Myanmar: An Overview of the Union Parliament 2011–2016. Yangon: Asia Foundation, 2017.

- Human Rights Watch. Myanmar Events of 2018. Retrieved July 20, 2019, from <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/burma>, 2019.
- Phillips, E. M. & Pugh, D. S. How to do research. In How to get a PhD: A handbook for students and their supervisors. (pp. 61-70). Berkshire: Open University Press.Publications, Inc, 2005.
- Stokke, K. & Vakulchuk, R. and Overland, I. Myanmar: A Political Economy Analysis. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2018.
- Trading Economics.Myanmar GDP: 1998-2018. Retrieved July 10, 2018, from <https://tradingeconomics.com/myanmar/gdp>, 2018.
- Wilson, T. Myanmar Political Reform: A Slow But Steady Transfor-mation. Retrieved July 10, 2018, from <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/myanmars-political-reform-slow/>, 2017, 19 June.
- Yin, R. K. Case Study Research: Design andMethods (3rd ed.). Thousand Oaks, CA : Sage, 2003