

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เชียงใหม่ นับได้ว่าเป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือของประเทศไทย เชียงใหม่เป็นเมืองที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ซึ่งมีเอกลักษณ์ทั้งทางภาษาและวัฒนธรรมประเพณี มีโบราณสถาน โบราณวัตถุที่มีคุณค่ามากมาย จนถึงทุกวันนี้เชียงใหม่มีอายุ 714 ปี นับจาก พ.ศ. 1839 ซึ่งขณะนั้น เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนา จนถึงปี พ.ศ. 2439 เชียงใหม่ได้ถูกผนวกเข้าเป็นเมืองหนึ่งของราชอาณาจักรไทย และปี พ.ศ. 2478 เมืองเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ (แผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่สามปี พ.ศ. 2554-2556:2553,3) ดังนั้นเชียงใหม่จึงเป็นเมืองหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากของประเทศ เชียงใหม่ได้มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งได้กำหนดให้เชียงใหม่เป็นเมืองหลักเมืองหนึ่งของภาคเหนือ ทำให้เกิดการลงทุนทั้งทางภาครัฐและเอกชน ธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับการส่งเสริมอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้เมืองเชียงใหม่เกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วของความเป็นเมือง อย่างไรก็ตาม การขยายเมืองเชียงใหม่ที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไม่มีแบบแผนและขาดการควบคุมทิศทางการขยายตัวของเมือง ขาดการขยายเมืองหรือสร้างถนนหนทางภายในตัวเมืองให้พอเพียงกับขนาดตัวเมืองที่ขยายขึ้น ถนนที่มีอยู่เป็นส่วนใหญ่ปรับมาจากทางเกวียนหรือทางเดินเท้าที่ใช้มาจากรอดีต ทำให้เกิดการคับคั่งทางจราจรภายในตัวเมืองเชียงใหม่

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นับได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเริ่มชัดเจนมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อาทิเช่น มีการเลือกตั้ง มีรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่ทว่าความร่วมมือทางการเมืองของประชาชนนั้นยังไม่เพียงพอเท่ากับการให้ความสำคัญด้านความมั่นคงและความสุขของประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533:217-221) ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมยังคงเป็นความสัมพันธ์ที่ผิวเผินอยู่

จากกระบวนการพัฒนาสังคมไทยที่ผ่านมาสะท้อนถึงโครงสร้างทางการเมืองที่เน้นความมั่นคงและการพัฒนาเป็นหลัก โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นรอง ทั้งนี้เป็นเพราะว่าบ้านเมืองขณะนั้นยังขาดเสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองรวมทั้งความเจริญก้าวหน้ายังไม่ทัดเทียมกับอารยประเทศทำให้ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงมีขอบเขตจำกัดอยู่ กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิแค่เพียงการออกเสียงเลือกตั้งแต่ยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดแผนหรือนโยบายทางการเมือง การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนจึงตกอยู่ภายใต้กลุ่มชนชั้นนำ กลไกของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเท่านั้น อย่างไรก็ตามกลยุทธ์ทั้ง 3 ด้าน คือความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม ยังคงเป็นตัวขับเคลื่อนในการพัฒนาสังคมให้อย่างประสานควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงกับการพัฒนา ซึ่งมักจะมีความขัดแย้งกันบ้างในด้านการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ แต่โดยทั่วไปแล้วกลยุทธ์ทั้งสองด้านจะประสานกันมากกว่าขัดแย้งกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มมีการขยายตัวและมีความสำคัญมากขึ้นเพราะว่ากลไกรัฐที่มีการขยายทั้งหน่วยงาน งบประมาณและตำแหน่งทำให้เกิดการคอร์รัปชันง่ายขึ้นบ่อยครั้งที่ผลประโยชน์ไม่ได้เกิดกับประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องลดการเติบโตของระบบราชการ แต่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญมากขึ้น โดยเปลี่ยนบทบาทของรัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อต้องการจะลดระเบียบ ขั้นตอน การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยที่ให้บริการ คิดหาหนทางที่จะโอนกิจกรรมบางประเภทของรัฐไปให้เอกชนจัดทำหรือเข้ามามีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 เริ่มมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศไทยแบ่งการปกครองเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระ เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล สามารถจัดหาและจัดเก็บภาษีบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้ตามอิสระ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ใช่แค่จำกัดอยู่ในวงแคบๆ ประชาชนสามารถผลักดันการตัดสินใจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยใช้วิธีการผ่านตัวแทนหรือด้วยตนเองก็ได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมน่าจะเป็นไปได้ด้วยดี แต่ใน

ความเป็นจริงยังเกิดข้อขัดแย้งอยู่บ้างเพราะว่าอำนาจของรัฐที่ยังคงครอบงำท้องถิ่นอยู่คือ ราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ยังคงมีอำนาจเข้าแทรกแซงท้องถิ่นหรือจัดกิจกรรมในท้องถิ่นได้อยู่ นั่นหมายความว่าในพื้นที่หนึ่งจะมีอำนาจทับซ้อนกันอยู่ภายในพื้นที่เดียวกัน อย่างไรก็ตามรัฐได้พยายามแบ่งเขตอำนาจและความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนในอำนาจและหน้าที่ ด้วยการแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นโยบายบางอย่างนั้น โดยเฉพาะแผนและโครงการพัฒนา ใหญ่ๆที่ท้องถิ่นมีอาจกระทำได้จึงเป็นหน้าที่ของส่วนกลางหรือภูมิภาค นโยบายและแผนพัฒนา ดังกล่าวที่ไม่ได้มาจากประชาชนในท้องถิ่นและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น จึงส่งผล ให้นโยบายหรือแผนการดังกล่าวถูกต่อต้านจากประชาชนและถูกยกเลิกไป ทำให้ส่งผลเสียทั้งเวลา และทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ ดังเช่นโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2533:197-200) ได้อธิบายว่า ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอยู่ อย่างมีความสุข และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี พลังขับเคลื่อนทั้งสามประการนี้เป็นพื้นฐานที่ สำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ และเป็นเหตุผลสามด้านของการใช้อำนาจรัฐ แต่เป็นความคาดหวัง สามด้านของประชาชนในสังคมที่ต้องการตอบสนองจากรัฐด้วย กล่าวโดยสรุปคือความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับสังคมจึงเป็นสิ่งที่สามารถทำให้อธิบายถึงสภาพของประชาชนที่ถูกรัฐปกครองได้ว่า ประชาชนสามารถที่จะผลักดัน กดดันหรือแม้กระทั่งกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการ ของตนเองได้หรือไม่ ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กำหนดรูปแบบแห่งความสัมพันธ์รัฐกับสังคมได้ สามรูปแบบคือ

1. รัฐล้อมสังคม (State Enclave Society) สังคมไม่สามารถกดดันรัฐได้ รัฐมีอำนาจในการดำเนินการด้วยความชอบธรรม ไม่มีภาคประชาสังคม
2. สังคมล้อมรัฐ (Society enclave State) ภาคสังคมเข้มแข็งมีอำนาจสั่งการให้รัฐทำในสิ่งที่สังคมต้องการ
3. สังคมร่วมรัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างร่วมมือกัน แต่จะเกิดสังคมร่วมรัฐได้นั้นจะต้องเริ่มจากสังคมล้อมรัฐก่อน

ทั้ง 3 รูปแบบที่ชยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงนั้นเราสามารถนำมาวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์ของสังคมได้เช่นกันว่าประชาชนกับรัฐมีลักษณะความสัมพันธ์กันอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในขณะนั้นมีรูปแบบอย่างไรใน 3 รูปแบบ

ในทำนองเดียวกันอนุสรณ์ ลัมมณี (2542:39 -75) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมคล้ายคลึงกับชยอนันต์ สมุทวณิช แต่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งมีทั้งหมด 6 ตัวแบบ ดังนี้

1) ตัวแบบรัฐนิยมหรือรัฐนิยมยุคใหม่ (Neo-statism) รัฐจะมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างอำนาจรัฐที่ครอบคลุมกิจกรรมของคนกลุ่มต่างๆในสังคม

2) ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ (Neo-marxism) ตัวแบบนี้ได้อาศัยรากฐานด้านแนวคิดของ Marx, Engels, Lenin และ Gramsci โดยเห็นสอดคล้องกันว่า รัฐและนโยบายของรัฐในสังคมทุนนิยม ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของชนชั้นกลุ่มพี

3) ตัวแบบพหุนิยม (Pluralism) ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแสดงออกในลักษณะที่ประชาชนกลุ่มต่างๆในสังคมมีบทบาทในการควบคุม และผลักดันการตัดสินใจของรัฐผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง การบริหาร และสังคม

4) ตัวแบบเชิงสหการ (Corporatism) จะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมหรือองค์กรผลประโยชน์ในสังคมซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ สหการโดยรัฐ (State Corporatism) คือการกำหนดบนลงล่าง และสหการโดยสังคม (Societal Corporatism) คือ การกำหนดล่างขึ้นบน

5) ตัวแบบชนชั้นนำ คือ การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐในระดับต่างๆถูกครอบงำโดยอำนาจของชนชั้นนำ

6) ตัวแบบการตัดสินใจเลือกสาธารณะ (Public Choice) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม มีความคล้ายคลึงกับการแลกเปลี่ยนซื้อขายในระบบตลาด

ทั้ง 6 ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมที่ อนุสรณ์ ลัมมณี ได้กล่าวไปแล้วนั้นมีความคล้ายคลึงกับงานของชยอนันต์ สมุทวณิช เป็นอย่างยิ่ง แต่แตกต่างกันที่อนุสรณ์ ลัมมณี

กล่าวถึงความสัมพันธ์ในแง่ของนโยบายของรัฐ แล้วนำมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ผู้วิจัยจึงนำคำอธิบายของทั้งสองท่านมาใช้ศึกษาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในงานชิ้นนี้

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง ได้มีการศึกษาเรื่องการเติบโตและขยายของเมืองเชียงใหม่ อย่างยั่งยืน อย่างน้อย 4 เรื่องคือ 1) เมืองและผังเมืองในประเทศไทย: กรณีเมืองเชียงใหม่ (2541) 2) เมืองยั่งยืนในเชียงใหม่: แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก (2545) 3) เมืองยั่งยืนในเชียงใหม่: แนวคิดและประสบการณ์ของเมืองในหุบเขา (2548) และ 4) เรื่องเมืองเชียงใหม่ที่เมืองยั่งยืน: แนวคิดและประสบการณ์ของย่านวัดเกต (2549) ผลการวิจัยทั้ง 4 เรื่องนี้สนับสนุนเรื่องกระจายอำนาจ ลดการรวมศูนย์อำนาจ ไม่ควรกำหนดนโยบายจากบนสู่ล่าง

ประชาชนชาวเชียงใหม่ได้มีการคัดค้านการประกาศผังเมืองรวมเชียงใหม่ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) การคัดค้านนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการทำงานของรัฐบาลที่ยังคงมีนโยบาย การกำหนดแผน และโครงการแผนงานที่มาจากส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นนโยบายจากบนสู่ล่าง (Top-down approach) ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ต้องการ เพราะสิ่งที่ภาครัฐกำหนดไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องของพื้นที่ ของสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม และเป็นการมองปัญหาที่ไม่รอบด้านขาดการปรึกษาหารือกับประชาชนตั้งแต่ต้น จึงทำให้ไม่ได้รับการเห็นชอบและการผลักดันให้โครงการเหล่านั้นเป็นจริงขึ้นมา (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2549:177) โครงการขยายถนนในแผนผังเมืองรวมเชียงใหม่ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 ก็เช่นกันเป็นปัญหาที่เกิดจากการคิดที่ขาดข้อมูลพื้นฐานของสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม จึงนำไปสู่การต่อต้านและคัดค้านของประชาชน โดยที่มีแกนนำทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มต่างๆที่มีแนวคิดไม่เห็นด้วยกับแผนผังเมืองรวมเชียงใหม่ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 ปัจจุบันการคัดค้านจะยังมีการดำเนินต่อไปถ้าเกิดการปฏิบัติตามแผนผังเมืองรวมเชียงใหม่ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 แต่กระนั้นแผนการดังกล่าวก็ได้ประกาศให้ประชาชนรับรู้ในวันที่ 21 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ร้องเรียนขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง ผังเมืองรวมเชียงใหม่ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 เพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป

ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 งานหนึ่งที่ทำคือการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งดำเนินการมาตลอดและมีการปรับปรุงแก้ไขครั้งล่าสุดเป็นผังเมืองรวม

เมืองเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 ซึ่งเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2551 จากนั้นมาเริ่มมีประชาชนและหน่วยงานต่างๆทั้งทางภาครัฐและเอกชนออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการขยายถนนในผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ โดยให้เหตุผลว่าการขยายถนนดังกล่าวนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และภาพลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่

จากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ผังเมืองเป็นมาตรการหนึ่งที่มุ่งพัฒนาพื้นที่เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อลดความขัดแย้งของการใช้พื้นที่ของประชาชนและธุรกิจต่างๆ ผังเมืองจึงเป็นกรอบกว้างๆ ของการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น การพัฒนาพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการขยายถนนของเทศบาลนครเชียงใหม่จึงเป็นดุลพินิจของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่และคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ แผนงานและโครงการขยายถนนที่บรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ปี พ.ศ. 2553 – 2555 โดยให้เหตุผลถึงความสอดคล้องกับผังเมืองรวมและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจราจร การคมนาคม และการขนส่งที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง (กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครเชียงใหม่, 2552)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันมีอุปสรรคในการดำเนินงานจากปัญหาการเมืองที่คาบเกี่ยวกับการเมืองระดับประเทศ นอกจากนั้นการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ได้ถูกผูกโยงเข้ากับกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม หลายระดับ จึงทำให้การกำหนดทิศทางการพัฒนาไม่ชัดเจน อีกทั้งภาคประชาชนยังไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ปัญหาผังเมืองรวมเชียงใหม่ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3) จึงถูกนำไปสู่ปัญหาการคัดค้านการขยายถนน

ในเขตเมืองเชียงใหม่ตามโครงการขยายถนนของเทศบาลนครเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ทั้งนี้ เป็นเพราะการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอย่างแท้จริง การดำเนินการโครงการพัฒนาโดยขาดการร่วมกำหนดของประชาชนมา ตั้งแต่ต้นได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง และนำไปสู่ความสูญเสียในด้านงบประมาณ ทรัพย์สิน ของทางราชการ ระยะเวลา และหายนะภัยของประชาชนทั้งในทางทรัพย์สินและร่างกาย การไม่สามารถแก้ปัญหาด้านโครงสร้างที่กำหนดต่อทุกฝ่าย และไม่สามารถหาข้อยุติที่ลงตัวสะท้อนถึง การค้อยประสิทธิภาพของกระบวนการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ อาทิ การทำ ประชาพิจารณ์ การใช้ประโยชน์จากงานวิจัย และการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกลุ่ม ต่างๆ

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง ได้อธิบายไว้ในหนังสือเรื่องเมืองยั่งยืน : แนวคิดและ ประสบการณ์ของตะวันตก ว่าการพึ่งพายานพาหนะส่วนตัวที่ใช้เครื่องยนต์ เป็นผลมาจากการขาด ระบบขนส่งสาธารณะที่จะให้บริการอย่างทั่วถึง รวมไปถึงการเดินทางข้ามเมือง เพราะที่บ้าน ที่ ทำงานและโรงเรียนอยู่คนละเขต ส่งผลให้จราจรติดขัดในเมืองต่างๆ เป็นการสัญจรที่ใช้ทรัพยากร อย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า ก่อให้เกิดมลภาวะ จึงเป็นวิธีการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งที่ไม่ยั่งยืน (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2545:33) โครงการขยายถนนในย่านวัดเกต เป็นวิธีการแก้ไข ปัญหาจราจรที่ไม่ตรงจุด เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงาน การกำหนด นโยบายของรัฐไม่ตรงตามสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ สังคมเป็นไปอย่างผิวเผิน เป็นไปในรูปแบบรัฐล้อมสังคมอยู่ แต่ที่ว่าไม่เป็นจริงทั้งหมดเพราะว่า โครงการขยายถนนยังไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เนื่องจากประชาชนมีการคัดค้านและต่อต้านโครงการ ดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลังของประชาชนที่มีเหนือรัฐเช่นกัน

ดังนั้นจึงทำให้มีความน่าสนใจอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมใน กรณีศึกษาโครงการขยายถนนเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เนื่องจากการกำหนดแผนและพัฒนา ท้องถิ่นของประชาชนนั้นควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสภาพแวดล้อม ทรัพยากร ภูมิปัญญา และปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ผู้ศึกษาจึง สนใจศึกษา “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม: กรณีศึกษาโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนคร

เชียงใหม่” เพื่อศึกษาความตื่นตัวของชาวเชียงใหม่ต่อนโยบายการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ และรูปแบบที่เกิดขึ้นของการรวมตัวคัดค้านที่นำมาซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาของประชาชน อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในปัจจุบันอีกด้วย

1.2 คำถามในการวิจัย

1. ปัจจุบันสังคมเมืองเชียงใหม่มีความสัมพันธ์กับรัฐในรูปแบบใด
2. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในชุมชนเมืองเชียงใหม่ได้อย่างไร
3. รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับสังคมในระดับท้องถิ่นควรมีลักษณะอย่างไร
4. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดนโยบายท้องถิ่นที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร
5. รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

งานชิ้นนี้ไม่ได้มุ่งหาคำตอบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมทั้งหมด แต่เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ในพื้นที่แห่งหนึ่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอความสัมพันธ์ระหว่างกับสังคมจากกรณีศึกษาโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในลักษณะของชุมชนท้องถิ่น(ชุมชนเมือง)ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เท่านั้น

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในปัจจุบันจากกรณีโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อิทธิพลของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต่อรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ตลอดจนรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและควรจะเป็น
2. เพื่ออธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดนโยบายโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่เหมาะสม

3. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์โครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดนโยบายโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมไปถึงข้อเรียกร้องต่างๆ

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

เลือกชุมชนวัดเกตซึ่งมีการรวมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อคัดค้านโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างชัดเจนที่สุด ตั้งอยู่บริเวณบ้านวัดเกต ตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้มี 26 คนประกอบด้วย

- 1) กลุ่มประชาชนเมืองเชียงใหม่ ในชุมชนวัดเกต รวม 17 คน
- 2) กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักธุรกิจเอกชนที่มีส่วนร่วมต่อโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 4 คน
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่ ตัวแทนที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย ตัวแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ มอบหมาย รวมทั้งสิ้นจำนวน 2 คน
- 4) ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ตัวแทนผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จำนวน 1 คน
- 5) ราชการส่วนกลาง คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 2 คน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ทำให้ทราบถึงสาเหตุของการรวมตัวคัดค้านต่อต้านของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อโครงการขยายถนนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งผลจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตและความเป็นอยู่และการจัดการเมืองของตนเองในรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

1.5.3 ทราบถึงรูปแบบการรวมตัวคัดค้านต่อต้านโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ของประชาชนว่ามีรูปแบบที่เกิดขึ้นอย่างไร และมีองค์ประกอบของการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างไรบ้าง

1.5.4 ทำให้ทราบถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่เหมาะสมของท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ซึ่งอาจสามารถนำไปเผยแพร่เพื่อเป็นต้นแบบการบริหารและดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

1.6 นิยามศัพท์

ความสัมพันธ์รัฐกับสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสังคมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในการกำหนดนโยบายโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่คือ 1) รัฐล้อมสังคม 2) สังคมล้อมรัฐ และ 3) สังคมร่วมรัฐทั้งนี้ความสัมพันธ์เชิงนโยบายมี 6 รูปแบบ คือ 1) ตัวแบบรัฐนิยมหรือรัฐนิยมยุคใหม่ 2) ตัวแบบนีโอมาร์กซิสต์ 3) ตัวแบบพหุนิยม 4) ตัวแบบเชิงสหการ 5) ตัวแบบชนชั้นนำ 6) ตัวแบบการตัดสินใจเลือกสาธารณะ

สังคม หมายถึง กลุ่มประชาชนในชุมชนย่านวัดเกตฯ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น หมายถึง ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมต่อกันทั้งในด้านกฎหมายและในทางปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมนั้นควรที่จะมีลักษณะรูปแบบใด คือ 1) แบบรัฐล้อมสังคม หมายถึง ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางกำหนดกิจการต่างๆ ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นทำตามคำสั่ง เป็นลำดับ 2) สังคมล้อมรัฐ หมายถึง ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการเสนอกิจกรรมต่างๆของตนเอง 3) สังคมร่วมรัฐ หมายถึง ท้องถิ่น ภูมิภาคและส่วนกลาง มีอิสระในการกำหนดกิจกรรม นโยบายของตนเอง

รูปแบบการมีส่วนร่วม หมายถึง พฤติกรรมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งรวมถึงการคัดค้านโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.7 การนำเสนอผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้แบ่งการนำเสนออย่างคร่าวๆออกเป็น 5 ส่วนซึ่งการศึกษาทั้งหมดเป็นไปเพื่อการค้นหาถึงที่มาของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมและเพื่อการตอบคำถามของการศึกษาที่ได้ตั้งเอาไว้ โดยใน

ส่วนที่ 1 จะเป็นการนำเสนอถึงที่มาและความสำคัญที่ทำการศึกษาว่าเป็นมาอย่างไร พร้อมทั้งนำเสนอวัตถุประสงค์ในการศึกษา

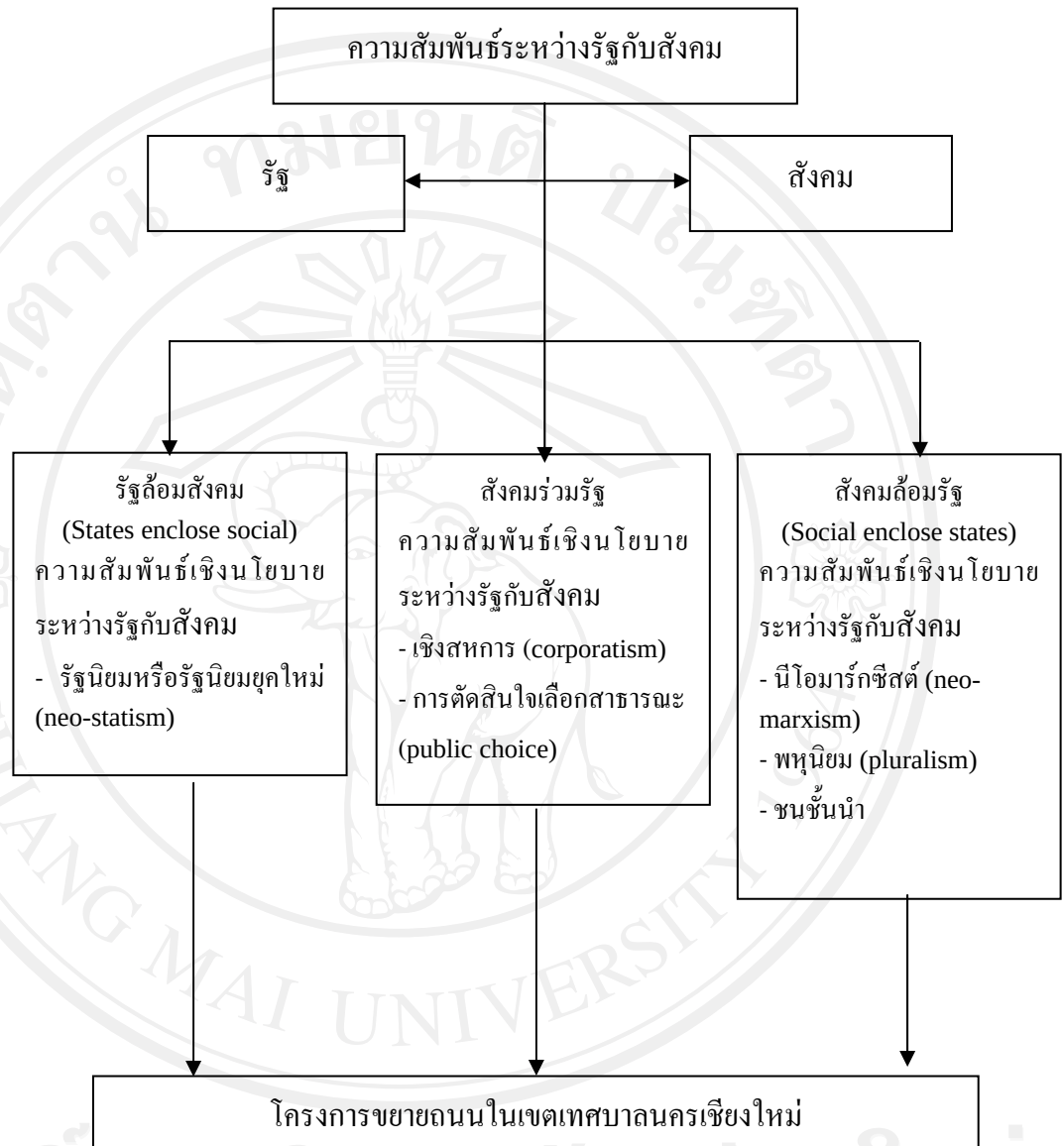
ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เป็นแนวคิดทฤษฎีและผลการศึกษาต่างๆเพื่อนำมาใช้หรือกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

ส่วนที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย เป็นการนำเสนอรูปแบบการวิจัย หน่วยในการวิเคราะห์และ ประเด็นคำถามหลักในการเก็บข้อมูล รูปแบบการนำเสนอข้อมูลและระยะเวลาในการศึกษาเรื่องนี้ทั้งหมด

ส่วนที่ 4 นำเสนอข้อมูลจากการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยละเอียด และนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม

ส่วนที่ 5 เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์กับสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดในการศึกษาเรื่องนี้ โดยนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนา และทำการสรุปผลการศึกษาพร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์กับกรณีอื่นๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันนี้ และยังเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป

1.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มีการรวบรวมมาเพื่อประกอบเป็นแนวทางการศึกษาครั้งนี้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยอาศัยนักวิชาการทั้ง 2 ท่านคือ ชัยอนันต์ สมุทวณิชและอนุสรณ์ ลิ้มมณีในการศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในกรณีการกีดกันโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิชได้แบ่งรูปแบบ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไว้ 3 รูปแบบคือ รัฐล้อมสังคม สังคมล้อมรัฐและสังคมร่วมรัฐ และอนุสรณ์ ล้มมนัก็ได้แบ่งความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมไว้ 6 ตัวแบบ คือ รัฐนิยม นิโอมาร์กซิสต์ พหุนิยม เชิงสหการ ชนชั้นนำและการตัดสินใจเลือกสาธารณะ ซึ่งผู้วิจัยได้นำแนวคิดของทั้ง 2 มาประยุกต์เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในกรณีศึกษาโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และเพื่อให้เห็นภาพการเกิดขึ้นของโครงการขยายถนน ผู้ศึกษาได้จัดกลุ่มของรูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐกับสังคมไว้ 3 กลุ่มด้วยกัน คือนำแนวคิดของท่านทั้ง 2 มารวมกันแล้วแยกประเด็นแนวคิดที่เหมือนกันเข้าด้วยกันดังนี้คือ 1. รูปแบบความสัมพันธ์รัฐล้อมสังคมจะมีความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมแบบรัฐนิยม 2. รูปแบบความสัมพันธ์สังคมล้อมรัฐจะมีความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมแบบนิโอมาร์กซิสต์, พหุนิยม, ชนชั้นนำ 3. รูปแบบความสัมพันธ์สังคมร่วมรัฐจะมีความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมแบบเชิงสหการ, การตัดสินใจเลือกสาธารณะดังกล่าว ซึ่งสามารถวิเคราะห์การเกิดขึ้นของโครงการขยายถนนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เกิดจากจุดใดของแผนภาพ จนสุดท้ายจบลงที่การต่อต้านคัดค้านโครงการขยายถนนดังกล่าว