

อำนาจนำของ “สิงห์”: การสร้างพื้นที่ในเขตเมืองของข้าราชการนักปกครอง  
ส่วนภูมิภาค จากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

The Hegemony of “Singha”: The Creation of Urban Space by Provincial  
Administrators after World War II

ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์<sup>1</sup>

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของข้าราชการนักปกครอง ส่วนภูมิภาคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ว่ามีผลต่อการสร้างพื้นที่เมืองอย่างไร โดยการอธิบายด้วยแนวพินิจทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) พบว่า ความมั่นคงและความเป็นระเบียบที่เคยมีมาแต่เดิมได้คลายตัวออกเนื่องจากสภาพผิดปกติจากสภาวะสงคราม ทำให้ท้องที่ต่าง ๆ เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุม และเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังนั้น รัฐจึงได้ขยายอำนาจผ่านกลุ่มคนสำคัญกลุ่มหนึ่งนั่นคือ ข้าราชการนักปกครองส่วนภูมิภาค ที่เข้าไปทำหน้าที่ควบคุมพื้นที่ผ่านหน่วยการปกครอง ในนามผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เขาเหล่านี้ถูกเรียกกันอย่างล้าลองด้วยสัญลักษณ์ของสัตว์หิมพานต์ว่า “สิงห์” คนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ตัวเมืองขึ้นมาและสร้างความสัมพันธ์กับพ่อค้าและชนชั้นนำในตลาด บทบาทนี้เข้ามาทดแทนพื้นที่ประชาธิปไตยของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสภาท้องถิ่น ในยามที่ “ประชาธิปไตย” ถูกลดความหมายลงเรื่อย ๆ ในทศวรรษ 2490 พื้นฐานของอำนาจนี้เองส่งผลอย่างมากต่อความเข้มแข็งของข้าราชการส่วนภูมิภาคและความอ่อนแอของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2500 และได้สร้างพื้นที่ทางการเมืองแบบใหม่แบบไม่พึ่งพาประชาธิปไตยขึ้นมานับแต่นั้น

Abstract

This article aims to study the role of provincial administrators in the creation of urban space after World War II. The methodology of this study is the historical approach. The findings show that when state stability and order became loose and disorganized after World War II, thieves and crime rose in several areas. To tackle this problem, the state empowered the regional government officials who represented the central government, such as the district chiefs and the provincial governors, to restore the situation. These officials were named “Singha,” after the sacred lion. These groups played important roles in urban development, and built a close relationship with the local merchants and local power structure. Their power

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

increased dramatically and over-shadowed the so-called local democracy, in the form of municipal councils, at the time. Commencing in the 1950s, the provincial administrations exerted full control over the local administrations. The net effect was that since 1960, democracy has been undermined and a new political discourse and space have gained solid ground in Thailand.

**คำสำคัญ:** ข้าราชการนักปกครอง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คณะรัฐศาสตร์ พื้นที่เขตเมือง

**Keywords:** Provincial Administrator, Faculty of Political Science, Urban Space

## บทนำ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เกิดการก่อรูปของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมหาศาล ในด้านหนึ่งก็คือความโกลาหลไร้ระเบียบที่ขาดการควบคุมหรืออำนาจของรัฐที่เข้าไปไม่ถึงก่อให้เกิดการระบาดตัวของอาชญากรรม แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับมีการขยายตัวของเศรษฐกิจหลังสงครามไม่ว่าจะเป็นการเกิดเศรษฐกิจสังคมนิยม การสร้างเครือข่ายในธุรกิจที่กว้างขวาง การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ หรือการลงทุนใหม่ ๆ (ณัฐพงษ์ เลี้ยววิวัฒน์อุทัย, 2551) ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของความสัมพันธ์ทางสังคม รวมไปถึง การสถาปนาสถาบันทางสังคมโดยรัฐ ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจนั้นมีการศึกษาอยู่บ้างแล้ว แต่ในที่นี่จะให้ความสำคัญของบทบาทของรัฐที่ขยายตัวผ่านผู้กระทำสำคัญที่มีต่อหน่วยทางการเมืองระดับท้องถิ่นคือ ข้าราชการนักปกครอง ส่วนภูมิภาคที่เรียกกันว่า “สิ่ง” นั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่สิ่งที่เรียกว่า “พื้นที่ประเทศไทย” ในทศวรรษ 2500 อีกด้วย

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาบทบาทของข้าราชการนักปกครองส่วนภูมิภาค หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ว่า มีผลต่อการสร้างพื้นที่เมืองอย่างไร

## แนวคิดวิเคราะห์

บทความนี้จะทำการวิเคราะห์ผ่านวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) เป็นหลัก ที่ให้ความสำคัญกับบริบทและข้อมูลเชิงประจักษ์และนำหลักฐานนั้นมาผ่านการวิพากษ์ความน่าเชื่อถือของหลักฐาน โดยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ประเภทต่างๆ ได้แก่ สลิดิ ข้อสนเทศจากงานวิจัยวิทยานิพนธ์ และบันทึกความทรงจำ

นอกจากนั้นยังได้หยิบยืมแนวความคิดเกี่ยวกับ “ผู้กระทำทางประวัติศาสตร์” ในฐานะการกระทำของปัจเจกชนที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงในสังคม (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2538) ซึ่งในที่นี่ก็คือ ข้าราชการนักปกครอง ส่วนภูมิภาค กระทรวงมหาดไทย หรือเรียกอย่างล้าลองว่า “สิ่ง” และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในเขตเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำในที่นี้ไม่ใช่ผู้กระทำที่ต่อต้าน “โครงสร้าง” ในทางกลับกัน พวกเขาเหล่านี้เป็นผู้กระทำที่จรรโลงโครงสร้างอำนาจนิยมให้มีบทบาทครอบงำสังคมมากขึ้นอีกด้วย ดังนั้นแนวความคิด “อำนาจน่า”

(hegemony) ของกรัมสกี (Gramsci, 1971) จะแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจผ่านปฏิบัติการทางอุดมการณ์ ในรูปแบบการแสดงของความคิด และปฏิบัติการที่มีลักษณะประสานและรวมกลุ่มทางสังคม จนเกิดเป็นเอกภาพ และสามารถสร้างอำนาจนำโดยมีฐานที่มั่นคือ กระทรวงมหาดไทย พ่อค้าและประชาชน อำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านปฏิบัติการทางสังคมซึ่งในที่นี้ก็คือการสร้างพื้นที่ในเมือง ส่วน “การสร้างพื้นที่” ในที่นี้ได้หยิบยืมแนวคิด Social space ของ Henri Lefebvre ที่มองว่าพื้นที่ใด ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ในเมือง ไม่ใช่เป็นพื้นที่ว่างเปล่า แต่เป็นพื้นที่เชิงอำนาจที่มีการให้ความหมายทางการเมืองผ่านความสัมพันธ์ทางสังคม Lefebvre มองว่า พื้นที่ทางสังคม ก็คือ ผลผลิตทางสังคม นั่นหมายถึงทุกพื้นที่ล้วนมีวิธีการผลิตในแบบของตนเอง (Lefebvre, 1991)

### ระเบียบวิธีวิทยาในการวิเคราะห์

การศึกษานี้ทำการวิเคราะห์ความเป็นพลวัตของการปกครองในระดับท้องถิ่น ที่สัมพันธ์กับโครงสร้างและนโยบายการปกครองระดับประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่ในหลักฐานต่าง ๆ อย่างกระจุกกระจาย การศึกษานี้ได้ขมวดบริบทของการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ปรากฏว่าท้องที่ต่าง ๆ ในประเทศไทยได้เปลี่ยนโฉมไปทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นั้นได้ทำให้ “สิ่งห” มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจอันกว้างขวาง ก่อนที่จะมีความเปลี่ยนแปลงต่อมาในทศวรรษ 2500 ที่บทบาทการปราบปรามจะลดลงแต่นำไปสู่การเป็นผู้พัฒนาและเป็นใจกลางการเติบโตของเมืองแบบราชการ ซึ่งสัมพันธ์กับบทบาทการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ในเขตเมือง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะพื้นที่ทางกายภาพ หรือพื้นที่ทางสังคม

บทความนี้มีเนื้อหาแบ่งเป็น 2 ช่วงสำคัญนั่นคือ ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และช่วงทศวรรษ 2500 ภายในจะทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของบทบาท “สิ่งห” และบริบทแวดล้อม จนทำให้เกิดพื้นที่แห่งการรวบอำนาจเข้าสู่ภูมิภาคอันกลายเป็นฐานสำคัญของ “พื้นที่ประเทศไทย” อันเป็นการสร้างพื้นที่ใหม่ของรัฐขึ้นมาในทศวรรษ 2500 เพื่อความมั่นคงในบริบทที่ต้องสู้กับคอมมิวนิสต์ และเป็นรากฐานสำคัญต่อสังคมเผด็จการไทยในเวลาต่อมา มีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

## หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

### 1. การสถาปนาสถาบันการปกครองหลังสงคราม

สังคมไทยตลอดทศวรรษ 2490 ยังเป็นช่วงที่ชนชั้นนำยังมีความขัดแย้งกันอย่างสูง แต่กระนั้นพบว่ารัฐมีความพยายามอย่างมากที่จะขยายอำนาจไปจัดการกับพื้นที่ต่าง ๆ จริงอยู่ที่ว่า การขยายอำนาจรัฐลงไปควบคุมภูมิภาคจะเป็นความปรารถนาของรัฐสมัยใหม่โดยทั่วไป แต่ที่ผ่านมามีข้อจำกัดของงบประมาณ การสื่อสารคมนาคม และบุคลากรทำให้ “พื้นที่รัฐ” ที่ขยายตัวลงไปค่อนข้างไร้เอกภาพและประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าในยุคก่อนทศวรรษ 2490 ใจกลางของรัฐจะมีความเข้มแข็งอย่างยิ่งก็ตาม แต่ภารกิจดังกล่าวเทียบไม่ได้เลยกับสภาพสังคมหลังสงครามที่ท้องที่ต่าง ๆ กลายเป็นแหล่งเพาะซุมโจรต่าง ๆ<sup>2</sup> ซึ่งมีสาเหตุมาจากภาวะอดอยากยากแค้น และการขยายตัวของอาชญากรรมที่มาจากอาวุธสงครามที่ตกทอดมาตั้งแต่

<sup>2</sup> สอดคล้องกับเรื่องเล่าเกี่ยวกับ “เสือ” ในยุคดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นตำนานเสือผ่าย เสือดำ เสือใบ เสือเหศวร ฯลฯ มีบางพล็อตที่กล่าวไว้ว่า การเกิดขึ้นของ “ขุนโจร” หรือ “เสือ” นั้นมาจากภาวะบีบคั้นจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพล็อตที่คล้ายกับโรบินฮูดในการ “ปล้นคนรวยช่วยคนจน”

สงครามโลกครั้งที่ 2 (Chalong Soontravanich, 2005) ขณะที่ตำรวจในช่วงนั้นยังไม่มีบทบาทมากเท่าใดนัก เนื่องมาจากการขาดแคลนกำลังพล

ต้นทศวรรษ 2490 พบว่า กระทรวงมหาดไทยขยายตัวขึ้น ในปี 2492 มีการจัดตั้งภาคการปกครอง เพิ่มขึ้นจาก 5 ภาค เป็น 9 ภาค รวมถึง ตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอเพิ่มขึ้นในปี 2494 ทั้งยังกำหนดให้แต่ละ กิ่งอำเภอมีปลัดอำเภอประจำอยู่อย่างน้อยอำเภอละ 5 คน (ปิยะธิดา ลากเกสร, 2533) ในเวลาไล่เลี่ยกัน วิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่ที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา<sup>3</sup> ก็เข้ามารองรับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะวิชา ที่เกี่ยวกับรัฐที่จะมาจัดการควบคุม “พื้นที่รัฐ”<sup>4</sup> แต่เดิมนั้นการเลือกสรรข้าราชการของฝ่ายปกครอง ในกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นระบบปิด ที่รับเฉพาะบุคคลากรภายในหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งแบ่งเป็นระดับต่ำกว่า สัญญาบัตร และระดับสัญญาบัตร ในระดับหลังนี้จะทำการคัดเลือกจากนักเรียนรัฐประศาสน์หรือผู้ที่ สอบสำรองปลัดอำเภอได้

แม้จะมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ปี 2477 ที่เป็นแหล่งความรู้สำคัญ ของประชาชนทั่วไปที่แสวงหาความก้าวหน้าทางราชการ แต่กระทรวงมหาดไทยจะรับก็เพียงข้าราชการ ชั้นผู้น้อยในกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านการสอบแข่งขันภายในกรมมหาดไทยเท่านั้น การก่อตั้งคณะรัฐศาสตร์ ทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2491) (ปิยะธิดา: 35) และมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (2492) จึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนระบบการคัดสรรให้บุคคลทั่วไป สามารถก้าวเข้าสู่ตำแหน่งในกรมมหาดไทยโดยไม่ต้อง รับราชการในกระทรวงมหาดไทยมาก่อน กล่าวกันว่า ผู้ที่จบการศึกษาที่สามารถเข้ารับบรรจุเป็นข้าราชการ ในกระทรวงมหาดไทยต่อไปได้โดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งมีข้อกำหนดคือ พิจารณาภายในเวลา 3 ปี (ปิยะธิดา: 43-44)<sup>5</sup>

ในปี 2492 กรมมหาดไทยมีนโยบายเน้นหนัก 4 ประการได้แก่ การปรับปรุงและทะนุบำรุงท้องที่ การปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชน การส่งเสริมอาชีพ และการส่งเสริม สวัสดิภาพของประชาชน (ปิยะธิดา : 44) สอดคล้องกับบันทึกของสนธิ วิไลจิตต์ อดีตอธิบดีกรมมหาดไทย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “หัวใจของการปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ คือ คนและแผ่นดิน หรือ ราษฎร กับ ท้องที่ ก็เห็นจะไม่ผิด” (ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, 2516)

<sup>3</sup> เช่นเดียวกับวิชาสาขาอื่น ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ การปรับโครงสร้างการเรียนการสอนของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในพ.ศ.2492 ที่มีการจัดตั้ง คณะนิติศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี คณะรัฐศาสตร์ และคณะเศรษฐศาสตร์ ดูใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. *ส่วนกันธรรมศาสตร์และการเมือง* (กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า), 2535, น.148

<sup>4</sup> อย่างไรก็ดี มีการตั้งข้อสังเกตถึงนโยบายทางการเมืองของการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า กลุ่มนิยมเจ้าได้ผลักดันให้จัดตั้งเพื่อให้สถาบัน ดังกล่าวเป็นฐานต่อรองทางการเมืองกับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองที่เป็นฐานอำนาจของปรีดี พนมยงค์ กว่าจะ ผ่านการพิจารณาจากสภา ผู้แทนราษฎรก็ถูกอภิปรายโจมตี “ระลอกแล้วระลอกเล่า” (ปิยะธิดา ลากเกสร, 2533 : 43) ขณะที่รัฐศาสตร์แบบอเมริกันให้ความสำคัญกับการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดยเห็นว่าการเมืองไม่ควรเข้ามาก้าวำยการบริหาร แต่ควรจะเป็นที่หน้าของข้าราชการประจำที่มีความรู้และได้รับการฝึกฝนมา โดยตรง (สุวิสต์ โภชนพันธุ์, 2543 : 107-108)

<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามการเรียนการสอนในคณะรัฐศาสตร์ทั้งสองแห่งมีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ กล่าวคือ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ปรับปรุงหลักสูตรให้ครอบคลุมวิชา ทางด้านสังคมศาสตร์มากขึ้น เพื่อให้สามารถเข้ารับราชการในหน่วยงานอื่น ๆ ของทางราชการได้ เปลี่ยนเป้าหมายที่ไม่ได้มุ่งสอนให้ผลิตไปเป็นปลัดอำเภอ ทำให้ ความสัมพันธ์กับกระทรวงมหาดไทยสิ้นสุดลง ราวพ.ศ.2500 (ดู ปิยะธิดา : 81) ขณะที่คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ฯ กลับผูกกับตัวเองอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และกล่าวกันว่าหลักสูตรยังอยู่ในขั้นล้าหลังกว่าจุฬาฯ (ดู ปิยะธิดา : 88)

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มีสาระสำคัญอยู่ที่การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค ได้มีการเปลี่ยนการใช้คำว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัดของ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรง ทั้งยังทำให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินของจังหวัดมากขึ้น จังหวัดจึงมีฐานะใกล้เคียงกับทบวงการเมือง (สุวิสถิติ โภชนพันธ์ุ, 2543) นั้นทำให้อำนาจไปรวมศูนย์อยู่ที่จังหวัดมากขึ้น<sup>6</sup>

ความเป็นผู้นำของคนมหาดไทย หรือที่เรียกกันอย่างล้าลองว่า “สิงห์” ยังวางอยู่บนลักษณะพิเศษก็คือ การทำงานโดยไม่ใช้งบประมาณของคนมหาดไทย ก็เป็นที่รำลึกกันว่า หากจะถือว่า ใครทำงานแก่งนั้นจะต้องดูที่การมีผลงานโดยไม่ใช้เงินราชการ หรือใช้ให้น้อยที่สุดดังคำกล่าวของ จ่านง เทพหัสดิน ณ อยุธยาที่ว่า “...นักปกครองที่แท้จริงนั้นต้องทำงานได้โดยไม่ต้องมีงบประมาณ...ที่ทำการอำเภอยางตลาด...ก่อสร้างใช้เวลาอยู่ 2 ปี ก็ทำได้สำเร็จโดยไม่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเลย...มีโครงการขอแรงราษฎรเสียไม่...ที่ใดไม่มีปากก็ขอข้าวเปลือก...” (จ่านง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2524) เช่นเดียวกับ พัฒน์ บุญรัตพันธุ์ (2532) อดีตอธิบดีกรมพัฒนาชุมชน ยืนยันว่า “มหาดไทย นี้แหละทำงานโดยไม่ต้องมีเงินก็ได้ ได้ทุกอย่างกระทั่งนับช้างในป่าปลาในน้ำก็นับจำนวนได้ ไม่มีอะไรที่พวกมหาดไทยทำไม่ได้” หรือที่กล่าวไว้ว่า “...คติมหาดไทยสมัยนั้น เขาว่า “ทำงานโดยไม่มีเงินก็ได้” จึงจะชื่อว่า “มหาดไทย...” (พัฒน์ บุญรัตพันธุ์, 2535) พฤติกรรมของ “สิงห์” จึงตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้องเป็นผู้นำท้องถิ่นในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ช่วงก่อนยุคพัฒนาการ พ.ศ. 2500 ที่ไม่รัฐไม่มีงบประมาณสนับสนุนมากพอ

จะสังเกตได้ว่า เครือข่ายสิงห์เริ่มต้นสถาปนาสถาบันการปกครอง และเป็นตัวแทนของรัฐที่ขยายอำนาจลงไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น ไม่ว่าจะเป็ประสพการณ์จากการปราบปรามอาชญากรรม การทำการก่อสร้าง หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องที่ ส่งผลให้หน่วยการปกครองระดับ “จังหวัด” และ “อำเภอ” พื้นฟู และตั้งมั่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

## 2. ความพยายามรื้อฟื้นสถานที่ราชการเป็นศูนย์กลางเมือง

ความเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการปกครองและเศรษฐกิจ เรียกร้องที่จะให้เมืองมี “พื้นที่ทางกายภาพ” ที่รองรับวิสัยของความเป็นศูนย์กลางอำนาจได้อย่างเด่นชัด แน่แน่นอนว่ารัฐจะต้องสถาปนาพื้นที่ที่เรียกว่า “สถานที่ราชการ” ขึ้นมาเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ซึ่งจะมีศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ และเป็นส่วนใหญ่ที่พื้นที่ดังกล่าวมีความสำคัญต่อเนื่องมาจากสถานที่เดิมไม่ว่าจะเป็นคุ้ม วัง หรือที่ว่าการของเจ้าเมืองในอดีตถ้าเป็นตัวจังหวัด แต่ก็ยังมีตัวอำเภอที่เป็นเมืองใหม่เนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรและสภาพเศรษฐกิจ

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติ วันที่ 9 มิถุนายน 2491 ให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เตรียมจัดทำแผนการซ่อมสร้างสถานที่ราชการ มีการสำรวจอาคาร กระทรวงกลาโหมเสนอแผนประมาณการเงินมาสูงสุด

<sup>6</sup> แต่อย่างไรก็ตามในทศวรรษ2490นี้ หากประเมินจากระยะเวลาการศึกษาแล้ว นิสิตนักศึกษาที่จบรัฐศาสตร์อาจจะยังไม่สามารถได้ตำแหน่งตำแหน่งนี้ได้

เนื่องจากต้องผ่านตำแหน่งสำคัญต่างๆไม่ว่าจะเป็นปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัดเสียก่อนซึ่งต้องใช้เวลาไม่น้อย จึงอาจกล่าวได้ผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในทศวรรษนี้ยังไม่ใช้ผลพวงของการศึกษารัฐศาสตร์สมัยใหม่ ซึ่งจะมีบทบาทในทศวรรษต่อไป

เป็นเงิน 314,433,533 บาท รองลงมาคือกระทรวงมหาดไทย 83,685,680 บาท (กจช.) ซึ่งรวมไปถึงอาคารศาลากลางจังหวัด 13 หลัง ที่ว่าการอำเภอ 72 หลัง ที่ว่าการกิ่งอำเภอ 24 หลัง และบ้านพักข้าราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค 1,510 หลัง สาเหตุที่จะต้องทำการซ่อมสร้างก็คือ สถานที่ราชการบางแห่งไม่มีตอมออาศัยตามโรงเรียนและศาลาวัดอยู่ บางแห่งก็พังทลาย เนื่องจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เงินจำนวนมากในเวลาดังกล่าวไม่สามารถเป็นไปได้อย่างเต็มที่ทุกโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม ในหนังสือ ที่ น.335/2492 ลงวันที่ 10 มกราคม 2492 ระบุว่า

“...สถานที่ราชการย่อมเป็นเครื่องแสดงถึงเกียรติศักดิ์ของประเทศชาติในกรณีที่ชาวต่างประเทศได้มาพบเห็นด้วย จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการบูรณะและก่อสร้างเป็นการใหญ่” (กจช.)

ด้วยงบประมาณที่มหาศาลทำให้ต้องแบ่งงบประมาณใช้เงินตามความจำเป็นก่อนหลังเป็น 3 บัญชีที่น่าสังเกตคือสถานที่ราชการที่ยังไม่มีอาคารเป็นของตนเอง ก็คือ ศาลากลางจังหวัด 2 หลังคือ จังหวัดยะลา และสุราษฎร์ธานีทั้งคู่อาศัยโรงเรียนจีน มีเพียงเท่านั้นมีระบุไว้ด้วยว่าเหตุจูงใจสถานที่นั้น นอกจากนั้นยังรวมไปถึงที่ว่าการอำเภอจำนวน 12 หลัง และที่ว่าการกิ่งอำเภอจำนวน 15 หลัง ซึ่งประสบปัญหาจากการไม่มีพื้นที่เป็นของตนเอง ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น

ระบบการเชื่อมโยงของถนน ในแต่ละเมืองจะแบ่งเป็น ทางหลวงจังหวัดที่เชื่อมระหว่างอำเภอ และทางหลวงเทศบาลที่เป็นทางหลวงในเขตเมือง จะสังเกตได้ว่าการตัดถนนนั้นมีบทบาทอย่างสูงที่นำร่องระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าไป นอกจากจะเป็นทางสัญจรให้กับสาธารณะแล้ว เมืองสมัยใหม่จึงเกิดขึ้นพร้อมกับโครงข่ายของถนน และนำกิจกรรมต่าง ๆ เข้ามาหากัน ไม่ว่าจะเป็นตลาด ประชาชน ฯลฯ ในทศวรรษ 2490 ผู้นำในการสร้างถนนเพื่อจะทำให้ระบบของเมืองเดินหน้าได้ ก็คือเหล่านายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง

วิญญู อังคณานุรักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวอย่างนายอำเภอที่มีผลงานพัฒนา โดยใช้สภาพตำบลถาดถนนแต่ละตำบลเชื่อมโยงกันทั้งอำเภอ มีผลงานลงหนังสือพิมพ์ เป็นข่าวพาดหัว เป็นผลทำให้พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีพอใจ และแต่งตั้งเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด จากตำแหน่งนายอำเภอ เป็นกรณีพิเศษไม่ต้องผ่านตำแหน่งปลัดจังหวัด (วิญญู อังคณานุรักษ์, 2544)

นอกจากนั้นจินตนาการของสิ่งนี้ กับ “การทำให้เป็นเมือง” ในฐานะของตัวแทนความเจริญปรากฏในบันทึกของจำนง ในฐานะที่เป็นนายอำเภอในขณะนั้น เคยเขียนหนังสือโฆษณาชักชวนคนย้ายเข้ามาในเมือง ทาง “หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น” ราว พ.ศ. 2495 โดยมีข้อความชักชวนให้คนเคลื่อนย้ายตาม ในบทความที่ชื่อว่า “คลองขลุ่ยแผ่นดินใหม่”

“...จุดหมายปลายทางรถจอดที่ตลาดคลองขลุ่ย...ที่กรุงรังได้กลับกลายเป็นห้องแถว 2 ชั้นหลายสิบห้อง เกิดมีตึกรามเกิดขึ้น ข้างที่จอดรถกลายเป็นสนามเด็กเล่น พอดีโรงเรียนเล็ก เด็กนักเรียนได้พากันเล่นเป็นที่รื่นเริง...ได้แยกย้ายกันไป...พักที่ตลาดบ้างที่สโมสรหน้าที่ว่าการอำเภอบ้าง หลังสโมสรเป็นแม่น้ำปิงอันกว้างใหญ่ มีเรือแพจอดอยู่หลายลำ...ระหัดน้ำ...ของนายอำเภอทำให้เป็นตัวอย่าง...”

(จำนง : 104-110 ชิดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

ยุคดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการถางป่า บุคเบิกไร่นาต่างๆอย่างกว้างขวาง ที่จะทำให้เกิดพื้นที่เมือง อันเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญก้าวหน้า

### 3. การแยกเมือง กับ ชนบท

ที่ผ่านมาเมืองกับชนบทมีความสัมพันธ์กันผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการปกครอง แต่ยังมีอาจนำไปสู่การถูกเชื่อมโยงเข้ากับอำนาจศูนย์กลางอย่างชัดเจน เครือข่ายเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ขยายตัวในทศวรรษ 2490 ทำให้ปัญหาดังกล่าวถูกแก้ไขด้วยเครือข่ายพ่อค้าเหล่านั้นเอง เมื่อเมืองเติบโตขึ้น อำนาจรัฐก็ขยายตัวเพื่อควบคุมและให้บริการ การจัดความสัมพันธ์ภายในตัวจังหวัด สะท้อนการจัดกลุ่มทางสังคมอย่างหยาบ ๆ ในทัศนะของสิ่งข้างทำนได้ 2 ส่วนคือ ส่วนในตลาด (ในเมือง) กับส่วนนอกตลาด<sup>7</sup> ซึ่งแน่นอนว่าอำนาจรัฐจะกระจุกตัวอยู่ในตัวอำเภอและตลาด

ดังที่ทราบกันว่าตลาดที่ตั้งอยู่ในตัวเมืองนั้นเป็นที่ตั้งของศูนย์กลางอำนาจการบริหารราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ หรือผู้บังคับการ สโมสรข้าราชการซึ่งเป็นทีพบปะชุมนุมกันระหว่างข้าราชการ เนื่องจากตลาดมีความสำคัญมาก ถึงกับปรากฏหลักฐานว่า ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แก้วแก่นเงินในอีสานได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ (จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2524) บันทึกด้านล่างแสดงให้เห็นถึงความเป็นพื้นที่แห่งอำนาจในตลาด

“...ผู้มีอิทธิพลซึ่งคุมเสียงประชาชนได้ ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในตลาดของอำเภอ หรือมีละนั้นก็ตามชุมนุมชนใหญ่ๆ คนโตเหล่านี้มักเป็นพ่อค้าคหบดี เป็นกำนัน เป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการบำนาญ เป็นข้าราชการปัจจุบัน อาจเป็นพระสงฆ์ หรือครู การที่คนเหล่านี้มาอยู่ในตลาดอำเภอ หรือตลาดชุมชนก็เพราะเป็นที่เจริญ และมีความสะดวกสบาย มีความปลอดภัย โดยเหตุนี้เองที่นายอำเภอต้องสนใจทะนุบำรุง หรือให้ความสนใจแก่ชุมนุมตลาดอำเภอเป็นพิเศษ...” (จำนง: 172-173)

ชาวตลาดมักได้รับอภิสิทธิ์ในการเอาใจใส่ก่อน ในทางตรงกันข้าม “ราษฎรชานา” ก็ไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจมากเท่าใดนัก

“...อะไรที่จะเป็นการสนองความต้องการของประชาชนในที่นี้ เริ่มต้นจากสิ่งใกล้ตัวก่อนคือในเขตสุขาภิบาล ประชาชนต้องการให้ลาดยางถนนสายเอก จากที่ว่าการอำเภอถึงโรงพยาบาล ข้าราชการจัดการให้โดยพลัน แคมติดไฟแสงจันทร์ตามถนน ซึ่งเป็นของใหม่เอี่ยมสำหรับที่นั่น จัดตั้งประปาของสุขาภิบาลโดยลงทุนถูๆ ไม่มากนัก จัดสนามหน้าที่ว่าการอำเภอซึ่งรกให้เป็นสวนสาธารณะ เพียงเท่านั้นก็เรียกความนิยมจากชาวตลาดได้เพียงพอ ส่วนราษฎรชานาสิ่งที่เขาต้องการมีเพียง 2 อย่าง คือ ขอให้มึน้ำทำนา กับ ขอความปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย”

(จำนง: 174-175)

<sup>7</sup> ดังที่จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา ได้แบ่งหยาบๆ ถึงคนในท้องที่ว่ามีแค่ “ชาวตลาด” ที่อยู่ในตลาด และ “ราษฎรชานา” ที่อยู่นอกตลาด (จำนง : 174-175) แม้ในบริบทนี้เขาจะพูดถึงราวพ.ศ.2500-2501 แต่ก็แสดงให้เห็นวิถีคิดการแบ่งพื้นที่หยาบๆได้ดู

เราต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อนว่า ในทศวรรษ 2490 และก่อนหน้านั้นพื้นที่ส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังมี “ความเป็นเมือง” น้อยมาก<sup>8</sup> (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และคนอื่นๆ, 2546: 75) ส่วนใหญ่เป็น “ป่า” และในความหมายของป่าสมัยนั้น มิได้เป็นธรรมชาติอันงดงามน่าชม มิได้เป็นที่พักผ่อนจากการงานที่เหนื่อยล้า แต่ตรงกันข้าม มันเป็นตัวแทนของความหูดู๋ ความตาย โรคภัย สัตว์ ฝีป่า ความดิบเถื่อนไร้อารยธรรม ความไม่เจริญต่าง ๆ นานา อันเนื่องมาจากป่าเป็นแหล่งของไข้ป่าที่ชุกชุม กระทั่งเป็นที่ตั้งของชุมชนหลายแห่ง ดังนั้นการก่นถางป่าเพื่อสร้างเป็นเมือง ยิ่งกลับเป็นการสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ ยิ่งทำมากยิ่งดี ดังที่จางงเขียนว่า

“...บริเวณถิ่นแถบนี้ การคมนาคมไม่สะดวกสบาย ภูมิประเทศเป็นท้องทุ่ง...ภูมิประเทศมักจะแห้งแล้งไม่ชุ่มชื้น หน้าแล้งมีฝุ่น หน้าฝนมีโคลนตมมีป่ารกชัฏ เป็นที่ชุ่มชื้นได้ รวมความว่า ภูมิประเทศเปิดโอกาสให้ประกอบการโจรผู้ร้ายได้สะดวก ในเหตุประการหลังนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อบ้างเมืองเจริญขึ้น มีถนนเข้าไปถึงเกิดโรงงาน ร้านค้า ภูมิประเทศเปลี่ยนชีวิตเปลี่ยน โอกาสเป็นโจรหรือนอกกฎหมายลดน้อยไป บริเวณที่เคยมีชื่อเสียงทางโจรผู้ร้าย เช่น สุพรรณบุรี สระบุรี ชัยนาท ก็มีคดีอาชญากรรมลดน้อยลงไปอย่างน่าสังเกต...” (จางง : 154-155 ชีตเส้นใต้โดยผู้เขียน)

ป่าจึงตกเป็นจำเลยอย่างเลี่ยงไม่ได้ที่ขวางความเจริญก้าวหน้า จึงต้องถูกแทนที่ด้วยเมือง เพราะว่า “...สัตว์ร้าย ฝีป่าและความทารุณหมดไปเองเมื่อหมดป่า...” (จางง : 157) สิ่งเหล่านี้จึงทำให้เห็นได้ชัดถึงการเริ่มต้นทำให้ “เมือง” และ “ชนบท” ปรากฏตัวขึ้นบนความสัมพันธ์ทางสังคมที่อิงอยู่กับอำนาจทางการปกครองและเศรษฐกิจ พื้นที่ระหว่างเมืองและชนบทยังถูกกำหนดด้วยโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะกระจายตัวลงไปให้บริการเช่น การศึกษาที่มีการกำหนดแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 (ศุภัตรา อำนวยสวัสดิ์, 2547) และการสาธารณสุขโดยเฉพาะภายในปี 2500 รัฐบาลสามารถจัดตั้งโรงพยาบาลครบทุกจังหวัดจำนวน 77 แห่งใน 72 จังหวัด (ทวีศักดิ์ เผือกสม, 2545)

นอกจากนั้นกิจกรรมในภูมิภาคที่น่าสนใจก็คืองานเทศกาลรื่นเริงในท้องถิ่นที่ถูกผลิตความหมายขึ้นใหม่เช่น งานฤดูหนาวในภาคเหนือ ซึ่งเป็นเทศกาลที่มีการออกร้านค้าทั้งในท้องถิ่นและจากกรุงเทพฯ ที่มาร่วมแสดงนวัตกรรม และความทันสมัยต่าง ๆ รวมไปถึงร้านของหน่วยงานราชการ การมหรสพและการประกวดนางสาวประจำจังหวัด งานประเพณีนี้จึงทำให้เห็นถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐในส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นการขยายอำนาจรัฐลงไปในพื้นที่ “เมือง” อย่างชัดเจนด้วย “พื้นที่รัฐ” ที่ถูกแบ่งเขตหน่วยการปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก และไม่ต้องสงสัยเลยว่า นโยบายดังกล่าวยังคงควบคุมและแทรกแซงการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทรัพยากรของรัฐกระจุกตัวอยู่ที่ “เมือง” และเมืองใหญ่เท่านั้น

<sup>8</sup> พื้นที่ป่า พ.ศ.2481 มีอยู่ 230.1 ล้านไร่(คิดเป็น 72%) พ.ศ.2490 มีอยู่ 224.9 ไร่(คิดเป็น 70%) พ.ศ.2497 มีอยู่ 192.4 ล้านไร่(คิดเป็น 60%) พ.ศ. 2504 มีอยู่ 171.3 ล้านไร่ (คิดเป็น 53%)

#### 4. การชะลอการเติบโตของเทศบาลและการเกิดขึ้นของสภาตำบล

การแทรกแซงของการเมืองระดับชาติตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เราพบว่า การเมืองระดับชาตินั้น อยู่ในสภาพที่ไม่มีเสถียรภาพมาตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลพยายามรวบอำนาจเพื่อจัดการปัญหาต่าง ๆ แต่ในทางกลับกันเทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นโครงสร้างการเมืองที่ต้องการกระจายอำนาจไปให้มากที่สุด ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าแปลกใจนักกว่า การขยายตัวของเทศบาลในทศวรรษ 2490 ค่อย ๆ ชะลอตัวลง

สถิติระบุไว้ว่า ในปี 2490 มีเทศบาลตำบลอยู่ 32 แห่ง เทศบาลเมือง 82 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง รวม 117 เทศบาล ความพยายามของรัฐดังกล่าวมีตัวอย่างเช่น การตรากฎหมายให้ เทศบาลนครกรุงเทพ โอนกิจการประปาให้กลับไปสู่ กรมโยธาเทศบาลกระทรวงมหาดไทย ในปี 2495 ทั้งที่ในปี 2482 กรมโยธาเทศบาลเพิ่งจะโอนกิจการประปามาให้ (ดูใน พระราชบัญญัติมอบกิจการประปา เทศบาลนครกรุงเทพ ให้กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย จัดทำ พ.ศ. 2495) ใน พระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2496 ได้ระบุเหตุผลที่ต้องรวบอำนาจไว้ว่า จากเดิมที่เทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร แต่มีความจำเป็น เนื่องจากมีปริมาณงานเพิ่มขึ้น และรายได้มากขึ้น ซึ่งจะสัมพันธ์กับความสำคัญของเทศบาล และอาจทำให้ งานล่าช้า เพื่อแบ่งเบาภาระของจังหวัดพระนคร จึงจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยตรง อย่างไรก็ตามพบปัญหาอย่างน้อย 5 ประการนั่นคือ สมาชิกสภาที่จำนวนมากเกินไปและหาคนมีความสามารถไม่ค่อยได้, คณะเทศมนตรีแสงประโยชน์อำนาจและสร้างพวกพ้องมากกว่าตั้งใจเป็นผู้บริหารที่ดี พนักงานประจำเอาใจเทศมนตรีไม่รักษาระเบียบการงาน, รัฐควบคุมเทศบาลได้ยากเพราะกฎหมายให้อิสระกับเทศบาล และค่าใช้จ่ายเทศบาลสูงมากโดยเฉพาะเงินเดือน นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลเป็น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่เพิ่มสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง นั้นทำให้รัฐสามารถแทรกแซงคนที่ตนไว้วางใจเข้ามาได้ ยังไม่นับว่าในการเลือกตั้งปี 2496 พรรคสหพรรคอันเป็นพรรครัฐบาลได้มีการตักตวงเลือกตั้งพวกคนของตนเข้าไปในสภา ตัวอย่างเช่นในจังหวัด ยะลา อุบลราชธานี ขอนแก่นและธนบุรี เป็นต้น แต่ในอีกด้านก็พบว่าปรากฏข่าวความวุ่นวายในสภาไม่ว่าจะเป็นการยกพวกตีกัน และฟ้องร้องกัน เช่นในจังหวัดมหาสารคาม (สุวัสถี: 130-132) สถิติที่น่าสนใจก็คือ อาชีพของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง เปรียบเทียบระหว่างปี 2491 อันดับหนึ่งคือ ค้าขายจำนวน 1,320 คน อันดับที่สองคือ กสิกรรม 329 คน ส่วนปี 2496 อันดับหนึ่งคือ ค้าขายจำนวน 801 คน และอันดับที่สองเปลี่ยนเป็น ข้าราชการบ้านญาติที่มีมากถึง 245 คน (ปี 2491 มีเพียง 157 เป็นอันดับที่ 5) (สุวัสถี: 174)

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้าน (สุวัสถี: 145-147) ต้องการจะสร้างสภาตำบลให้ครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แม้ดูผิวเผินจะเป็นการกระจายอำนาจแต่ว่า โดยเนื้อแท้แล้วสภาตำบลนี้ ก็ยังถูกควบคุมด้วยโครงสร้างของข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางนั่นเอง ได้แก่ กำนันท้องที่ แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบล ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ครูใหญ่โรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในตำบลนั้นรวมถึงผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล การจัดตั้งเริ่มตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม -31 ธันวาคม 2499 ได้ตั้งสภาตำบลมากถึง 4,475 ตำบล ผลการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ การเกิดถนนใหม่ 648 สาย

ความยาวรวม 834 กิโลเมตร ขุดคลองขึ้นใหม่ 79 สาย สร้างทำนบใหม่หรือซ่อมแซม 129 แห่ง ขุดบ่อน้ำหรือซ่อมแซม 108 แห่ง โรงเรียน 29 แห่ง และสถานีอนามัย 4 แห่ง ด้วยผลดังกล่าวรัฐบาลเห็นว่าควรปรับปรุงให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง นั่นคือ ให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของตน มีงบประมาณเป็นสัดส่วน จึงได้ประกาศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 (ราชกิจจานุเบกษา, 2500) มีผลบังคับใช้ 29 มกราคม 2500 โดยให้มีกำนัน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่นายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คนเช่นเดียวกับ โดยตำแหน่งประธานสภา และรองประธานสภาจะถูกแต่งตั้งโดยนายอำเภอตามมติของสภาตำบล อาจกล่าวได้ว่า ตามกรอบนี้ นายอำเภอถือเป็นผู้ชี้ขาดและกำหนดประธานสภา แสดงให้เห็นอำนาจเหนือกว่าของข้าราชการนักปกครอง ส่วนภูมิภาคนั่นเอง

## การเปลี่ยนแปลงในทศวรรษ 2500

### 1. พื้นที่การให้บริการของรัฐที่ขยายตัวในทศวรรษ 2500

ในทศวรรษ 2500 หลังจากการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของเขาในปี 2501 ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและการบริหารอย่างใหญ่หลวงในด้านหนึ่งรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ ในอีกด้านหนึ่ง คือ ทิมเทคโนโลยีที่เอาจริงเอาจังต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วยบุคลิกส่วนบุคคลของสฤษดิ์ ทำให้ในช่วงนี้เกิดการวางแผนและมุ่งมั่นพัฒนาประเทศจนเติบโตอย่างก้าวกระโดด ผู้เขียนได้ให้นิยามการเปลี่ยนแปลงมหาศาลนี้ว่าเป็นการที่รัฐสร้าง “พื้นที่ประเทศไทย” ขึ้น (ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์, 2552) การขึ้นมามีอำนาจนำของเหล่า “สิงห์” ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิด “พื้นที่ประเทศไทย” ขึ้นเช่นเดียวกัน

ความสำเร็จหนึ่งก็คือ การขยายพื้นที่ให้บริการของรัฐออกไปอย่างกว้างขวาง จากตาราง 1 หากเราสังเกตการขยายตัวของการใช้จ่ายของรัฐไทยผ่านทั้ง 5 กระทรวงที่มีการใช้จ่ายเงินสูงสุด อันได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ หากไม่นับกระทรวงกลาโหมที่มีการอัดฉีดงบประมาณเพื่อรักษาความมั่นคงอย่างมโหฬารแล้ว กระทรวงต่างๆที่เหลือก็ล้วนมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมและให้บริการความต้องการพื้นฐานของประชาชนทั้งสิ้น เช่น กระทรวงมหาดไทยที่เน้นไปที่การปราบปรามและรักษากฎหมายอย่างกรมตำรวจ หรือการให้บริการของกรมการปกครองที่สัมพันธ์กับบทบาทของสิ่งที่เพิ่มขึ้น กระทรวงศึกษาธิการที่เพิ่มเติมค่าใช้จ่ายอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะการให้ทุนให้กับกรมสามัญศึกษาที่ในช่วงปี 2507-2508 ก้าวสู่หลักพันล้าน แต่กระทรวงที่มีการขยายตัวของการใช้จ่ายต่ำมากที่สุดคือ กระทรวงสาธารณสุข ที่แม้ในปี 2508 ก็ยังไม่ถึงห้าร้อยล้านบาท ขณะที่ความสำคัญดังกล่าวก็เป็นเช่นเดียวกับที่ปรากฏใน ตาราง 2 ที่ระบุถึงจำนวนบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ

ข้าราชการระดับสูงที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในระดับนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เดิมมีหน้าที่และภารกิจงานกว้างขวาง แต่มักประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณอยู่เสมอ แต่ในบริบทที่เปลี่ยนไป งบประมาณของประเทศถูกอัดฉีดลงไปสู่หน่วยงานต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็น 3-6 เท่า ดังที่สังเกตได้ว่า ในปี 2508 กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง อยู่ที่ 2,118,849,247 บาท จำแนกได้ดังนี้ กรมการปกครองมีการใช้จ่ายไปถึง 597,296,448 บาท กรมตำรวจมีการใช้จ่ายอยู่ที่ 765,681,460 บาท

(สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2508 : 373) อาจกล่าวได้ว่า ในปลายทศวรรษ 2500 เครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยเติบโตขึ้นอย่างชัดเจนด้วยอำนาจและงบประมาณที่จัดสรรใหม่ ซึ่งนำมาสู่การที่รัฐและประชาชนต้องพึ่งพิงกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐและกลไกสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างรัฐไทยส่วนกลางและประชาชนที่อยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านการควบคุมและให้บริการต่าง ๆ

**ตาราง 1** แสดงรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ โดยรัฐบาลไทย ที่มีการใช้จ่ายสูงสุด 5 อันดับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2508 (หน่วยเป็น บาท)

ปี พ.ศ.	กระทรวง				
	กลาโหม <sup>1</sup>	มหาดไทย <sup>2</sup>	ศึกษาธิการ <sup>3</sup>	สาธารณสุข <sup>4</sup>	พัฒนาการ แห่งชาติ <sup>5</sup>
2501	684,067,584	452,517,308	310,514,052	101,579,601	-
2502	1,443,202,778	1,097,550,513	1,243,360,578	265,914,907	-
2503	1,396,013,730	1,145,317,085	1,207,507,767	205,210,383	-
2504	1,110,095,864	981,652,321	990,731,495	170,397,678	-
2505	1,534,757,099	1,338,902,112	1,384,964,079	251,609,362	-
2506	1,531,917,601	1,412,973,887	1,485,093,395	281,696,671	1,236,302,005
2507	1,759,692,457	1,714,656,485	1,672,557,884	381,853,023	1,574,303,782
2508	1,958,942,028	2,118,849,247	1,850,065,583	404,503,965	2,103,549,697

**หมายเหตุ** ที่มาของข้อมูลจาก

<sup>1</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2506, น.335 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2509, น.371 กระทรวงกลาโหมไม่ได้มีการแจกแจงการใช้จ่ายในหน่วยงานย่อยใด ๆ ผิดกับกระทรวงอื่น ๆ

<sup>2</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2506, น.337 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2509, น.37 กระทรวงมหาดไทย ได้แยกกรมพัฒนาชุมชนออกจากกรมมหาดไทย และเปลี่ยนชื่อกรมมหาดไทยเป็นกรมการปกครองในปีพ.ศ.2505 หน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูงสุดได้แก่ กรมตำรวจ และกรมการปกครอง ตามลำดับ

<sup>3</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2506, น.337 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2509, น.373 หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุดก็คือ กรมสามัญศึกษาในปี 2507 และ 2508 ใช้เงินในหลักพันล้านบาท

<sup>4</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2506, น.338 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2509, น.374 เป็นกระทรวงที่ใช้จ่ายน้อยที่สุดจากทั้งหมด 5 กระทรวง และเป็นกระทรวงเดียวที่ค่าใช้จ่ายไม่ถึงพันล้านบาท หน่วยงานที่ใช้จ่ายงบประมาณมากที่สุดคือ กรมการแพทย์

<sup>5</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ. 2509, น.372 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเพิ่งถูกตั้งขึ้นปี 2506 โดยรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนามาอยู่ร่วมกัน หน่วยงานที่ใช้งบประมาณสูงสุดคือกรมทางหลวง และกรมชลประทาน ตามลำดับ

ตาราง 2 แสดงจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่มีจำนวนมากที่สุด 5 อันดับ (ไม่นับกระทรวงกลาโหม) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2508 (หน่วยเป็นคน)

ปี พ.ศ.	กระทรวง				
	ศึกษาธิการ <sup>1</sup>	มหาดไทย <sup>2</sup>	สาธารณสุข <sup>3</sup>	การคลัง <sup>4</sup>	สำนักนายกรัฐมนตรี <sup>5</sup>
2501 <sup>6</sup>	9,567	29,490	3,070	3,365	1,695
2502	112,289	65,205	10,315	9,306	1,967
2503	112,605	67,235	8,897	9,279	4,832
2504	115,468	67,306	10,222	9,384	5,091
2505	118,523	68,082	10,216	9,517	6,016
2506	124,346	69,527	9,837	9,716	6,979
2507	126,630	71,562	12,367	9,941	7,953
2508	128,264	74,233	13,650	10,128	8,479

#### หมายเหตุ ที่มาของข้อมูลจาก

<sup>1</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506, น.354 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509, น.400 ที่น่าสนใจก็คือว่าในปี 2499 และ 2500 ตัวเลขมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญ คือ จำนวน 96,942 คน และ 6,701 คน

<sup>2</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506, น.354 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509, น.400 ในนี้รวมถึงจำนวนตำรวจด้วย

<sup>3</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506, น.354 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509, น.400

<sup>4</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506, น.354 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509, น.400

<sup>5</sup>สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506, น.354 และ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509, น.400

<sup>6</sup>ตัวเลขสถิติค่อนข้างผันผวน ในปีพ.ศ. 2500-2501 ที่ในตารางข้อมูลนอกจากจะระบุหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้ว ยังเพิ่มเติมส่วนที่เรียกว่า “ส่วนภูมิภาค” สันนิษฐานว่าคงจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการจัดการบริหารราชการใหม่ ในปีพ.ศ.2501 ระบุจำนวนข้าราชการในส่วนภูมิภาคถึง 115,495 คน และในปีพ.ศ.2502 มีจำนวน 146,339 คน หลังจากนั้นก็ไม่มี “ส่วนภูมิภาค” ปรากฏอีก

**การเข้าถึงระบบการสาธารณสุข** ทศวรรษ 2490 ต่อ ทศวรรษ 2500 เป็นช่วงที่มนุษย์สามารถเอาชนะโรคภัยไข้เจ็บได้อย่างเห็นผล โรคภัยประจำเขตร้อนอย่างไข้มาเลเรียถูกกำจัด จากอัตราการตาย 201.5 ต่อแสนคน ในปี พ.ศ. 2492 (ประเทศไทย พ.ศ.2509, 2509: 206-207) ลดลงเหลือ 37.8 ต่อแสน ในปี พ.ศ. 2501 และ เหลือ 17.8 ต่อแสนในปี พ.ศ. 2507 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2509: 79) ซึ่งลดลงกว่าสิบเท่า มาตรฐานทางสาธารณสุขที่สูงขึ้นนี้ยังครอบคลุมไปถึงอัตราการรอดของทารกแรกเกิด

ในปี พ.ศ. 2495 ทารกเกิด 573,460 การตายของทารกอยู่ที่ 189,211 ราย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2506: 69) แต่ในปีพ.ศ.2507 อัตราการเกิดอยู่ที่ 1,119,715 แต่อัตราการตายของทารกอยู่ที่ 231,095 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2509: 70) แสดงถึงการอยู่รอดของทารกที่สูงขึ้น โรคทาร์ก (อายุต่ำกว่า 1 ขวบ) ในปีพ.ศ.2499 มีอัตราการตาย 72.0 ต่อแสน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2506: 75) ในปี พ.ศ. 2507 อยู่ที่เพียง 46.4 ต่อแสน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2509: 79) วัณโรคแห่งเครื่องหายใจ ในปี พ.ศ. 2499 มีอัตราการตาย 42.9 ต่อแสน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2506: 75) ในปี พ.ศ. 2507 เหลืออยู่ 28.3 ต่อแสน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2509: 79) ดังนั้นจากสถิตินี้จึงชี้ให้เห็นว่า ความหลังของการแพทย์และเทคโนโลยีสมัยใหม่นั้นอยู่ที่สามารถกำจัดโรคร้ายไข้เจ็บได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างที่ตั้งใจแบบเก่าไม่เคยทำได้มาก่อน การให้บริการของรัฐจึงสร้างแรงจูงใจอย่างมากต่อประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ที่จะสร้างความสัมพันธ์กับรัฐ

นอกเหนือไปจากนั้น การจัดตั้งโรงพยาบาลจนครบทุกจังหวัดจำนวน 77 แห่งใน 72 จังหวัดภายใต้ความช่วยเหลือขององค์กรให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาหรือยูซอม (USOM) อันเป็นผลผลิตเดิมของรัฐไทยปลายทศวรรษ 2490 (ทวีศักดิ์ เผือกสม, 2545: 183) ทำให้ตัวเมือง ตัวจังหวัดนอกจากจะเป็นศูนย์กลางของระบบราชการแล้ว ยังเป็นศูนย์กลางการให้บริการสาธารณสุขที่สำคัญและมีความผูกพันกับการใช้ชีวิตประชาชนมากยิ่งขึ้น เมื่อการเส้นทางคมนาคมถูกปฏิรูปขนานใหญ่ทำให้การเข้าถึงจากพื้นที่นอกเมืองเข้าสู่ตัวเมืองเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

**การเข้าถึงระบบการศึกษา** การขาดแคลนแรงงานและบุคลากรสำหรับการพัฒนาประเทศเป็นสาเหตุหนึ่งของรัฐให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นพิเศษ รัฐจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 แทนแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ซึ่งมีสาระเพิ่มเติมคือ มุ่งหมายให้เด็กทุกคนได้ศึกษาจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 มุ่งขยายอาชีวศึกษาให้มีสายอาชีพอย่างกว้างขวาง และมุ่งหมายในเรื่อง “ศีลธรรม” มากกว่าเดิม (ศุภัทธา : 52) และประเด็นที่น่าสนใจคือการที่รัฐให้ความสำคัญกับอายุของเด็กที่เห็นว่า ต้องการให้เด็กได้อยู่โรงเรียนให้มากขึ้น จนอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ อันเนื่องมาจากการที่รัฐต้องการใช้โรงเรียนกลุ่มเกลาเด็กให้อยู่ในระบบโรงเรียนให้เป็นพลเมืองที่ดีตามความคิดของรัฐ (ศุภัทธา : 147-148) จากความก้าวหน้าตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. 2504-2509) ได้สรุปการเติบโตของการขยายการศึกษาของรัฐทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยขยายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีสถิติดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

ในปี พ.ศ. 2509 จำนวนนักเรียนประถมศึกษาภาคบังคับ ( ป.1 - ป.7 ) มีทั้งสิ้น 4,768,000 คน ขณะที่จำนวนนักเรียนมัธยมศึกษา (มศ. 1- มศ.6 ) ทั้งหมดประมาณ 388,102 คน นอกจากนั้นยังมีนักเรียนฝึกหัดครูรวมทั้งสิ้นประมาณ 19,776 คน ในปีการศึกษา 2508 มีนักศึกษาในมหาวิทยาลัยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด 40,918 คน หากเทียบกับจำนวนประชากรใน พ.ศ. 2509 อยู่ที่ 31,698,000 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2509: 40) สัดส่วนของผู้อยู่ในระบบการศึกษานับว่าสูงมาก

ดังนั้นด้วยนโยบายการให้บริการของรัฐหลัก ๆ สองประการทำให้รัฐไทยสามารถสร้างพื้นที่ครอบคลุมไปสู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของยุคพัฒนาที่กระตุ้นความหวังให้ประชาชนเข้ามา

เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา กรณีที่สะท้อนให้เห็นโอกาสในยุคพัฒนา ก็คือชาวเด็กหญิงที่มาจากนครสวรรค์ที่เข้ากรุงเทพฯ เพื่อแสวงหาอนาคตที่ดีกว่า แต่ต้องมาเสียชีวิตเสียก่อน เมื่อ 31 พฤษภาคม 2504 ที่มีนักเรียนชั้น ม.6 ต่อมาทราบชื่อว่า เบี้ยก หรือปู้ จำเรียญ บุลย์ดิษฐ์ (หรือที่รู้จักกันดีในนาม ปู้ ระเบิดขวด) กับ พรรคพวกก่อเหตุใช้กระเป่าบรรจุระเบิดพาดใส่ในรถเมล์ เบอร์ 22 เพื่อทำร้ายคู่อริ แต่กลับเป็นผลให้นักเรียนสาว น.ส.มาลี พวงสมบัติ ถูกสะเก็ดระเบิดตัดคอหวัดขาด ตายทันที นางวลัย พวงสมบัติ มารดาของ น.ส.มาลี กล่าวตอบสัมภาษณ์กับนักข่าวว่า

“ลูกฉันก็เหมือนกับลูกคนอื่น เข้ากรุงมาก็เพื่ออนาคตที่สดใส แต่ไม่ทันไร ฉันก็ต้องห่อกระดูกกลับบ้าน นักเรียนในกรุงเป็นอย่างนี้หรือ...” (สิทธิเดช จันทศิริ, 2521 : 86-89)

**บัตรประจำตัวประชาชน กับ การระบุตัวตนเพื่อรับบริการจากรัฐ** นอกเหนือไปจากโอกาสที่จะเข้าถึงในระบบการสาธารณสุขและระบบการศึกษาของประชาชนแล้วยัง การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยยังรวมถึงโอกาสในการทำธุรกรรม การโอนที่ดิน ฯลฯ ซึ่งโอกาสนี้ได้กระจายไปสู่คนวงกว้างมากขึ้น<sup>9</sup> การระบุตัวตนของประชาชนที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเข้าถึงสิทธิดังกล่าวจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นไม่ว่าจะเป็นการขอทะเบียนบ้าน การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน อาจกล่าวได้ว่า ก่อนหน้านี้ออกสารทางราชการไม่สู้จะสำคัญนักต่อคนจำนวนมาก เนื่องจากมิได้มีประโยชน์โดยตรงในการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อเข้าถึงทรัพยากร

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ความเป็นประชาชนคนไทย มีความหมายเป็นอย่างยิ่งต่อผู้คนในยุคพัฒนา เช่นนี้ เช่นเดียวกับรัฐที่เห็นความสำคัญโดยการควบคุมประชากรผ่านเครื่องมือที่สำคัญ เช่น การสำรวจสำมะโนครัวประชากรครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2503 (บัณฑิต กั้นตะบุตร, 2503: 531-540) การออกพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 อำนาจรัฐจึงเข้ามาเกี่ยวข้องและควบคุมคนอย่างชัดเจนผ่านกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างมาก ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงการมีบัตรประจำตัวประชาชน

สำหรับรัฐ บัตรประจำตัวประชาชนนั้น “ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่า ตนคือใคร อยู่ที่ไหน” ซึ่งทำให้ประชาชนกลายเป็นหน่วยหนึ่งในรัฐที่สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ไม่ว่างจะเป็นเครื่องมือตรวจจับผู้กระทำความผิด คุ่มครองผู้สุจริตมิให้ถูกจับกุมโดยผิดตัว หรือสะดวกต่อการสอบสวนติดต่อในกรณีเกิดอุบัติเหตุ โดยเฉพาะในเวลาฉุกเฉิน บัตรประจำตัวประชาชนมีประโยชน์ในการควบคุมบุคคลทุกสัญชาติอีกด้วย (กจช, 2501)

อำนาจในการออกบัตรประจำตัวประชาชนในฐานะการสร้างพื้นที่ทางสังคมโดยรัฐ บทบาทดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวพันกับ “เครือข่ายกระทรวงมหาดไทย” โดยตรงเนื่องจากพื้นที่ในการติดต่อเพื่อขอออกบัตรคัดลอก หรือทำสำเนาอยู่ที่สำนักงานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ (ราชกิจจานุเบกษา, 31 ธันวาคม 2505: พิเศษ 26) นำสังเกตว่าแม้จะมีพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 แต่กว่าจะมีการประกาศใช้ในพระราชกฤษฎีกาในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีก็ล่วงมาถึงปี 2495 (กจช, 2501) และพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีความยุ่งยากในขั้นตอนการดำเนินการ

<sup>9</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตระหนักดีว่า ด้วยโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่เสมอภาค ไม่โปร่งใสและเอื้อประโยชน์ให้คนบางกลุ่ม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับทำให้ยุคพัฒนากลายเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียม

กล่าวได้ว่า การมีบัตรประจำตัวประชาชนในช่วงแรกยังไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าใดนัก และการมีบัตรประจำตัวประชาชนก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่เร่งด่วนแต่อย่างใด ทั้งในมุมมองของรัฐและประชาชนทั่วไป

ในปี พ.ศ. 2501 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแก่พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่ ให้เป็นไปตามความสมัครใจ ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม และการดำเนินการให้อิงกับกรมการอำเภอ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และยังเสนอว่าควรจะมีแรงจูงใจราษฎรว่า “การทำบัตรประจำตัวประชาชนนี้เพื่อประโยชน์แก่ตัวของเขาเอง มิใช่เป็นการเก็บภาษี เพราะไม่บังคับให้ต้องทำ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ” แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณา เพราะกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ก็ต้องรอไปจนปลายปี พ.ศ. 2505

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อ 17 เมษายน 2505 เห็นชอบในหลักการจัดทำบัตรประชาชน โดยตั้งเป้าว่าจะต้องจัดทำให้เสร็จภายใน 6 ปี (กช., 2505) ในเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนเชิงหลักการนั้นก็ทำให้เห็นว่าทางประโยชน์ส่วนตัวก็จะใช้เป็นหลักฐานแสดงเฉพาะตัว แต่ในทางส่วนรวมย่อมเป็นประโยชน์ในด้านการปกครอง อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นที่บีบคั้นจริง ๆ นั้น เนื่องมาจากสถานการณ์การคุกคามของ “ประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์” ที่ได้มีขึ้นตามท้องที่ “ชายแดนเกือบทุกด้านของประเทศไทย” กรณีนี้จะมีผลต่อการที่ราษฎรในบางประเทศอพยพมาปะปนในท้องที่ชายแดน ซึ่งอาจเป็นเรื่องของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ความหวาดวิตกดังกล่าวจึงทำให้รัฐไทยเร่งออกบัตรประชาชนให้เสร็จทั่วประเทศภายใน 6 ปี หลักการสำคัญที่น่าสังเกตคือ การรวมอำนาจการออกบัตรแต่เดิมที่ให้นายอำเภอเป็นผู้ลงชื่อออกบัตร ให้ไปอยู่ที่ส่วนกลาง เป็นผู้ลงชื่อในการออกบัตรทั่วประเทศผู้เดียว ซึ่งต่อมานำไปสู่การจัดตั้งสำนักทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกรมมหาดไทย

เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2505 บังคับในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2506 รัฐเร่งบังคับใช้ในท้องที่ล่อแหลมบริเวณชายแดนโดยเฉพาะชายแดนทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือและทิศตะวันออก ในเดือนมีนาคม 2506 ได้บังคับใช้ในท้องที่จังหวัดเลย หนองคาย นครพนม ปราจีนบุรี จันทบุรี และตราด (*ราชกิจจานุเบกษา*, 15 มีนาคม 2506 : พิเศษ 1) เดือนพฤษภาคม 2506 บังคับใช้เพิ่มเติมในท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ และบุรีรัมย์ (*ราชกิจจานุเบกษา*, 24 พฤษภาคม 2506 : พิเศษ น.22) เดือนกันยายน 2506 บังคับใช้ในท้องที่จังหวัดเชียงราย น่าน อุตรดิตถ์ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล (*ราชกิจจานุเบกษา*, 13 กันยายน 2506 : พิเศษ น.1) และยังมีจังหวัดที่ติดชายแดนและสำคัญที่ประกาศเพิ่มเติมเดือนมกราคม 2507 อีกคือ จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน แพร่ พัทลุง พังงา ตรัง กระบี่ นครศรีธรรมราช และภูเก็ต (*ราชกิจจานุเบกษา*, 14 มกราคม 2507 : 8) แต่อย่างไรก็ตาม การประกาศพระราชกฤษฎีกายังต้องประกาศต่อมาอีก 5 ฉบับถึงจะครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศเมื่อเดือนมิถุนายน 2508 ที่ให้บังคับใช้ในท้องที่จังหวัดระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ สมุทรสงคราม และสมุทรสาคร (*ราชกิจจานุเบกษา*, 16 มิถุนายน 2508)

แม้อำนาจในการออกบัตรโดยหลักการจะอยู่ที่กรมมหาดไทย ส่วนกลาง แต่การติดต่อและเข้าถึงของราษฎร ประชาชนทั่วไป ก็จำเป็นต้องผ่านที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ อันเป็นพื้นที่ตัวแทนของรัฐ ที่ทำการควบคุมและเปิดโอกาสการเข้ามาเป็นคนไทยอย่างเป็นทางการ พื้นที่ของส่วนดังกล่าวจึงมีความสำคัญ และมีความหมายอย่างมากต่อประชาชน อำนาจรัฐดังกล่าวจึงเป็นอำนาจใกล้ตัวประชาชนที่มีอำนาจกำหนดให้

ประชาชนได้รับสิทธิหรือไม่ก็ได้ ปฏิบัติการดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนที่ไม่เท่าเทียม รัฐเป็นผู้ที่อยู่เบื้องบนและสามารถให้คุณให้โทษกับประชาชนได้อย่างชัดเจน ไม่เพียงเท่านั้นอำนาจรัฐยังสัมพันธ์กับประชาชนในชีวิตประจำวันด้วยงานทะเบียนราษฎร (*ราชกิจจานุเบกษา*, 21 กุมภาพันธ์ 2499) ไม่ว่าจะเป็นการจัดการเกี่ยวกับทะเบียนบ้าน การแจ้งเกิด การแจ้งตาย หรือการจดทะเบียนสมรส ซึ่งทั้งหมดนี้อำนาจอยู่ในมือของนายทะเบียน<sup>10</sup> นายทะเบียนมีอำนาจเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานตามความจำเป็น มีอำนาจตรวจสอบสอบถามเมื่อมีเหตุสงสัย โดยที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายทะเบียนและผู้ช่วยนายทะเบียนภายในเขตท้องที่ตน เว้นแต่ในเขตเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจทำได้แต่ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ปฏิบัติการดังกล่าวต่อนำให้ประชาชนทุกคนเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม พร้อมๆ ไปด้วยความสมัครใจ และกระตือรือร้นของคนในพื้นที่ประเทศไทยที่ต้องการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาด้วยการรับสิทธิที่จะได้จากรัฐไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุขและการศึกษา อันเป็นความจำเป็นพื้นฐานที่จะยกระดับชีวิตให้ดีขึ้น ฉะนั้นบัตรประจำตัวประชาชนจึงระบุถึงสิทธิอันชอบธรรมของความเป็นคนไทยในพื้นที่ประเทศไทยอย่างชัดเจนยิ่ง การมีอำนาจเหนือกว่าของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจึงปูพื้นฐานความสัมพันธ์ขึ้นมาอีกชุดหนึ่งในสังคมไทย

## 2. “กระบวนการกลายเป็นจังหวัด” พื้นที่แห่งการรวบอำนาจเข้าสู่ภูมิภาค

บทบาทของ “สิงห์” ที่มีความโดดเด่นจากทศวรรษ 2490 ในฐานะมือปราบ ได้ลดบทบาทลงเนื่องมาจากการเข้ามาแทนที่โดยอำนาจของตำรวจ และได้มีการมอบงานสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาคให้ฝ่ายตำรวจเป็นผู้รับไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครองในปี พ.ศ. 2503 (*เทศาภิบาล*, 2504) เพื่อให้ “สิงห์” ได้มีสมมติเพิ่มเติมในการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่บทบาทของงานทะเบียนราษฎรและการเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นกลับเป็นบทบาทใหม่ของทศวรรษ 2500 มิเพียงเท่านั้นสิงห์ยังมีบทบาทในการสร้างสัมพันธ์ในสังคมเมื่อได้จังหวัดกลายเป็นศูนย์กลางของความร่วมมือนีประเภตต่าง ๆ

ในที่นี้จะอภิปรายถึงบทบาทของจังหวัดที่ทวีความสำคัญจนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในภูมิภาค ควรกล่าวด้วยว่า การให้ความสำคัญของจังหวัดต่าง ๆ นั้น มีจุดเริ่มต้นหลังการปฏิวัติสยาม 2475 เป็นต้นมา ดังที่เราเห็นได้จาก *ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ* (*ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ* : 2539) ที่เป็นการประมวลปาฐกถาทางวิทยุของผู้แทนราษฎรของจังหวัดต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2478

กรณีนี้ที่ควรกล่าวถึงคือ การที่รัฐไทยคิดทำตราประจำจังหวัด โดยดำริของหลวงวิจิตรวาทการ เมื่อคราวดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศิลปากร (กจช. ศส.0701.42.2/1) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2483 ซึ่งได้มีความเห็นว่า เมื่อมีตราประจำจังหวัดแล้วก็ใช้ประโยชน์ในการทำเป็นธงประจำจังหวัด เป็นเครื่องหมายสำหรับ

<sup>10</sup> ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบโครงสร้างนายทะเบียนภายในจังหวัด ให้มีผู้อำนวยการทะเบียน รองผู้อำนวยการทะเบียน และนายทะเบียน คือ นายทะเบียนจังหวัด นายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น (กรณีอยู่ในเขตเทศบาล) นายทะเบียนตำบล (กรณีอยู่นอกเขตเทศบาล)

ชาวจังหวัด หรือแม้กระทั่งเป็นเครื่องหมายสินค้าอุตสาหกรรมของจังหวัด และในยามนั้นรัฐเองก็สนับสนุนให้เกิดสินค้าพิเศษประจำจังหวัดที่อาจเป็นอุตสาหกรรมในครอบครัวได้ หรือเป็นของฝากที่ระลึก ส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ด้วย สอดคล้องกับรัฐนิยมฉบับที่ 4 ที่ชักชวนให้ผู้ประดิษฐ์สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค นโยบายที่จะจัดทำเครื่องหมายประจำจังหวัดนี้ได้สั่งการให้แต่ละจังหวัดส่งสัญลักษณ์ที่จะทำเป็นเครื่องหมายเพื่อให้งานศิลปการทำการออกแบบและเขียนแบบ ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้กำกับด้วยว่ามีใช้เป็นเครื่องหมายโดยความคิดเห็น “เชิงวิชาการ” เท่านั้น แต่ต้องให้ชาวจังหวัดโดยทั่วไปหรือส่วนมากพอใจใช้ด้วย และนั่นคือต้นกำเนิดของเครื่องหมายหรือตราประจำจังหวัดต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้ และผลิตซ้ำต่อมาจนถึงปัจจุบัน<sup>11</sup>

ทศวรรษ 2490 เมื่อจังหวัดได้รับการสนับสนุนให้เป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญมากขึ้น รัฐก็ได้มีการพิมพ์หนังสือที่ทำให้ความเป็นตัวตนของจังหวัดปรากฏขึ้นมา ก็คือ *จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย* (2491) ที่จัดทำโดยกรมศิลปากร *จังหวัดต่างๆในประเทศไทย* (2500) ที่จัดทำโดย สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ในรายจังหวัดก็ได้มีการจัดทำหนังสือชุด “สภาพและความเป็นอยู่” ขึ้น หนังสือชุดนี้จัดทำโดย กรมโฆษณาการ ในปี พ.ศ. 2493 ได้จัดพิมพ์ *สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดนครราชสีมา สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดน่าน สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดแพร่ สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดอุดรธานี* (ปีนเพชร จำปา, 2545) หรือในปี พ.ศ. 2494 *สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดนครศรีธรรมราช สภาพและความเป็นอยู่ของจังหวัดเพชรบูรณ์* ฯลฯ แม้กระทั่งเมื่อคราวฉลอง 25 พุทธศตวรรษ ก็มีนโยบายให้จัดพิมพ์หนังสือที่ระลึก 25 พุทธศตวรรษของทุกจังหวัดในประเทศไทย (งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ ภาค 2 ตามลำดับอักษรย่อของจังหวัด บ.ป.พ.ภ.ม.ย.ร., 2500 โปรดดูในหนังสือที่ระลึกของจังหวัดต่างๆ เช่น จังหวัดน่าน, จังหวัดเชียงราย ฯลฯ) อาจเรียกได้ว่าเป็นหนังสือที่รวบรวมข้อมูลจังหวัดต่าง ๆ อย่างค่อนข้างเป็นระบบสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประวัติศาสตร์ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ความเป็นอยู่และประเพณีต่างๆ แต่ก็ยังเป็นเพียงภาพตัวแทนของจังหวัดผ่านสายตาและมุมมองของรัฐไทย

หน่วยการปกครองจังหวัด ยิ่งถูกเน้นมากขึ้นในทศวรรษ 2500 การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือสิ่งเหล่านี้ได้รับอำนาจอย่างมากในการเป็นผู้นำการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาท้องถิ่นหมดความหมายไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยสิ้นเชิง

การลดบทบาทการปกครองส่วนท้องถิ่นในนามเทศบาล ในทศวรรษ 2500 ยิ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2502 กฎหมายฉบับนี้เริ่มผนวกเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าไว้ด้วยกันภายใต้กระทรวง และยังอ้างว่า ก่อนหน้านั้นเคยมีการจัด “รูปการปกครองนครหลวง” อยู่แล้ว อำนาจของกระทรวงมหาดไทยจึงเข้าไปควบคุมท้องถิ่นอีกครั้ง แต่ยังคงสถานะของจังหวัดกรุงเทพและจังหวัดธนบุรีอยู่

<sup>11</sup> ควรกล่าวไว้ว่า ทศวรรษ 2470-2480 รัฐให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยมีความสมดุลระหว่างกันในนามของภารกิจเข้าสู่ระบอบใหม่ที่พยายามจัดสรรอำนาจให้กับราษฎร ผิดกับหลังทศวรรษ 2490 ที่จำกัดความสำคัญของราษฎร และการปกครองส่วนท้องถิ่นลง จนทำให้หมดความหมายในทศวรรษ 2500 ในที่สุด

ไม่เพียงเท่านั้นใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2505 (ราชกิจจานุเบกษา, 27 กุมภาพันธ์ 2505: 202-205) ได้มีการเพิ่มโครงสร้างขึ้นมาอีกชุดนั่นคือ คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป นั้นยังแสดงให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางได้เข้ามาควบคุมท้องถิ่นมากขึ้น คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน พร้อมกับอธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน โดยมี ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทยดำรงตำแหน่งเลขานุการไปในตัว ไม่เพียงเท่านั้นยังให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่งในเทศบาลเป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและยังได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมอีกด้วย นั้นแสดงให้เห็นถึงการเปิดช่องโยกย้ายข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาทำงานในส่วนท้องถิ่น จะเป็นข้ออ้างในการสร้างประสิทธิภาพการทำงาน หรือการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง หรือการเอื้อประโยชน์ในแวดวงธุรกิจที่แฝงตัวมากับข้าราชการที่ฉ้อฉลก็ไม่ว่าก็ได้ชัดนัก ภายใต้โครงสร้างนี้เทศบาลในนามของตัวแทนคนท้องถิ่นจึงถูกลดบทบาทลง ทั้งยังถูกใช้เป็นเครื่องมือของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่ตั้งที่จะได้เห็นต่อไป

การจัดความสัมพันธ์ของคนในสังคมใต้พื้นที่ “ความเป็นจังหวัด” “สิงห์” ยังมีบทบาทในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยตำแหน่งแล้วเป็นผู้ที่มีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในแต่ละท้องที่ ในทศวรรษ 2490 พวกเขาเป็นผู้นำในการปราบปรามอาชญากรรมและผดุงความสงบสุข แต่ในทศวรรษ 2500 ภารกิจที่โดดเด่นของพวกเขากลับเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องที่อย่างเข้มแข็งในด้านหนึ่งแล้วภาพเช่นนี้เป็นภาพที่ซ้อนอยู่กับความขยันขันแข็งและเอาการเอางานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เอาการเอางานอย่างยิ่งที่จะจัดการพื้นที่ทางกายภาพของเมืองทั้งกายจัดระเบียบ ทำความสะอาด ฯลฯ ในพระราชบัญญัติเทศบาลเองก็มีการปรับเปลี่ยนว่า นายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นคนที่ จะเหมาะสมในดำรงตำแหน่งก็ไม่ใช่ใครนอกจากพวก “สิงห์” เหล่านี้นั่นเอง ดังตัวอย่างบันทึกสิงห์ดังนี้

จากบันทึกของ จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา<sup>12</sup> ราวพ.ศ. 2504 สมัยที่เขาเป็นนายอำเภอตากาลี จ.นครสวรรค์ โดยตำแหน่งแล้ว เขายังเป็นประธานสุขาภิบาลตากาลีอีกด้วย ได้มีการลาดยางถนนในตลาด รักษาความสะอาด สร้างศาลาประชาคม ซ้ำรถบูลโดเซอร์มาทำถนน ตัดถนนใหม่ ปรับปรุงการประปา ตั้งสุขาภิบาลใหม่ที่ตำบลจันเสน (จำนง : 210) ดังที่ทราบกันว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรวบงออย่างเต็มที่จากกระทรวงมหาดไทย ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

<sup>12</sup> จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา (2462-ปัจจุบัน) รับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ.2487-2518 ตำแหน่งราชการสูงสุด คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

บุรินทร์ พรหมลักขโณ<sup>13</sup> บันทึกไว้ว่า พ.ศ. 2504 เขาได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี ในฐานะเป็นปลัดจังหวัดเชียงราย ทำหน้าที่ดูแลกิจการของเทศบาล ซึ่งเป็นอำนาจส่วนภูมิภาคครอบงำเหนือส่วนท้องถิ่น

“...ฝ่ายการโยธา ส่วนผมรับผิดชอบดูแลทั้งหมด...ซ่อมถนนหนทางและ...รักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง ในเขตเทศบาล...การจ่อครถยนต์โดยสารจากอำเภอต่าง ๆ เราก็มักไปจัดรวมกันไว้นอกเมือง ไม่ให้จอดเกะกะตามถนนที่เป็นย่านการค้าเหมือนแต่ก่อน ทำให้ดูสะอาดหุสะอาดตา ณ ที่สถานีขนส่ง ก็มีร้านอาหารเครื่องดื่มไปเปิดค้าขาย...ทางเทศบาลก็ไปทำสวนหย่อมปลูกไม้ดอกไม้ใบ มองดูสวยงาม ประชาชนอาศัยเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจได้...” (ระลึก 72 ปี บุรินทร์ พรหมลักขโณ, 2528)

ตัวอย่างบันทึกของ สมพร กลิ่นพงษา<sup>14</sup> ก็กล่าวว่า พ.ศ. 2504 ได้ไปรักษาการตำแหน่งนายอำเภอที่อำเภอสามชุก จ. สุพรรณบุรี ลำดับการทำงานจะเริ่มที่ “ปราบปราม” แล้ว “พัฒนา”

“คดีต่าง ๆ ก็ค่อย ๆ ซาลงพอรุ่งขึ้นปีที่ 3 ก็หยิบงานพัฒนาขึ้นมาทำ ถึงตอนนั้นประชาชนเขาเห็นผลงานก็ให้สนับสนุน เพราะตามธรรมชาติคนเราชอบเป็นฝ่ายชนะ คนชนะมักจะมีพวกมากเสมอ พอผมปราบโจรผู้ร้ายสำเร็จ คนก็ให้ความร่วมมือในการพัฒนาทุกอย่าง ขอบริจาคเงินให้ ขอที่ดินและทุกอย่างก็ให้ เพราะได้รับความรักความศรัทธาเสียแล้ว ผมจึงพยายามที่จะหยิบงานซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนขึ้นมาทำก่อน...” (พิระ มานะทัศน์, 2532)

แต่กระนั้นเราก็มีอาจจะเลยเบื้องหลังโครงสร้างทางอำนาจของรัฐและกระทรวงมหาดไทยที่สถาปนาครอบงำท้องถิ่นที่ต่างๆอย่างกระจ่างชัดในช่วงนี้ การทำงานอย่างหนักของสิ่งซึ่งใจผู้คนในท้องถิ่นและในที่สุดก็กลายเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจไม่ว่าจะในระดับอำเภอ หรือจังหวัด นำมาสู่อำนาจในการสร้างพื้นที่ทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

การร่วมกันทำงานของหลายส่วนเพื่อให้ท้องถิ่นเจริญนั้น ถูกเข้าใจตรงกันว่าเป็นหลัก “พัฒนาการท้องถิ่น” แม้ว่าในเบื้องต้นจะถูกใช้กับการพัฒนาท้องถิ่นในชนบท (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503) แต่ต่อมาก็กลายเป็นที่เรียกกันในการพัฒนาพื้นที่ในเมือง แม้แต่ในจังหวัดพระนครเอง (ชโล ธรรมศิริ, 2503) ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวก็มีแกนกลางอยู่ที่ “สิ่ง” นั่นเอง ในขณะที่เดียวกับที่การพัฒนาในระดับประเทศอยู่ในมือของรัฐบาลกลางและเทคโนโลยีที่หลาย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท้องถิ่นก็ต้องการแนวร่วมจากราษฎรจากการประเมิณฝ่ายรัฐเห็นว่าที่ผ่านมานั้นฝ่ายราษฎรมีทัศนคติว่าข้าราชการเป็นนาย ข้าราชการจะสั่งมาเป็นคราว ๆ จึงจะทำให้ แต่ในที่สุดก็ค่อยให้รัฐทำให้เรื่อยไป หรือในบางครั้งข้าราชการผู้ใหญ่สั่งผู้น้อยมากดหัวราษฎร จนบางครั้งก็มีบัตรสนเท่ห์ร้องเรียน และยังผลเสียหายตามมาคือในที่สุดข้าราชการเหล่านั้นก็หลบเลี่ยง

<sup>13</sup> บุรินทร์ พรหมลักขโณ(2456-2546) รับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477-2516 ตำแหน่งสูงสุด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น

<sup>14</sup> สมพร กลิ่นพงษา (2472-ปัจจุบัน) รับราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496-2532 ตำแหน่งสูงสุด คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หน้าที่การงาน (เสริมศรี เกษมศรี, 2503) จากปัญหาดังกล่าวจึงมีการพยายามแก้ไขปัญหาให้ชาวบ้านตื่นตัวกันมากขึ้น ด้วยคำถามที่ว่า

“ทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชน หรือราษฎรคิด ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในเวลาเดียวกันได้ผลสอดคล้องกับความต้องการตามแผนใหญ่ของชาติด้วย”

(เสริมศรี : 569)

และที่น่าสนใจคือมีมติของการสร้างพื้นที่ทางสังคมปรากฏอยู่ในงานพัฒนาการท้องถิ่นด้วยกล่าวคือ

“งานพัฒนาการท้องถิ่นนั้น...มันไม่ใช่เรื่องทำของขึ้น เช่น ทำถนน ทำส้วม หรือรั้ว แต่มันเป็นการทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นกลุ่มก้อน รวบรวมเป็นชุมชน และชุมชนรวมกันเป็นชีวิตของชาติ หรืออีกนัยหนึ่ง พัฒนาการให้เอกชนรวบรวมกันเข้าเป็นชุมชน”

(เสริมศรี : 577 ชิดเส้นใต้โดยผู้เขียน)

ลักษณะในการเป็นผู้นำในการสร้างเอกภาพภายในพื้นที่ของ “สิงห์” ปรากฏทั้งในพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทให้เป็นส่วนหนึ่งที่ขึ้นตรงต่อ “พื้นที่ประเทศไทย” ซึ่งในบทบาทนี้ถือเป็นการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐส่วนกลางสู่คนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้คนในท้องถิ่นได้ตระหนักถึงการมีอยู่จริงของรัฐไทย ขณะที่รัฐไทยก็สามารถควบคุมและจัดการประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ตัวแทน “พื้นที่ทางสังคม” ใจกลางจังหวัด** คนในเมือง หรือคนในเขตเทศบาลนั้น มีความใกล้ชิดกับตัวอำเภอและตัวจังหวัดเป็นอย่างมาก ในทศวรรษ 2500 นั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรี ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นปลัดจังหวัด ส่วนตำแหน่งเทศมนตรีมักจะเป็นผู้มีอำนาจจับผิดชอบลดหลั่นกันไปได้แก่ ผู้กำกับการ นายอำเภอ (ชวานฟ้า (นามแฝง), 2508) ภายในเมืองต่าง ๆ นั้น ก็มีการรวมตัวรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์ และความสนใจร่วมกันอยู่ไม่ใช่น้อย ในที่นี้อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม อันได้แก่ การรวมกลุ่มเพื่อสมาคมภายในตนเอง เช่น สโมสรข้าราชการ สโมสรพนักงานรถไฟ สมาคมศิษย์เก่าสถาบันการศึกษาต่าง ๆ รวมไปถึงสมาคมตระกูลต่าง ๆ ของชาวจีนเป็นต้น ซึ่งโดยรวมแล้วเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาในกลุ่มที่มีความสนใจ มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือ มีความเป็นเครือญาติ ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางสังคมภายใน จึงมีผู้มีความสัมพันธ์กับสาธารณะมากนัก

ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันและมีบทบาทในการสงเคราะห์และทำงานสาธารณประโยชน์ ประเด็นที่ได้รับความสนใจค่อนข้างมากก็คือปัญหาเด็ก เยาวชน และสตรี และการดำเนินการเกี่ยวกับพุทธศาสนา (สารประชาชน, 3 ตุลาคม 2508)<sup>15</sup> ที่ขยายตัวขึ้นอย่างมากในพื้นที่เมือง ซึ่งมีความเคลื่อนไหว

<sup>15</sup> ควรกล่าวด้วยว่า ในพื้นที่ชนบทนั้นก็มีการส่งเสริมสตรีและเยาวชน ดังเช่นในโครงการที่ชื่อว่า โครงการพัฒนากิจกรมสตรี เด็ก และเยาวชน หรือเรียกโดยย่อว่า ส.ต.ย. ใน 15 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เริ่มในปีพ.ศ.2506 แต่อย่างไรก็ตามโครงการดังกล่าวมิได้ปรากฏผลงานที่มีประสิทธิภาพมากนัก ประกอบกับโครงการพัฒนาชนบทอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่รัฐให้ความสนใจมากกว่า จึงทำให้โครงการดังกล่าวไม่มีพลังมากพอ

ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงกิจการลูกเสือ และกาชาด ที่นอกจากจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่รัฐสถาปนาขึ้นแล้วแล้ว กิจการดังกล่าวยังผูกมัดยึดโยงความเป็นจังหวัดกับความ เป็นชาติแบบอนุรักษนิยมที่สืบเนื่องมาจากอุดมการณ์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีต และตอกย้ำให้เห็น บทบาทอย่างสำคัญของอุดมการณ์ราชาชาตินิยมที่ถูกถักทอผ่านหน่วยการปกครองจังหวัด

ในทศวรรษ 2500 ท้องที่ต่างๆตั้งแต่ในระดับอำเภอ จนถึงระดับจังหวัดที่เป็นตัวเมืองจึงถูกนำ โดยเครือข่าย “สิงห์” เหล่านี้อย่างเข้มข้น

### สรุปผลการศึกษา

บทความนี้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงสำคัญอันนำมาสู่การสถาปนาอำนาจนำของข้าราชการ นักปกครอง ส่วนภูมิภาค กระทั่งรวมหาคไทยที่เรารู้จักกันในนาม “สิงห์” ที่เกิดขึ้นมาจากช่วงที่ขยายตัว มาจากช่วงที่รัฐต้องการจะสร้างความสงบสุขและมั่นคงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 “สิงห์” เหล่านี้เป็นตัวแทน ของรัฐที่มีบทบาทเอนกประสงค์ ทำตัวเป็นผู้นำ บทบาทดังกล่าวขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดก็ซ้อนทับกับ การปกครองส่วนท้องถิ่นในนามของเทศบาลต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม “สิงห์” ไม่ได้มีอำนาจอย่างเป็นทางการเท่านั้น พวกเขาายังสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ผ่านพื้นที่ทางสังคมกับกลุ่มพ่อค้าและชนชั้นนำในเขตเมืองอีกด้วย การดำรงอยู่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ จึงกลายเป็นตัวชี้ขาดความเจริญรุ่งเรืองของเมืองต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี อำนาจที่แข็งแกร่งเหล่านี้ในที่สุดได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญ สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นได้ชัดถึงการสถาปนาอำนาจของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ที่ไม่จำเป็นต้องผ่านระบบการเลือกตั้ง แต่สามารถจะสร้างประโยชน์ให้กับท้องที่ได้ ผู้กระทำที่มีความสามารถนี้ เองที่กลายเป็นกลไกสำคัญในการสร้าง “พื้นที่ประเทศไทย” ขึ้นมา

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาในมิติทางประวัติศาสตร์ อาจเปรียบเทียบกลไกอย่าง “สิงห์” ในฐานะผู้นำ ระดับภูมิภาคกับผู้กระทำระดับชาติอย่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีที่มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจ และการใช้อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจโดยไม่มีกลไกถ่วงดุลตรวจสอบ การชุกชุมของการปกครองเช่นนี้ได้ เบี่ยงเบนความสำคัญของการปกครองระดับท้องถิ่นที่เน้นการกระจายอำนาจ การการจัดการตนเอง กระทั่งการตรวจสอบภายในไปอยู่ที่ภาวะผู้นำของ “สิงห์” เหล่านี้แทน เมื่อเทียบกับบทบาทผู้กระทำทาง ประวัติศาสตร์อย่าง “สิงห์” แล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ในด้านประสิทธิภาพ ความไร้ซึ่งเอกภาพและเสถียรภาพ ตลอดจนถึงแง่แสดงความจริงเกี่ยวกับการเมืองในสภาท้องถิ่น อย่างเกินเลย จนในที่สุด รัฐได้ตัดสินใจเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวดเมื่อทศวรรษ 2500 จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกเช่นนี้มีบทบาทคุมกำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยาย

## เอกสารอ้างอิง

- กจช. (2501). “เรื่องที่1 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.25.ใน สบ.5.1.1/29 การประชุมคณะรัฐมนตรี (17/2501).
- กจช. (2505). “ระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 31/2505 “เรื่องที่34 เรื่อง การทำบัตรประจำตัวประชาชน ”. ใน สบ.5.1.1/227 เอกสารส่วนบุคคล ม.ร.ว.ปิ่น มาลากุล
- กจช. (ม.ป.ป.). (2) สร.0201.65/46.
- กจช. (ม.ป.ป.). สร.0701.42.2/1.
- ชวานฟ้า (นามแฝง). (2508). “เรื่องเทศบาล”. สารประชาชน, 2(56), 25 กรกฎาคม
- โครงการพัฒนากิจกรรมสตรี เด็ก และเยาวชน. (2508). สารประชาชน, 2(66). 3 ตุลาคม
- จำนง เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2524). 32 ปี แห่งชีวิตนักปกครอง. กรุงเทพฯ: วีรชัย.
- ชลธ ธรรมศิริ. (2503). “การพัฒนาการนครหลวง”. เทศกาล. กุมภาพันธุ์
- ชำนาญ ยูบุรณ์. (2503). “แนวทางดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่น”. เทศกาล. เมษายน
- ชูสง่า ฤทธิประศาสน์. (2516). ชีวิตราชการ 2477-2516 ของ สนธิ วิไลจิตต์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- ณัฐพงษ์ เลี้ยววิวัฒน์อุทัย. (2551). “การ “ปรับตัว” ของ “นายทุนจีน” ภายสะท้อนความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทยในทศวรรษ 2490”. ศิลปวัฒนธรรม, 29(10). สิงหาคม
- ทวีศักดิ์ เผือกสม. (2545). การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย : เชื้อโรค ร่างกาย และรัฐเวชกรรม. รายงานการวิจัยโครงการภูมิปัญญาทักษิณจากวรรณกรรมและพฤติกรรม.
- พีระ มานะทัศน์, บรรณาธิการ. (2532). นายอำเภอเมอร์แกน : สมพร กลิ่นพงษา. กรุงเทพฯ : ประยูรวงศ์ พรินต์ติ้ง กรุ๊ป.
- บัณฑิต กันตะบุตร. (เมษายน 2503). “เรื่องประโยชน์ของสามะโนประชากร ในด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม”. เทศกาล.
- ประเทศไทย พ.ศ. 2509 . (2509). ประเทศไทย พ.ศ. 2509 พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ. (2539). กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.
- ปิ่นเพชร จำปา. (2545). วัฒนธรรมการท่องเที่ยวของคนไทย พ.ศ.2394-2544 (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยะธิดา ลาภเกสร. (2533). การเลือกสรรข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2491-2525. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, และ คริส เบเกอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.
- พัฒน์ บุญรัตพันธุ์. (2532). คุณสมพร หนุมานอาสา นายอำเภอเมอร์แกน : สมพร กลิ่นพงษา. กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์พรินต์ติ้งกรุ๊ป.
- พัฒน์ บุญรัตพันธุ์. (2535). งานปกครองและพัฒนาของผู้ว่าฯ ดีเด่น “นายพัฒน์ บุญรัตพันธุ์”. กรุงเทพฯ: การประปาส่วนภูมิภาค.
- ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัลย์. (2552). การผลิตความหมาย “พื้นที่ประเทศไทย” ในยุคพัฒนา (พ.ศ. 2500-2509). (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

งานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ ภาค 2 ตามลำดับอักษรย่อของจังหวัด บ.ป.พ.ภ.ม.ย.ร. (2500). พระนคร : โรงพิมพ์  
อุดม.

ที่ระลึก 72 ปี บุรี พรหมลักษ์โณ 15 พฤษภาคม 2528. (2528). ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์.

ราชกิจจานุเบกษา. (2499). เล่ม 73 ตอนที่ 16, 21 กุมภาพันธ์.

ราชกิจจานุเบกษา. (2500). เล่ม 74 ตอนที่ 11, 29 มกราคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2505). เล่ม 78 ตอนที่ 18, 27 กุมภาพันธ์.

ราชกิจจานุเบกษา. (2505). เล่ม 79 ตอนที่ 115, 31 ธันวาคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2506). เล่ม 80 ตอนที่ 25,15 มีนาคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2506). เล่มที่ 80 ตอนที่ 52, 24 พฤษภาคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2506). เล่มที่ 80 ตอนที่ 91. 13 กันยายน.

ราชกิจจานุเบกษา. (2507). เล่มที่ 81 ตอนที่ 4, 14 มกราคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2508). เล่มที่ 82 ตอนที่ 48, 16 มิถุนายน.

วิญญู อังคนารักษ์. (2544). *ผู้ว่าฯ 3 ม. : บันทึกความทรงจำของ วิญญู อังคนารักษ์*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ศุภัทธา อำนวยสวัสดิ์. (2547). *การจัดการศึกษาของชาติในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์* (วิทยานิพนธ์  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 2*. ค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2551 จาก, [http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?  
tabid=84](http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=84).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2506). *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2506*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2508). *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2508*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2509). *สมุดสถิติรายปีประเทศไทย พ.ศ.2509*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สิทธิเดช จันทศิริ. (2521). *ครูชาวดังในรอบ 20 ปี*. กรุงเทพฯ: การเวก.