



ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทย
ในภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2543-2552
CONFLICT AND VIOLENCE OF LOCAL POLITICS IN
THE UPPER NORTH OF THAILAND (A.D. 2000-2009)

ณัฐกร วิทิตานนท์

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์

สำนักวิชาศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2554

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

**ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทย
ในภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2543-2552**
**CONFLICT AND VIOLENCE OF LOCAL POLITICS IN
THE UPPER NORTH OF THAILAND (A.D. 2000-2009)**

ณัฐกร วิทิตานนท์

**ดุชนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์**

**สำนักวิชาศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง**

2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทย
ในภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2543-2552
CONFLICT AND VIOLENCE OF LOCAL POLITICS IN
THE UPPER NORTH OF THAILAND (A.D. 2000-2009)

ณัฐกร วิทิตานนท์

คุณูปนิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์
2554

คณะกรรมการสอบคุณูปนิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. นริชา อุปโยคิน)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธุ์ วงษ์บุญนาทย์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ รัชชกุล)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้จะไม่มีความสำเร็จใดๆ ได้เลย หากปราศจากความช่วยเหลือจากหน่วยงาน และผู้คนมากมายที่มอบให้แก่ข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งให้ทุนสนับสนุนการศึกษา ทุนสนับสนุนการทำคุณนิตินิพนธ์ และท่านอธิการบดี รองศาสตราจารย์ ดร. วันชัย ศิริชนะ ผู้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านสังคมศาสตร์ และให้การสนับสนุนในเรื่องการลาศึกษาต่อเต็มเวลาของข้าพเจ้า

จุดเริ่มต้นของงานชิ้นนี้สืบเนื่องจากบทสนทนาเล็ก ๆ ระหว่างข้าพเจ้ากับศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง เมื่อประมาณหกเจ็ดปีก่อน ท่ามกลางข่าวการสังหารนักการเมืองท้องถิ่นที่มักถูกยั่วยุโดยสื่อหลักเป็นประจำนั้น ข้าพเจ้าตั้งข้อสังเกตว่าน่าจะมีผู้สนใจศึกษาประเด็นนี้ให้รอบด้านและลึกซึ้งเสียก่อน เพื่อไม่ให้สังคมโดยรวมด่วนสรุปว่าการเมืองท้องถิ่นเต็มไปด้วยความรุนแรง ภายหลังเมื่อข้าพเจ้าได้มีโอกาสศึกษาต่อ จึงตัดสินใจที่จะสืบสานความคิดดังกล่าวให้เป็นจริงขึ้นมา และอาจารย์ธเนศวร์ก็กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้ ซึ่งไม่เพียงแต่ทำหน้าที่อาจารย์ที่ปรึกษาเท่านั้น แต่ท่านยังเป็นครู ผู้สร้างแรงบันดาลใจแก่ข้าพเจ้า และลูกศิษย์อีกจำนวนไม่น้อยให้หันมาเห็นความสำคัญของท้องถิ่น และมีจิตสำนึกประชาธิปไตยอย่างไม่เคยย่อท้อ อาจารย์ธเนศวร์ เจริญเมือง จึงถือเป็นบุคคลสำคัญที่ข้าพเจ้าต้องขอแสดงความขอบคุณอย่างสูง

สำหรับที่ปรึกษาร่วมอีกสองท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธุ์ วงษ์บุรณาวาทย์ ผู้ที่เปิดโอกาสทางวิชาการให้ข้าพเจ้าด้วยความเมตตาเสมอมา และอาจารย์ ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ผู้คอยเสริมแรงคิดที่แหลมคมด้วยความเป็นกันเอง คำแนะนำดี ๆ ของอาจารย์พิชญ์ช่วยให้ผลงานชิ้นนี้ออกมาโดดเด่นยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองไว้ ณ โอกาสนี้

นอกเหนือจากนี้ ต้องขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ รัชชกุล ในฐานะกรรมการสอบผู้ทรงคุณวุฒิ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา อุปโยคิน ในฐานะประธานกรรมการสอบ ที่ได้กรุณาสละเวลามากมาย ช่วยอ่านอย่างพิถีพิถัน ชี้แนะขัดเกลา และแก้ไขแต่ละหน้าอย่างละเอียดลออ รวมถึงอาจารย์ ดร. พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง ผู้เป็นทั้งเพื่อนร่วมรุ่น และเพื่อนร่วมงาน ที่หมั่นถามไถ่ถึงความคืบหน้า และคอยตอบทุกคำถามเมื่อข้าพเจ้ามีข้อสงสัยเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบคุณในน้ำใจของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูล มิตรภาพของเพื่อนสนิทมิตรสหาย ทั้งในชีวิตจริง และชุมชนเสมือนในโลกออนไลน์ ความรู้จากผู้เขียนที่มีชื่อปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ทุกคน รวมถึงอีกหลายสิบหลายร้อยคนที่อยู่เบื้องหลังซึ่งผู้เขียนมีอาจเอ่ยนาม ได้ทั้งหมด

เหนือสิ่งอื่นใดคือครอบครัววิจิตานนท์ ซึ่งเข้าใจในความมุ่งมั่นของข้าพเจ้า และให้โอกาสข้าพเจ้าได้เลือกเส้นทางเดินชีวิตด้วยตัวเอง และที่จะลืมมิได้ พันตำรวจตรีหญิงรฐนันท์ โสภโณคร ผู้ที่อ่านงานชิ้นนี้ถัดจากข้าพเจ้า ตรวจแก้ แนะนำเบื้องต้น ยิ่งกว่านั้นคือคอยเป็นกำลังใจ มอบรอยยิ้ม และเสียงหัวเราะให้แก่ข้าพเจ้าได้เสมอ โดยเฉพาะในยามที่รู้สึกอ่อนล้า และท้อแท้

หากวิทยานิพนธ์นี้พอมีประโยชน์อยู่บ้าง ขออุทิศให้แก่ดวงวิญญาณของเหล่านักการเมืองท้องถิ่นที่อดส่ำหีเสียดสละเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม แต่สุดท้ายกลับต้องแลกด้วยชีวิตของตนเอง

ณัฐกร วิจิตานนท์

ชื่อเรื่องคุณิพนธ์

ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทย
ในภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2543-2552

ชื่อผู้เขียน

ณัฐกร วิทิตานนท์

หลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สังคมศาสตร์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วงษ์บุญนาท
ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทยในภาคเหนือตอนบน พ.ศ. 2543-2552” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อทราบตัวเลขจำนวนนักการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนซึ่งถูกลอบสังหารระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด และในแต่ละปี โดยเปรียบเทียบกัน (2) เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงลักษณะ สาเหตุ และผลกระทบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมทั้งกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่กรณีศึกษา (3) เพื่อวิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขปัจจัยใดบ้างที่แปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่การใช้ความรุนแรง และเมื่อความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงขึ้นมาได้ส่งผลสืบเนื่องอย่างไรต่อท้องถิ่นนั้น ๆ

เบื้องต้นได้สำรวจสถิติความรุนแรงของแปดจังหวัดภาคเหนือตอนบน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันส่วนกลาง ประมวลเข้ากับข้อมูลด้านที่เป็นทางการที่ได้รับความอนุเคราะห์จากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 จากการศึกษาพบว่า (1) จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นพบทั้งสิ้น 67 รายในรอบ 10 ปี ยังนับว่าน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นไปเปรียบเทียบกับภาคอื่น เปรียบเทียบกับสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นทั้งหมด รวมถึงเปรียบเทียบกับสถิติคดีฆาตกรรมในพื้นที่ (2) ความรุนแรงเกิดขึ้นกับแทบทุกจังหวัด

ยกเว้นจังหวัดเดียวคือจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยจังหวัดในสามลำดับแรก ได้แก่ เชียงราย 21 ราย เชียงใหม่ 17 ราย และแพร่ 14 ราย ข้อสังเกตคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในอำเภอตามแนวชายแดนมักจะมีค่าสูงมากเป็นพิเศษ (3) แนวโน้มในระยะสามปีแรกเป็นไปอย่างไม่น่าแน่นอน ตัวเลขพุ่งสูงสุดเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 รวม 19 ราย เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาลขณะนั้น ก่อนที่ในปีต่อ ๆ มาความรุนแรงจะลดลงเป็นลำดับ และไม่พบเลยในปี พ.ศ. 2552

ในขั้นตอนต่อมาผู้วิจัยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2 แห่งเป็นกรณีศึกษาแบบลงลึก ได้แก่ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่” และ “องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาว ตาล” ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดแพร่ทั้งสองแห่ง โดยในการวิเคราะห์ได้อาศัยข้อมูลเชิงคุณภาพจากหลาย ๆ แหล่งผสมผสานกัน เช่น สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เอกสารต่าง ๆ ของทางราชการ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เป็นต้น

ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า (1) ความขัดแย้งที่แปรเปลี่ยนจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มเดียวกันไปเป็นความขัดแย้งระหว่างคู่แข่งทางการเมือง เป็นลักษณะสำคัญของความขัดแย้งที่นำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง (2) จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งคือเรื่องผลประโยชน์ เช่น จากโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือจากธุรกิจฮั้วประมูล ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งในประเด็นอื่น ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กลัวสูญเสียอำนาจ และเป็นเรื่องศักดิ์ศรีด้วยเหตุนี้ จึงยากจะชี้ชัดลงไปได้ว่าสาเหตุเบื้องหลังการตัดสินใจตั้งขำมาจากประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพียงลำพัง (3) การจัดการความขัดแย้งก่อนหน้าที่จะเกิดความรุนแรง กรณีท้องถิ่นขนาดใหญ่จะใช้วิธีการหลากหลาย ทั้งกลไกทางการเมือง และมาตรการตามกฎหมาย รวมถึงการเจรจาต่อรอง ขณะที่กรณีของท้องถิ่นขนาดเล็ก มักใช้การพูดคุยตกลงกันแบบส่วนตัวเป็นหลัก (4) ปัจจัยหลักที่เอื้อให้ความรุนแรงยังคงดำรงอยู่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของวัฒนธรรมท้องถิ่น บุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้ก่อความรุนแรง และระบบงานยุติธรรมของแต่ละพื้นที่ (5) ถึงแม้ความคืบหน้าของคดีจะดำเนินไปอย่างล่าช้า และไม่สามารถลงโทษผู้ต้องสงสัยว่าบงการอยู่เบื้องหลังได้ ทว่าผลกระทบในด้านการเมืองกลับเป็นไปในทางตรงกันข้ามคือ บุคคลผู้นั้นจะไม่ประสบความสำเร็จอีกเลยในการเลือกตั้ง

ผลการศึกษาพิสูจน์ให้เห็นว่า ถึงแม้ประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการกระจายอำนาจ จะไม่อาจหยุดยั้งความรุนแรงได้ แต่ประชาธิปไตยก็สามารถทำให้ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรงไม่อาจกลับเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจทางการเมืองได้อีก

คำสำคัญ: ความรุนแรงทางการเมือง/การลอบสังหาร/การเมืองท้องถิ่น



Dissertation Title	Conflict and Violence of Local Politics in the Upper North of Thailand (A.D. 2000-2009)
Author	Nuttakorn Vititanon
Degree	Doctor of Philosophy (Social Sciences)
Advisor	Prof. Dr. Tanet Charoenmuang
Co-Advisor	Assoc. Prof. Dr. Chakrapand Wongburanavart Dr. Pitch Pongsawat

ABSTRACT

The objectives of the Study of Conflict and Violence of Local Politics in the Upper North of Thailand between 2000 and 2009 are to (1) know the number of assassination attempts on local politicians during 2000 – 2009 which will comparatively reflect severity of this problem occurred each year in each province, (2) study characteristics, causes, effects and problem solving process of the conflicts, (3) analyze and understand the factors which turn political conflicts into violence, and the effects of the violence upon the locals in the area.

Primarily the research on statistical number of assassination attempts on local politicians in the 8 upper-northern provinces of Thailand has been collected from daily newspapers and official information which was kindly provided by Provincial Police Region 5. The data has shown that (1) total number of the assassination attempts, 67 cases in ten years, is considered very low compared to other regions and compare to number of all local politicians and murder cases in the upper-northern region, (2) assassination attempts occurred in all provinces but not in Mae Hong Son. The top three provinces where most attempts occurred were Chiang Rai (21 attempts), Chiang Mai (17 attempts) and Phrae (14 attempts). Mostly the attempts occurred more

often with local administrative organizations in border districts, (3) the number of assassination attempts during the first three year of this study was not stable. The attempts increased significantly in 2003 (16 attempts) due to government's war-on-drug policy, before the gradually decreasing in number of the attempts in the following years, and no assassination found at all in 2009.

Two local government administration organizations in Phrae province, which are Phare provincial administrative organization and Mae Yang Tan sub-district administrative organization in Rong Kwang district, have been used as in-depth case study. Information for this study was collected through various qualitative research sources such as interview of relevant people, government documents and a local newspaper.

The results from the study have shown that (1) those conflicts between individuals from the same party that had developed into conflicts between political opponents are a major type of conflict that later on had become violence, (2) the primary cause of the conflicts was none other than conflict of interests including in Loan for Local Development Project and coming to term with an auction. The conflict of interests led to more other conflicts such as conflict during election, from fear of losing power and dignity. It is hard to be able to clearly identify what really caused the assassination attempts because there usually was more than one, (3) speaking of dealing with conflicts, relatively big local administrative organizations usually use various ways including political machinery, legislative framework and negotiation while small local administrative organizations use personal negotiation as a mean to deal with conflicts, (4) the key factors that maintain violence are local values, local culture, individual personality of people who cause the violence, and characteristics of the juridical system in each particular area, (5) even though with slow progress of prosecution and little success in punishing those instigators, the ones who use violence have not had any success again in political election.

This study has proven that even though democracy or decentralization of power has not been able to eliminate political violence, it can obstruct those people who use violence, from gaining political power through an election.

Keywords: Political Violence/Assassination/Local Politics



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(5)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(8)
สารบัญตาราง	(15)
สารบัญภาพ	(18)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	8
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	8
1.4 นิยามศัพท์สำคัญ	9
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
1.6 การนำเสนอผลการศึกษา	10
2 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง	12
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง	12
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรุนแรง	15
2.3 ความรุนแรงทางการเมือง	17
2.4 การลอบสังหารทางการเมือง	22
2.5 ว่าด้วย “เจ้าพ่อ” “มือปืน” กับ “ความรุนแรง”	26
2.6 ทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง	38
2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 ระเบียบวิธีวิจัย	43
3.1 ระยะเวลาการวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล	43
3.2 กระบวนการเลือกพื้นที่กรณีศึกษา	46
3.3 กลุ่มเป้าหมายของการวิจัย	49
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	50
3.5 ข้อจำกัดของการวิจัย	53
4 การปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจ (พ.ศ.2543-2552)	54
4.1 คำจำกัดความ “การกระจายอำนาจ”	54
4.2 วิวัฒนาการ “การกระจายอำนาจ”	54
4.3 ทศวรรษแห่ง “การกระจายอำนาจ”	57
4.4 รัฐประหารกับ “การกระจายอำนาจ”	62
4.5 การปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบัน	67
5 “การลอบสังหาร” ในการเมืองท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน: บทสำรวจ ในรอบทศวรรษ (พ.ศ.2543-2552)	80
5.1 ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน	80
5.2 ผลการศึกษาข้อมูลในเชิงประจักษ์	82
5.3 บทสรุปภาพรวมของ “การลอบสังหาร” ในการเมืองท้องถิ่น ภาคเหนือตอนบน	92

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
6 บริบทการเมืองจังหวัดแพร่	93
6.1 เหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์	93
6.2 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป สภาพสังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ	95
6.3 ตระกูลการเมืองสำคัญกับการเลือกตั้งระดับชาติในอดีต	101
6.4 ลักษณะนิสัยของคนเมืองแพร่	107
6.5 ความรุนแรงในการเมืองระดับท้องถิ่นของจังหวัดแพร่	109
7 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่	118
7.1 ความเป็นมา และข้อมูลพื้นฐานทั่วไป	118
7.2 ปรากฏการณ์ความรุนแรง	122
7.3 ภูมิหลังทางการเมืองของผู้ที่ตกเป็นเป้าสังหาร	125
7.4 บริบทความขัดแย้ง	127
7.5 การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น	144
7.6 การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง และความรุนแรง	147
7.7 ผลกระทบ และความเป็นไป	148
8 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล	160
8.1 ความเป็นมา และข้อมูลพื้นฐานทั่วไป	160
8.2 ปรากฏการณ์ความรุนแรง	166
8.3 ภูมิหลังทางการเมืองของผู้ที่ตกเป็นเป้าสังหาร	170
8.4 บริบทความขัดแย้ง	171
8.5 การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น	179
8.6 การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง และความรุนแรง	181
8.7 ผลกระทบ และความเป็นไป	182

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
9 บทสรุป	189
9.1 ความรุนแรงและความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น	189
9.2 คำตอบของการวิจัย	202
9.3 ข้อเสนอแนะ	204
รายการอ้างอิง	209
ภาคผนวก	234
ภาคผนวก ก ตัวเลขสถิติเกี่ยวกับการลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย ในรอบ 10 ปี พ.ศ. 2543-2552	235
ภาคผนวก ข ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่น ในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552	239
ภาคผนวก ค ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน	255
ภาคผนวก ง ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับกรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่	266
ภาคผนวก จ ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับกรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล	279
ประวัติผู้เขียน	290

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 ข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกพื้นที่กรณีศึกษา	48
4.1 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2553)	64
5.1 จำนวนคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาในพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 5 ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2543-2552)	85
5.2 จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ในภาคเหนือตอนบน	87
5.3 จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 แยกเป็นรายอำเภอ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (หรือตำบล)	88
6.1 จำนวนตำบล หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนประชากร ของแต่ละอำเภอในจังหวัดแพร่	97
6.2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538	103
6.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เขต 2 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548	103
6.4 ข้อมูลเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552	111
7.1 รายชื่อนายกองการบริหารส่วนจังหวัดแพร่จนถึงปัจจุบัน	119
7.2 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่	120
7.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539	126
7.4 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547	128

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
7.5 สรุปผลการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กรณีโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และกรณีการลงมติปลด นายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา	143
7.6 รายชื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2551	145
7.7 ผลคะแนนการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2550	151
7.8 รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อปี พ.ศ. 2547 กับปี พ.ศ. 2551	152
7.9 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 และวันที่ 20 มกราคม 2551	154
7.10 เปรียบเทียบคะแนนเลือกตั้งของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู ระหว่างปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2551	156
7.11 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550	157
8.1 รายชื่อหมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน และจำนวนประชากรของแต่ละหมู่บ้าน	162
8.2 รายชื่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจนถึงปัจจุบัน	163
8.3 รายชื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจนถึงปัจจุบัน	164
8.4 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล	164
8.5 กลุ่มที่สงสัยว่าอาจเป็นกลุ่มบุคคลที่ผู้จัดการฮั้วประมูล ในเขตจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2547	176
8.6 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2547	177

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
8.7 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2548	185
8.8 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2552	187
9.1 เปรียบเทียบสาระสำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้งและความรุนแรงของแต่ละกรณีศึกษา	193



สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
2.1 กระบวนการความขัดแย้ง	14
2.2 สามเหลี่ยมแห่งความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของกัลตุง	16
2.3 รูปแบบของการจ้างวานมือปืนในปัจจุบัน	32
3.1 กรอบตัวแบบการวิเคราะห์ข้อมูล	52
4.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาพรวม	61
4.2 สรุปเหตุการณ์สำคัญทางการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552	66
4.3 กลไกการคานอำนาจระหว่างสภาที่นากองคการบริหารส่วนจังหวัด ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	70
4.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	71
4.5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	73
4.6 โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	77
5.1 ผลลัพธ์ของการถูกลอบสังหาร	83
5.2 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ	86
5.3 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในแต่ละปี	90
6.1 แผนที่จังหวัดแพร่	96
6.2 แผนที่ตระกูลการเมืองสำคัญในจังหวัดแพร่	106
8.1 แผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขามตาล	161
8.2 แผนผังโครงข่ายความขัดแย้งภายหลังกายกัญญา โสือเพ็ชร ถูกลอบยิงครั้งแรก	168

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

“รัฐไทย” เน้นมุ่งการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่องและยาวนาน นับตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 5 ท่ามกลางการปรับตัวกระชับความแข็งแกร่ง และคลี่คลายเปลี่ยนแปลงอยู่เป็น ระยะ ๆ¹ และพัฒนาเป็น “รัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป” (over-centralized state) ในรัชสมัย ต่อ ๆ มา ซึ่งนอกจากจะรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองแล้วยังรวบอำนาจทุก ๆ ด้านเข้าสู่ ส่วนกลางด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา วัฒนธรรม การศาสนา เศรษฐกิจ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2552ข, หน้า 12-18) ขณะเดียวกันก็เป็น “ประเทศที่การกระจายอำนาจล่าช้า” (a late decentralizing country) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังคงมีลักษณะของบงการและควบคุมจากเบื้องบน เป็นหลัก มักเน้นจำกัดอำนาจของท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการปกครองตนเองใน ระดับล่างอย่างแท้จริง (Tanet, 2006, pp. 176-186)

ระหว่างทศวรรษที่ 2440-2490 การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะสองด้าน ด้านหนึ่ง คือมีการครอบงำองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการสั่งการ จากบนสู่ล่าง และเข้าควบคุมองค์กรเหล่านั้น ขณะที่อีกด้านหนึ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น แต่ภายใต้การครอบงำตามลักษณะที่หนึ่ง ส่งผลให้ ความเข้มแข็งทางการเมืองของภาคประชาชนก้าวหน้าไปอย่างช้า ๆ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 2490-2540 การปกครองท้องถิ่นของไทยต้องถูกพายุการเมืองระดับชาติโหมพัดหลายครั้ง ทุกครั้งที่ การเมืองระดับชาติขาดเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีที่มาจากการ เลือกตั้งก็ต้องถูกถอดถอน จากนั้นนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดจะถูกแต่งตั้งให้เข้ารับตำแหน่งแทน (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2551, หน้า 9) และภายใต้ ระบบซึ่งแทบจะปิดโดยสิ้นเชิงเช่นนี้ การเมืองท้องถิ่นจึงทั้งนิ่ง เจียบ และมั่นคงตามแบบที่รัฐไทย

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ การเมือง, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), 37-190.

ปรารถนาให้ดำรงอยู่ยาวนานจนกลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้รัฐเองถึงจุดอับจนไม่สามารถสนองตอบต่อพันธกิจใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนไปอย่างทันทั่วทั้งที่ รวมทั้งปัญหาความต้องการของประชาชนที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามแต่บริบทพื้นที่ได้

พลวัตแห่งการกระจายอำนาจ (decentralization) เริ่มก่อรูปขึ้นด้วยความจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้² พร้อมกับการเคลื่อนไหวทางสังคมให้มีการ “ปฏิรูปการเมือง” ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 กอปรกับกระแส “โลกาภิวัตน์” ที่ถาโถมเข้ามาราวต้นทศวรรษที่ 1990 เน้นย้ำถึงทิศทางความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และความเป็นอิสระของท้องถิ่นในทุก ๆ มิติมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน และได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงน้อยใหญ่มากมายหลังจากนั้น เขียวเข้าใกล้ความเป็นปึกแผ่นท้องถิ่นที่แท้จริงยิ่งขึ้น

ถึงกระนั้น หากกล่าวถึงการเมืองท้องถิ่น ความรู้สึกลึกซึ้งของผู้คนโดยทั่วไปกลับเต็มไปด้วยภาพลบ ขวักขวายขัดแย้ง-ความรุนแรงในบริบทการเมืองท้องถิ่นปรากฏให้เห็นอยู่บนหน้าหนังสือพิมพ์ไม่เคยว่างเว้น อาจจัดกลุ่มออกได้ 9 ด้าน ได้แก่

- (1) ขวักขวายลอบฆ่าลอบทำร้ายนักการเมืองท้องถิ่น
- (2) ขวักขวายข่มขู่นักการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายข้าราชการประจำด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา ทั้งประชิด หรือยิงข่มขู่ ไม่ว่าจะเป็นที่บ้านหรือที่สำนักงาน เผอเรอ ส่งจดหมายข่มขู่เอาชีวิต ออกใบปลิวโจมตีด้วยถ้อยคำหยาบคาย ฯลฯ
- (3) ขวักขวายประชาชนชุมนุมต่อต้านผู้บริหารท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ส่อทุจริต ฯลฯ
- (4) ขวักขวายปกครองสั่งปลดผู้บริหารท้องถิ่น หรือให้ย้ายปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกนอกพื้นที่ โดยเฉพาะเนื่องจากขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือได้รับการร้องเรียนเข้ามา
- (5) ขวักขวายประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ ร้องเรียนคุณสมบัติผู้สมัคร การทุจริตเลือกตั้ง (เช่น การแจกเงินซื้อเสียง) การโต้แย้งผลนับคะแนนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การสั่งให้ใบเหลือง-ใบแดง เป็นต้น

² ประเด็นนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ชี้ว่าเกี่ยวข้องกับสาเหตุปัจจัยใน 3 ลักษณะ คือ (1) เกิดแรงผลักดันจากกระแสความเป็นประชาธิปไตย (democratization) (2) อิทธิพลทางความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) และ (3) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (urbanization) พร้อมกับการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (new social movement) ในเมืองนั้น ๆ, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน, 2546), 25-28.

(6) ข่วงเกมการเมืองในสภาท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงสร้างภายในแบบเดิม)
เช่น การบอยคอตไม่เข้าร่วมประชุม การล้มร่างงบประมาณประจำปี การอุ้มตัวสมาชิกสภาก่อน
การประชุมวาระสำคัญ ฯลฯ

(7) ข่าวกวามไม่ชอบมาพากลในโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การร้องเรียนจนถึงขั้นแจ้งความดำเนินคดี ตัวอย่างเช่น นมโรงเรียนบูด งานก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน ฮั่วประมุลงาน ทูจิตจัดซื้อ-จัดจ้าง จัดเก็บภาษีแบบเลือกปฏิบัติ สัมปทานรังนก เป็นต้น

(8) ข่าวก่อสร้างต่อต้านโครงการขนาดใหญ่ที่กำลังจะเกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นห้างค้าปลีกข้ามชาติ โรงไฟฟ้า เขื่อน บ่อขยะ ฯลฯ

(9) ขาดด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเป็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง หมอกควัน
 จี๊หมเหม็น จี๊ไก่อ๊ช มลพิษ รุกค้ำน้ำสาธารณะ ตึกสูง ฯลฯ

ข่าวความรุนแรงในสองข้อแรกถูกย่นำเสนอบนหนังสือพิมพ์หน้าหนึ่งเป็นประจำ ส่วนข่าวความขัดแย้งในข้ออื่น ๆ ก็จะแทรกตัวอยู่ภายใน ดังนั้น จึงไม่ใช่สิ่งที่เกิดความคาดหมายแต่อย่างใด ที่การเมืองท้องถิ่นทุกวันนี้จึงเต็มไปด้วย “เลือด” ในสายตาของใครหลายคน³

ตัวอย่างพาดหัวข่าวของหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับคดีฆ่าคนกลางเมืองท้องถิ่น เช่น

1. รัชกาลที่ ๑ แห่งราชวงศ์จักรี (๑๖ มิถุนายน ๒๓๖๗ - ๖ กรกฎาคม ๒๓๖๘)
2. พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (๖ กรกฎาคม ๒๓๖๘ - ๖ ตุลาคม ๒๓๖๘)
3. พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (๖ ตุลาคม ๒๓๖๘ - ๖ ตุลาคม ๒๓๖๘)
4. พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (๖ ตุลาคม ๒๓๖๘ - ๖ ตุลาคม ๒๓๖๘)

(23 ตุลาคม 2549)

5. ตักกระหน่ำยิงโหดประธานอบต.ตงจิน, ไทยรัฐ (28 มกราคม 2550)
6. ถล่มฆ่าอุกอาจนายกเล็กคนดังศาลาया, ไทยรัฐ (1 กุมภาพันธ์ 2550)
7. ได้บีมนายกอบต.นิก 2 ท่อน เป็นศพคาปึกอัพ, ไทยรัฐ (10 เมษายน 2550)
8. นาทีควดดับ-ตายสยอง 2 ศพ กำนันดัง-นายกอบต.พัทลุงนัดมายิ่งกันที่ห้างฟิวเจอร์ฯ, พฤษภาคม 2550)
9. ยิงนายกเล็กคาเวที-หลังอวยพรบ่าวสาว, ข่าวสด (6 มิถุนายน 2550)
10. การเมืองแปดริ้วร้อนระอุฆ่านายกอบต.-หัวคะแนนพปช., คมชัดลึก (28 ตุลาคม 2550)
11. ล่องเรือหางยาวรื้อวาก้าสังหารนายกอบต.เกาะหมากดับ, คมชัดลึก (29 ตุลาคม 2550)

³ เป็นต้นว่าในสายตาของบริษัทประกันชีวิตจะไม่พิจารณารับประกันชีวิตให้แก่ผู้ที่ป็นนักการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักการเมืองท้องถิ่น) เนื่องจากจัดเป็นอาชีพเสี่ยงตามกฎเกณฑ์ของทางบริษัทฯ เช่นเดียวกับ บางอาชีพอย่างตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจ (ฝ่ายปราบปรามและงานจราจร) กับตำแหน่งกำนัน ผ้้ำโหล่นบ้าน

12. มื่อปีนสุพรรณม่านายกอบต. ชัดลูกของทะเลปาก มุ่งขัดแย้งท้องถิ่น, ข่าวสด (12 ตุลาคม 2551)

13. สยองสนง.เทศบาล ยิงคะ 5 ศพ รอนนายกเล็กคลัง, ข่าวสด (4 กันยายน 2551)

14. โจไรได้ยั้งคืบนายกอบต.ตันหยงมัส คาสนามฟุตบอล, โพสต์ทูเดย์ (5 มิถุนายน 2551)

15. รอนนายกยั้งคืบนายกอบต.-รวแหวก 3 ศพ, ข่าวสด (13 กุมภาพันธ์ 2551)

16. หาดใหญ่เดือดรวถล่มม่านายกคลองแห, ข่าวสด (18 พฤษภาคม 2552)

17. เอ็ม16-เอชเค 100 นัด ฆ่า 5 ศพ นายกเขาหัวช้าง, ข่าวสด (26 พฤษภาคม 2552)

ความเชื่อที่ว่า “การกระจายอำนาจนำไปสู่ความรุนแรง”⁴ “การเลือกตั้งก่อให้เกิดความรุนแรง”⁵ กลายเป็นแนวความคิดหลักที่ถูกนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวในภาพใหญ่เสมอมา งานทางวิชาการเกี่ยวกับการเมืองไทยในภาคภาษาอังกฤษหลายชิ้นก็ดูเหมือนจะสนับสนุนคำอธิบายนี้ เพราะเห็นคล้ายกันว่า “อำนาจมาจากความสามารถในการใช้ความรุนแรง” พูดยให้เป็น

⁴ ดังเช่นความเห็นของข้าราชการระดับสูงดังต่อไปนี้ “...อนาคตแนวโน้มเหตุในลักษณะฆ่ากันการเมือง ผู้สนับสนุนจะรุนแรงมากขึ้น... ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจไปสู่ผู้การเมืองท้องถิ่นก็เกิดความแตกแยกระหว่างคนในท้องถิ่น เมื่อมีอำนาจก็ไปสร้างเงิน มีเงินก็กลับมาสร้างอำนาจ รูปแบบปัจจุบัน ผู้มีอำนาจมีเงินพัฒนาฐานะทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ มีการใช้อำนาจทำร้ายกัน...” พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อ้างถึงใน สมรภูมิเลือกตั้งเดือด “ซุ่มมือปืนรับจ้าง” คุ, สยามรัฐ (12 เมษายน 2554), สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2554, จาก <http://www.siamrath.co.th/web/?q=node/49587>; “...ปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ เริ่มเกิดความขัดแย้งในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แย่งกันเข้าสู่อำนาจ จึงเกิดการยิงกันเพื่อให้ได้พื้นที่ เกิดเป็นปัญหาความไม่สงบอีกอย่างหนึ่ง...” พันเอกชินวัฒน์ แม้นเดช รองผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 15 อ้างถึงใน เสวนาปัญหาได้ชี้การสื่อสารสำคัญต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน, อสมท. (25 กรกฎาคม 2554), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/242671.html เป็นต้น

⁵ ความเชื่อเช่นนี้ยังคงดำรงอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ พิจารณาได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้งที่ว่า “...จากการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังปรากฏว่ามีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทั้งการซื้อเสียงทุจริตในการเลือกตั้ง และการประทุษร้ายกันถึงขั้นเสียชีวิต ตนมีความรู้สึกเป็นห่วงว่าการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 55 จะมีความรุนแรงมากกว่าการเลือกตั้งใหญ่ เพราะเป็นผู้บริหารโดยตรง ซึ่งในปี 55 จะมีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 3,000 กว่าแห่งทั่วประเทศ...” อ้างถึงใน กกต.เชื่อเลือกตั้ง อบต.ปี 55 รุนแรง, เดลินิวส์ (26 ธันวาคม 2554), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.dailynews.co.th/politics/4864> ทว่าจากงานสำรวจของผู้เขียนเองพบว่าในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมากที่สุดถึง 3,827 แห่งนั้น กลับเป็นปีที่สถิติการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นลดลงต่ำที่สุด ดู ฌูกร วิทิตานนท์, การลอบสังหารในเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ “ตัวเลข” ขึ้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ.2543-พ.ศ.2552), วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8, 3(กันยายน-ธันวาคม 2553), 50-51.

รูปธรรมยิ่งขึ้นคือ นักการเมืองต่างจังหวัดไม่น้อยอาศัยเครือข่ายอุปถัมภ์ และมักใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และเพื่อรักษาอำนาจนั้นไว้

ขณะเดียวกัน เหตุผลในการ “คัดค้าน” การเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทย ก็ยังคงดำรงอยู่ ภายใต้ “วาทกรรม” เดิม ๆ เป็นต้นว่าจะนำมาซึ่งความแตกแยกรุนแรงในท้องถิ่น ประชาชนยังไม่พร้อม ท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง กลัวว่าเจ้าพ่อจะชนะเลือกตั้ง หรือไม่เช่นนั้นก็จะได้นำไปสู่การโกงกินมโหฬาร ฯลฯ⁷

คำถามสำคัญอย่างยิ่งที่ติดตามมาอย่างน้อยสี่ข้อ ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจ รวมถึงการเลือกตั้งสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับความรุนแรงจริงหรือ ประเด็นที่สอง ทำไมความรุนแรงจึงเกิดขึ้นได้ในการเมืองระดับท้องถิ่น ประเด็นที่สาม ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาและรักษาอำนาจที่สามารถใช้ได้ผลอยู่หรือไม่ และประเด็นที่สี่ จะทำอย่างไรถึงจะป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามไปจบลงที่การฆ่าได้

เป็นที่น่าเสียดายที่งานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับ “ความขัดแย้ง” จำนวนมากโดยละเลยผลลัพธ์ร้ายแรงที่ตามมา จึงไม่เคยมีงานวิจัยใดที่กล่าวถึงประเด็นว่าด้วย “ความรุนแรง” ในรูปแบบต่าง ๆ มาก่อนแม้แต่เรื่องเดียว ทั้ง ๆ ที่ก็เกิดความรุนแรงในรูปของการลอบฆ่านักการเมืองท้องถิ่นขึ้นอยู่มิใช่น้อย

⁶ งานชิ้นสำคัญที่ปรากฏร่องรอยทางความคิดทำนองนี้ ได้แก่ Benedict A., *Murder and Progress in Modern Siam*, *New Left Review*, 181 (May-June 1990), 33-48; Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyanangsan, *Corruption and Democracy in Thailand*, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996); Ruth McVey (Ed.), *Money and Power in provincial Thailand*, (Chiang Mai: Silkworm Books, 2000); โยชิฟูมิ ทามาตะ, *อิทธิพล และ อำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ*, แปลจาก Itthiphon and amnat: an informal aspect of Thai politics โดย พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ใน *อมรา พงศาพิชญ์ และปริชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 315-346.

⁷ กลุ่มคนที่มีบทบาทแข็งขันคัดค้านแนวคิดการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นในระยะหลัง เช่นให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, ขกเลิกราชการส่วนภูมิภาค, การถ่ายโอนภารกิจสำคัญ ด้านการศึกษา-สาธารณสุขให้ท้องถิ่น ฯลฯ ส่วนเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เช่น หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล, นายประมวล รุจนเสรี, อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายคนที่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น โดย ม.ล.ปนัดดา ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ถือเป็นผู้นำที่แสดงความเห็นในการบรรยาย หรือการประชุมคัดค้านการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น สมัเสมอ โดยเฉพาะในประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คูทศนะทำนองนี้บางส่วนของ ม.ล.ปนัดดา จากบทความ ครม.ตั้งผู้ว่า 48 จังหวัด ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล นั่งผู้ว่า เชียงใหม่, *ประชาไท* (29 กันยายน 2553), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://prachatai.com/journal/2010/09/31296>

สำหรับผู้วิจัย แรงกระตุ้นที่สำคัญที่สุดทำให้ต้องหันมาสนใจศึกษาประเด็นนี้อย่างจริงจัง นั่นคือเหตุการณ์ที่นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ได้ถูกมือปืนกระหน่ำยิงจนถึงแก่ความตาย ขณะกำลังวิ่งออกกำลังกายอยู่บริเวณข้างสระว่ายน้ำภายในสนามกีฬา เมื่อตอนเช้ามืดของวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2550 นับเป็นความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่งของแวดวง การปกครองท้องถิ่นไทย⁸ ยิ่งไปกว่านั้น เขายังถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นระดับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนแรกทางภาคเหนือตอนบนที่ต้องมาจบชีวิตลงเนื่องจากการถูกลอบสังหาร⁹

การศึกษาเรื่องนี้ให้ลึกซึ้งจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยอย่างมาก เจกเช่นที่ กลีน ดี เพจ (Glenn D. Paige) เจ้าของผลงาน “รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า” พยายามตั้งคำถามและเพียรหาคำตอบว่า “แล้ว การเมืองที่ปราศจากความรุนแรงและวิชารัฐศาสตร์ที่ปราศจากความรุนแรงนั้นเป็นไปได้หรือไม่?” เขาเห็นว่า การฆ่าคือประเด็นใจกลางในการศึกษาและแก้ปัญหาที่ต้องเอาใจใส่อย่างจริงจัง นัยของการวิจัยทางรัฐศาสตร์ในความหมายนี้ได้แก่การทำความเข้าใจสาเหตุของการฆ่า และทำความเข้าใจ ลักษณะของสังคมที่ปราศจากการฆ่าอย่างถึงที่สุด (ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2552, หน้า 175)

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจตัวเลขขั้นต้นเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2543-2552) ของผู้วิจัย¹⁰ เพื่อฉายภาพรวมทั้งประเทศออกมา สรุปผลเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

⁸ ดูตัวอย่างของข้อเขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน บทบรรณาธิการ, เอาถิ้นจริงเสียที, มติชน (25 ตุลาคม 2550), 2; เรื่องชัย ทรัพย์นรินทร์, อาลัยคุณหมอชาญชัย, มติชน (26 ตุลาคม 2550), 6; ชเนศวร์ เจริญเมือง, การละ อาลัย นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย การสูญเสียที่ยิ่งใหญ่ของท้องถิ่น, สยามรัฐ (31 ตุลาคม 2550), 15.

⁹ นับแต่ยกเลิกไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นายแพทย์ชาญชัยถือเป็นนายก อบจ.คนที่ 5 ของประเทศที่ถูกลอบสังหารจนถึงแก่ชีวิต จากทั้งหมด 8 คน (นับถึงปลายปี พ.ศ. 2554) ได้แก่

1. นายประเสริฐ วิบูลย์รัตน์ รักษาการนายก อบจ.นครสวรรค์ (29 มกราคม 2543)
2. นายอำนาจ แซ่มช้อย นายก อบจ.กาญจนบุรี (17 กุมภาพันธ์ 2543)
3. นายพิเชษฐ์ ฉัตรรัตนศักดิ์ นายก อบจ.เพชรบูรณ์ (12 สิงหาคม 2546)
4. นายอนันต์ บุญรักษ์ นายก อบจ.พังงา (23 ธันวาคม 2547)
5. นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายก อบจ.แพร่ (22 ตุลาคม 2550)
6. นายอำนาจ ศิริชัย นายก อบจ.นครสวรรค์ (11 กรกฎาคม 2553)
7. นายสุบรรณ จิระพันธุ์วานิช นายก อบจ.ลพบุรี (16 มิถุนายน 2554)
8. นายอุดร ไกรวิถุสสรณ์ นายก อบจ.สมุทรสาคร (25 ธันวาคม 2554)

¹⁰ รวบรวมละเอียดแผนภูมิ และตารางต่าง ๆ เพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก และสามารถอ่านบทความฉบับเต็มได้จาก ฌฎกร วิทิตานนท์, การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ “ตัวเลข” ขั้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ.2543-พ.ศ.2552), วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 41-54.

1. มีนักการเมืองท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 481 รายที่ถูกกลบฝังหาย โดย 362 รายต้องจบชีวิตลง ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมาก คิดแล้วไม่ถึงร้อยละหนึ่งด้วยซ้ำ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับจำนวนนักการเมืองท้องถิ่นทั้งหมด และค่าเฉลี่ยของคดีฆ่าคนตายในแต่ละปี แต่เนื่องจากสื่อสารมวลชนให้ความสนใจต่อการนำเสนอข่าวทำนองนี้เป็นข่าวใหญ่เสมอ ส่งผลให้การรับรู้ของประชาชนโดยทั่วไปออกมาสวนทางกับสภาพความเป็นจริง

2. ความรุนแรงลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างกระจัดกระจายทั่วประเทศ คือมีให้เห็นในทุกภาคและเกือบทุกจังหวัด แต่เฉพาะกับบางจังหวัดบางภาคเท่านั้นที่สถานการณ์จัดว่าเข้าขั้นรุนแรง เนื่องจากเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำทุกปี ได้แก่หลาย ๆ จังหวัดในภาคใต้ (ร้อยละ 42.2) อย่างจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา นครศรีธรรมราช กับบางจังหวัดในภาคกลาง (ร้อยละ 26.4) อย่างนครปฐม เพชรบูรณ์ สุพรรณบุรี เป็นต้น

3. แนวโน้มในช่วง 10 ปีนี้ ตลอด 8 ปีแรก ทิศทางค่อนข้างเป็นไปอย่างไม่แน่นอน บางปีสูง บางปีต่ำ สลับกันไปมา โดยจะพุ่งสูงขึ้นในบางปีอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งส่วนแล้วแต่มีปัจจัยจากภายนอกท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นอันมาก นั่นคือ ปี พ.ศ. 2546 มีการประกาศนโยบายทำสงครามกับยาเสพติด (ร้อยละ 13.3) ขณะที่ปี พ.ศ. 2548 สถานการณ์สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้ทวีความรุนแรงขึ้น (ร้อยละ 14.1) ทว่าในช่วง 2 ปีหลัง แนวโน้มค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับ และเป็นดังนี้ในแทบจะทุกพื้นที่ด้วย จึงพอคาดการณ์ได้ว่าในอนาคตปัญหาความรุนแรงในลักษณะเช่นนี้น่าจะบรรเทาเบาบางลง

ทว่าข้อค้นพบจากการสำรวจนี้ก็ชี้ให้เห็นเกินกว่าที่จะตอบคำถามวิจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นได้อย่างละเอียดครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่สามารถตอบได้ว่าอะไรที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจใช้ความรุนแรง ซึ่งข้อสันนิษฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเบื้องต้น มักหนีไม่พ้นตั้งปมสังหารว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องการเมืองท้องถิ่น ขัดแย้งผลประโยชน์ หรือเป็นประเด็นส่วนตัว เช่น ชู้สาว ความโกรธแค้น ถูกข่มขืน ศักดิ์ศรี จนกลายเป็นสูตรสำเร็จของคำอธิบายไปแล้ว ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงระดับพื้นที่หาเป็นเช่นนั้นไม่

การวิจัยเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับฐานคิดที่ว่าท้องถิ่นมีความ “หลากหลาย” เกินกว่าจะอธิบายแบบ “เหมารวม” ได้ ผู้วิจัยไม่เชื่อว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะเผชิญหน้าปัญหาดังกล่าวข้างต้นเหมือนกัน ๆ กันเสียทั้งหมด รูปแบบที่ใช้ในการแก้ไขความขัดแย้งก็ย่อมแตกต่างกันออกไป หลายแห่งแสดงออกในรูปของการต่อรองประนีประนอม เช่น เจริญตกลงกันจนลงตัวหรือยินยอมทำตามข้อเรียกร้อง บางแห่งอาศัยกลไกทางการเมืองในสภา เช่น ล้มงบประมาณประจำปี นัดไม่เข้าร่วมประชุมพร้อมกัน ฯลฯ บางแห่งใช้มวลชนมากกดดัน เช่น นำชาวบ้านมาชุมนุม ประท้วง ปิดกั้นการจราจร เป็นต้น ขณะที่บางแห่งก็เลือกที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เช่น ทำหนังสือร้องเรียน

แจ้งความดำเนินคดี เข้าชื่อเพื่อลงมติถอดถอน ฯลฯ แนนอน ย่อมมีบางแห่งที่ความขัดแย้งลุกลามไป เป็นการใช้ความรุนแรงต่อกัน ตั้งแต่ข่มขู่ คุกคาม การใช้อิทธิพลในรูปแบบอื่น ๆ ตอบโต้ จนถึงขึ้นลงมือทำร้าย และสั่งฆ่าฝ่ายตรงข้าม สุดท้าย คำถามสำคัญอีกข้อที่ต้องพยายามหาคำตอบให้ได้เป็นประเด็นที่ห้า คือ “ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงได้อย่างไร”

ภาพสะท้อนจากอีกแง่มุมของการเมืองท้องถิ่นไทยซึ่งจะปรากฏขึ้นในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ยังคงรอการยืนยัน-โต้แย้ง-ถกเถียงจากการค้นคว้าวิจัยที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตภายภาคหน้า

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อทราบจำนวนนักการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนซึ่งถูกลอบสังหารระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 สะท้อนให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด และในแต่ละปี โดยเปรียบเทียบกัน

1.2.2 เพื่อศึกษาทำความเข้าใจถึงลักษณะ สาเหตุ และผลกระทบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นรวมทั้งกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่กรณีศึกษา

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขปัจจัยใดบ้างที่แปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่การใช้ความรุนแรง และเมื่อความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงขึ้นมาได้ส่งผลสืบเนื่องอย่างไรต่อท้องถิ่นนั้น ๆ บ้าง

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในด้านเวลา จะทำการศึกษาปรากฏการณ์ในช่วง 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2552 สาเหตุที่เลือกช่วงเวลาดังกล่าวด้วยเหตุผล (1) รูปธรรมของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เริ่มในช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา (2) การใช้มิติของกาลเวลาช่วงยาว ๆ สามารถช่วยทำให้เห็นปรากฏการณ์ภาพกว้าง และเป็นพลวัต ประกอบกับตลอด 10 ปีนี้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสำคัญระดับชาติปรากฏขึ้นอยู่เสมอ เช่น การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้น

สำหรับขอบเขตเชิงพื้นที่ การเก็บข้อมูลขั้นต้นจะครอบคลุมทั้ง 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน หมายถึงพื้นที่ในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูนทั้งหมด ซึ่งเปรียบเสมือนร่องรอยของอาณาจักรล้านนาในอดีตที่มีความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน รับรู้ว่าเป็นดินแดนที่สงบร่มเย็น และมีวัฒนธรรมอันดีงาม ย้อนแย้งกับข่าวคราวความ

รุนแรงที่เกิดขึ้นจริง อีกทั้งผู้วิจัยเป็นคนในพื้นที่ ทำงานในท้องถิ่น และมีประสบการณ์ในการศึกษาการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มานานพอสมควร

จากนั้นจึง “เลือก” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่น และน่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความรุนแรงมาสองแห่ง เพื่อใช้ในการศึกษาเชิงลึก เนื่องจากการศึกษาลงไปถึงระดับย่อยจะช่วยให้เราสามารถเข้าใจปรากฏการณ์ได้ชัดเจนและลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยจะกำหนดให้เป็นกรณีศึกษาสองพื้นที่แยกจากกัน เพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ค้นหาปัจจัยที่เอื้ออำนวย และที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นจากหลากหลายแง่มุม

ขอบเขตเชิงเนื้อหา การศึกษานี้ไม่ปรารถนาที่จะจำกัดตัวเองอยู่ภายในปริมณฑลของการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการเท่านั้น หากแต่จะพยายามอิงวิธีการเชิงสังคมวิทยาการเมืองที่กินอาณาบริเวณกว้างขวางกว่า คือพยายามให้ความสำคัญกับกลุ่มคนนอกวงล้อมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มการเมือง ผู้พ่ายแพ้การเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการคนสำคัญในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงสภาพของปัญหาในมิติที่ครอบคลุมรอบด้าน

1.4 นิยามศัพท์สำคัญ

1.4.1 ความขัดแย้ง

คือความไม่ลงรอยกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งประเด็นการตกลงกันไม่ได้ (disagreement) การโต้เถียง (debates) หรือการแข่งขัน (competition) ซึ่งมาจากสาเหตุที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นไม่ตรงกัน ผลประโยชน์ไม่ลงตัว การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

1.4.2 ความรุนแรง

สามารถแยกออกได้หลายประเภทหลายระดับด้วยกัน เพราะแม้แต่ความรุนแรงทางตรง (direct violence) หรือความรุนแรงทางกายภาพ (physical violence) ซึ่งจัดเป็นความรุนแรงประเภทเดียวกันก็ยังมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน การข่มขู่คุกคาม การใช้กำลังทำร้าย ไปจนถึงการฆ่า สำหรับความรุนแรงในงานวิจัยนี้จะจำกัดเฉพาะการฆาตกรรม (murder) หรือเรียกให้รัดกุมยิ่งขึ้นก็คือการลอบสังหาร (assassination) เนื่องจากถือเป็นที่สุดของการกระทำรุนแรงต่อมนุษย์ด้วยกัน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้มีฐานข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดภาคเหนือตอนบน สรุปผลออกมาเป็นตัวเลขได้ทั้งที่เป็นภาพรวม และจำแนกออกเป็นด้าน ๆ

1.5.2 ทำให้ทราบถึงบริบทโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ถือเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป้าหมาย

1.5.3 ทำให้ทราบถึงลักษณะ สาเหตุ ผลกระทบ และกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษา อีกทั้งยังทราบด้วยว่ากลุ่มใดที่เป็นคู่ขัดแย้งหลัก

1.5.4 สามารถระบุได้ว่ามีเงื่อนไขปัจจัยใดบ้างที่เอื้อให้ความขัดแย้งแปรเปลี่ยนไปสู่การใช้ความรุนแรงในรูปแบบของการลอบสังหารฝ่ายตรงกันข้าม

1.5.5 สามารถประเมินแนวโน้มทางการเมืองของพื้นที่กรณีศึกษาในอนาคตอันใกล้ได้

1.5.6 นำไปสู่ข้อเสนอในเชิงนโยบายและข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในการปรับปรุงระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้โครงสร้างกลไกภายในสถาบันการเมืองท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้เอง หรืออาจนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ ที่ใช้ในการจัดการความขัดแย้งขึ้นมา

1.6 การนำเสนอผลการศึกษา

เนื้อหาแบ่งเป็น 9 บท เปรียบได้กับการออกเดินทางด้วยรถไฟจากสถานีต้นทางไปยังสถานีปลายทาง เริ่มต้นด้วยคำถามและจบลงด้วยคำตอบของการวิจัย ตั้งแต่บทนำจนถึงบทสรุป แต่ละบทต่างจึงมีจุดเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

บทที่ 1 บทนำ ว่าด้วยความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา คำถามหลักของการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการศึกษา นิยามศัพท์สำคัญ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง นำเสนอกรอบแนวคิดในการศึกษา ประกอบด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้ง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรงทางการเมือง การลอบสังหารทางการเมือง ปัญหาเจ้าพ่อกับมือปืน แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น รวมถึงงานศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น โดยจำแนกออกเป็นหมวดหมู่ประเภท ตั้งข้อสังเกตภาพรวม พร้อมชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของงานศึกษาเหล่านี้

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย อธิบายถึงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อทำการศึกษาเชิงลึก กลุ่มเป้าหมาย การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อจำกัดของการศึกษา

บทที่ 4 การปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2543-2552) ลำดับวิวัฒนาการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงปี พ.ศ. 2543-2552 โดยพยายามจะเน้นย้ำให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นในการเมืองระดับท้องถิ่น และนำเสนอข้อมูลพื้นฐานสำคัญแต่ละด้าน ๆ โดยสังเขป

บทที่ 5 การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน: บทสำรวจในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543-2552) นำเสนอตัวเลขสถิติที่ได้จากการสำรวจขึ้นต้น เพื่อใช้สะท้อนระดับความรุนแรง ทั้งที่เป็นภาพรวมของภูมิภาค และจำแนกแยกย่อยลงไปเป็นรายท้องถิ่น รายจังหวัด และรายปี

บทที่ 6 บริบทการเมืองจังหวัดแพร่ ศึกษาเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สภาพสังคมวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตระกูลการเมืองสำคัญ ลักษณะนิสัยของประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับความรุนแรงในการเมืองระดับท้องถิ่นของจังหวัดแพร่ถึงปัจจุบัน

บทที่ 7 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

บทที่ 8 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

เนื้อหาของสองบทนี้จะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่ง โดยใช้รูปแบบการนำเสนอใกล้เคียงกัน คือพยายามจะอธิบายโดยเรียงลำดับเวลา และวิเคราะห์ประเด็นสำคัญตามหัวข้อไล่เรียงตั้งแต่ความเป็นมาและข้อมูลพื้นฐานทั่วไป ปรากฏการณ์ความรุนแรง ความขัดแย้ง และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น การกระจายอำนาจกับความรุนแรง การเลือกตั้งกับความรุนแรง ผลกระทบและความเป็นไป

บทที่ 9 บทสรุป อภิปรายข้อค้นพบ บทวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะสำคัญ ความเหมือนและความต่างของสองพื้นที่กรณีศึกษา ปัจจัยเงื่อนไขที่แปรเปลี่ยนจากความขัดแย้งสู่ความรุนแรง ข้อเสนอแนะที่มีรากฐานจากการศึกษา และประเด็นสำคัญสำหรับการวิจัยในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาบทนี้จะนำเสนอไล่เรียงตั้งแต่ภาพใหญ่สู่ภาพเล็ก จากนามธรรมถึงรูปธรรม เริ่มต้นจากแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับความขัดแย้ง ความรุนแรงทางการเมือง เจาะจงประเด็นการลอบสังหารทางการเมืองโดยเฉพาะ แนวความคิดว่าด้วยเจ้าพ่อกับมือปืนในสังคมไทย และตอนท้ายของบทจะเป็นการทบทวนงานศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรอบแนวคิดในการศึกษาตามลำดับ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

2.1.1 ความหมาย

คำว่า “ความขัดแย้ง” (conflict) มาจากรากศัพท์ภาษาละติน หมายถึงการต่อสู้ นอกจากนั้นยังแปลได้อีกหลายแบบ ทั้งการทำสงคราม ความไม่ลงรอยกันหรือการเข้ากันไม่ได้ การขัดซึ่งกันและกันหรือการเป็นปรปักษ์ จึงเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ

อย่างไรก็ตาม ในทางสังคมวิทยาจะมีทฤษฎีสำคัญที่รู้จักแพร่หลายในนาม “ทฤษฎีความขัดแย้ง” ซึ่งมองว่าในระบบสังคมที่มีความไม่เท่าเทียมกัน ความขัดแย้งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทางที่ดีขึ้น รูปธรรมก็เช่นการต่อสู้ทางชนชั้นระหว่างชนชั้นกรรมาชีพกับนายทุนตามทัศนะของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx)

2.1.2 กระบวนการความขัดแย้ง

ความขัดแย้งมีความเป็นกระบวนการ เริ่มตั้งแต่สาเหตุและลงเอยที่ผลลัพธ์ เจกเซนจอห์นดับเบิลยู นิวสตรอม (John W. Newstrom) เห็นว่ากระบวนการความขัดแย้งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน¹¹ ได้แก่

¹¹ John W. N., **Organizational Behavior: Human Behavior at work**, (Boston: McGraw-Hill, 2010), 279-299.

2.1.2.1 สาเหตุของความขัดแย้ง ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในองค์กร ความแตกต่างของค่านิยม การคุกคามสถานภาพ การรับรู้คลาดเคลื่อน ความไม่ไว้วางใจ ความแตกต่างของบุคลิกภาพ และความไม่เคารพนับถือ

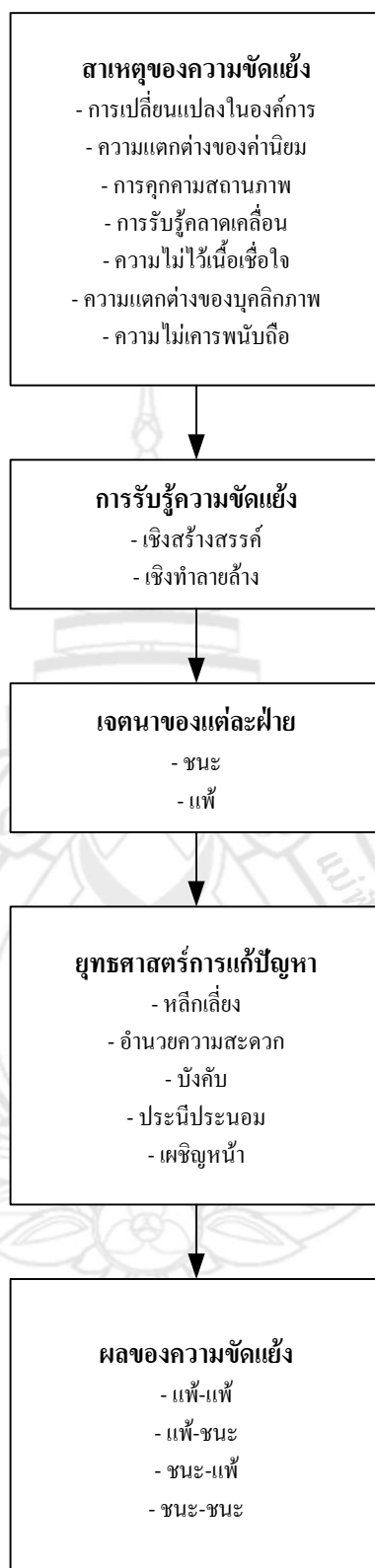
2.1.2.2 การรับรู้ความขัดแย้ง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น การรับรู้ของแต่ละบุคคลต่อความขัดแย้งนั้นจะแตกต่างกัน โดยอาจมองว่าความขัดแย้งนั้นเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ หรือเชิงทำลายล้างก็ได้

2.1.2.3 เจตนาของแต่ละฝ่าย เจตนาต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องย่อมแตกต่างกันไป โดยอาจมีเจตนาหรือความต้องการที่จะเอาชนะหรือยอมแพ้ต่อสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็ได้ ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าจะใช้ยุทธศาสตร์ใดในการแก้ปัญหา

2.1.2.4 ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา ยุทธศาสตร์ที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การสามารถใช้เผชิญความขัดแย้งมีห้ายุทธศาสตร์ คือ หลีกเลียง อำนวยความสะดวก บังคับ ประนีประนอม และเผชิญหน้า

2.1.2.5 ผลของความขัดแย้ง ความขัดแย้งอาจก่อให้เกิดผลแบบแพ้-แพ้ แพ้-ชนะ ชนะ-แพ้ หรือแบบชนะ-ชนะก็ได้¹² ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การใช้ในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งนั้น ๆ

¹² ดูประเด็นนี้เพิ่มเติมได้จาก Oliver, R., Tom, W. & Hugh, M., **Contemporary Conflict Resolution**, (Cambridge: Polity Press, 1999), 15-16.



ภาพที่ 2.1 กระบวนการความขัดแย้ง

2.1.3 สาเหตุ และแนวทางแก้ไขความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเกิดจากหลายสาเหตุและมีคำอธิบายอยู่หลายทฤษฎี เช่น เบอ์นาร์ด เมเยอร์ (Bernard Mayer) เชื่อว่าศูนย์กลางความขัดแย้งทั้งหมดอยู่ที่ “ความต้องการ” โดยแรงผลักดันพื้นฐานมาจากการสื่อสาร อารมณ์ ค่านิยม โครงสร้าง และประวัติศาสตร์ (บรรพต ดันธีรวงศ์, 2553, หน้า 33-35) วันชัย วัฒนศัพท์ (2547, หน้า 11-13) เห็นว่ามีที่มาจากความขัดแย้งด้านข้อมูล ผลประโยชน์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และค่านิยม

การทราบสาเหตุของความขัดแย้งที่ชัดเจนย่อมทำให้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องได้ แต่ควรเข้าใจด้วยว่าบางครั้งสาเหตุของความขัดแย้งก็สลับซับซ้อน และไม่ได้มาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเท่านั้น แต่กลับมาจากหลายสาเหตุผสมผสานกัน ตัวอย่างแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งที่สำคัญ อาทิเช่น การใช้ความรุนแรง ฟ้องร้องทางกฎหมาย ให้อนุญาตตุลาการตัดสินชี้ขาดเจรจาต่อรอง อาศัยบุคคลที่สาม หรือใช้คนกลางเข้ามาไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง¹³ เป็นต้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความรุนแรง

2.2.1 ความหมาย

“ความรุนแรง” (violence) จึงเป็นคำที่สื่อให้เห็นถึงความรู้สึกทางลบ ซึ่งชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2533, หน้า 10) ได้ให้ความเห็นที่ชัดเจนเกี่ยวกับความรุนแรงว่า “เป็นพฤติกรรมที่มุ่งจะก่อให้เกิดอันตรายทางกายภาพต่อผู้อื่น หรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำให้สะดุดหรือทำให้บาดเจ็บ”

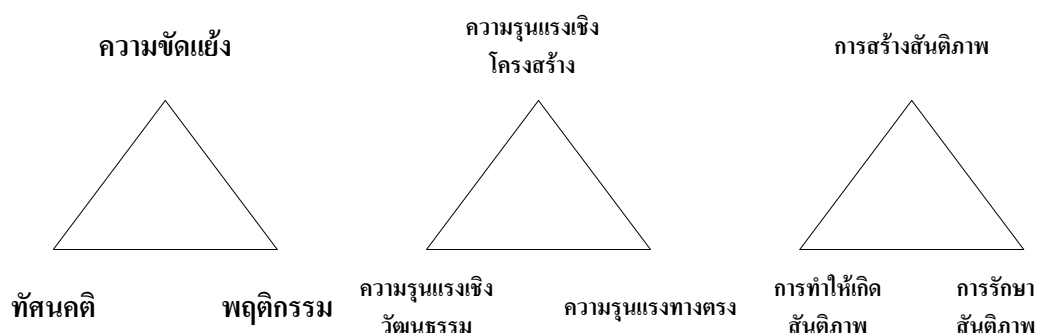
อีกทั้งความหมายและขอบเขตของความรุนแรงก็เป็นที่ถกเถียง และแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและสภาพแวดล้อม ยุคหนึ่งการกระทำบางอย่าง เช่น การลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีมิได้ถูกมองว่าเป็นความรุนแรง แต่ปัจจุบันการกระทำดังกล่าวถูกนับว่าเป็นความรุนแรง จนในหลายประเทศออกกฎหมายห้ามการตีเด็กในห้องเรียน เป็นต้น (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2551, หน้า 19)

2.2.2 แนวคิดของกัลตุงว่าด้วยความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพ

โยฮัน กัลตุง (Johan Galtung) นักวิชาการด้านสันติภาพศึกษาคนสำคัญ นำเสนอแนวคิดที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพ โดยใช้สามเหลี่ยมมาช่วยอธิบาย¹⁴

¹³ สำหรับกรณีสุดท้ายดู Oliver, R., et al., *Contemporary Conflict Resolution*, 18-20.

¹⁴ อ้างถึงใน Ibid., 9-11.



ภาพที่ 2.2 สามเหลี่ยมแห่งความขัดแย้ง ความรุนแรง และสันติภาพของกัลดุง

สามเหลี่ยมที่หนึ่ง ประกอบด้วย (A) ทัศนคติ (B) พฤติกรรม และ (C) ความขัดแย้ง เรียกว่าเป็น “สามเหลี่ยมแห่งความขัดแย้ง” เริ่มต้นจากทัศนคติที่ไม่ตรงกัน กลายเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความไม่ลงรอยกัน กระทั่งในที่สุดก็นำไปสู่ความขัดแย้ง ข้อควรพิจารณาคือ ความขัดแย้งจะไม่เกิดขึ้น ถ้าแต่ละฝ่ายไม่มีอคติต่อกัน ซึ่งมักมาจากความกลัว ความโกรธ ความรู้สึก ความเชื่อ และความต้องการที่ไม่ตรงกัน

สามเหลี่ยมที่สอง คือ สามเหลี่ยมแห่งความรุนแรง แบ่งความรุนแรงออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ความรุนแรงทางตรงหรือระดับบุคคล (direct violence หรือ personal violence) ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (structural violence) และความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม (cultural violence)

กัลดุงเรียกแนวคิดนี้ว่า “แนวคิดชั้นความรุนแรง” (layers of violence)¹⁵ โดยมองว่าเราเข้าใจจริงแล้วความรุนแรงสลับซับซ้อนกว่าที่ปรากฏให้เราเห็น กล่าวคือ ความรุนแรงไม่ใช่ธรรมชาติของมนุษย์ แต่มนุษย์มีศักยภาพที่จะสร้างความรุนแรงได้เสมอเมื่อตกอยู่ภายใต้สถานการณ์บางอย่าง ความรุนแรงทางตรง เช่น การทำร้าย การทำลายชีวิต ทรัพย์สิน เป็นเพียงแง่มุมหนึ่งของความรุนแรงที่เห็นได้เท่านั้น หากแต่ยังซ่อนเร้นไว้ด้วยความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมชนิดแยกกันไม่ออก

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2539, หน้า 91) เปรียบเทียบความรุนแรงทั้งสามระดับดังกล่าวเหมือนกับชั้นดิน นั่นคือ ความรุนแรงทางตรงที่มีตัวบุคคลและเหตุการณ์มองเห็นได้ชัดเจนนั้นเปลี่ยนแปลงได้ง่าย จึงเป็นดินชั้นผิวที่อยู่ตื้นสุด ในขณะที่ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง เป็นเรื่องของโครงสร้างสถาบันที่ค้ำจุนระบบการกดขี่ การเอารัดเอาเปรียบ รวมถึงความไม่เป็นธรรมทั้งหลาย ถือเป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงช้าและยากกว่า แต่ก็ยังพอมีความเปลี่ยนแปลงให้เห็นอยู่บ้าง กล่าวได้ว่าเป็น

¹⁵ Johan, G., *Violence, War, and Their Impact On Visible and Invisible Effects of Violence*, (2004), Retrieved April 4, 2009, from <http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm>

ดินชั้นกลางที่ลึกถัดมา ส่วนความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมนั้น เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ยาก เพราะไม่มีผู้กระทำ และไม่พบความรุนแรงที่ชัดเจน จึงจัดอยู่ในชั้นลึกที่สุดของดิน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องของความคิดความเชื่อที่ค่อนข้างฝังคึดแน่นอยู่ในสำนึกของผู้คนในสังคมโดยทั่วไป และดำรงคงมั่น มีผลให้เปลี่ยนแปลงน้อยมาก จนแทบจะกลายเป็นสิ่งถาวรของแต่ละสังคมไปแล้ว แม้กาลเวลาจะเคลื่อนผ่านมานับนาน แต่อย่างไรก็ตามความรุนแรงสามชั้นข้างต้นกลับมีความเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน กัดตุ้งเรียกลักษณะเช่นนี้ว่าเป็น “สามเหลี่ยมแห่งความรุนแรง” โดยความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมเป็นสาเหตุให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางตรง ขณะเดียวกันเมื่อมีการใช้ความรุนแรงทางตรงก็ยิ่งเป็นการเสริมพลังให้ความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น คือแต่ละด้านก็เป็นทั้งสาเหตุและผลลัพธ์ซึ่งกันและกัน

สามเหลี่ยมที่สาม คือ “สามเหลี่ยมแห่งสันติภาพ” ประกอบด้วยการทำให้เกิดสันติภาพ การสร้างสันติภาพ และการรักษาสันติภาพ กล่าวคือ การทำสันติภาพให้เกิดขึ้นหมายความว่าใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นไม่ให้ผู้คนใช้กำลังโจมตีกันและกัน แม้เกิดความรุนแรงขึ้นแล้วก็ต้องพยายามหาทางทำให้ยุติ และนำกลับไปสู่การแก้ปัญหาอย่างสันติให้ได้ ส่วนการสร้างสันติภาพหมายถึงแผนการระยะยาวที่จะสร้างให้เกิดสังคมที่ปราศจากความรุนแรง ด้วยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างกลไก ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การทหาร ฯลฯ มีหลักการที่จะอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายโดยยึดความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง และสุดท้ายคือการให้ความสำคัญต่อการรักษาสันติภาพอย่างถาวร

2.3 ความรุนแรงทางการเมือง

2.3.1 คำจำกัดความ

ความรุนแรงทางการเมือง (political violence) ตามทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์อย่างเฮโรลด์ นีเยเบิร์ก (Nieburg, 1969, p. 15) หมายถึง “การกระทำที่ก่อให้เกิด การหยุดชะงัก การทำลายล้าง หรือการทำให้ผู้อื่นต้องเจ็บปวดเสียหาย ซึ่งผู้กระทำมีจุดมุ่งหมายทางการเมือง และมีเป้าหมายที่จะทำลายบุคคลในวงการเมือง หรือทำลายสถาบันที่พัวพันกับการเมือง ผลที่เกิดขึ้นจากความรุนแรงก็จะกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองอย่างสำคัญ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของผู้อื่น และทำให้สถานการณ์ที่มีการต่อรองทางการเมืองต้องเปลี่ยนรูปไป ซึ่งจะให้มีผลกระทบต่อ

ระบบสังคมโดยรวม” ขณะที่สุจิต บุญบงการ เห็นว่าเป็น “การกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นในระบบการเมืองในรูปของการสังหารชีวิตกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง”¹⁶

เท็ด เกอร์ (Gurr, 1972) ให้คำจำกัดความว่าเป็น “การที่สมาชิกของสังคมการเมืองใช้กำลังเข้าต่อต้านผู้นำ หรือต่อต้านรัฐบาลของตนอย่างพร้อมเพรียงกัน อาจหมายถึงการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยกันเอง เป็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังหรือการข่มขู่ว่าจะใช้กำลังเป็นสำคัญ ส่วนแคโรไลนา เดลอส รีโอส (Rios, 2004) อธิบายสั้น ๆ ว่าเป็น “การกระทำซึ่งมีแรงจูงใจมาจากความต้องการ... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง”

อนึ่ง ลักษณะสำคัญที่ทำให้ความรุนแรงทางการเมืองแตกต่างจากความรุนแรงชนิดอื่นอยู่ที่มีการมี “เป้าหมายทางการเมือง” ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ตัวผู้นำ โครงสร้างการปกครอง หรือต้องการขัดขวางไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ขึ้นในสังคม เป็นต้น และพึงเข้าใจว่าความรุนแรงทางการเมืองโดยทั่วไปย่อมเกิดได้ทั้งจากน้ำมือของ “ประชาชน” และเป็นการกระทำโดย “รัฐ” กล่าวคือ ข้างฝ่ายประชาชนอาจก่อความรุนแรงขึ้นด้วยหวังให้ระบบการเมืองสนองตอบความต้องการของตน ขณะเดียวกันฟากฝั่งภาครัฐก็เห็นว่าการใช้ความรุนแรงย่อมเป็นไปได้เพื่อควบคุมสังคมให้มั่นคง

2.3.2 ประเภทความรุนแรงทางการเมือง

ความรุนแรงทางการเมืองที่อุบัติขึ้นบนโลกทุกวันนี้มีลักษณะที่หลากหลาย การจัดแบ่งประเภทความรุนแรงก็เช่นกัน สามารถที่จะทำให้แตกต่างกันออกไปได้หลาย ๆ วิธีด้วยกัน ขึ้นอยู่กับ “เกณฑ์” ที่เลือกใช้พิจารณา ตลอดจนทัศนสมมุติฐานที่แตกต่างกัน เช่นเราอาจแบ่งโดยดูที่ชั้นของความรุนแรงในแง่ภูมิศาสตร์ทางการเมือง คือ ความรุนแรงระดับนานาชาติ ชาติ รัฐ สังคม (ในรัฐชาติหนึ่ง ๆ) หรือระดับปัจเจกบุคคล นอกจากนั้นอาจจะจำแนกโดยดูที่ผู้กระทำ อาทิ ความรุนแรงโดยรัฐ ความรุนแรงระหว่างชุมชน และความรุนแรงที่ก่อโดยกลุ่มการเมืองที่ต่อต้านท้าทายอำนาจรัฐ หรือเราอาจจำแนกประเภทความรุนแรงตามระดับของความรุนแรงที่เกิดขึ้น จากความรุนแรงขนาดเล็กไปจนถึงความรุนแรงขนาดใหญ่ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2553, หน้า 38)

ปัจจุบันเกณฑ์ที่นิยมใช้กันแพร่หลาย คือการแยกการก่อความรุนแรงระดับปัจเจกบุคคล (individual violence) เช่น การลอบสังหาร การทรมาน การลักพาตัว ฯลฯ ออกจากการใช้ความรุนแรง

¹⁶ สำหรับประเด็นนี้ สุจิต บุญบงการ และกมล สุขพานิช ชนทปราบ ตั้งข้อสังเกตว่าการลอบสังหารบุคคลเพียงคนเดียวโดยปกติไม่ถือว่าเป็นความรุนแรงทางการเมือง เว้นเสียแต่ว่าการสังหารนั้นจะกระตุ้นให้ฝูงชนใช้ความรุนแรงต่อกันในเวลาต่อมา ดู สุจิต บุญบงการ และกมล สุขพานิช ชนทปราบ, ความรุนแรงทางการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย, ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536), 257-258.

รวมหมู่ (collective violence) เช่น การสังหารหมู่ การก่อจลาจล การกบฏ ฯลฯ เป็นการแบ่งอย่างกว้าง ๆ โดยที่การศึกษาเรื่องนี้จัดอยู่ในประเภทแรก

ขณะที่เกิ้น ดี เพจ (Paige, 2009, pp. 32-33) เห็นว่า การนองเลือดปรากฏได้หลายรูปแบบ แต่ทุกรูปแบบล้วนมีรากฐานอยู่ที่ความพร้อมทำการฆ่าในลักษณะต่าง ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นสงครามระดับสากล สงครามกลางเมือง การปฏิวัติ สงครามแบ่งแยกดินแดน การก่อการร้าย ข้อพิพาทเรื่องดินแดน การรัฐประหารของกองทัพ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การเข่นฆ่าระหว่างคนต่างสีผิว-เผ่าพันธุ์-ศาสนา การลอบสังหาร และการแทรกแซงกิจการของประเทศอื่น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของประจักษ์ ก้องกีรติ หัวข้อ “กำเนิดและพัฒนาการขององค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยความรุนแรงทางการเมือง: บทสำรวจงานวิชาการในโลกตะวันตก”¹⁷ พบข้อสรุปที่เกือบจะเป็นเอกฉันท์แล้วว่าเป็นไปได้ยากที่จะสร้างทฤษฎีทั่วไปทฤษฎีเดียวที่สามารถอธิบายความรุนแรงได้ครอบคลุมทุกประเภท แนวโน้มในปัจจุบันอยู่ที่การมุ่งหาทฤษฎีเฉพาะที่อธิบายความรุนแรงแต่ละประเภทมากกว่าที่จะมุ่งหาทฤษฎีที่มีลักษณะครอบคลุม เพราะความรุนแรงแต่ละประเภท มีสาเหตุ พลวัตร และผลลัพธ์ที่ต่างกัน

ประจักษ์ ก้องกีรติ (2553, หน้า 31-140) ได้จัดประเภทความรุนแรงที่เกิดขึ้นออกเป็น 5 ประเภท ซึ่งทั้งหมดจัดเป็นความรุนแรงแบบรวมหมู่ทั้งสิ้น¹⁸ ได้แก่

(1) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) เช่นการที่รัฐบาลนาซีสังหารหมู่ชาวยิวและชาติพันธุ์อื่น ๆ หลายล้านคนระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง รวมถึงที่เคยเกิดขึ้นในกัมพูชา รวันดา อดีตสหภาพยูโกสลาเวีย อินโดนีเซีย เชื่อว่าสาเหตุเชิงโครงสร้างเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การฆ่ากันขนานใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอคติทางชาติพันธุ์และศาสนาที่ไปลดทอนความเป็นมนุษย์ของเหยื่อลง

(2) สงครามกลางเมือง (Civil war) คือการสู้รบด้วยกำลังอาวุธระหว่างกลุ่มขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตของชาติหนึ่ง ได้กลายเป็นรูปแบบหลักของสงครามและความรุนแรงในโลกหลังสงครามเย็นแทนที่สงครามระหว่างรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีไอร์แลนด์เหนือ ศรีลังกา หลายประเทศในทวีปแอฟริกา หรือที่เกิดกับรัฐโลกที่สามอื่น ๆ เช่น พม่า เป็นต้น

¹⁷ ประจักษ์ ก้องกีรติ, กำเนิดและพัฒนาการขององค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยความรุนแรงทางการเมือง: บทสำรวจงานวิชาการในโลกตะวันตก, ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ), ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2553), 31-140.

¹⁸ ประจักษ์ชี้แจงว่าการศึกษาเรื่องนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงอีกหลายหัวข้อใหญ่ เช่นเรื่องเกี่ยวกับเพศสภาพ (gender) และเรื่องเกี่ยวกับการก่อการร้าย (terrorism) ที่ปัจจุบันมีปริมาณงานวิจัยมหาศาล รวมถึงการรัฐประหาร (coup) การปฏิวัติ (revolution) ตลอดจนประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้

ทางวิชาการถือว่า สงครามแบ่งแยกดินแดน (separatist violence) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของสงครามกลางเมือง ลักษณะสำคัญคือ กลุ่มที่สู้รบกับรัฐบาลมิได้มีเป้าหมายในการยึดอำนาจรัฐเพื่อเปลี่ยนระบอบการเมืองและเศรษฐกิจ หากมีเป้าหมายหลักในเชิงดินแดนคือต้องการแยกตนเองไปตั้งรัฐชาติใหม่ หรือเรียกการตั้งเป็นเขตปกครองตนเองภายใต้พื้นที่รัฐชาติเดิม

(3) การจลาจล (Riot) จัดเป็นความรุนแรงขนาดเล็กที่เกิดขึ้นอย่างเป็นไปเอง นับพลันทันที ไร้แบบแผน และตัวผู้กระทำการชัดเจน แต่ผลการศึกษาระยะหลังกลับชี้ให้เห็นในทางตรงข้ามว่าการจลาจลนั้นมีแบบแผน เป้าหมาย และตรรกะเบื้องหลังอยู่ด้วย

(4) ความรุนแรงโดยกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ได้แก่ ความรุนแรงโดยสามัญชนที่ใช้ความรุนแรงแทนผู้ถือกฎหมายเสียเอง (vigilante) กองกำลังกึ่งทหาร (paramilitary groups) กองกำลังประชาชนติดอาวุธ (militia) และหน่วยล่าสังหาร (dead squad) เป็นอาทิ

ความรุนแรงจำพวกนี้ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคมในระดับและขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม เป็นผลจากการใช้ประเด็นทางชาติพันธุ์และศาสนาเข้ามาให้ความชอบธรรมต่อการใช้ความรุนแรงของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น กรณีฟิลิปปินส์ รัฐบาลส่งเสริมให้ชาวคริสเตียนจัดตั้งขบวนการขึ้นเพื่อสู้กับขบวนการคอมมิวนิสต์ หรือจัดตั้งขบวนการคริสเตียนติดอาวุธเพื่อช่วยรัฐสู้กับขบวนการแบ่งแยกดินแดนของชาวมุสลิมในมินดาเนา กรณีอินโดนีเซีย รัฐบาลสร้างภาพว่าขบวนการคอมมิวนิสต์เป็นมารศาสนา และกระตุ้นกลุ่มเยาวชนมุสลิมและคริสเตียนให้ร่วมมือกับกองทัพในการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียในเหตุการณ์สังหารหมู่เมื่อปี ค.ศ. 1965-1966 ส่งผลให้มีคนเสียชีวิตราวห้าแสนคนภายในเวลาเพียงสี่เดือน รวมถึงปัญหาความขัดแย้งรุนแรงเกี่ยวกับการแบ่งแยกดินแดนในอาเจะห์ เป็นต้น

(5) ความรุนแรงโดยรัฐ (State violence) หมายความว่า การที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความรุนแรงนอกขอบเขตของกฎหมายต่อพลเมืองของตนเอง โดยมีเป้าหมายเพื่อข่มขู่ กำจัด และควบคุมทางการเมือง เช่น การทรมาน การทำให้บุคคลหายสาบสูญไปโดยไร้ร่องรอย (forced disappearance) หรือการอุ้มหาย การปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงโดยใช้กำลังทหาร ฯลฯ เป็นเทคนิคในการสร้างความสะพรึงกลัวต่อสังคมอย่างเป็นระบบ เพื่อรักษาอำนาจของฝ่ายกุมอำนาจไว้ให้คงอยู่ตราบนานเท่านาน

งานชิ้นหนึ่งของรูโดลฟ์ รัมเมล (Rudolph Rummel) พยายามชี้ให้เห็นว่ารัฐเป็นนักฆ่าคนสำคัญที่สุดของศตวรรษที่ 20 ข้อเสนอหลักของเขาคือ มีความสัมพันธ์กันระหว่างระดับของความรุนแรงกับการกระชุกตัวของอำนาจ หรือชนิดของระบอบการเมือง คือยิ่งรัฐเป็นเผด็จการมากเท่าไร ความรุนแรงโดยรัฐก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว เพราะในรัฐเผด็จการนั้นขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ทำให้กลุ่มผู้ปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ (Rummel,

1994) ภายใต้การเมืองแบบนี้ ประชาชนถูกทำให้ตกอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวตลอดเวลา มายาคติเรื่องความไร้ระเบียบและการแตกสลายของสังคมกลายเป็นเหตุผลรองรับการใช้ความรุนแรงของรัฐโดยสรุป จุดประสงค์ของความรุนแรงกลุ่มนี้ก็คือ การสร้างวัฒนธรรมความสยดสยองเพื่อให้พลเมืองสยบยอมต่ออำนาจรัฐอย่างไม่มีข้อแม้ (Imbush, 2003, pp. 13-39)

ทว่าปัจจุบันมีงานวิจัยหลายชิ้นที่วิพากษ์คำอธิบายดังกล่าวว่าในความเป็นจริงความรุนแรงของรัฐเกิดขึ้นมากที่สุด “ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง” (politics in transition) ไม่ว่าจะเปลี่ยนจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นเผด็จการ หรือในทางตรงข้าม (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2553, หน้า 92)

2.3.3 ความรุนแรงทางการเมืองในสังคมไทย

ถึงแม้ในสังคมไทยจะยังไม่เคยผ่านประสบการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจนถึงขั้นลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองหรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ขนาดใหญ่ ดังที่เคยเกิดกับประเทศเพื่อนบ้านสำหรับประจักษ์ ก้องกีรติ (2553, หน้า 34) สังคมไทยมิได้เป็นข้อยกเว้นหรือพิเศษกว่าสังคมอื่น ความรุนแรงเกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วนในสังคมการเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ข้อเท็จจริงง่าย ๆ คือคนไทยที่เกิดหลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ย่อมใช้ชีวิตผ่านปรากฏการณ์ความรุนแรงทางการเมืองใน 14 รูปแบบดังต่อไปนี้

2.3.3.1 การสู้รบกลางเมืองในเหตุการณ์กบฏบวรเดชในปี พ.ศ. 2476 และการลอบสังหารทางการเมืองระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกันในช่วง พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2500

2.3.3.2 ความรุนแรงโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อนักการเมืองฝ่ายค้านและปัญญาชน ตั้งแต่หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ถึงยุคจอมพลถนอม กิตติขจร

2.3.3.3 สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นับจากช่วงต้นทศวรรษ 2500 ถึงกลางทศวรรษ 2520

2.3.3.4 การปราบปรามผู้ชุมนุมโดยรัฐในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

2.3.3.5 ความรุนแรงโดยขบวนการฝ่ายขวาที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่กระทำต่อผู้นำนักศึกษา กรรมกร และชาวนาในระหว่างปี พ.ศ. 2516-พ.ศ. 2519 เช่น กลุ่มกระทิงแดง ลูกเสือชาวบ้าน นวพล

2.3.3.6 ความรุนแรงต่อกลุ่มชาวเวียดนามอพยพที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในภาคอีสานชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ และแรงงานอพยพ

2.3.3.7 การสังหารหมู่นักศึกษาและประชาชนในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

2.3.3.8 ความรุนแรงที่โยงกับการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการสังหารผู้สมัคร หัวคะแนน และเครือข่ายของหัวคะแนนที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดตั้งแต่ทศวรรษ 2520

2.3.3.9 การปราบปรามผู้ชุมนุมโดยกองทัพในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535

2.3.3.10 การลอบสังหารผู้นำเอ็นจีโอและนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีปิ่นอาชีวะที่ได้รับการจ้างวานจากผู้มีอิทธิพล

2.3.3.11 สงครามปราบปรามยาเสพติดและวิสามัญฆาตกรรมภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

2.3.3.12 ความรุนแรงในภาคใต้ที่เกิดขึ้นเป็นระยะอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีต แต่ปะทุรุนแรงขึ้นในระดับที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนับจากปี พ.ศ. 2547

2.3.3.13 ความรุนแรงที่เกิดจากการปราบปรามการชุมนุมทางการเมืองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และความรุนแรงที่เกิดจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ หลากหลายสี นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา

2.3.3.14 ความรุนแรงทางการเมืองในรูปแบบการรัฐประหารโดยกองทัพ ซึ่งเกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย รวมถึงครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงทางการเมืองอันเป็นหัวข้อของการศึกษานี้ นับเป็นการก่อความรุนแรง “ระดับปัจเจกบุคคล” ในการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่น ทว่าที่ผ่านมาแวดวงวิชาการด้านสังคมศาสตร์ของไทยไม่เคยสนใจทำการศึกษาอย่างจริงจังมาก่อน

2.4 การลอบสังหารทางการเมือง

2.4.1 ความหมาย

“การลอบสังหาร” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Assassination แต่ยังมีอีกคำที่มักจะถูกใช้ปะปนกันคือคำว่า Murder หรือที่เรียกว่า “การฆาตกรรม” รวมถึงคำว่า Homicide ซึ่งกินความกว้างมาก ถ้าทั้งสองคำหลังครอบคลุมการฆ่าผู้อื่นถึงแก่ความตายทั้งหมด คำแรกคงจำกัดเฉพาะแต่เพียงการฆ่าบุคคลสาธารณะ (public figure) เป็นแก่นแกน พิจารณาตามนิยามที่ปรากฏในเว็บไซต์พจนานุกรมออนไลน์หลายแหล่ง¹⁹ ขณะที่คำในภาษาไทยกลับชี้ชวนให้หมายถึงการแอบฆ่าโดยไม่ให้ใครรู้ ทั้งที่ก็แตกต่างจากความหมายในภาษาอังกฤษค่อนข้างชัดเจน

¹⁹ ไม่ว่าจะเป็นทั้ง The American Heritage Dictionary, WebDictionary, Collin Dictionary เป็นต้น

2.4.2 ความเป็นมา

ประวัติศาสตร์การเมืองโลก ยุคก่อน ค.ศ. 1900 ตั้งแต่ศตวรรษที่ 1-17 รากฐานของการก่อการโดยมากมักจะมาจากความมั่งคั่งใหญ่โตสูง ต้องการช่วงชิงราชบัลลังก์ หรือแสวงหาอำนาจเป็นสำคัญ ส่วนใหญ่ก็เกิดจากการกระทำหรือภายใต้การสั่งการของคนใกล้ชิดตัวเป้าหมาย นับเป็นเหตุผลทางการเมืองชัดเจน คงจะมีบ้างเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เชื่อได้ว่าเกี่ยวกับเหตุผลด้านศาสนา พอถึงศตวรรษที่ 18-19 เหตุผลเบื้องหลังเริ่มหลายหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านเชื้อชาติอุดมการณ์ทางการเมือง (เช่น ประชาธิปไตย คอมมิวนิสต์ อนาธิปไตย เป็นต้น) หรือความเสมอภาค ขณะที่แรงจูงใจดั้งเดิมก็ยังคงมีให้เห็นอยู่เป็นระยะ โดยป็นถือเป็นอาวุธสังหารทรงประสิทธิภาพที่สุด ยุคต่อมา ระหว่าง ค.ศ. 1900 ถึง ค.ศ. 2000 ในภาพรวม การลอบสังหารระยะนี้มักเกิดจากการกระทำโดยรัฐเพื่อที่จะกำจัดฝ่ายตรงข้ามเป็นหลัก ขณะเดียวกันผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขแห่งรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลก็ได้ตกเป็นเป้าหมายสำคัญแทนที่ผู้นำแบบจารีตเชกเช่นอดีต และวิธีการที่เลือกใช้ก็จัดว่าหนักหน่วงยิ่งขึ้น ทั้งพลซุ่มยิง หรือวางระเบิด ยุคหลัง ค.ศ. 2000 ถึงปัจจุบัน มักมีความเชื่อมโยงกับขบวนการก่อการร้าย โดยใช้แรงจูงใจเกี่ยวกับการแยกตัวของชนกลุ่มน้อย เพื่อให้ได้โอกาสที่จะปกครองตนเองมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ภายใต้ปฏิบัติการที่สลับซับซ้อน และโหดร้ายทารุณ²⁰

2.4.3 สาเหตุของการลอบสังหาร

จากการศึกษาของพอล เอลเลียต (Elliott, 1999, p. 8) พบเหตุผลในการลอบสังหารเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ (1) เหตุือครอบครองอำนาจหรือสัญลักษณ์บางอย่างอยู่ (2) ผู้ฆ่าคาดหวังว่าการตายของเหยื่อจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงไม่มากนักน้อย อีกทั้งเขายังเห็นว่าการลอบสังหารไม่ได้มาจากความแค้นอย่างบ้าคลั่ง หรือสัญชาตญาณดิบ หากแต่เกิดจากความเป็นเหตุเป็นผล

ขณะที่เจ โบว์เซอร์ เบลล์ (Bell, 2005, p. 23) มองว่าการลอบสังหารมีเป้าหมาย เพื่อ (1) สนองตอบความเพื่อฝันของตนเอง (2) ผลประโยชน์ และ (3) จุดประกายให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เป็นหลัก

หนังสือเรื่อง “ลอบสังหารผู้นำ” โดยบรรพต กำเนิดศิริ (2549, หน้า 5) สรุปสาเหตุการลอบสังหารผู้นำไว้ตามสถิติดังนี้คือ (1) สังหารเพื่อแย่งชิงอำนาจ (2) สังหารด้วยประเด็นทางการเมือง (3) ความขัดแย้งทางความคิด (4) โกรธแค้นส่วนตัว และ (5) สติวิปลาส

²⁰ ธีรกร วิทิตานนท์, การลอบสังหารในประวัติศาสตร์การเมืองโลก, วิชา, 4, 7(16 ธันวาคม 2553-31 มกราคม 2554), 30-38.

อนึ่ง จากการประมวลอย่างกว้าง ๆ ของผู้วิจัย เชื่อว่าสาเหตุหลักของการฆ่าหนีไม่พ้นจากประการแรก เพื่อแย่งชิงให้ได้มาซึ่ง “อำนาจ” ความตายของฝ่ายกุมอำนาจเดิม ย่อมเท่ากับการยุติหรือลดทอนกำลังของฝ่ายนั้นลง เปิดทางให้ฝ่ายใหม่ได้ก้าวขึ้นไปมีอำนาจบ้าง ในอดีตในยุคที่อำนาจยังอยู่ที่ปลายกระบอกรบปืน หากผู้ใดสามารถปลิดชีพฝ่ายตรงข้ามเป็นผลสำเร็จ ผู้นั้นย่อมชอบที่จะสถาปนาตัวเองขึ้นแทน เป็นการฆ่าเพื่อจะแทนที่ แต่ปัจจุบันซึ่งอำนาจได้ย้ายไปอยู่ที่ผลการเลือกตั้ง ความตายของกลุ่มแข่งทางการเมืองอาจเพียงเร่งให้มีการเลือกตั้งเร็วขึ้น ซึ่งก็ไม่น่าจะสมอไปว่าจะเกิดการเปลี่ยนหัวอำนาจการเมืองตามมา ขณะที่การสังหารอีกมากมายกลับเป็นไปเพื่อจะสกัดดาวรุ่ง หรือฆ่าเพื่อไม่ให้ใครมาแทนที่

ประการต่อมา เพื่อแสวงหา “ผลประโยชน์” ในความหมายที่กินความกว้างขวาง ไล่ตั้งแต่ผลประโยชน์แห่งชาติ ผลประโยชน์สาธารณะ เช่น กฎหมาย นโยบาย จนลงมาถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม กระทั่งผลประโยชน์ส่วนตัวที่มาในรูปของทรัพย์สินเงินทอง

และประการที่สุุดท้าย การลอบสังหารหาใช่มีเหตุผลเพียงเพื่อจะล้มล้างผู้มีอำนาจเท่านั้น หากแต่แฝงไว้ด้วยเหตุผลในด้านอื่น ๆ เช่น ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ฆ่าเพราะความบ้า หรือเนื่องจากอหังการจะดัง

2.4.4 ผลกระทบของการลอบสังหาร

การลอบสังหารในแต่ละครั้ง ทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องความเป็นไปทางการเมืองไม่มากนักน้อยทั้งสิ้น และหาใช่มีผลต่อการเมืองภายในรัฐเท่านั้น หากแต่มีผลต่อบริบทการเมืองระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน บางครั้งกลับกลายเป็นความเสียหายต่อมวลมนุษยชาติอย่างร้ายแรง เช่น การสังหารฟรานซ์ เฟร์ดินานด์ (Franz Ferdinand) รัชทายาทแห่งราชบัลลังก์ออสเตรีย-ฮังการี ได้กระตุ้นให้เกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งตามมา หรือการสังหารนายพลออง ซาน (Aung San) ผู้นำการเรียกร้องเอกราชของพม่า ก็นำไปสู่สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ดำเนินมาอย่างยืดเยื้อยาวนาน

โดยสรุป ความตายของผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะในฝ่ายบริหารย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใหญ่ใน 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) ตัวผู้นำ กับ (2) นโยบายของรัฐ ส่วนความเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่กว่า หรือหมายถึงการโค่นล้มลงทั้งระบบ เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครอง อุดมการณ์ทางการเมือง วัฒนธรรม วิถีชีวิต ระบบเศรษฐกิจ ความเชื่อทางศาสนา และลักษณะสังคมโดยรวม หรือที่เรียกรวม ๆ ว่าการ “ปฏิวัติ” นั้น เป็นการยากยิ่งที่จะอุปถัมภ์ขึ้นได้ อันเนื่องมาจากการจากไปของผู้นำแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ปรากฏการณ์จริงมากมายชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งกับการลอบสังหารมีความสัมพันธ์กันแนบแน่น การลอบสังหารบ่อยครั้งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างที่มีการเลือกตั้ง

ตรงกับแนวคิดของเดวิด ซี แรพโพพอร์ท (David C. Rapoport) และลีโอนาร์ด ไวน์เบิร์ก (Leonard Weinberg) ที่เห็นว่าการลอบสังหารเป็นทั้ง “เหตุ” และ “ผล” หากความตายเกิดขึ้นย่อมหมายถึงการเลือกตั้งใหม่ ขณะเดียวกัน ความตายนั้นอาจจะตามมาหลังจากที่มีการเลือกตั้งไปแล้วก็ได้ (Rapoport & Weinberg, 2001, pp. 17-20) แน่นอนที่สุด หลายครั้งการเลือกตั้งกลับกลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงขึ้นมาเสียเอง ทั้งในรูปของการลอบสังหารบุคคลไปจนถึงความรุนแรงแบบรวมหมู่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นช่วง “ก่อน” หรือ “หลัง” เลือกตั้งก็ตาม

2.4.5 การลอบสังหารในการเมืองไทย

การ “ฆ่า” บุคคลด้วยหวังผลทางการเมือง ซึ่งจัดเป็นความรุนแรงในภาพเล็กที่สุดนั้น ปรากฏปกติในประวัติศาสตร์ไทยเสมอมา และทำให้เกิดจากการกระทำของศัตรูฝ่ายตรงข้าม แต่กลับมีทั้งที่ฆ่าเนื่อง นื่องฆ่าที่ ลูกฆ่าพ่อ อาฆ่าหลาน หลานฆ่าอา กระทั่งแม่ฆ่าลูก เพื่อแก่งแย่งชิงความเป็นใหญ่ในแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยอยุธยา²¹

สำหรับประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ ภายหลัง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ไม่เคยปรากฏว่ามี “นายกรัฐมนตรี” ผู้นำสูงสุดในฝ่ายบริหารของประเทศแม้แต่คนเดียวที่ต้องถึงแก่อสัญกรรมเนื่องจากถูกลอบสังหาร คงมีแต่เพียงความพยายามที่ล้มเหลวหลาย ๆ ครั้งเกิดขึ้นกับนายกรัฐมนตรีบางท่านเท่านั้น เช่น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น²²

กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาให้กว้างขวางและย้อนหลังไปมากยิ่งขึ้น กลับพบเห็นอย่างมากมาย ไม่เคยว่างเว้น โดยเฉพาะในสมัยเผด็จการทหาร ดังที่เกิดช่วงต้นทศวรรษ 2490 กรณีลือคดีรัฐมนตรีคือ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล และนายทองเปลว ชลภูมิ ถูก “ยิงทิ้ง” พร้อมกัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ว่ากันว่าการใช้มาตรการรุนแรงในการกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่ไม่ลงรอยกับฝ่ายผู้มีอำนาจเช่นนี้ เป็นผลให้นักการเมืองแถวหน้ายุคนั้นถึงกว่า 20 คน (นอกเหนือจากที่ได้เอยนามมาแล้ว) ต้องจบชีวิตลง ไม่ว่าจะเป็นนายเตียง ศิริขันธ์, นายทวี ตะเวทิกุล, นายบรรจงศักดิ์ชีพเป็นสุข, นายโผน อินทรทัต, นายหะยี สूरง และคนอื่น ๆ อีกจำนวนมาก (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิสนันต์, 2544, หน้า 5-14) หรือในห้วงปลายทศวรรษ 2510 ระหว่างปี พ.ศ. 2516

²¹ จิตรสิงห์ ปิยะชาติ, *กบฏกรุงศรีอยุธยา*, (กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป, 2551).

²² ย้อนรอยคดีลอบสังหาร ใครจะเป็นรายถัดไป?, *มติชน* (9 เมษายน 2552), 11; พลิกตำนาน “ลอบสังหาร” บุคคลสำคัญจาก “เปรม” ถึง “ทักษิณ” ในสถานการณ์ระอุ “เรื่องจริง” หรือ “ปาที”, *มติชนออนไลน์* (9 เมษายน 2552), สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2553, จาก http://203.151.20.17/news_detail.php?newsid=1239200860

ถึง พ.ศ. 2519 ก็ปรากฏการสังหารผู้นำกรรมกร ผู้นำชาวนา ผู้นำนักศึกษาหลายสิบคน²³ เขี่ยรายสำคัญคือนายบุญสนอง บุญโยทยาน เลขาธิการพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ซึ่งคดีส่วนใหญ่ไม่สามารถจับกุมคนร้ายได้

ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวอย่างความรุนแรงทางการเมืองที่ชัดเจนมากในสังคมไทย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทการเมืองภายในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งค่อย ๆ คลี่คลายบรรเทาเบาบางลงตามบรรยากาศบ้านเมืองที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไป แต่เชื่อว่าจะไม่มีเอาเสียเลย ดูได้จากกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาหลายต่อหลายคน ตลอดจนวงศวานเครือ รวมถึงหัวคะแนนของบุคคลเหล่านี้ ต้องมาจบชีวิตจากการถูกลอบสังหารนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยมี 2 ระดับได้แก่ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่มุมมองที่ผ่านมามักเสนอให้พิจารณาระบอบประชาธิปไตยเป็นภาพรวม โดยถือเอาประชาธิปไตยระดับชาติเป็นจุดหลักของการศึกษา ให้น้ำหนักน้อยต่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (local democracy) และการเมืองท้องถิ่น (local politics) มาตลอด (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550ก, หน้า 19) หวังอย่างยิ่งว่างานวิจัยเรื่องนี้ น่าจะมีส่วนช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นได้บ้าง อย่างน้อยในฐานะจุดเริ่มต้นแรก ๆ ของการก้าวเดินเข้าไปในโลก “การเมืองท้องถิ่นไทย” ที่ใครต่อใครก็ต่างปักใจเชื่อว่า “อันตราย” ยิ่งนัก

2.5 ว่าด้วย “เจ้าพ่อ” “มือปืน” กับ “ความรุนแรง”

ในบรรดาผลงานทางวิชาการอันน้อยนิดเกี่ยวกับประเด็นนี้ บทความของเบน แอนเดอร์สัน (Anderson, 1990, pp. 33-48) ชื่อ “Murder and Progress in Modern Siam” มักถูกหยิบยกมาพูดถึงอยู่เสมอ บทความนี้พรรณนาถึงความเป็นมา-เป็นไปของรูปแบบ-ลักษณะการฆาตกรรมในบริบทการเมืองไทยสมัยใหม่แต่ละยุคสมัย สรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ช่วงปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) คนที่อยู่นอกวงของสฤษดิ์ตกเป็นเหยื่อทางการเมืองมากขึ้น และชัดเจนมากขึ้นว่าคนฆ่าก็คือรัฐนั่นเอง ความมั่นคงของรัฐเป็นข้ออ้างในการใช้อำนาจ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบอบ คำกล่าวที่ว่า “ถีบลงเขา เผาถังแดง” ใช้สะท้อนภาพปรากฏการณ์แห่งยุคสมัยได้เป็นอย่างดี

²³ ศึกษารายละเอียดการลอบยิงและทำร้ายในกรณีต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้จาก ใจ อึ้งภากรณ์, สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), *อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง*, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, 2544), 32-34.

2. ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงใหญ่อย่างน้อย 2 ประการคือ (1) เริ่มเกิดอาชีพมือปืนขึ้นในสังคม เป็นผลจากการที่อเมริกาเข้ามาทำสงครามในอินโดจีน กล่าวคือ ทหารและตำรวจไทยที่เข้าร่วมสงครามได้รับการฝึกฝนทักษะในการรบ และมีทักษะแบบทหาร เมื่อสงครามคลาไคลลง คนเหล่านี้บางส่วนได้ใช้ทักษะและความสามารถที่มีอยู่กลับมาเป็นมือปืนรับจ้าง (2) พ่อค้าคนไทยเชื้อสายจีนที่ใกล้ชิดกับเครือข่ายอำมาตย์มีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

3. การขยายตัวของประชาธิปไตยระบอบรัฐสภาเอื้อให้พ่อค้านายทุนเข้าไปมีอำนาจในสภาได้โดยตรง หรือที่หลายคนนิยมเรียก “เจ้าพ่อ” บ้าง “ผู้มีอิทธิพล” บ้าง เจตนาเพื่อเพิ่มอำนาจตนเอง และลดอำนาจคู่แข่ง ขณะเดียวกันชนชั้นกลางก็เริ่มสนใจเข้าสู่เวทีการเมืองมากขึ้นด้วย

4. ช่วงปี ค.ศ. 1974-1976 (พ.ศ. 2517-2519) เรียกได้ว่าเป็นยุคสมัยแห่งการฆ่าอย่างแท้จริงเหยื่อความรุนแรงมีทั้งที่เป็นชนชั้นกลาง นักศึกษา นักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้าย นักหนังสือพิมพ์ ขาวนา กรรมกร ฯลฯ ซึ่งการฆ่ายุคนี้มีอยู่ 2 ระดับ แยกเป็น “การฆ่าระดับท้องถิ่น” กระทำต่อบุคคลที่อาจคุกคามต่ออำนาจหรือผลประโยชน์ของบุคคลสำคัญในระดับจังหวัด การฆ่าส่วนใหญ่มาจากประเด็นธุรกิจส่วนตัว โดยอาศัยมือปืนรับจ้าง เช่นกรณีความขัดแย้งระหว่าง “เลี้ยวหวด” กับ “ก้านันเป๊าะ”²⁴ และ “การฆ่าระดับชาติ” ที่เป็นการกระทำโดยรัฐต่อผู้ที่มีแนวคิดต่อต้านรัฐ เพื่อจะฟื้นคืนอำนาจนำสังคมย้อนกลับไปสู่สภาพก่อนหน้าปี พ.ศ. 2516

5. การฆ่านักการเมืองถือเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากคนที่มีฐานะร่ำรวยต้องการที่จะเข้าสู่แวดวงการเมืองมากขึ้น ซึ่งคนพวกนี้ก็จะพร้อมที่จะทำลายฝ่ายตรงข้ามเพื่อกรุยทางสู่ตำแหน่ง และแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งที่ได้มา การฆ่านักการเมืองระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักทำโดยมืออาชีพ และมีจ้างวานเป็นระบบ

²⁴ นายพิพัฒน์ รัตนวิจิตร หรือเลี้ยวหวด นักธุรกิจคนดังแห่งอำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี คู่รักของนายสมชาย คุณปลื้ม หรือก้านันเป๊าะ ถูกคนร้ายยิงถล่มด้วยอาวุธสงครามเสียชีวิตพร้อมตำรวจติดตาม และคนขับรถ เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2532 ปมขัดแย้งมีหลายประเด็น ทั้งเรื่องส่วนตัว การกว้านซื้อที่ดินในอำเภอสรีราชาเพื่อทำโครงการขนาดใหญ่ รวมถึงความขัดแย้งกับนายตำรวจในจังหวัด หลังการตายของเลี้ยวหวดไม่นาน ก้านันเป๊าะให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า “ที่ชลบุรี คนเลวต้องตาย” ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามจับกุมผู้ต้องหาได้ และมีการขัดท่อนายปรีชา สดาวร หรือแดง สิงห์ป่าชุมเป็นคนลงมือ แต่เนื่องจากหลักฐานไม่เพียงพอ ตำรวจจึงกันตัวนายปรีชาไว้เป็นพยาน ทว่าในปีต่อมา นายปรีชา ก็ได้ถูกกราดยิงจนต้องมาเสียชีวิตไปอีกคน เมื่อขาดพยานหลักฐานในที่สุดศาลจึงพิพากษายกฟ้องจำเลยทั้งหมด, Benedict Anderson, *Murder and Progress in Modern Siam*, *New Left Review*, 181, 1(May-June 1990), 47-48; จาก “เลี้ยวหวดบ้านบึง” ถึงเศรษฐินี “สุนัทธิ” จดจบพี่ชาย-น้องสาว, *ข่าวสด* (2 ธันวาคม 2552), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJNVEF5TV RJMU1nP0T0=

ประเด็นหลักที่เขาต้องการจะเสนออีกคือ การฆ่าไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับคนรวย นักการเมือง หรือนายทุน หากแต่ในความเป็นจริงไม่ว่าคนจน นักศึกษา ชาวนา หรือแรงงานก็เคยถูกฆ่ามาด้วยกัน ทั้งนี้ อย่างแรกเป็นความรุนแรงระหว่างเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลด้วยกันเอง เนื่องจากขัดแย้งผลประโยชน์ทางธุรกิจ ส่วนอย่างหลังคือความรุนแรงโดยรัฐ เพราะคงไม่มีใครใช้เงินจำนวนมากเพื่อจ้างมือปืนให้ไปฆ่าคนจนเป็นแน่

นอกจากบทความชิ้นนี้ที่พูดถึงการ “ฆาตกรรม” ในสังคมไทยแบบตรงไปตรงมาที่สุดแล้ว ยังมีงานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งที่ถึงแม้ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการ “ฆ่า” โดยตรง แต่ก็พยายามให้ความสนใจด้านเลวร้ายที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอันเนื่องมาจาก “ปัญหาเจ้าพ่อ” ทั้งการคอร์รัปชัน การฆาตกรรม และการใช้ความรุนแรง เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyarangsarn, 1996) สมบัติ จันทรวงศ์ (Sombat Chantornvong, 2000) เจมส์ โอคีย์ (Ockey, 2000) จอห์น ที ไชเดล (Sidel, 1996; 2004) โยชิฟูมิ ทามาตะ (2545) สนธิ ลิ้มทองกุล (2548) เป็นต้น

ผู้เขียนกลุ่มนี้ค่อนข้างเห็นว่าความรุนแรงเป็นผลมาจากการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบที่มีการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนั่นเองที่ทำให้ความรุนแรงขยายวงกว้างมากขึ้น เนื่องจากนักการเมืองต่างจังหวัดไม่น้อยต้องพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ การซื้อเสียง และอาศัยความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และรักษาอำนาจเอาไว้

2.5.1 เจ้าพ่อ

“เจ้าพ่อ” คือผู้ที่มีลักษณะเป็นทั้ง “นักเลง” เป็นที่พึ่งพิงของพวกพ้องเพื่อนฝูง เข้มแข็งต่อศัตรู นิยมใช้ความรุนแรงเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และ “ผู้มีอิทธิพล” ใช้อำนาจที่มีลักษณะไม่เป็นการดูแคละหมิ่นดูหมาย ระบบการเมืองสร้างเจ้าพ่อขึ้นมา ความไร้ความสามารถของรัฐในการดูแลชุมชน และควบคุมเหนือหมู่บ้าน ทำให้คนพวกนี้กลายเป็นผู้นำท้องถิ่น หัวคะแนน หรือนักการเมือง เพราะสามารถให้ความช่วยเหลือชาวบ้านในด้านต่าง ๆ แทนรัฐ หรือทำหน้าที่เชื่อมประสานกับรัฐ เจ้าพ่อจึงเป็นผู้ที่สามารถสร้างทั้งความกลัวและความเคารพได้ในขณะเดียวกัน (Sombat Chantornvong, 2000, p. 54)

ในสายตาคนทั่วไป “เจ้าพ่อ” หมายถึงผู้ที่อยู่เหนือกฎหมาย และแตกต่างจาก “นักเลง” ตรงที่มีบทบาทและสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองสูงกว่า ลักษณะร่วมของเจ้าพ่อ เช่น มีเชื้อ

สายจีน ทำธุรกิจทั้งถูกกฎหมาย²⁵ และผิดกฎหมาย²⁶ จนร่ำรวย มีชื่อเสียงในท้องถิ่น ชอบทำบุญ การกุศล มีสายสัมพันธ์อันดีกับนายทหาร นักการเมือง และข้าราชการที่คอยให้ความดูแลช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ มีบทบาทสนับสนุนนักการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง อาศัยนักเลงเป็นบริวาร และอาจใช้มือปืนมาฆ่าคนให้ เป็นต้น²⁷

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิด “เจ้าพ่อ” มาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เป็นผลพวงของการพัฒนาในสองด้านหลัก คือ การพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยกับการพัฒนาระบบทุนนิยม การเลือกตั้งที่มีอย่างต่อเนื่อง เศรษฐกิจต่างจังหวัดที่เติบโตขึ้น ทั้งสองปัจจัยเปิดทางให้เจ้าพ่อได้เข้ามามีอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจของท้องถิ่น (Sidel, 1996, p. 58)

สุริยัน ศักดิ์ไรสง ผู้ซึ่งมีผลงานเขียนในรูปแบบนวนิยายแนวอาชญากรรมหลายสิบเล่ม เช่น เส้นทางมาเฟีย (2532) มือปืน (2541) เจ้าพ่อ (2543) อธิบายว่า “ผู้มีอิทธิพล” กับ “เจ้าพ่อ” สองคำนี้มีนัยแห่งการสื่อทั้งบวก-ลบ ดึงมา-ชั่วร้าย ด้านหนึ่งเป็นผู้ซึ่งมากคุณงามความดี ทั้งซื่อสัตย์ ยุติธรรม และเสียสละที่บุคคลนั้นสำแดงต่อสังคมอย่างต่อเนื่อง จนชุมชนศรัทธาสามารถโน้มน้าวให้ผู้คนเชื่อถือได้ อีกด้านคือผู้นิยมใช้ความรุนแรงที่มีบริวารถืออาวุธมุ่งทรัพย์สินบังคับข่มขู่ผู้คนด้วย (สุริยัน ศักดิ์ไรสง, 2543, หน้า 7)

²⁵ รากฐานของเจ้าพ่อมาจากการเป็นเจ้าที่ดินใหญ่ ก่อนจะมาตั้งต้นธุรกิจด้วยสัมปทานต่าง ๆ เช่น สัมปทานสุรา เหมือนแร่ ป่าไม้ การเดินรถ สิทธิผูกขาดบางประเภท เช่น สิทธิในการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมหลัก เช่น ข้าว น้ำตาล ข้าวโพด ทำธุรกิจด้านการเงินธนาคาร ประมูลงานก่อสร้าง รวมถึงการเป็นพ่อค้าคนกลางเมื่อเศรษฐกิจทรุดเปลี่ยนแปลงเติบโตจึงขยายไปลงทุนในภาคบริการ เช่นด้านอสังหาริมทรัพย์ ตลาด ขายส่งรับเหมาก่อสร้าง โรงแรม รถบรรทุก โรงน้ำแข็ง หรือเป็นตัวแทนจัดสรรสินค้าในท้องถิ่น เช่น ตัวแทนจำหน่ายสุรา บุหรี่ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ปิมน้ำมัน วัสดุก่อสร้าง สินค้าอุปโภคบริโภค ฯลฯ การได้มาซึ่งธุรกิจเหล่านี้มักอาศัยความใกล้ชิดระหว่างเจ้าพ่อกับกลุ่มชนชั้นนำผู้ยึดกุมอำนาจ มีลักษณะของการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดู สนธิ ลิ้มทองกุล, **เจ้าพ่อ**, (กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่มนิยตยสารผู้จัดการ, 2548), 11-14; Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyaarangsarn, *Jao Pho: Local influence and democracy*, In **Corruption and Democracy in Thailand**, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996), 82-83.

²⁶ อีกด้านหนึ่งของเจ้าพ่ออาจมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมายหลายชนิดซึ่งต้องการการดูแลอำนวยความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจที่ยอมทำให้การบังคับใช้กฎหมายล้มเหลวได้ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกป่า บ่อนการพนัน หว่ยใต้ดิน สถานบริการ สถานบันเทิง สินค้าผิดกฎหมายต่าง ๆ เช่น ยาเสพติด ไม้เถื่อน แร่เถื่อน ของหนีภาษี เป็นต้น

²⁷ James O., *The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy*, In R. McVey (Ed.), **Money and Power in provincial Thailand**, (Chiang Mai: Silkworm Books, 2000), 73-96; Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyaarangsarn, **Jao Pho: Local influence and democracy**, 57-107; สนธิ ลิ้มทองกุล, **เจ้าพ่อ**, 9-39.

ในบริบทปัจจุบัน เจ้าพ่อหมายถึงผู้มีอิทธิพลที่สามารถใช้ความมั่งคั่งและบารมีส่วนตัวทำให้ตนอยู่เหนือกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากเจ้าหน้าที่รัฐ (Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyarangsarn, 1996, p. 59)

หนังสือ “คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย” (Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyarangsarn, 1996, pp. 57-107) ซึ่งให้เห็นถึงข้อมูลที่น่าสนใจประเด็นเจ้าพ่อท้องถิ่นดังนี้

1. ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นเจ้าพ่อจำนวนไม่น้อยต้องมาตายก่อนเวลาอันควร เช่น “เลี้ยจิว” หรือนายจุมพล สุขภารังษี จังหวัดชลบุรี (พ.ศ. 2524) “เลี้ยเหยย” หรือนายสมชัย ฤกษ์วราภักย์ จังหวัดอ่างทอง (พ.ศ. 2532) คิดว่าเจ้าพ่อคนดังส่วนใหญ่ตำรวจมักคว้าน้ำเหลว

2. อาชญากรรมที่พบจำนวนมากในจังหวัดชลบุรีเป็นการฆาตกรรมที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงระหว่างกลุ่มแก๊งค์ (การฆ่าล้างแค้นกันไปมา) ขณะที่จังหวัดเพชรบุรีก็นับเป็นเมืองหลวงของมือปืนรับจ้าง สถิติคืออาชญากรรมของทั้งสองจังหวัดนี้สูงเป็นลำดับต้น ๆ ของประเทศ

2.5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพ่อกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ

ความเป็นเจ้าพ่อเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ รวมถึงลูกน้องบริวาร ในบางกรณีเจ้าพ่อเป็นผู้อุปถัมภ์ บางกรณีก็เป็นผู้รับอุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ผ่านการใช้ “อำนาจ” และ “อิทธิพล” ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่

โยชิฟูมิ ทามาตะ (2545, หน้า 327-329) เห็นว่าในเมื่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจเพิ่มพูนได้ด้วยอิทธิพลทางการเมือง เจ้าพ่อจึงใช้ประโยชน์จากสถานะของนักการเมืองเหนือข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการเกรงกลัวนักการเมือง เพราะนักการเมืองสามารถให้ทั้งคุณและโทษแก่พวกเขาได้ ข้าราชการจึงไม่กล้าที่จะเข้าไปดำเนินการกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายของเจ้าพ่อที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองเหล่านั้น ซึ่งเจ้าพ่อได้เข้าไปช่วยบรรลภค์หาเสียงเลือกตั้งให้ ทว่าเจ้าพ่อบางส่วนก็ลงเลือกตั้งเอง หรือส่งบุตรหลานลง

เจมส์ โอคกี้ (Ockey, 2000, หน้า 74-75) สะท้อนประเด็นดังกล่าว โดยยกตัวอย่างกรณีจังหวัดพิจิตรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการกับกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการได้ เพราะเป็นคนของนักการเมืองระดับชาติ สุดท้ายก็กลายเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องถูกย้ายเสียเอง คำถามคือทำไมกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตำแหน่งระดับต่ำสุดถึงได้มีอิทธิพลมากมาย โอคกี้มองว่าการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอิทธิพลในระดับท้องถิ่นสูง เป็นเพราะว่ามีบทบาทในฐานะหัวคะแนน (voting chiefs, vote brokers) ที่มีส่วนอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนักการเมืองในระดับที่สูงขึ้นไป

2.5.3 มือปิ่น

ในการทำธุรกิจทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายนั้น บรรดาเจ้าพ่อทั้งหลายต้องมีสมุนบริวารที่คอยรับความคุ้มครองจนเจือจากเจ้าพ่ออยู่เป็นมือทำให้ ความขัดแย้งทางธุรกิจอาจนำไปสู่ความรุนแรงในรูปของการกำจัดคู่แข่งได้เสมอ โดยมีลูกน้องที่เป็น “มือปิ่น” คอยทำหน้าที่ฆ่าคนให้เฉกเช่นที่นายอุทัย พิมพ์ใจชน เคยกล่าวไว้ “อำนาจของเจ้าพ่อเหมือนสามเหลี่ยม ด้านหนึ่งมีนักเลงมือปิ่นสนับสนุน อีกด้านมีข้าราชการสนับสนุน ถ้าขาดด้านใดด้านหนึ่งไปเจ้าพ่อก็อยู่ไม่ได้” (อ้างถึงใน Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyaarangsarn, 1996, p. 88)

จากการค้นคว้าพบว่าอาชีพ “มือปิ่นรับจ้าง” เพิ่งมีมาได้ไม่นาน ทั้ง ๆ ที่การฆ่าผู้อื่นในลักษณะนี้ถือเป็นความผิดร้ายแรง และมีอัตราโทษสูงสุด²⁸ (รวมถึงผู้จ้างวานให้ฆ่าผู้อื่นด้วย²⁹) แต่ก็ยังมีผู้คนอีกจำนวนหนึ่งที่ตัดสินใจเข้าสู่แวดวงนี้ ยุคแรก ๆ มือปิ่นทำงานรับใช้เจ้าพ่อ เพราะเจ้าพ่อต้องมีมือปิ่นไว้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์จากธุรกิจผิดกฎหมายให้ ช่วงประมาณทศวรรษ 2510 จึงมาปักหลักหากินอยู่ในแถบจังหวัดที่มีการค้าของผิดกฎหมาย เช่น เพชรบุรี ชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ นครสวรรค์ ลำปาง แพร่ ตาก สงขลา เมื่อเข้าสู่ยุคบ่อนการพนันเฟื่องฟู ประมาณปี พ.ศ. 2520 มือปิ่นรับจ้างจึงเข้ามาอยู่ในสังกัดนายบ่อนเป็นจำนวนมาก นอกจากจะคอยทำหน้าที่คุ้มครองบ่อนไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามมารังแกแล้ว ยังคอยทำหน้าที่ทวงหนี้ให้อีกด้วย ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดี และปลอดภัยขึ้น ครั้นถึงยุคประชาธิปไตยเริ่มเบ่งบาน การเลือกตั้งมีถี่ขึ้น และต่อเนื่อง มีทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เปิดทางให้เจ้าพ่อ กระทั่งมือปิ่นรับจ้างเข้าสู่อำนาจการเมืองได้ (มารายวัน การเมือง หมออุ..ตายเพราะงู, 2543)

หนังสือสารคดีเรื่อง “มือปิ่น” ของอรสม สุทธิสาคร (2542) มี 6 ประเด็นน่าสนใจ ดังนี้

1. การมีมือปิ่นเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ มือปิ่นอยากพึ่งพาคนที่มิอำนาจบารมี ขณะเดียวกันคนที่มิอำนาจบารมีก็ต้องอาศัยมือปิ่นเป็นเกราะคุ้มกัน และส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่ระบบยุติธรรมล่าช้าไม่ทันการณ์ ในเมื่อกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถเป็นที่พึ่งได้ในเวลาอันรวดเร็ว ญาติผู้สูญเสียจำต้องใช้ “ระบบศาลเตี้ย” เป็นเครื่องตัดสิน

²⁸ ในทางกฎหมาย การกระทำความผิดลักษณะดังกล่าว ถือเป็นการฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ระวังโทษคือประหารชีวิตสถานเดียว ตามบทบัญญัติมาตรา 288 ประกอบมาตรา 289 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

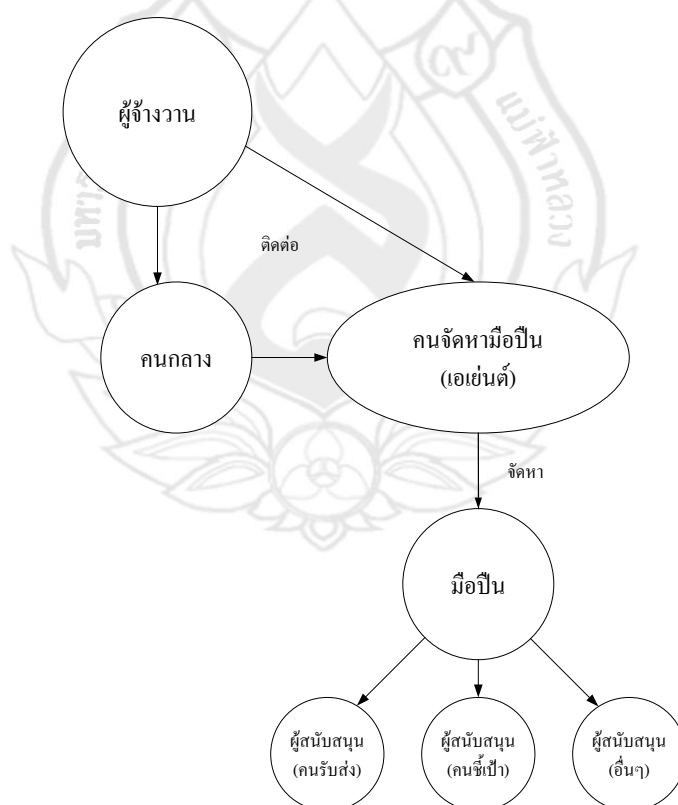
²⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84 ระบุว่า “ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด ไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเกียรติ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้ กระทำ หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

2. มีประเด็นทางด้านอาชญาวิทยาคือ มือปืนรับจ้างส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ยากจนเติบโตขึ้นในแหล่งสลัมเสื่อมโทรม ในวัยเด็กถูกทอดทิ้ง พ่อแม่แยกทางกัน จึงขาดความอบอุ่นจากครอบครัว มีประวัติการทำผิดตั้งแต่เด็ก ๆ และเห็นว่าอาชีพนี้สามารถทำเงินได้โดยง่าย

3. มือปืนแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม คือ มือปืนรับจ้างทั่วไป มือปืนที่อยู่กับเจ้าพ่อมีสังกัดแน่นอน และมือปืนในเครื่องแบบที่เป็นทหารตำรวจ

4. กรณีที่เจ้าพ่อไม่มีมือปืนในสังกัด และต้องการว่าจ้างมือปืน มักติดต่อผ่านคนจัดหามือปืน หรือเรียกว่าเอเยนต์ ส่วนใหญ่ผันตัวเองมาจากมือปืน ราคาว่าจ้างขึ้นอยู่กับความสำคัญของเหยื่อและความยากง่ายของงาน เช่น ถ้าเหยื่อเป็นนักธุรกิจการทำงานจะง่ายกว่าเหยื่อที่เป็นผู้มีอิทธิพลคนดังซึ่งเข้าถึงตัวยาก

5. สถิติชั้นศาลบ่งชี้ว่าผู้กระทำความผิดในคดีใช้จ้างวานฆ่าผู้อื่น กฎหมายนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้น้อยมาก เพราะขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน และผู้ต้องหาไม่ยอมให้การขัดทอดคนอื่น ปัจจุบันรูปแบบการจ้างวานทำด้วยความรัดกุม โดยมือปืนไม่ทราบถึงตัวผู้จ้างวาน และสาเหตุที่อยู่เบื้องหลัง อีกทั้งผู้จ้างวานอาจติดต่อกับเอเยนต์ผ่านคนกลางอีกชั้นหนึ่ง (ดูภาพที่ 2.3)



ภาพที่ 2.3 รูปแบบของการจ้างวานมือปืนในปัจจุบัน

6. การเป็นมือปืนอาจขึ้นอยู่ค่านิยมทางวัฒนธรรมท้องถิ่นของคนบางจังหวัด เช่น จังหวัดเพชรบุรีที่น่าจะมีจำนวนมือปืนรับจ้างมากที่สุดในประเทศ ด้วยเชื่อว่าการเป็นมือปืนถือเป็นการขึ้นชั้น สร้างชื่อในทางนักเลง เพื่อให้ได้รับการยอมรับในกลุ่มแก๊งค์ เป็นต้น

นอกจากการฆ่าฝ่ายตรงข้ามด้วยเหตุผลทางธุรกิจ เหตุผลทางการเมืองก็มีน้ำหนักพอที่จะนำไปสู่การฆ่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการรณรงค์หาเสียง ซึ่งทาง “ห้วคะแนน” ของเจ้าพ่อและนักการเมืองจำนวนไม่น้อยตกเป็นสังหาร จำแนกสาเหตุได้หลายแบบ ทั้งฆ่าห้วคะแนนฝ่ายตรงข้ามด้วยหวังให้มีผลต่อการเลือกตั้ง หรืออาจเรียกว่า “ยิงตัดคะแนน” ฆ่าห้วคะแนนฝั่งตัวเองที่หักหลัง เช่น ยักยอกเงินที่ให้นำไปใช้ในการซื้อเสียง ฆ่าห้วคะแนนที่จะมีอิทธิพลสูงต่อไปในอนาคต หากถูกความข่มขู่แล้วยังไม่ยอมหยุดช่วยหรือย้ายข้าง หรือเรียกว่าเป็นการฆ่าเพื่อแย่งชิงตัวห้วคะแนน สรุปก็คือ ความรุนแรงเป็นส่วนหนึ่งของการเลือกตั้ง และผู้ชนะคือผู้ที่มีศักยภาพในการใช้ความรุนแรงมากกว่า³⁰ คงจะอธิบายแบบแบบไซเคิลได้ว่าการใช้กำลังบีบบังคับ (ความรุนแรง) กับการทุ่มใช้เงิน (การซื้อเสียง) คือสองวิธีการใหญ่ที่เจ้าพ่อใช้ในการสร้างและรักษาอำนาจทางการเมือง (Sidel, 2004, p. 7)

2.5.4 กรอบแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นักวิชาการหลายท่านเห็นคล้ายกันว่า “เจ้าพ่อ” ในสังคมการเมืองไทยใกล้เคียงกับรูปแบบ “จักรกลการเมือง” (political machine) ของสหรัฐอเมริกา และ “การเมืองแบบห้วหน้า” (bossism) ในฟิลิปปินส์ ซึ่งได้แฝงเร้น “วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรง” (fragmented and volatile competition) เข้าไว้ด้วย

2.5.4.1 รูปแบบจักรกลการเมือง

แนวความคิดนี้มาจากลักษณะเฉพาะของการเมืองในระดับนครของสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏชัดเจนในช่วงหลังคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถึงกลางศตวรรษที่ 20 ก่อนจะค่อย ๆ หดบทบาทไป ลักษณะสำคัญอยู่ที่ในการแข่งขันทางการเมืองนั้นจะอาศัยการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “จักรกลการเมือง” ซึ่งมีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในแต่ละระดับที่ชัดเจน ทำหน้าที่ในการหาคะแนนเสียงและรักษาสถานะเสียงของนักการเมือง การทำงานเริ่มจากระดับผู้คุมหน่วยเลือกตั้งมีหน้าที่เป็นห้วคะแนนรับผิดชอบฐานเสียงในเขตเลือกตั้ง และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำแขวง และ

³⁰ เจมส์ โอคก็ให้ข้อมูลว่าในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 ที่จังหวัดยะลา ห้วคะแนนถูกฆ่าเสียชีวิต 8 คน ทั้งข้าราชการ ครู สมาชิกสภาจังหวัด ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เหตุเกิดก่อนวันเลือกตั้งทั้งสิ้น และแม้ว่าการเลือกตั้งสิ้นสุด ความรุนแรงก็ยังคงมีให้เห็นอยู่ ขณะที่การเลือกตั้งครั้งก่อนหน้าในปี พ.ศ. 2529 ห้วคะแนนและผู้สนับสนุนก็ตายรวมกันถึงเกือบยี่สิบศพ, James O., The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy,” In R. McVey (Ed.), **Money and Power in provincial Thailand**, 87-88.

ผู้นำในระดับสูงสุดขององค์กร นั่นคือ “หัวหน้า” หรือบอส³¹ ซึ่งเป็นคำที่ให้ความหมายค่อนข้างไปทางลบ เพราะมีนัยถึงการคอร์รัปชัน และเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ผิดกฎหมาย หลักการสำคัญคือ นักการเมืองได้สร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ให้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาตำแหน่งงานกับคนภายใต้อุปถัมภ์ของตน มวลชนจึงจงรักภักดี รู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ และไปลงคะแนนเสียงให้เป็นการตอบแทน ในแง่การเลือกตั้งจึงเป็นการเมืองที่ตัดสินใจกันด้วยฐานมวลชน (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543, หน้า 172-173)

แม้จะเปรียบเทียบระบบดังกล่าวได้กับรูปแบบหัวคะแนนของไทย แต่องค์กรจักรกลเป็นส่วนหนึ่งของระบบพรรคการเมืองที่ชัดเจน ไม่ใช่ชิงพรรคพวกแบบหัวคะแนนของไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่ายไม่ใช่องค์กร และให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าพรรค อีกทั้งกลไกการทำงานแบบจักรกลนั้น ไม่ได้มีเรื่องของการใช้ความรุนแรงเข้ามาเกี่ยวข้อง แตกต่างจากเจ้าพ่อแบบไทยที่มีลักษณะร่วมของทั้งบอส และมาเฟีย หมายถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมาย และมักนิยมใช้ความรุนแรง (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2543, หน้า 172-173)

2.5.4.2 รูปแบบการเมืองแบบหัวหน้า

แนวความคิดนี้ใช้อธิบายการเมืองในต่างจังหวัดของฟิลิปปินส์ เป็นระบบควบคุมทางการเมืองที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึงระบบที่มีผู้ยึดกุมอำนาจในท้องถิ่นทั้งเชิงเศรษฐกิจและการเมือง เรียกว่าหัวหน้าหรือบอส ๆ มักเริ่มจากการเป็นเจ้าที่ดิน เมื่อผันมาทำธุรกิจผูกขาด รวมถึงที่ผิดกฎหมาย ทำให้ต้องพึ่งพาอำนาจทางการเมืองที่มีเหนือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ความคุ้มครอง เช่นการบีบให้ตำรวจดำเนินการตามความต้องการของตน ฯลฯ ขณะเดียวกันการสร้างฐานทางการเมืองในการเลือกตั้งจะอาศัยการข่มขู่บังคับมากกว่าการโน้มน้าวใจ³²

งานศึกษาของไซด์ล (Sidel, 1997; 1999) ได้ศึกษารูปแบบนี้ใน 2 จังหวัดของฟิลิปปินส์ ได้แก่ (1) จังหวัดคาวิเต (Cavite) ที่เขาเรียกว่าเป็นแบบหัวน้ามมาเฟีย เพราะนอกจากเป็นบุคคลที่พัวพันกับธุรกิจผิดกฎหมายแล้ว ในการจะผูกขาดอำนาจได้นั้นขึ้นอยู่กับสามปัจจัยสำคัญคือ กลโกงเลือกตั้ง การซื้อเสียง และความรุนแรง โดยที่หัวหน้าผู้มีอำนาจมักจะมีกองกำลังส่วนตัว เพื่อใช้ข่มขู่

³¹ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่, วารสารสังคมศาสตร์, 31, 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2543), 168-235; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, การเมืองแบบบอส, ใน สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), 23-31.

³² Sidel, J., *Capital, coercion, and crime: bossism in the Philippines*, (Palo Alto: Stanford University Press, 1999); Sidel, J., Philippine politics in town, district, and province: bossism in Cavite and Cebu,” *The journal of Asian studies*, 57, 4(1997), 947-966.

ทำลายฝ่ายตรงข้าม³³ (2) จังหวัดเซบู (Cebu) ที่มีลักษณะการเมืองแบบผูกขาดอำนาจ (dynasties) คือ ครองอำนาจต่อเนื่องกันเวลา 20-30 ปี³⁴ พบได้ในเมืองเล็ก ๆ ลักษณะสำคัญคือ การแข่งขันทางการเมืองไม่ได้ใช้ความรุนแรงต่อกันมากนัก³⁵ แต่จะเน้นไปทางให้ผลประโยชน์ผูกมัดแทน เช่น เรื่องของการจ้างงานโดยภาครัฐนั้น ถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเลือกตั้งยาวนาน

ไชเดลมองว่าการเมืองแบบหัวหน้าในฟิลิปปินส์ใกล้เคียงกับระบบเจ้าพ่อของไทยอย่างมาก โดย 3 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดระบบเจ้าพ่อในประเทศไทย ตั้งแต่ยุค 1970 นั้นคือ (1) เศรษฐกิจต่างจังหวัดเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพ (2) นโยบายพัฒนาชนบท เพื่อต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน (3) การเมืองภายในที่กลายเป็นระบอบเผด็จการทหารเบ็ดเสร็จ (Sidel, 1999, pp. 147-153)

ยิ่งไปกว่านั้นคือ มีผู้พยายามชี้ให้เห็นว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ของฟิลิปปินส์ สาเหตุมาจากความเป็นศัตรูกันระหว่างตระกูล (rido) ที่ส่งผลให้เกิดความรุนแรงขึ้นมาอย่างมาก³⁶ เช่น ที่กลายเป็นข่าวใหญ่ไปทั่วโลกจากเหตุสังหารหมู่ 57 รายโดยฝีมือกลุ่มติดอาวุธในเขตมินดาเนา

³³ การฆ่ากันด้วยเหตุผลทางการเมืองกลายเป็นเรื่องปกติของจังหวัดลาวีเต้ ตัวอย่างเช่นระหว่างปี ค.ศ. 1946-1972 มีนายกเทศมนตรี 8 คนถูกลอบสังหารเสียชีวิต รวมถึงอีกหลายสิบคนที่แม้ไม่มีตำแหน่งแต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วย ช่วงปี ค.ศ. 1986-1998 นายกเทศมนตรี 5 คนกับสมาชิกสภา 2 คนถูกลอบสังหาร หรือในสมัยของหัวหน้าบางคน เช่นช่วงปี ค.ศ. 1949-1954 มีนายกเทศมนตรี 4 คนถูกลอบยิงเสียชีวิต และในปี ค.ศ. 1972 ปีที่อำนาจของเขาคดค่าที่สุดปีนี้ปีเดียวมีนายกเทศมนตรีถูกลอบฆ่า 3 คน คดีส่วนใหญ่มีความเกี่ยวพันมาถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเหตุการณ์สำคัญ เมื่อปี ค.ศ. 1992 นายกเทศมนตรีชื่อออกตาวิโอ ดี เวลาสโก (Octavio D. Velasco) ถูกลอบยิงพร้อมคนคุ้มกัน และหัวหน้าตำรวจเสียชีวิตทั้งหมด ตำรวจสงสัยคู่แข่งทางการเมือง ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติ หลักฐานโยงไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทว่าสุดท้ายจับใครมาลงโทษไม่ได้ เขาถือเป็นนายกเทศมนตรีคนที่ 5 ของจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ที่ตกเป็นเหยื่อของการลอบสังหาร, Sidel, J, **Capital, coercion, and crime: bossism in the Philippines**, 28-30.

³⁴ เช่น ตระกูลเอสการีโอ (Escario) สามารถครองอำนาจในเทศบาลบันตายน (Bantayan) ยาวนานที่สุดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1937-1999 มีตระกูลอื่นสามารถสอแตรกเพียง 2 ปีเท่านั้น ช่วง ค.ศ. 1986-1988, Ibid, 83.

³⁵ วัฒนธรรมในเชิงเปรียบเทียบคือ หลังยุคสงครามโลกครั้งที่สอง จังหวัดลาวีเต้มีนายกเทศมนตรีถูกลอบสังหารมากถึง 21 คน ขณะที่จังหวัดเซบูมีนายกเทศมนตรีเพียง 3 คนเท่านั้นที่ถูกลอบสังหาร, Ibid, 83.

³⁶ ผลการศึกษาพบว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างตระกูลในมินดาเนา 1,266 กรณี ระหว่างปี ค.ศ.1930 ถึง 2005 มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 5,500 คน และสูญหายมากกว่า 1,000 คน, Torres, W. M. (Ed.), **Rido: Clan Feuding and Conflict Management in Mindanao**, (Makati City, Philippines: The Asia Foundation, 2007).

ซึ่งก็เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น³⁷ ประเด็นคือ ยังมีการใช้วิธีการรุนแรงเพื่อล้างแค้นทำลายกันระหว่างกลุ่มตระกูลการเมือง โดยมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในเขตที่อำนาจปกครองของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อ่อนแอ และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมองว่าขาดความยุติธรรมและความปลอดภัย ซึ่งหลาย ๆ ครั้งตำรวจไม่ทำคดีในลักษณะนี้ ขบวนการความขัดแย้งเป็นไปได้จากทั้งเรื่องที่ดิน ยาเสพติด การพนัน คู่มือนักเกียรติกู้คดีศรี ทำร้ายกัน การเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย³⁸

2.5.4.3 วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบแข่งขันรุนแรง

แบบแผนวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นประเภทนี้ มีลักษณะโดดเด่นในเรื่องการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่รุนแรงและต่อเนื่อง การเมืองแบบนี้อาจจะพบเห็นได้ในชุมชนเขตเมืองหรือกึ่งชนบททั้งเมืองที่มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นฝักเป็นฝ่ายหลายกลุ่มหลายชั่วที่เข้ากันไม่ได้ และไม่มีพวกใดกลุ่มใดมีอำนาจทางการเมืองเหนือกลุ่มอื่นอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเลือกตั้ง ต่างฝ่ายต่างใช้กลยุทธ์ต่อสู้เอาชนะกันแบบทำลายล้าง ไม่อดทนเผชิญหน้าเพื่อเอาชนะ คือใช้ทั้งวิธีการนอกกฎหมาย และความรุนแรงประกอบกัน เช่น ชื้อเสียง ใช้อำนาจอิทธิพลข่มขู่ ฯลฯ รวมถึงใช้บาร์มีนัการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติเข้ามาช่วยสนับสนุน สำหรับในด้านการทำงาน ผู้กุมอำนาจบริหารจะรวมศูนย์การตัดสินใจทั้งหมดไว้ที่ตัวเอง และปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน พยายามจำกัดให้อยู่ในวงแคบ เพื่อรักษาความได้เปรียบทางการเมืองให้ได้มากที่สุด เช่นเดียวกับฝ่ายค้านที่คอยคัดค้านและขัดขวางการทำงานของฝ่ายบริหารในทุก ๆ เรื่อง เพราะต้องการเพียงเพื่อจะทำลายความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามลงมาเท่านั้น³⁹

³⁷ องค์การสื่อร่วมประณามเหตุสังหารหมู่คนข้าม-ชาวบ้านในฟิลิปปินส์ ล่าสุดพบศพ 57 ราย, **ประชาไท** (26 พฤศจิกายน 2552), สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2553, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2009/11/26764>

³⁸ ชลัท ประเทืองรัตน, ความขัดแย้งและความรุนแรงในฟิลิปปินส์ ศึกษากรณีการเป็นศัตรูกันระหว่างตระกูล (Rido), สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2553, จาก <http://portal.in.th/files/2/6/6/2009/07/30/Mindanao.pdf>

³⁹ จรัส สุวรรณมาลา จำแนกลักษณะวัฒนธรรมการเมืองทางการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยโดยอาศัยข้อมูลจากการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือหรือแบบสมาคม (deliberative/civic political culture) (2) วัฒนธรรมการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงดังกล่าวข้างต้น และ (3) วัฒนธรรมการเมืองแบบผูกขาด-รวมศูนย์อำนาจ (monopolistic and centralized political culture), จรัส สุวรรณมาลา, วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2550), 83-106.

2.5.5 ปัญหาด้วยคำอธิบาย “ความรุนแรงทางการเมืองในระดับท้องถิ่น”

แม้ว่าตลอดเวลาที่ผ่านมา จะมีงานเขียนเกี่ยวกับความรุนแรงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยปรากฏขึ้นพอสมควรดังกล่าวมาข้างต้น แต่ก็พบว่างานเขียนเหล่านี้มีจุดร่วมคือ สร้างคำอธิบายที่ชวนให้เข้าใจว่า “การเลือกตั้งก่อให้เกิดความรุนแรง” และ “อำนาจมาจากความสามารถในการใช้ความรุนแรง” ซึ่งวิธีมองเช่นนี้ยังมีปัญหาอยู่ 3 ประการ ได้แก่

2.5.5.1 งานเขียนเหล่านี้เน้นเฉพาะความรุนแรงจากการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น การข่มขู่ การฆ่าหวัะแนน ฯลฯ ละเลยต่อปัญหาการใช้ความรุนแรงในท้องถิ่น นอกจากช่วงเวลาที่การเลือกตั้งทั่วไปได้ผ่านพ้นไปแล้ว เมื่อยึดกรอบการมองเช่นนี้ สาเหตุย่อมหนีไม่พ้นมาจากการเมืองระดับบน

2.5.5.2 งานเขียนเหล่านี้นำเสนอแต่เฉพาะข้อมูลของบางพื้นที่ โดยเลือกเน้นกล่าวถึงกรณีใดกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้น คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเป็นการเฉพาะ ยังไม่ปรากฏว่ามีงานเขียนชิ้นใดที่ได้ศึกษาข้อมูลที่มีลักษณะองค์รวมทั้งประเทศ หรือในภาพรวมของภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดทั้งทำการศึกษาด้วยช่วงระยะเวลายาว ๆ ลงลึกในพื้นที่เดิม ทำให้มองไม่เห็นถึงลักษณะที่แตกต่างหลากหลาย ปราศจากมุมมองในเชิงเปรียบเทียบ

2.5.5.3 งานเขียนเหล่านี้มักกล่าวถึงเหตุการณ์ในอดีต และได้ศึกษาก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 ขณะที่สภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ ภายหลังจากนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สืบเนื่องจากการปฏิรูปการเมืองระดับชาติ ระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และพลังนอกระบบราชการเข้มแข็งขึ้น การเร่งรัดการกระจายอำนาจ ทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ฝ่ายท้องถิ่นที่สิ้นสุดบทบาทในท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมชั้นต้น เท่ากับเป็นการลดอำนาจของฝ่ายตำรวจลง ฯลฯ ทั้งหมดนี้ล้วนกระทบต่อสถานะบทบาทของเจ้าพ่อ มือปืน และข้าราชการในแบบที่งานเหล่านี้เคยอธิบายไว้ทั้งสิ้น คำอธิบายชุดนี้จึงมีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขเวลาอย่างมาก

2.6 ทบทวนงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจฐานข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งเคยมีผู้รวบรวมไว้แล้วโดยละเอียด⁴⁰ พบว่ามีงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ทางด้านการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่อง “ความขัดแย้ง” อยู่มาก ไม่ต่ำกว่า 40 หัวข้อเรื่อง ทั้งหมดเป็นงานศึกษาในเชิงประจักษ์ ขณะที่ไม่พบงานศึกษาในมิติด้าน “ความรุนแรง” แม้แต่เรื่องเดียว

งานศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจัดแบ่งออกเป็นสี่กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรก ให้ความสำคัญไปที่ “คู่ขัดแย้ง” แยกย่อยลงได้อีก 3 กลุ่ม คือ

1. เน้นมุ่งศึกษาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา พบมูลเหตุหลักมาจากความต้องการช่วงชิงอำนาจจากฝ่ายบริหารโดยฝ่ายค้าน เช่น งานของจงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์ (2520)
2. ความขัดแย้งฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เนื่องจากมีปรัชญาเป้าหมายในการทำงานแตกต่างกัน ข้าราชการเคร่งครัดระเบียบ ยึดกฎหมายเป็นตัวตั้ง ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการทำตามนโยบายหาเสียง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยไม่คำนึงวิธีการขั้นตอน เช่น งานของสมเจตน์ พันธุโฆษิต (2520) พงศ์ สุภาวสิทธิ์ (2536) สุวรรณ พุฒณา (2548) เบญจรัส ศรีประคู่ (2551)
3. ความขัดแย้งฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่น (หรือจะเรียกว่าระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายปกครองก็ได้) เกิดจากความทับซ้อนในเชิงบทบาทของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีความเป็นผู้นำท้องถิ่นด้วยกัน เพราะมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ ความขัดแย้งมาจากการชิงดีชิงเด่น และเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น เช่น งานของเกรียงศักดิ์ ชูดอกไม้ (2549) ศิริวรรณ วีระกุล (2550)

สรุปได้ว่าความขัดแย้งทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นคือความขัดแย้งหลักที่พบได้เสมอ ๆ ในระดับท้องถิ่น ทว่ายังมีความขัดแย้งปรากฏขึ้นในอีกหลายลักษณะที่ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาศึกษา ทั้งความขัดแย้งภายในฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายประจำด้วยตนเอง ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเดียวกัน หรือระหว่างกลุ่มการเมืองในสภา กับกลุ่มการเมืองนอกสภา เป็นอาทิ

⁴⁰ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), รวมบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536); ตระกูล มีชัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทย เรื่อง การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546); ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์อิเล็กทรอนิกส์ (TKC e-Thesis), สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2552, จาก <http://www.tkc.go.th/thesis>; ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทยออนไลน์, สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2552, จาก <http://thesis.stks.or.th>; โครงการเอกสารฉบับเต็ม (TDC) เครือข่ายความร่วมมือพัฒนาห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา, สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://tdc.thailis.or.th/tdc>

กลุ่มที่สอง ทำการศึกษา “ประเด็นขัดแย้ง” ใจกลางของกรณีปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

1. ความขัดแย้งกรณีท้องถิ่นขยายเขตรับผิดชอบเพิ่มเติม การศึกษาของประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย (2531) และชวลิต ศิริศักดิ์วัฒนา (2538) พบเกิดการขัดขวางต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งสูญเสียประโยชน์ด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะไปกระทบต่อสถานะของผู้นำท้องถิ่น เช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่เดิม

2. ความขัดแย้งกรณีถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น จากการศึกษาของนนท์ นนท์พะยอม (2545) กับรัตนารักษ์ นันทะเรื่อน (2551) ชี้ว่าสาเหตุมาจากการที่บุคลากรฝ่ายการศึกษาไม่เชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการศึกษา รวมถึงยังกังวลใจถึงสถานะศักดิ์ศรีที่อาจเปลี่ยนแปลงไป

3. ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหาเฉพาะพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ปัญหาจัดเก็บขยะ จากการศึกษาของ ธรรมศักดิ์ สุเมตติกุล (2544) พบสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในองค์กรท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องจากการจัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัว และมีการแย่งชิงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเกิดขึ้น ผลคือได้นำไปสู่การเปลี่ยนตัวผู้บริหาร ปัญหาจัดการน้ำ งานวิจัยโดยชนัน อนุมานราชชน, จันทนา สุทธิจารี และไพสิฐ พาณิษกุล (2545) พบขอบเขตและลักษณะของปัญหากว้างขวางและสลับซับซ้อนเกินกว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะแก้ไขได้

กลุ่มที่สาม เลือกรับศึกษา “ในเชิงพื้นที่” เพื่อค้นหาภาพรวมทั่วไปของความขัดแย้ง เช่น รูปแบบสาเหตุ และผลกระทบ เป้าหมายต้องการศึกษาเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลัก

ความขัดแย้งของหลาย ๆ พื้นที่ สาเหตุคล้ายกัน คือเกิดจากความไม่ลงตัวเรื่องอำนาจ เช่น เกี่ยวกับตำแหน่งฝ่ายบริหาร หรือความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์ โดยมากคือผลประโยชน์ส่วนตัว งานที่สนับสนุนแนวคิดนี้ เช่น งานของศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา (2533) ศึกษาเทศบาลเมืองอุทัยธานี ไพฑูรย์ คล้ายมั่ง (2543) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ อดุลย์ รสศิริ (2548) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดระยอง สมหวัง บุญญา (2551) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลพะลาน อำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม (2552) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสี่แห่งในจังหวัดยโสธร

อย่างไรก็ตาม การศึกษาหลายเรื่องก็ได้ข้อสังเกตที่น่าสนใจแตกต่างออกไป เช่น กฤษวรรณ์ โล่ห์วัชรินทร์ (2552) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสี่แห่งของจังหวัดขอนแก่นกับจังหวัดหนองคาย พบว่าความขัดแย้งในปัจจุบันลดน้อยลงกว่าในช่วงรอยต่อของการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมาก สุรน ชุ่มชื่น (2552) ศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี พบสาเหตุหลักเกิดจากความแตกต่างทางความคิดและบทบาทของแต่ละฝ่าย โดยการที่ผู้บริหารมักเป็นผู้ยึดเอาความคิดของตนเองเป็นใหญ่ก็มีส่วนด้วย

กลุ่มที่สี่ให้ความสำคัญกับ “การจัดการความขัดแย้ง” (conflict management) และ “การแก้ปัญหาความขัดแย้ง” (conflict resolution)⁴¹ คือแนวโน้มใหญ่ในการศึกษาการเมืองระดับท้องถิ่นตลอดหลายปีมานี้ข้อค้นพบหลัก ๆ คือ

(1) ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้วิธีการประนีประนอมในการจัดการความขัดแย้งโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการประสานผลประโยชน์ให้ลงตัว หรือใช้คนกลางเข้ามาช่วยเจรจาให้ข้อสรุปจากงานของสิทธิกร อ้วนศิริ (2546) ชูชาติ จันทร์แก้ว (2550) และพรรณเพ็ญ พันจักรสาย (2551) ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนจะเลือกใช้พฤติกรรมเอาชนะ ยึดแนวทางของตนโดยไม่ฟังเหตุผลผู้อื่น เช่นงานศึกษาของธีรภัทร์ เลิศารศิริกุล (2551)

(2) ความขัดแย้งในภาพรวมก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการกระตุ้นให้แต่ละฝ่ายตรวจสอบซึ่งกันและกัน จากการศึกษาของณัฐฉินีย์ เรียงจันทร์ (2550) อมรศักดิ์ สอนวงศา (2551)

นอกเหนือจากนี้ยังมียังงานวิจัยอีกจำนวนมากที่เลือกศึกษาการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน บทบาทของผู้นำชุมชนในการจัดการความขัดแย้ง และหัวข้ออื่น ๆ ทำนองเดียวกัน คือเลือกศึกษาความขัดแย้งขององค์กรด้านอื่น ๆ ที่มีโครงสร้างปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ส่วนท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกล่าวถึงงานวิจัยที่ชื่อ “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง” ของพิชาญ รัตนดิถ ฦ ภูเก็ด (2552, หน้า 156-157) เป็นพิเศษ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครอุบลราชธานีกับเทศบาลเมืองปัตตานี สรุปว่าความขัดแย้งในการบริหารงานของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไข 3 ประการคือ

(1) การแทรกแซงจากรัฐส่วนกลางและภูมิภาค กลไกหลักที่รัฐส่วนกลางและภูมิภาคใช้ในการแทรกแซงการบริหารท้องถิ่นคือ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน โครงการโดยมีเงื่อนไขกำกับหรือกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินโครงการโดยที่ท้องถิ่นไม่พร้อมหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการส่งผลให้เกิดความสับสนในทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างผู้บริหารเทศบาลกับกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น ดังที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองปัตตานี กรณีการสร้างสะพาน หรือเทศบาลนครอุบลราชธานี กรณีบ่อน้ำบาดน้ำเสีย

⁴¹ หลายคนมักเข้าใจผิดว่าคำสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน ทั้งที่การจัดการความขัดแย้งเป็นการแก้ไขความขัดแย้งเฉพาะหน้าที่จำเป็นต้องทำอยู่ตลอด เช่น เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกิดขึ้นจึงเข้าไปจัดการ คือเน้นป้องกันความรุนแรง ต่างจากการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่หมายถึงความพยายามที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงให้ถึงราก เป็นการแก้ไขปัญหในระดับโครงสร้าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมา เช่น การยกเลิกระบบทุนนิยม เป็นต้น, Oliver, R. et al., *Contemporary Conflict Resolution*, 29.

(2) จำนวนผู้ลงทุนในการเลือกตั้ง ยังมีผู้ลงทุนในการเลือกตั้งหลายกลุ่มหลายคน โอกาสจะมีความขัดแย้งและความแตกแยกภายในทีมบริหารยังมีสูง เพราะขณะที่ตำแหน่งทางบริหาร มีน้อย แต่มีบุคคลจำนวนมากคิดว่าตนเองมีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง และปรารถนาในตำแหน่งเหล่านั้น การช่วงชิงตำแหน่งและอำนาจภายในเทศบาลจึงเกิดขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้ง ในที่สุด ดังที่เกิดในเทศบาลนครอุบลราชธานีช่วงปี พ.ศ. 2538 ถึง พ.ศ. 2542 และเทศบาลเมืองปัตตานี ในช่วงเวลาเดียวกัน ในทางกลับกันหากมีผู้ลงทุนในการเลือกตั้งเพียงคนเดียว แนวโน้มความขัดแย้ง ภายในทีมจะต่ำกว่าการที่มีผู้ลงทุนหลายคน ดังที่เกิดขึ้นในทีมบริหารเทศบาลทั้งสองแห่งก่อนช่วง ปี พ.ศ. 2538

(3) การบริหารและจัดสรรผลประโยชน์แบบรวมศูนย์หรือไม่เท่าเทียมกัน หากผู้บริหารเทศบาลบริหารผลประโยชน์ที่ได้โดยรวมศูนย์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ขณะที่บุคคลหรือกลุ่มอื่นในทีมไม่ได้รับหรือได้รับในสัดส่วนที่น้อย ความขัดแย้งก็ปะทุขึ้นและนำไปสู่การล่มสลายของกลุ่ม หรือการที่ผู้บริหารจัดสรรโครงการของเทศบาลให้กับพวกพ้องตนเองเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ละเลยไม่จัดสรรให้บุคคลอื่น ๆ ในทีม ก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ เช่นเดียวกัน

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาวิจัยข้างต้น คือ หากจะหาข้อค้นพบสำเร็จรูปสำหรับใช้อธิบาย “ความขัดแย้งในการเมืองระดับท้องถิ่น” ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปได้ สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของกลุ่มขัดแย้ง เป็นต้นว่าความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา สาเหตุมักมาจากการช่วงชิงอำนาจบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงสร้างแบบเดิมซึ่งคณะผู้บริหารมาจากความเห็นชอบของสภา และฝ่ายสภาสามารถล้มฝ่ายบริหารได้โดยง่าย ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ มาจากเป้าหมายในการทำงานซึ่งแตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก ฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่นที่ เนื่องจากบทบาทอันซ้ำซ้อนของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ จุดอ่อนโดยรวมของงานศึกษาทั้งหมดยังเป็นปัญหาด้านระเบียบวิธีการศึกษา ซึ่งยึดเอาพื้นที่กรณีศึกษาเป็นจุดตั้งต้น แต่ไม่ได้อิงกับเหตุการณ์รุนแรงที่เป็นผลลัพธ์ของความขัดแย้ง เช่น การชุมนุมประท้วงกดดัน การข่มขู่คุกคาม การลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ความขัดแย้งที่ถูกนำมาศึกษาจึงไม่แตกต่างกัน เป็นความขัดแย้งปกติที่สามารถพบได้ทั่วไปในทุกองค์กรอยู่แล้ว ทำให้ไม่เห็นถึงความขัดแย้งในลักษณะพิเศษซึ่งสุดท้ายไปจบลงที่ความรุนแรง สำหรับหัวข้อ “ความรุนแรงในการเมืองระดับท้องถิ่น” นั้น พบว่าในแวดวงวิชาการไทยไม่เคยมีงานศึกษาวิจัยใดสนใจเกี่ยวกับประเด็นนี้มาก่อนเลย ขณะที่การศึกษาประเด็นเดียวกันนี้ใน

โลกวิชาการต่างประเทศในรูปของภาษาอังกฤษกลับพบน้อยมากจนน่าประหลาดใจ⁴² และเท่าที่พบไม่เกิน 10 เรื่อง มีแนวโน้มเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุระดับชาติทั้งสิ้น⁴³

2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวความคิดสำคัญที่ใช้อธิบายความรุนแรงในการเมืองไทยระดับท้องถิ่นมาตลอด คือ กรอบแนวคิดด้วย “เจ้าพ่อ” ซึ่งงานศึกษาต่าง ๆ ของกลุ่มนี้มีข้อสรุปตรงกันอย่างน้อย 2 ประเด็นคือ (1) การเลือกตั้งเป็นสาเหตุนำมาซึ่งความรุนแรง และ (2) ผู้ที่สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้ ต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการใช้ความรุนแรง

ทว่าท่ามกลางบริบทเชิงโครงสร้างด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดห้วงทศวรรษ 2540 ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษากลุ่มนี้มีปัญหาในการอธิบายความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นไทยสมัยปัจจุบัน คุณลักษณะฉบับนี้ต้องการที่จะท้าทายกรอบการอธิบายดังกล่าว เพื่อพิสูจน์ว่าการกระจายอำนาจไม่ได้ทำให้เกิดความรุนแรง หากแต่ในระยะยาวการกระจายอำนาจต่างหากที่ช่วยทำให้ความรุนแรงลดลง ตลอดจนพยายามทดสอบว่าการใช้ความรุนแรงยังคงมีผลต่อการผูกขาดอำนาจทางการเมืองระดับพื้นที่อยู่อีกหรือไม่

⁴² โดยอาศัยเทคนิคการค้นคว้าแบบง่าย ๆ ด้วยการค้นหาคำว่า political violence in local government, political violence in local governance, violence in local politics ฯลฯ ในเว็บไซต์ www.worldcat.org ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งค้นหารายการบรรณานุกรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก ปรากฏผลลัพธ์แสดงจำนวนอยู่ที่หลักหลายร้อยรายการทั้งสิ้น แต่ถ้าหากลองไล่เรียงดูอย่างละเอียดแล้วพบว่า แทบจะทั้งหมดจัดเป็นความรุนแรงทางการเมืองระดับรัฐ เช่น รวันดา อินโดนีเซีย อัฟกานิสถาน อิรัก ปากีสถาน ศรีลังกา หลาย ๆ ประเทศในทวีปแอฟริกา อเมริกาใต้ สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนทางภาคใต้ของไทย เป็นต้น หรือไม่ก็ความรุนแรงทางการเมืองในเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งหรือในช่วงใดช่วงหนึ่งที่สำคัญ เช่น สงครามกลางเมือง สถานการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น

⁴³ เช่นงานของ Davidson, J. S., **Violence and politics in West Kalimantan, Indonesia**, Doctoral Dissertation, (Seattle: University of Washington, 2002); Krämer, M., **Violence as routine: transformations of local-level politics and the disjunction between centre and periphery in KwaZulu-Natal (South Africa)**, Doctoral Dissertation (Bonn: University of Bonn, 2004); Sanchez, F. & Palau, M. D. M., **Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974-2004**, (Bogota: Centro de Estudios sobre Desarrollo Economico, 2006).

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทยเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ที่ดำเนินไปควบคู่กับความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในเชิงโครงสร้างการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่ออธิบายให้ได้ว่าปัจจัยด้านใดบ้างที่มีอิทธิพลกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมนั้น ๆ

ลำดับขั้นตอนโดยสังเขป เริ่มต้นด้วยการสำรวจข่าวที่ปรากฏบนหน้าหนังสือพิมพ์ นำมาประมวลผลด้วยวิธีการทางสถิติสังคมศาสตร์ อาศัยข้อมูลในเชิงปริมาณที่ได้นำมาใช้กำหนดพื้นที่กรณีศึกษา จากนั้นจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนาม ด้วยวิธีการค้นคว้าจากเอกสาร สัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ รวมถึงการสังเกต และนำข้อมูลมาสอบทานกับเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้จากหลายแหล่งด้วยกัน สุดท้ายก็คือ การเรียบเรียงและเขียนรายงานการวิจัย

3.1 ระยะเวลาการวิจัย และการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยได้ใช้เวลาในการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูล เขียนวิทยานิพนธ์ เป็นระยะเวลาทั้งหมด 1 ปี 9 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2553 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 โดยแบ่งออกเป็นระยะต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 ระยะแรก เป็นการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นโดยอาศัยวิธีการศึกษาในเชิงปริมาณ

เพื่อทราบตัวเลขสถิติของการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน⁴⁴ สร้างข้อสรุปที่เป็นภาพรวมของภูมิภาค และสามารถแจกแจงระดับความรุนแรงในแต่ละจังหวัดและในแต่ละปีได้

⁴⁴ ข้อมูลเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดของรัฐจัดทำสารบบเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.1.1.1 ระหว่างเดือนมกราคม-เมษายน พ.ศ. 2553 ทำการเก็บข้อมูลรายงานข่าวเหตุการณ์เกี่ยวกับการลอบสังหาร “นักการเมืองท้องถิ่น” ไม่ว่าจะบรรลุผลหรือไม่บรรลุผล รวมทั้งข่าวสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ต่าง ๆ ภายใต้อิทธิพลการเมืองท้องถิ่นใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนที่ได้รับการนำเสนอใน “หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ” ตั้งแต่ฉบับวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2543 จนถึงฉบับวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งเก็บเล่มรวบรวมไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ร่วมกับฐานข้อมูลออนไลน์จากอีกสองแหล่งสำคัญ ได้แก่ “ห้องสมุดข่าวมติชน” (<http://www.matichonelibrary.com>) กับ “กฤตภาคข่าวออนไลน์” (<http://www3.iqnewsclip.com> เข้าผ่านหน้าเว็บไซต์ของทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ที่ระบุรายละเอียดเหตุการณ์ บุคคล สถานที่ ลักษณะเรื่องราวที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี มีรายงานการเสียชีวิตและบาดเจ็บ รวมทั้งข้อสันนิษฐานถึงสาเหตุเบื้องต้น

อนึ่ง “นักการเมืองท้องถิ่น” ของการศึกษาเรื่องนี้หมายความว่าเฉพาะตำแหน่งต่าง ๆ ใน 5 กลุ่มประเภทดังต่อไปนี้เท่านั้น ได้แก่

1. ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, นายกเทศมนตรี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (หรือที่เดิมเรียกตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล), รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, รองนายกเทศมนตรี (หรือที่เดิมเรียกตำแหน่งเทศมนตรี), รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (หรือที่เดิมเรียกตำแหน่งรองประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) รวมถึงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อในปี พ.ศ. 2543 ด้วย

2. ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายสภา ได้แก่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ประธานสภาเทศบาล, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด, รองประธานสภาเทศบาล, รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ. ซึ่งคนทั่วไปมักเรียก ส.จ.แทน), สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)

3. ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายประจำ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ผู้ดำรงตำแหน่งของฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

5. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตำแหน่งต่าง ๆ ในกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2

3.1.1.2 ช่วงเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ขออนุเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคดีฆาตกรรม “นักการเมืองท้องถิ่น” จากกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 จำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน ผ่านทางหนังสือราชการที่ออก

จากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 ซึ่งถือเป็นข้อมูลที่เป็นทางการ เพื่อนำมาใช้ตรวจสอบความถูกต้อง และลงบันทึกข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไปจากที่ได้รับมาในขั้นตอนก่อนหน้านี้

3.1.1.3 ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน พ.ศ. 2553 นำข้อมูลจากทั้งสองแหล่งข้างต้น มาจัดระเบียบเข้าด้วยกัน (รายละเอียดทั้งหมดได้แสดงไว้ใน ภาคผนวก ข) จากนั้นจึงแปลงค่าเป็น ตัวเลข ก่อนที่จะบันทึก และใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์มาประมวลผล ทำการวิเคราะห์ และใช้ กำหนดพื้นที่เป้าหมายต่อไป

3.1.2 ระยะที่สอง เน้นลงพื้นที่ภาคสนาม ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ

อาศัยเครื่องมือวิจัยในเชิงคุณภาพหลายรูปแบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกในระดับพื้นที่ ซึ่งช่วยให้เราสามารถที่จะตอบคำถามหลัก ๆ ของการวิจัยได้

ขั้นตอนนี้ดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2553 เข้าพื้นที่กรณีศึกษาเพื่อ สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายดังที่จะชี้แจงรายละเอียดต่อไป และสังเกตการณ์รอบที่หนึ่งรวม 3 ครั้ง ควบคู่ไปกับการค้นคว้าข้อมูลด้านเอกสาร จำแนกออกได้ 5 ประเภทดังนี้

3.1.2.1 งานวิชาการ ได้แก่ หนังสือเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าแบบ อิสระ รายงานการวิจัย ตลอดจนบทความทางวิชาการที่ให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ของพื้นที่กรณีศึกษา ซึ่ง ทำการค้นคว้าที่ศูนย์สนเทศภาคเหนือ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นหลัก

3.1.2.2 ระเบียบกฎหมาย ทั้งในรูปพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.2.3 เอกสารของทางราชการ จัดเป็นเอกสารชั้นต้น ซึ่งมีทั้งที่เป็นเอกสารที่เปิดกว้าง ให้ประชาชนเข้าถึงได้ เช่น แผนพัฒนา รายงานการประชุม วารสาร จดหมายข่าว รายงานประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเอกสารที่เป็น ข้อมูลลับซึ่งได้มาจากผู้ให้สัมภาษณ์โดยตรง เช่น สำนวนคดีของตำรวจ คำพิพากษาของศาล บันทึกข้อความ หนังสือโต้ตอบภายในหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง

3.1.2.4 ข่าวสารในสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อหนังสือพิมพ์ ทั้งหนังสือพิมพ์ ส่วนกลาง และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรายงานข่าว สกู๊ป บทสัมภาษณ์ บทความ ข้อเขียน ของคอลัมนิสต์ ทั้งหมดจัดเป็นเอกสารชั้นรอง จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงอยู่พอสมควร จำเป็นต้องอาศัยการสอบทานจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อยืนยัน ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลส่วนนี้

3.1.2.5 อื่น ๆ อาทิ หนังสืออนุสรณ์งานศพ สื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

3.1.3 ระยะที่สาม

ระหว่างเดือนมกราคม-กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ถอดคำสัมภาษณ์ ประมวลผลข้อมูลที่ได้มาจากทั้งสองส่วน เรียบเรียง และเขียนรายงานการศึกษา

3.1.4 ระยะที่สี่

ช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ลงพื้นที่อีกรอบรวม 2 ครั้ง เพื่อสังเกตการณ์ความคืบหน้าด้านคดี โดยเข้าร่วมฟังการอ่านคำพิพากษาของศาล ตัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ยังขาดความชัดเจนหลังจากที่ได้เขียนรายงานการศึกษาแล้ว

3.1.5 ระยะที่ห้า

เดือนกันยายน พ.ศ. 2554 เขียนรายงานผลการศึกษาวิจัยให้แล้วเสร็จ

3.2 กระบวนการเลือกพื้นที่กรณีศึกษา

จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าเมืองนครปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคเหนือตอนบนเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีข่าวคราวความขัดแย้งบ่อยครั้ง เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ หลายสมัยมานี้นายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลมาจากคนละกลุ่มการเมือง ทำให้เกิดปัญหาเกมการเมืองในสภาโดยตลอด เช่น ฝ่ายค้านพร้อมใจไม่เข้าประชุมแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี งบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านสภาเทศบาลด้วยความล่าช้าอย่างมาก นอกจากนี้ยังเคยมีคดีฆ่าสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เกิดขึ้นครั้งหนึ่ง ช่วงปี พ.ศ. 2547 เทศบาลเมืองแพร่ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ระหว่าง พ.ศ. 2543-2546 ภายในวาระเดียวเปลี่ยนตัวนายกเทศมนตรีมากถึง 6 คน ทั้งที่เปลี่ยนตามข้อหาการเมือง และถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปลด เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ช่วงแรกเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล) กับฝ่ายสภาเทศบาลที่มีฝ่ายท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนด้วย ระยะต่อมาเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในตัวผู้บริหารก็กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง (ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา) กับฝ่ายประจำ (ปลัดเทศบาล) อย่างชัดเจน ความเคลื่อนไหวแสดงออกมาทั้งในรูปของการชุมนุมขับไล่ปลัด การร้องเรียนฟ้องร้องดำเนินคดีกันมากมาย ถึงขั้นข่มขู่ปลัดด้วยอาวุธปืน องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมพู อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ช่วงภายใน 3 ปีระหว่าง พ.ศ. 2550-2552 มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คนถูกทางจังหวัดมีคำสั่งปลดให้พ้นจากตำแหน่ง และภายในปี พ.ศ. 2546 ปีเดียวมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกลอบยิงเสียชีวิตจำนวน 2 รายด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะไม่เคยมีข่าวขัดแย้งกันใหญ่โตบนสื่อหลักมาก่อน แต่ก็อาจปรากฏเป็นข่าวความรุนแรงขึ้นได้เสมอ เช่น เทศบาลตำบลเกาะคา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลตำบลจันจว้า อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เทศบาลตำบลห้วยไคร้ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งนายกเทศมนตรีถูกลอบยิงเสียชีวิต เป็นต้น

“ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงได้อย่างไร” เนื่องจากเป็นความตั้งใจที่จะตอบคำถามข้อนี้ให้ได้ ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเรื่องนี้จึงออกแบบเกณฑ์การเลือกพื้นที่กรณีศึกษาอย่างจำเพาะเจาะจงโดยมุ่งเน้นไปยังพื้นที่ซึ่งประสบปัญหา “ความรุนแรง” เป็นด้านหลัก ภายใต้อำนาจ 2 ข้อ คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเคยเผชิญปัญหาจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงสุด (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ถูกลอบสังหารมาก่อน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกทำการศึกษาต้องไม่ซ้ำประเภทกัน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล) และแตกต่างกันในแง่ของความเป็นพื้นที่เมืองกับชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยคัดเลือกมาทำการศึกษาแบบลงลึกจำนวน 2 แห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดแพร่ทั้งสองแห่ง ได้แก่

3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ต้องมาถูกลอบยิงเสียชีวิต ความน่าสนใจอยู่ที่จนถึงขณะนี้เขายังถือว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นระดับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงคนเดียวของภาคเหนือตอนบนที่ต้องมาจบชีวิตลงเนื่องจากการลอบสังหาร

3.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล อำเภอร้องกวาง

นายภิญโญ เสือเพชร ถูกลอบยิงถึงสองครั้ง ครั้งแรกบาดเจ็บสาหัส ขณะเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล อีกครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล ครั้งหลังเสียชีวิต ความน่าสนใจอยู่ที่จนถึงขณะนี้เขายังถือว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่นเพียงคนเดียวของภาคเหนือตอนบนที่ถูกลอบสังหารมากถึงสองครั้ง⁴⁵

⁴⁵ นอกเหนือจากกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาลแล้ว พบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอีกเพียงสองแห่งที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นซ้ำ ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลปอ อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายกับองค์การบริหารตำบลห้วยชมภู อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายเท่านั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากตารางที่ 5.3 ของบทที่ 5)

ความน่าสนใจนอกเหนือจากนี้ ผู้วิจัยได้แจกแจงรายละเอียดเฉพาะพื้นที่ออกเป็นประจำเดือน ๆ ดังปรากฏอยู่ในตารางที่ 3.1 แล้ว

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกพื้นที่กรณีศึกษา

ชื่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแพร่	องค์การบริหาร ส่วนตำบลแม่ยางตาล
ประเภท สภาพพื้นที่	อบจ. ครอบคลุมทั้งจังหวัด (เมือง/กิ่งเมืองกิ่งชนบท/ชนบท)	อบต. ชนบท
ปัญหาความขัดแย้ง	พ.ศ. 2550 สภา อบจ. มีมติปลด ประธานสภา อบจ. เนื่องจาก ไม่ยอมให้มีการประชุมเพื่อ พิจารณาโครงการกู้เงินฯ 120 ล้านบาท	n/a
เหตุการณ์ความรุนแรง	พ.ศ. 2550 1. นายแพทย์ชาญชัย ศิลป- -อวยชัย นายก อบจ.ถูก ลอบสังหารเสียชีวิต	พ.ศ. 2543 1. นายภิญโญ เสือเพชร ประธานสภา อบต.ถูกยิง บาดเจ็บสาหัส 2. นายไพรัชศักดิ์ อินทรอักษร สมาชิกสภา อบต.ถูกยิงเสียชีวิต พ.ศ. 2547 3. นายภิญโญฯ ถูกลอบยิงอีกครั้ง เสียชีวิต ภายหลังมีประกาศ รับรองผลการเลือกตั้งเป็นนายก อบต.ได้ไม่นาน

สำหรับสาเหตุที่ไม่เลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจบ่งชี้ว่า (1) เป้าหมายส่วนใหญ่ไม่ใช่นายกเทศมนตรี (2) เหตุการณ์รุนแรงเกือบทั้งหมดพบในเทศบาลตำบล และ (3) ไม่เคยมีเทศบาลแห่งใดเกิดความรุนแรงซ้ำซาก

3.3 กลุ่มเป้าหมายของการวิจัย

การเก็บข้อมูลภาคสนามในส่วนของการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จะดำเนินการโดยตัวผู้วิจัยเอง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญนี้ จะถูกกำหนดให้แตกต่างกันออกไปตามแต่สภาพปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

3.3.1 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ แหล่งข้อมูลมีดังนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ คนปัจจุบัน

3.3.1.1 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ทั้งคนปัจจุบัน และในอดีต

3.3.1.2 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

3.3.1.3 เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางคดี ทั้งระดับบริหาร ได้แก่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแพร่ และผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่ รวมถึงระดับปฏิบัติ เช่น หัวหน้าพนักงานสอบสวนคดี ฯลฯ

3.3.1.4 คนใกล้ชิดของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ผู้ที่ถูกกลอบสังหาร ได้แก่ ภรรยา และเพื่อนร่วมงาน ทั้งที่เคยอยู่กลุ่มการเมืองเดียวกัน และเป็นผู้ได้บังคับบัญชามาก่อน

3.3.1.5 บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น อาทิ แพร่ข่าว เสียงแพร่ พิมพ์แพร่ ชาวแพร่

3.3.1.6 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่

3.3.1.7 ผู้เชี่ยวชาญประวัติศาสตร์การเมืองแพร่

3.3.2 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล แหล่งข้อมูลมีดังนี้

3.3.2.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล คนปัจจุบัน

3.3.2.2 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล ทั้งคนปัจจุบัน และในอดีต

3.3.2.3 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล ทั้งคนปัจจุบัน และในอดีต

3.3.2.4 เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางคดี ทั้งระดับบริหาร ได้แก่ ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่ ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอร้องกวาง รวมถึงระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่เป็หัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดี

3.3.2.5 เพื่อนร่วมงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล ผู้ที่ถูกอุป
สังหาร ทั้งที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งเคยอยู่กลุ่มการเมืองเดียวกัน และเป็นผู้ได้บังคับบัญชามา
ก่อน

3.3.2.6 ปลัดอำเภอร้องกวาง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในพื้นที่มาอย่างยาวนาน

3.3.2.7 กำนันตำบลแม่ยางตาล

3.3.2.8 อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

3.3.2.9 พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

3.3.2.10 อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ของพื้นที่

3.3.2.11 บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น อาทิ แพร่ข่าว เสียงแพร่ พิมพ์แพร่ ชาวแพร่

3.3.2.12 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่

การศึกษาครั้งนี้เป็นผลจากการเก็บข้อมูลย้อนหลัง ตามขอบเขตด้านเวลาที่กำหนดยาวนาน
มากถึงสิบปี ดังนั้น บุคคลที่ถูกกล่าวถึงจึงมีความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งหรือยศ ถ้าเป็นตำรวจจะ
ขอเรียกด้วยยศระดับสูงสุดที่ได้รับ และระบุถึงตำแหน่งที่เคยเป็นมาซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์
ในขณะนั้นให้ชัดเจน เช่น อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ อดีตผู้กำกับการสถานี
ตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่ เป็นต้น

ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การสอบถามแบบผสมผสานระหว่างแบบคำโครงน้อยกับ
แบบกึ่งโครงสร้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ต้องการจะทราบ และความรู้สึกของผู้ให้สัมภาษณ์
ขณะนั้นว่าควรจะใช้แบบใด เพื่อดึงเอาข้อมูลจากแง่มุมต่าง ๆ ตามที่ต้องการออกมาให้
ได้มากที่สุด และมีคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด นอกจากนี้วิธีการแบบนี้ยังช่วยให้ผู้สัมภาษณ์สืบ
ทราบถึงทัศนคติ ความคิดเห็น ตลอดจนความรู้สึกส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์ควบคู่กันไป โดยที่
คำถามส่วนใหญ่จะเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้สามารถตอบได้อย่าง
อิสระเต็มที่

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

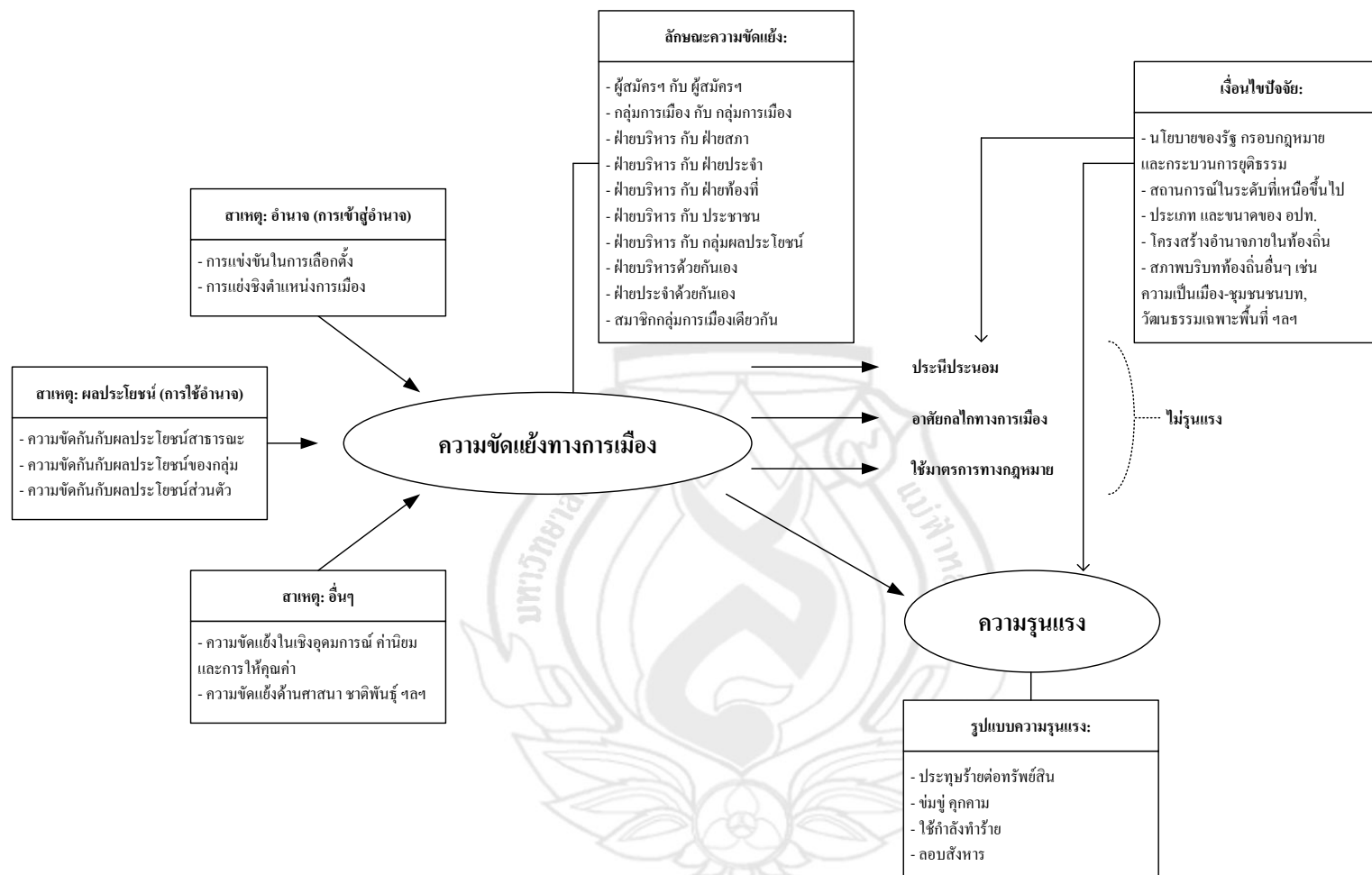
3.4.1 ในส่วนที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ จะนำมาประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่
ใช้ในทางสถิติ วิเคราะห์ข้อมูลแบบตัวแปรเดียว โดยใช้ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย ทำการ
วิเคราะห์แจกแจงเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยเฉพาะกับการแยกแยะสถิติออกเป็นรายจังหวัด และรายปี

3.4.2 ในด้านระดับการวิเคราะห์ ถ้าพิจารณาถึงพิจารณาแต่บริบทการเมืองท้องถิ่นใด ๆ
ยังคงไม่เพียงพอ ต้องพิจารณาบริบทการเมืองระดับชาติประกอบ ขณะที่ในด้านขอบเขตเนื้อหา

เช่นกัน การเมืองแบบไม่เป็นทางการที่ไม่มีกฎหมายให้การรองรับ เช่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ช่อมสำคัญพอ ๆ กับการเมืองแบบเป็นทางการซึ่งมีตัวบทกฎหมายรับรอง

3.4.3 ขณะที่ข้อมูลอีกส่วนซึ่งเป็นผลจากการประมวลและรวบรวมในภาคสนามนั้น จะเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากเครื่องมือวิจัยเชิงคุณภาพต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มาทำการจำแนก สรุป เปรียบเทียบ เชื่อมโยงตรรกะ หาเหตุและผล รวมถึงตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรง รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องการคำตอบ ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์ที่พอจะประมวลออกมาเป็นตัวแบบคร่าว ๆ ดังแผนภาพข้างท้ายนี้ ซึ่งกล่าวได้โดยว่างานศึกษาเรื่องนี้มีความพยายามที่จะมุ่งเน้นอธิบายในสองมิติสำคัญ ก็คือ มิติด้านความขัดแย้งและมิติด้านความรุนแรงนั่นเอง





ภาพที่ 3.1 กรอบตัวแบบการวิเคราะห์ข้อมูล

3.5 ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาในเรื่องนี้มีข้อจำกัดอยู่บ้างบางประการ ซึ่งหากพิจารณาเป็นด้าน ๆ แยกตามลักษณะของข้อมูลแล้วพบว่า

3.5.1 ในส่วนที่เป็นข้อมูลในเชิงปริมาณ เนื่องจากเป็นข้อมูลจากข่าวหนังสือพิมพ์ ส่วนกลาง และมาจากการรวบรวมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในแต่ละจังหวัด จึงเป็นไปได้ว่าอาจจะมีบางเหตุการณ์หรือบางคดีที่เกิดขึ้น ทว่ากลับไม่เป็นข่าว หรือทำการสำรวจตกหล่นไป ดังนั้น ข้อมูลในงานศึกษาเรื่องนี้จึงคงเป็นเพียงสถิติความขึ้นต่ำเท่าที่สามารถจะรวบรวมได้เท่านั้น อีกทั้งนักการเมืองท้องถิ่นในที่นี้ยังไม่กินความกว้างขวางรวมถึงผู้ที่เป็อดีตนักการเมืองท้องถิ่น หรือเคยลงสมัครรับเลือกตั้งมาก่อน หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นในฝ่ายบริหาร ได้แก่ ที่ปรึกษา และเลขานุการ

3.5.2 ในส่วนที่เป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพที่มาจากเอกสาร งานทางวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเมืองการปกครองจังหวัดแพร่พบน้อยมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้ต้องพึ่งพาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่เป็นความความคิดเห็นส่วนตัวของกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ขณะที่เอกสารของทางราชการส่วนใหญ่ หน่วยงานต่าง ๆ มักไม่ยินยอมให้บุคคลภายนอกเข้าถึงข้อมูลเป็นการทั่วไปได้ จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันครบถ้วน

3.5.3 ในส่วนที่เป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพที่มาจากการสัมภาษณ์ เนื่องจากประเด็นที่ต้องการจะทราบเกี่ยวกับเรื่องของคดีความที่ยังไม่ถึงที่สุด ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนอาจรู้สึกอึดอัดใจเมื่อต้องกล่าวถึง และเลือกที่จะปกปิดข้อมูลที่แท้จริงเอาไว้ การสัมภาษณ์โดยไม่บันทึกเสียงก็ดี การปกปิดตัวตนของแหล่งข้อมูล โดยที่ไม่ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์ลงในรายงานการวิจัยก็ดี ย่อมช่วยให้ผู้ให้สัมภาษณ์กล้าเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น นอกจากนี้ การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดำเนินการหลังจากที่เหตุการณ์รุนแรงผ่านพ้นไปเนิ่นนานหลายปี ดังนั้นเวลาจึงถือเป็นข้อจำกัดสำคัญอีกด้วย

3.5.4 สุดท้ายผลการศึกษาเรื่องนี้คงไม่สามารถใช้สะท้อนภาพรวมของปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นไทยได้เป็นส่วนใหญ่ หากแต่คงพอเพียงที่จะสะท้อนภาพเล็กขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งซึ่งต้องเผชิญปัญหาความรุนแรงอยู่บ้าง

บทที่ 4

การปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษแห่ง การกระจายอำนาจ (พ.ศ.2543-2552)

4.1 คำจำกัดความ “การกระจายอำนาจ”

“การกระจายอำนาจ” (decentralization) เป็นความหมายเฉพาะในทางรัฐศาสตร์ หมายถึง ระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง (ชนสวัร์ เจริญเมือง, 2542ก, หน้า 290) ตรงข้ามกับคำว่า “การรวมศูนย์อำนาจ” ซึ่งหมายถึงระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ อธิบายโดยสรุป การกระจายอำนาจ ก็คือ การขยายออกของความเป็นอิสระของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ผ่านการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบจากสถาบันการเมืองระดับชาติหรือจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น (Heywood, 2000, p.237)

4.2 วิวัฒนาการ “การกระจายอำนาจ”

หนังสือหลายเล่มเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย⁴⁶ ให้ข้อเท็จจริงที่มีนัยสำคัญว่า สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้เริ่มมีการรวมศูนย์อำนาจ

⁴⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539); ชนสวัร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2550, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2542); โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2443); นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546); นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2447); วุฒิสาร ต้นไชย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, ใน นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 217-256.

เข้าสู่ส่วนกลาง นอกจากจะรวมศูนย์อำนาจการปกครองการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางแล้ว ในเวลาต่อมาก็ยังได้รวมศูนย์อำนาจในด้านอื่น ๆ เข้ามาไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา วัฒนธรรม การศาสนา เศรษฐกิจ ฯลฯ

ในปี พ.ศ. 2434 รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการปกครองขนาดใหญ่ เช่น ยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์มาใช้แบบ 12 กระทรวง ถือเป็นจุดเริ่มต้นให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทในการปกครองหัวเมือง และประเทศราชต่าง ๆ ที่อยู่กันอย่างกระจัดกระจายให้มีเอกภาพภายใต้บังคับบัญชาของกษัตริย์ โดยใช้แบบแผนเดียวกัน ก่อนจะยกเลิกประเพณีการปกครองแบบกินเมือง (หรือระบบเจ้าเมืองที่ปกครองโดยการสืบเชื้อสายเจ้าเมืองนั้น ๆ) แล้วทยอยจัดตั้งเป็นมณฑลเทศาภิบาลขึ้น⁴⁷ เปลี่ยนมาใช้ข้าราชการในฐานะตัวแทนจากส่วนกลางเข้าทำหน้าที่ควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ แทน

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้นมาแห่งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ หน้าที่หลักคือดูแลรักษาความสะอาดในชุมชน รวมทั้งการจัดสร้างและบำรุงสาธารณูปโภค โดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง และดำเนินการโดยข้าราชการประจำทั้งหมด ก่อนที่ปี พ.ศ. 2448 จะมีสุขาภิบาลท่าฉลอม และทยอยจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ และในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศตามมา โดยใช้โครงสร้างภายในรูปแบบคณะกรรมการมีองค์การทำงานชุดเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ไม่มีการแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยกรรมการทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น

จวบจนภายหลังเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย หนึ่งปีถัดมา รัฐบาล “คณะราษฎร” ได้ตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม กำหนดให้มีสามส่วน คือ ส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) และส่วนท้องถิ่น และปีเดียวกันก็ได้สถาปนาหน่วยการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” ให้มีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาล ด้วยงบประมาณของตนเอง ก่อนข้างยัดฝรั่งเศสเป็นต้นแบบตามแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์

เทศบาลนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ก้าวหน้าที่สุด ด้วยการจัดโครงสร้างรูปแบบเดียวกับที่จำลองมาจากระบบรัฐสภา กล่าวคือ เทศบาลแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีต้องมาจากสมาชิกที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาเทศบาล จึงเท่ากับว่าราษฎรได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่น

⁴⁷ ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 จนถึงราวปี พ.ศ. 2458 มณฑลใหญ่ ๆ ขณะนั้น เช่น มณฑลพายัพ, มณฑลอุดรธานี, มณฑลอิสาน เป็นต้น ทว่าต่อมาภายหลังปี พ.ศ. 2475 ในปีต่อมา มณฑลต่าง ๆ ก็ถูกสับเล็กลง ส่งผลให้จังหวัดมีฐานะเป็นเขตการปกครองสูงสุดในเชิงพื้นที่มาจนถึงปัจจุบัน

ทางอ้อม หรือเรียกรูปแบบ The Council-Mayor Form ในนานาประเทศนั่นเอง ภายใต้โครงสร้างนี้ ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายยังแยกจากกันไม่ชัดเจน คือมีทั้งความทับซ้อนในแง่ตัวบุคคล และความเกี่ยวพันในแง่การทำงาน

ต่อมาหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ที่ทำให้ “คณะราษฎร” หมดอำนาจทางการเมืองลง การปกครองท้องถิ่นเท่าที่มีอยู่ขณะนั้นก็ไม่ได้มีการส่งเสริมสนับสนุนอีกเลยเป็นเวลาหลายปี จนมาในยุคสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีความริเริ่มหลายประการ เนื่องจากเห็นว่าหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอยู่น้อยเกินไป และจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง ไม่ว่าจะเป็นการรื้อฟื้น สุขาภิบาลอีกครั้งใน พ.ศ. 2495, จัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” (อบจ.) เพื่อให้ดำเนินการในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลใน พ.ศ. 2498, ให้มีสภาตำบลกับ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2499 โดยกำหนดให้ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ รายจ่ายของตนเอง และสามารถดำเนินกิจการในตำบลได้ค่อนข้างอิสระ⁴⁸

จุดร่วมสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้น (ยกเว้นกรณีเทศบาล) คือทั้งหมดยังเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก เช่น นายกองกำกับการบริหารส่วนจังหวัดก็มาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลก็คือนายอำเภอโดยตำแหน่ง เป็นต้น การดำเนินการต่าง ๆ จึงมีลักษณะถูกบงการและควบคุมจากเบื้องบนอยู่มาก

ถึงแม้จะมีพัฒนาการอยู่บ้างจากการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2515) แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค และต่อมาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในปี พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา (พ.ศ. 2521) ให้มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการต่าง ๆ โดยสัญญาจ้าง ใกล้เคียงกับรูปแบบ Council and City Manager Form ในสหรัฐอเมริกา แต่ข้างต้นนับว่าเล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับภาพรวมทั้งหมด ซึ่งแทบไม่มีความก้าวหน้าเลยกินเวลานานหลายสิบปี อีกทั้งสองรูปแบบนี้ก็มาจากความริเริ่มของกระทรวงมหาดไทยที่คอยกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นความเปลี่ยนแปลงจากบนสู่ล่างดังเช่นที่ผ่านมา

⁴⁸ ในเวลาต่อมา ช่วงปลายปี พ.ศ. 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ยังคงให้มีสภาตำบลต่อไป แต่เนื่องจากดำเนินงานโดยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด สภาพความเป็นจริง สภาตำบลจึงมีความเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปโดยปริยาย

หากพิจารณาในแง่ของโครงสร้าง มาตรการทำให้ท้องถิ่นได้มีผู้แทนเป็นของตนเอง คือ ประเด็นที่มีความน่าสนใจมาก ซึ่งตามมาตรา 285 ได้กำหนดให้

1. องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
3. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
4. สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
5. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

ผลของมาตรานี้ทำให้ระหว่าง พ.ศ. 2542-2543 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขนานใหญ่⁵⁰ พร้อมกับที่มีการยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดใน อบจ. นายอำเภอในสุขาภิบาล ตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านใน อบต. ซึ่งเท่ากับการปิดฉาก “การปกครองท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย” ที่ดำเนินมาอย่างยาวนานกว่าหนึ่งศตวรรษลงสิ้นเชิง และช่วงเดียวกันนี้เองที่มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ซึ่งเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีกหลายฉบับออกมา⁵¹ เพื่ออนุวัติให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ด้วยการยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล การปรับโครงสร้างภายในของ อบต. ให้สมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และให้คณะกรรมการบริหาร อบต. มาจากความเห็นชอบของสภา อบต. รวมถึงการเพิ่มขอบเขตอำนาจ ทั้ง

⁵⁰ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

⁵¹ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น

ในเชิงพื้นที่ และในเชิงหน้าที่ให้กับ อบจ.เพื่อให้เกิดความชัดเจนด้านรายได้จากภาษีอากรระหว่าง อบจ.กับ อปท.ประเภทอื่น ๆ เพราะมีพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่

การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นอีกก้าวที่สำคัญ กฎหมายฉบับนี้ออกตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญที่ได้วางกรอบแนวทางหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเอาไว้ โดยระบุให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (กกถ.) มาทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ ข้าราชการบุคลากรจากรัฐบาลกลางลงสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางของการกระจายอำนาจในอนาคต⁵²

อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้แก่ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544⁵³ และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545⁵⁴ ซึ่งต่างก็เป็นจุดหมายให้คนท้องถิ่นกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอ

⁵² กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 สารสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ที่มักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็น ก็คือ การที่มาตรา 30 ระบุชัดเจนว่า “...ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า...”

⁵³ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือแผนทั่วไป ซึ่งกล่าวถึงหลักการ เกณฑ์ วัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทาง และวิธีการต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนได้กำหนดรูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการเอาไว้อย่างชัดเจน

⁵⁴ แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนซึ่งนำเข้าสู่รายละเอียด ลงถึงรูปธรรม โดยกำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน ท้องถิ่นที่จะรับโอน รวมถึงการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้ครบและเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด อาทิ ทางคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาเห็นชอบให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 245 เรื่องใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2543 เริ่มเข้าสู่แนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลง เป็นไปในทิศทางที่ส่วนภูมิภาคที่เคยเปรียบเสมือนผู้บังคับบัญชาส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนบทบาทเหลือเพียงการกำกับดูแลมากกว่าควบคุมเคร่งครัด ดังเช่นที่เคยเป็นมา ขณะเดียวกันขนาดของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ควรจะถูกปรับให้เล็กลง ตรงกันข้ามกับส่วนท้องถิ่นที่ย่อมต้องใหญ่ขึ้น

ภายในช่วงเวลาคาบเกี่ยวกัน ด้วยแรงผลักดันจากประชาคมเทศบาลได้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทศบาลครั้งสำคัญช่วงกลางปี พ.ศ. 2543 นั่นคือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก (เฉพาะกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป้าหมายหลัก ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีเสถียรภาพมั่นคงยิ่งขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาเทศบาลหลายแห่งประสบปัญหาคล้ายกัน คือมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีบ่อยครั้งทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และฝ่ายบริหารต้องพึ่งฝ่ายสภาเทศบาลมากเกินไป⁵⁵ ด้วยเหตุนี้เองจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในอีกสามปีต่อมา

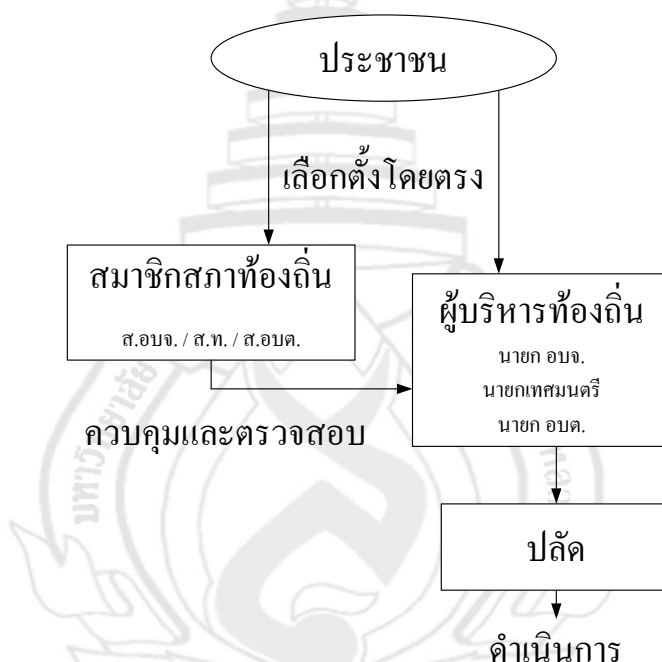
ช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 มีการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทุกประเภท (ยกเว้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปแล้ว) ให้ใช้รูปแบบ “สภา-นายก” (council-mayor form) ในแบบ “ผู้บริหารเข้มแข็ง” (strong executive หรือ strong mayor form) เหมือนกันทั้งหมด⁵⁶ พร้อมทั้งได้ทยอยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นโดยระบุให้นายก อบจ. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ตลอดจนนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเพื่อมิให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย จึงได้กำหนดรายละเอียดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

⁵⁵ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายค้านมักหาทางโค่นล้มฝ่ายบริหารอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อตัวสมาชิกสภาให้ย้ายข้าง ลงมติไม่ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ยอมเข้าร่วมประชุมพร้อม ๆ กัน การต่อรองผลประโยชน์ ฯลฯ รายละเอียดของปัญหาในเทศบาลเหล่านี้ได้จาก มรุต วันทนากกร, การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม, (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย), 2549), 113-123.

⁵⁶ ก่อนจะกลายมาเป็นต้นแบบที่นิยมแพร่หลายไปทั่วโลก แรกเริ่มรูปแบบดังกล่าวถูกสร้างสรรค์ขึ้นเพื่อใช้สำหรับสังคมอเมริกันมาก่อน โปรตคู ธเนศวร์ เจริญเมือง, การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2550), 247-253; สำหรับรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทอื่น ๆ ดู อลงกรณ์ อรรคแสง, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การจัดวางรูปแบบและโครงสร้างภายใน, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 19-45.

ให้มีความชัดเจน ด้วยหวังแก้ไขปัญหาล่นเกมการเมืองในสภาท้องถิ่นเป็นหลัก⁵⁷ ใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของหลายประเทศที่มักยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ภายใต้กลไกของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

ในที่สุด ผู้บริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างล้วนแล้วแต่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น ภายใต้คุณสมบัติที่เข้มข้นขึ้นตามไปด้วย⁵⁸ นัยบวกของความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ จะทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเน้นการหาเสียงโดยแข่งขันกันที่นโยบาย ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ประชาชนตื่นตัวหันมาสนใจการเมืองเรื่องใกล้ตัว เป็นต้น⁵⁹ เป็นอีกจุดเปลี่ยนใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหลัง



ภาพที่ 4.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาพรวม

⁵⁷ ด้วยการใช้เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

⁵⁸ เช่น จะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (ยกเว้นเฉพาะตำแหน่งนายก อบต. และในกรณีที่ผู้นั้นเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งมาก่อน เช่น ส.ว., ส.ส., ส.จ. เป็นต้น), ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ (ภายหลังในปี 2552 ได้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกเลิกเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดในเรื่องนี้), ไม่อยู่ในระหว่างการเสียสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

⁵⁹ ธเนศวร เจริญเมือง, เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง, (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542), 2-12.

อีกเหตุการณ์สำคัญช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 คือ การที่ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” (กกต.) เข้ามาควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภทแทนกระทรวงมหาดไทย เป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งให้อำนาจ กกต. วินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ในกรณีหลังนั้น นอกจากผู้กระทำผิดจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและถูกดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังจะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่อีกด้วย)⁶⁰ ส่งผลให้ กกต. กลายเป็นอีกปัจจัยชี้ขาดสำคัญของการเลือกตั้งยุคสมัยปัจจุบัน

ถึงกระนั้น เหตุผลต่อต้านการเร่งรัดการกระจายอำนาจจากปากฟุ้งที่มีทัศนียภาพส่วนกลาง (Centralism) ก็ยังคงดำรงอยู่ และยิ่งปรากฏเด่นชัดมาตลอดทั้งปี พ.ศ. 2548 ในความเคลื่อนไหวคัดค้านความพยายามของรัฐบาลขณะนั้นที่จะถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกลุ่มองค์กรครูต่าง ๆ ยังมีพิกกล่าวถึงหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งก็ได้แสดงท่าทีทำนองเดียวกันออกมา ความเคลื่อนไหวนี้เป็นหนึ่งในบรรดาหลาย ๆ ความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นก่อนที่การ “รัฐประหาร” โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ในอีกหนึ่งปีข้างหน้าจะมาถึง

4.4 รัฐประหารกับ “การกระจายอำนาจ”

การยึดอำนาจจากรัฐบาลรักษาการ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ทำให้รัฐธรรมนูญที่ถูกขนานนามให้เป็นถึง “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เป็นอันต้องถูกล้มเลิกลงด้วย จากนั้นจึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ถึงแม้การเมือง “ส่วนบน” จะเกิดความ “พลิกผัน” มหาศาลภายหลังรัฐประหาร แต่เชื่อว่าส่งผลกระทบต่อการเมือง “ข้างล่าง” มากนัก สิ่งหนึ่งที่แน่นอนนั่นคือ จะทำให้ทิศทางการกระจายอำนาจ

⁶⁰ ไม่ว่าจะมีการแจกเงินซื้อเสียงสักก็มากน้อย, ให้เงินใส่ซองหรือมอบของขวัญเนื่องในโอกาสต่าง ๆ เช่น งานวันเกิด งานขึ้นบ้านใหม่ งานบุญ งานเทศกาล งานศพ เป็นต้น, แจกจ่ายสิ่งของ เช่น ปฏิทิน เสื้อกีฬานาฬิกา ฯลฯ, พาชาวบ้านไปเที่ยวหรือทัศนศึกษาต่างจังหวัดโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น แนวคำวินิจฉัยของ กกต. ที่ผ่านมา ล้วนเห็นว่ากระทำข้างต้นถือเป็นการทุจริตเลือกตั้งในส่วนของการ “ซื้อเสียง” ตามมาตรา 57 (1) ของกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น และผู้กระทำผิดจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ถูกดำเนินคดีอาญา และชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ ขณะที่ผู้ที่ “ขายเสียง” ก็ถือว่ามีความผิดอาญาเช่นกัน โดยโทษถึงขั้นจำคุก ตามมาตรา 82 ของกฎหมายเดียวกัน ศึกษาเพิ่มเติมใน ฌูกร วิฑิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี, *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549), 218-224.

ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไป เป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2550) กล่าวคือ ระหว่างนั้น คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้ออกประกาศและคำสั่งมาใช้บังคับหลายสิบฉบับ โดยมีประกาศ 4 ฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ประกาศฉบับที่น่าสนใจ เช่น ประกาศฯ ฉบับที่ 22 เรื่องขอให้ยุติความเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น, ประกาศฯ ฉบับที่ 32 เรื่องอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ห้วงเวลาพิเศษภายใต้สภาที่มีความเป็นเอกภาพสูง แน่แน่นอนว่าย่อมต้องมีกฎหมายออกมาจำนวนมาก ถึงสองร้อยกว่าฉบับ จากสำรวจพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจรวมอยู่ด้วย 4 ฉบับ⁶¹ ซึ่งในที่นี่ขอกล่าวถึงเฉพาะผลกระทบใหญ่จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

กฎหมายฉบับแรกออกมาเพื่อที่จะยกเลิกเงื่อนไขหลักของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ระบุสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลอยู่ที่อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 ด้วยเหตุผลแบบท้ายว่าเนื่องจากการปฏิบัติตามแผนการถ่ายโอนไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา การกำหนดสัดส่วนรายได้ไว้ที่ร้อยละ 35 จึงไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง สมควรกำหนดสัดส่วนรายได้เสียใหม่ โดยกฎหมายนี้ยังคงกำหนดเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 35 ดังเดิม แต่ปราศจากเงื่อนไขเวลากำกับ ซึ่งส่งผลโดยตรงก็คือ ตัวเลขสัดส่วนรายได้ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล ระหว่าง “ก่อน” และ “หลัง” ปี พ.ศ. 2550 (ภายหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันแล้วพบแนวโน้ม “ชะงักงัน” อย่างเห็นได้ชัด

⁶¹ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2550 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 และ (4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

ตารางที่ 4.1 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2553)⁶²

ปีงบประมาณ	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล คิดเป็นร้อยละ
2537	7.71
2538	7.53
2539	7.64
2540	11.12
2541	13.21
2542	14.20
2543	13.24
2544	20.68
2545	21.88
2546	22.19
2547	22.75
2548	23.50
2549	24.05
2550	25.17
2551	25.20
2552	25.25
2553	25.02

หากพิจารณาอย่างคร่าว ๆ ตั้งแต่ภายหลังรัฐประหารเป็นต้นมา สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเล็กน้อยทุกปี กระทั่งมาลดลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ทว่าเมื่อพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่าสืบเนื่องจากการเพิ่มเงินอุดหนุนเป็นหลัก (ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ภายใต้งบรวัดอุปสงค์ในการใช้เงินที่ถูกกำหนดอย่างจำกัด ด้วยเหตุนี้

⁶² ข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2549 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549), 33, ส่วนตัวเลขในปีงบประมาณต่อ ๆ มา นำมาจากรายงานข่าวของสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป

ท้องถิ่นจึงเสมือนเป็นอีกกลไก หรือเปรียบได้กับแขนขาของรัฐบาลที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจที่จะใช้งบประมาณเพื่อมาแก้ไขปัญหาของตนอย่างแท้จริง ภาวะการคลังท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมสูง เพราะอย่างยิ่งต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลอยู่มาก⁶³

ขณะที่กฎหมายอีกฉบับนั้น ได้ขยายเวลาให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปี จากเดิมที่มีวาระดำรงตำแหน่งแน่นอนคราวละ 5 ปี นอกจากนี้ยังได้ยกเลิกที่มาของกำนันจากเดิมเคยให้ประชาชนเป็นผู้เลือก เปลี่ยนเป็นใช้ที่ประชุมผู้ใหญ่บ้านในแต่ละตำบลมาตัดสินใจแทน โดยจะจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนก็ได้ สุดแต่แต่ประธานในที่ประชุม ตามกฎหมายได้แก่นายอำเภอ เท่ากับว่าภายในตำบลหรือหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มีผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน และมีเขตรับผิดชอบใกล้เคียงกันทั้งคู่ แต่ส่วนแรกมีสถานะเป็น “ข้าราชการส่วนภูมิภาค” อยู่ในตำแหน่งจนถึงเกษียณเลิกเช่นข้าราชการประจำทั่วไป บทบาทเน้นรับใช้ภาครัฐ การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับกระบวนของผู้บังคับบัญชา แตกต่างจากส่วนหลังที่ถือเป็น “ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น” มีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอน การพ้นจากตำแหน่งมีความยืดหยุ่นกับความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในอันที่จะคงอำนาจของส่วนภูมิภาคเอาไว้อย่างเหนียวแน่น ขณะที่หลายคนเป็นห่วงว่าความซ้อนทับในลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นได้ในบางพื้นที่

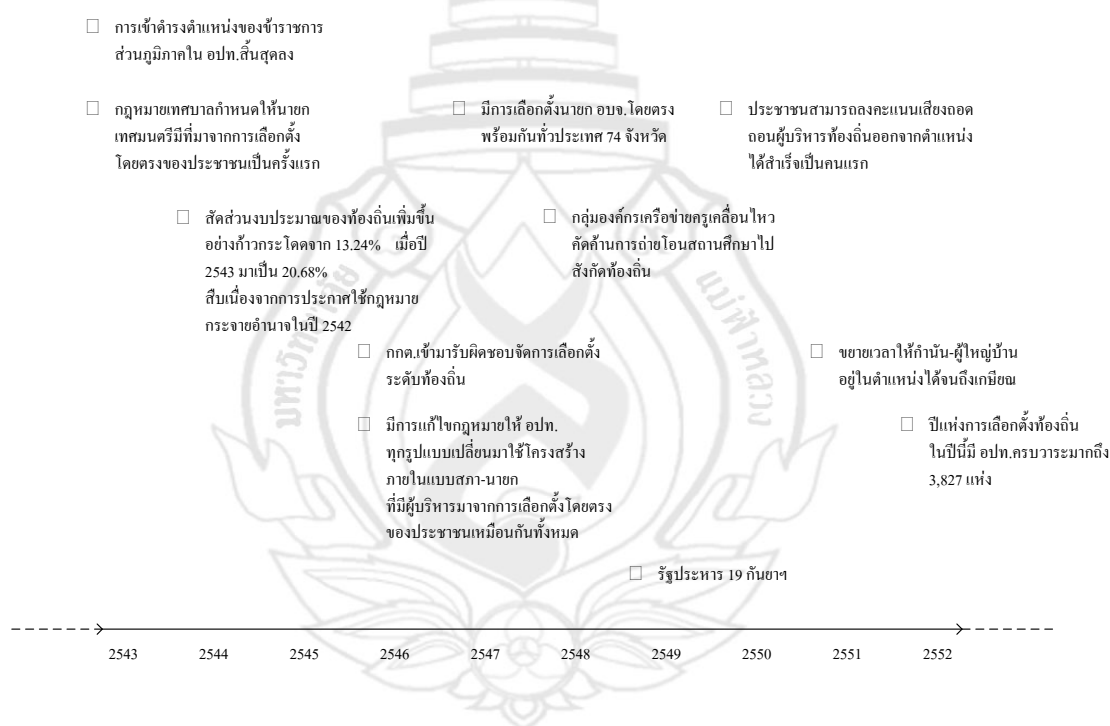
จวบจนในที่สุด “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” มีผลใช้บังคับ⁶⁴ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะบัญญัติถึงเรื่อง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ไว้มากที่สุด รวมแล้วถึง 11 มาตรา แยกเป็นหนึ่งมาตรา (มาตรา 78 (2) (3)) จากหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และอีก 10 มาตรา (มาตรา 281-290) ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่าหลักการส่วนใหญ่คงเดิมตามแบบฉบับปี พ.ศ. 2540 ทว่ามีหลาย ๆ มาตราถูกปรับให้ยืดหยุ่น เปลี่ยนถ้อยคำ หรือขยายความ

⁶³ จากการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 พบว่ามีเงินอุดหนุนท้องถิ่นมากถึง 136,700 ล้านบาท หรือคิดเป็นกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนั้นจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง 29,110 ล้านบาท และอีก 171,989.59 ล้านบาทมาจากภาษีประเภทต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้, การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553, สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2554, จาก <http://www.nmt.or.th/Lists/2553/AllItems.aspx>

⁶⁴ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ “ผ่าน” กระบวนการออกเสียง “ประชามติ” เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 (ซึ่งถูกจัดให้มีขึ้นภายใต้สภาพบังคับของกติกาและสถานการณ์อันน่ากังขาต่าง ๆ มากมาย) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550

เพิ่มเติมให้มีความกระฉับกระช่ายขึ้น⁶⁵ แต่ต้องไม่ลืมเป็นอันขาดว่า “ที่มา” ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงของความพยายามที่จะ “ปฏิเสศ” ความชอบธรรมของประชาชนเสียงข้างมาก คำถามถึงความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญโดยรวมย่อมสมควรถูกกล่าวถึงด้วย ภายใต้บรรยากาศความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติที่ยังคงดำเนินมาต่อเนื่องตลอดช่วงหลายปีมานี้ ท่ามกลางความวุ่นวาย ไร้ระเบียบ และรุนแรงในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ผู้วิจัยสรุปเหตุการณ์สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นปีที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เรื่องการกระจายอำนาจมีผลอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จนไปถึงสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2552 ที่มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ รายละเอียดต่าง ๆ ในช่วงระหว่าง 10 ปีนี้อยู่ในภาพที่ 4.2 ซึ่งอีกนัยก็คือขอบเขตด้านเวลาของการศึกษาครั้งนี้



ภาพที่ 4.2 สรุปเหตุการณ์สำคัญทางการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552

⁶⁵ ประเด็นใหม่ ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อใช้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นได้ (มาตรา 287), ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบแบบจตุภาคี (มาตรา 288), ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ (มาตรา 290) เป็นต้น

โดยสรุปแล้วระยะเปลี่ยนผ่านซึ่งส่งผลสำคัญต่อการเมืองท้องถิ่นไทยในภาพใหญ่มีอย่างน้อย 4 เหตุการณ์ด้วยกัน ได้แก่ (1) ช่วงปี พ.ศ.2542-2543 ยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านใน อบต.ทำให้ผู้บริหาร อบต.มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมทั้งหมด (2) ในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พร้อมกับอำนาจหน้าที่ในการให้ใบเหลืองใบแดง (3) ช่วงปี พ.ศ.2546-2547 ใช้ระบบเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และเปลี่ยนโครงสร้างภายในไปใช้รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง และ (4) รัฐประหารปี พ.ศ. 2549 และผลกระทบภายหลังจากนั้น

4.5 การปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบัน

4.5.1 การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น โครงสร้างมีผลกระทบอย่างสูงต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกจัดสรร และเป็นกรอบที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขต และความรุนแรงของความขัดแย้งในชุมชน เมื่อผลประโยชน์มีปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบและโครงสร้างแบบหนึ่งก็จะเป็นการนำไปสู่ระบบอย่างหนึ่ง หรือนำไปสู่ลักษณะความขัดแย้งอย่างหนึ่ง เป็นไปตามลักษณะของแต่ละโครงสร้าง การจัดโครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนสำคัญในการสร้างรูปแบบพฤติกรรม ทำหน้าที่ของอำนาจ การใช้อำนาจ และสุดท้ายกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจและลงมือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adrian, 1967, p. 198 อ้างถึงใน อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, หน้า 2)

หน่วยปกครองท้องถิ่นปัจจุบันมี 4 รูปแบบ⁶⁶ ทั้งหมดล้วนแล้วแต่มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ทั้งสิ้น ได้แก่

⁶⁶ ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล่าสุด (ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2554) ระบุว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีทั้งสิ้น 76 แห่ง (นับรวม อบจ.บึงกาฬ) องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอยู่ 5,765 แห่ง ส่วนเทศบาลนครรวม 2,010 เทศบาล แบ่งออกเป็นเทศบาลนคร 27 แห่ง เทศบาลเมือง 145 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,838 แห่ง รวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง, ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

เนื้อหาหัวข้อนี้มุ่งพิจารณาเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถูกเลือกใช้เป็นกรณีศึกษา คือ อบจ.และ อบต.เท่านั้น แต่ก็กล่าวได้ว่าองค์กรท้องถิ่นทุกรูปแบบข้างต้นมีโครงสร้างที่เหมือนกัน คือใช้แบบสภา-นายกเทศมนตรีทั้งหมด ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ฝ่ายแรกทำหน้าที่ด้านบริหาร เช่น จัดทำวางแผนพัฒนา ร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม ฝ่ายหลังทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ เช่น ริเริ่มเสนอ พิจารณา และออกกฎระเบียบของท้องถิ่น (เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ) กำกับดูแลการบริหารของฝ่ายบริหารภายใต้มาตรการตรวจสอบที่สำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ร่างแผนพัฒนา ร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น โดยมีฝ่ายประจำเข้ามาช่วยในส่วนของการนำเอานโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละขนาดยังคงมีข้อแตกต่างกันอยู่พอสมควรในบางเรื่อง เช่น องค์ประกอบจำนวนของสมาชิกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา, การกำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547)

4.5.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

สำหรับเรื่องนี้ กฎหมายกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ มากมาย ด้วยมุ่งหวังจะให้ทั้งสองฝ่ายสามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างแท้จริง สรุปออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

(1) กำหนดสมัยประชุมสภาสามัญในแต่ละปีให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้ อบต.มีสมัยประชุม 2 สมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่จะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย (สมัยละ 15 วัน), เทศบาลมีสมัยประชุม 4 สมัย (สมัยละ 30 วัน), อบจ.มีสมัยประชุม 2 สมัย (สมัยละ 45 วัน)

(2) โดยอาจจะขอให้มีการเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญขึ้นก็ได้ เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(3) กำหนดให้การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา (หมายถึงทั้งสภา อบจ. สภาเทศบาล และสภา อบต.) ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับจากวันประกาศผลการ

เลือกตั้งครบตามจำนวน หากไม่สามารถเลือกประธานสภาและรองประธานสภาตามระยะเวลาที่กำหนด นายก (ทั้งนายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต.) อาจเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (แล้วแต่กรณี) ให้มีคำสั่งยุบสภานั้นได้ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน นายกจะดำเนินการไปก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ และเมื่อเลือกประธานสภาแล้ว ให้นายกแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีการลงมติ

(4) ก่อนที่นายกจะเข้ารับหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีการลงมติภายใน 30 วัน นับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งนายก หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ทำเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรแจ้งต่อสมาชิกสภาทุกคน

(5) นายกต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้กับสภาเป็นประจำทุกปี

(6) นายก รองนายก หรือผู้ซึ่งนายกมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(7) สมาชิกสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนายกโดยไม่มีการลงมติได้

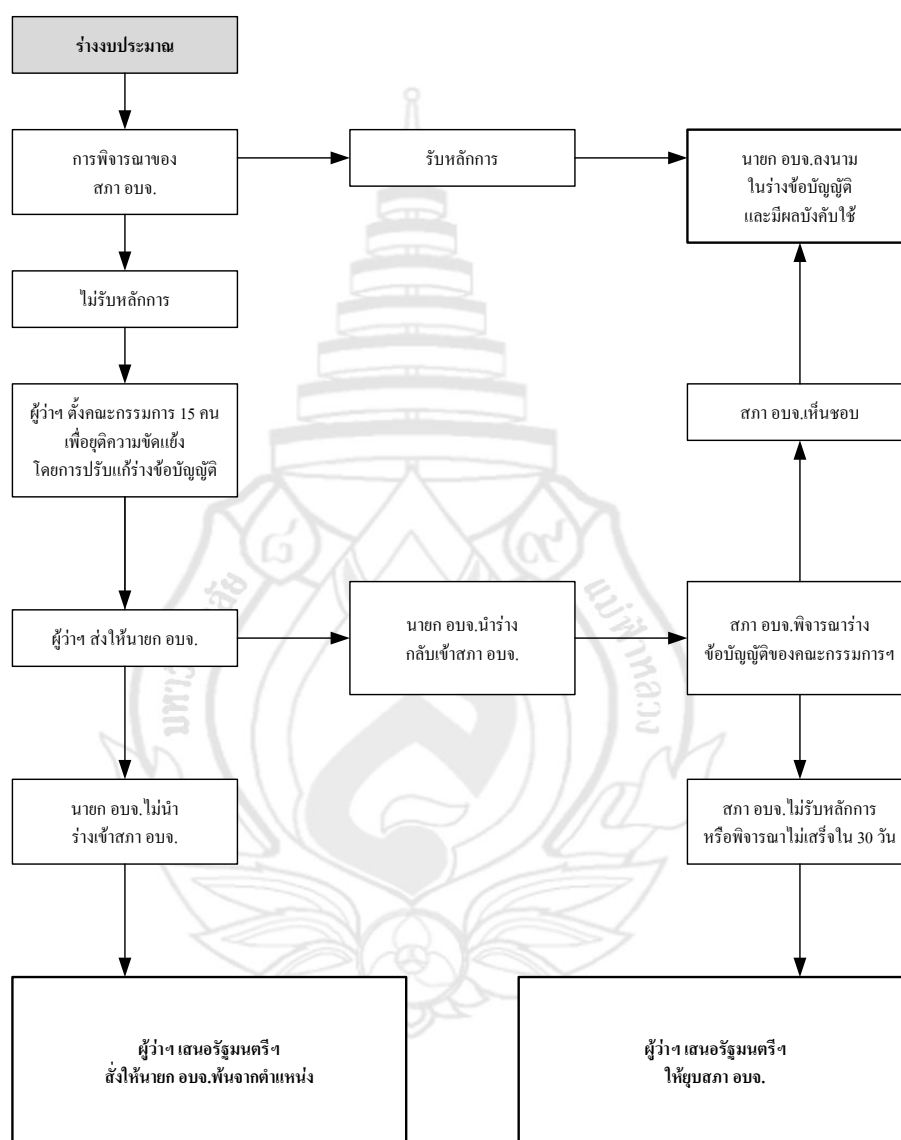
(8) ในกรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายได้กำหนดกลไกในการหาข้อยุติความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา โดยจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันจากทั้งสองฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีปัญหาดังกล่าว และให้คณะกรรมการทั้งหมดร่วมกันเสนอบุคคลซึ่งมิได้มีตำแหน่งใดในฝ่ายบริหารท้องถิ่นและมิได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นคนหนึ่งมาทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ (แล้วแต่กรณี) แต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการให้ครบตามจำนวน (คณะกรรมการชุดนี้จำนวนรวมแล้ว อบจ.มี 15 คน, เทศบาลมี 15 คน, อบต.มี 7 คน)⁶⁷ (ดูภาพที่ 4.3)

(9) นายกอาจอุทธรณ์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด (แล้วแต่กรณี) สั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ หากไม่สามารถเสนอร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมข้างต้นต่อสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว (ดูภาพที่ 4.3)

(10) ในกรณีที่สภาพิจารณาร่างเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว หรือสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้

⁶⁷ สามารถศึกษามาตรการเหล่านี้ได้จากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ดูมาตรา 55, กรณีเทศบาล ดูมาตรา 62 ครี และกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล ดูมาตรา 87/1

ดำเนินการยุบสภา ให้ร่างนั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใน ปีงบประมาณปีก่อนไปพลาง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยหรือให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (แล้วแต่กรณี) เพื่อมีคำสั่งยุบ สภาต่อไป อนึ่ง การยุบสภาไม่เป็นเหตุให้นายกพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด (ภาพที่ 4.3)



จาก: โกวิทช์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง.
กรุงเทพฯ: วิญญชน.

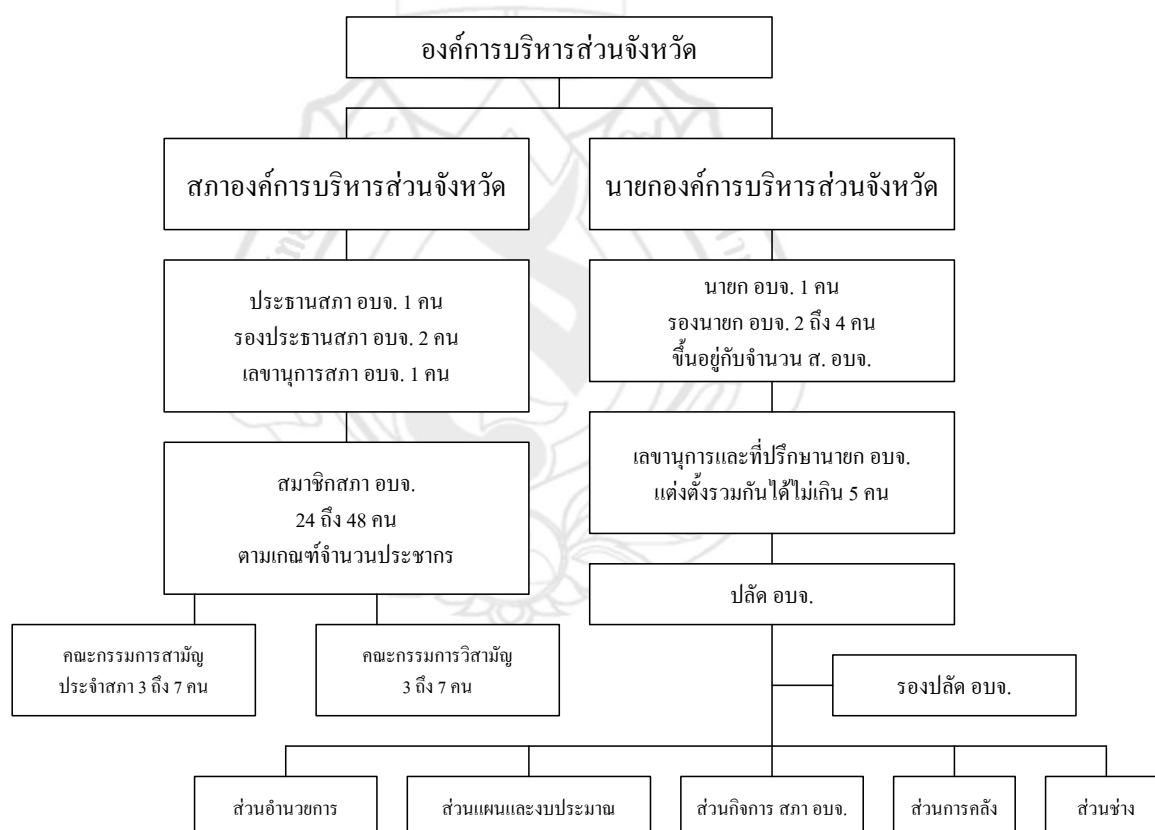
ภาพที่ 4.3 กลไกการคานอำนาจระหว่างสภากับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ไม่มีฝ่ายใดสามารถที่จะอ้างสิทธิในการโค่นล้มอีกฝ่ายหนึ่งได้ เปรียบเสมือนที่ฝ่ายสภาเคยทำเหนือฝ่ายบริหารมาในอดีต เช่น สภาไม่สามารถลงมติให้นายกพ้นจากตำแหน่งได้ ในขณะที่นายกเองก็ไม่อาจจะยุบสภาได้เช่นเดียวกัน เหตุผลเนื่องจากต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยกันทั้งคู่

4.5.1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีขนาดใหญ่ที่สุด รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จัดวางบทบาทให้เน้นการให้บริการสาธารณะภาพใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพจะทำได้ เช่น สร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย สถานีกำจัดขยะ ถนนสายหลักที่เชื่อมผ่านหลายพื้นที่ ฯลฯ

การดำเนินงานของ อบจ.แบ่งเป็น “สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด” (สภา อบจ.) กับ “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” (นายก อบจ.) ดังรูปที่ 4.4



ภาพที่ 4.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภา อบจ. ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนจำนวนสมาชิก อบจ. (ส.อบจ.) แต่ละจังหวัดให้ยึดจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนี้

- (1) กรณีไม่เกิน 500,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 24 คน
- (2) กรณีเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 30 คน
- (3) กรณีเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 36 คน
- (4) กรณีเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 42 คน
- (5) กรณีเกินกว่า 2,000,000 คน มี ส.อบจ. ได้ 48 คน

โดยในการประชุมสภา อบจ. วาระแรกจะจัดให้มีการเลือกสมาชิกด้วยตนเองขึ้นเป็นประธานสภา อบจ. และรองประธานสภา อบจ.ต่อไป

ส่วน นายก อบจ. นั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เปลี่ยนจากเดิมมาจากมติของสภา อบจ. มาเป็นเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยที่นายก อบจ. สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภา อบจ. มาเป็นรองนายก อบจ. จำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภา อบจ. แต่ละแห่ง ดังนี้

- (1) กรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายก อบจ. ได้ไม่เกิน 4 คน
- (2) กรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 36-42 คน ให้แต่งตั้งรองนายก อบจ. ได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) กรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 24-30 คน ให้แต่งตั้งรองนายก อบจ. ได้ไม่เกิน 2 คน

นอกจากนี้ก็อาจแต่งตั้งผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภา อบจ. มาเป็นเลขานุการกับที่ปรึกษาได้รวมกันไม่เกิน 5 คนอีกด้วย

สำหรับการแบ่งเขตเลือกตั้ง ส.อบจ. นั้น ถ้าอำเภอใดมี ส.อบจ. ได้ 1 คนให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าอำเภอใดมี ส.อบจ. ได้มากกว่า 1 คนให้แบ่งเขตอำเภอออกเป็นเขต ๆ ให้เท่ากับจำนวน ส.อบจ. ทั้งหมดของอำเภอนั้น ยึดแบบ “เขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน” ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงเขตเลือกตั้งละ 1 คน⁶⁸ ส่วนการเลือกตั้งนายก

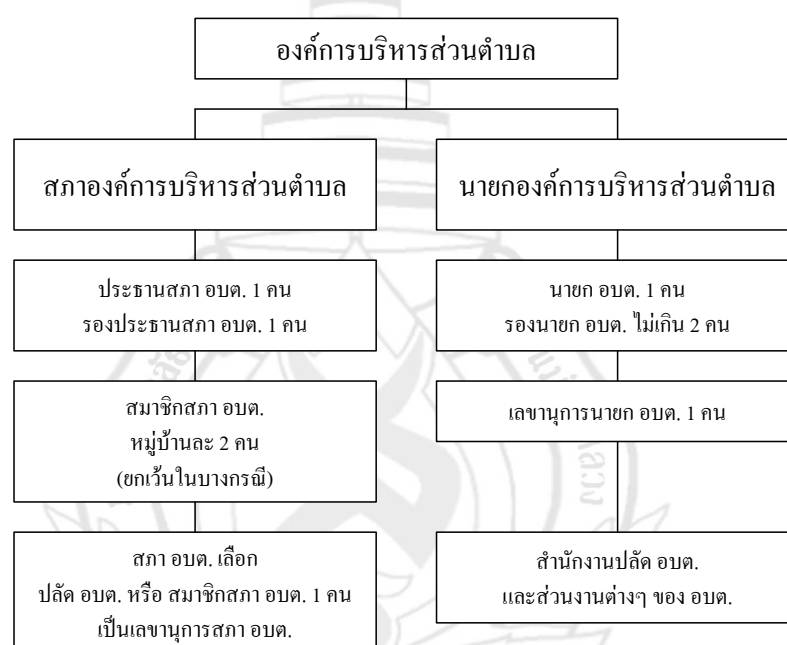
⁶⁸ วิธีการนับคะแนนเช่นนี้เรียกว่าเป็นแบบ “แบ่งเขตคะแนนสูงสุด” ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงรายเดียว และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็คือผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดมาเป็นลำดับแรกเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งแต่อย่างใด เฉกเช่นกรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายก อบจ., นายกเทศมนตรี, นายก อบต. เป็นต้น แตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อย่างกรณีเทศบาล หรือ อบต. ซึ่งใช้แบบ “รวมเขตเรียงเบอร์” นั่นคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หลายคนตามแต่จำนวนที่นั่งที่พึงได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ เป็นสำคัญ

อบจ.จะใช้พื้นที่ทั้งหมดของแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวเช่นกัน

4.5.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีขนาดเล็กที่สุด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล รับผิดชอบพื้นที่ชนบท ยกฐานะมาจากสภาตำบลเดิม ปัจจุบันจำแนกอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น อบต.ขนาดเล็ก อบต.ขนาดกลาง และอบต.ขนาดใหญ่⁶⁹

การดำเนินงานของ อบต.แบ่งเป็น “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” (สภา อบต.) กับ “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” (นายก อบต.) ดังรูปที่ 4.5



ภาพที่ 4.5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

⁶⁹ ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลมีการแบ่งระดับออกเป็น 5 ชั้นตามเกณฑ์รายได้ดังนี้ (1) อบต.ชั้นหนึ่ง รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป (2) อบต.ชั้นสอง รายได้ระหว่าง 12-20 ล้านบาท (3) อบต.ชั้นสาม รายได้ระหว่าง 6-12 ล้านบาท (4) อบต.ชั้นสี่ รายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท และ (5) อบต.ชั้นห้า รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งกลุ่มขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด คือ (1) อบต.ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้นหนึ่งเดิม) (2) อบต.ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้นสอง และอบต.ชั้นสามเดิม) และ (3) อบต.ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้นสี่ และอบต.ชั้นห้าเดิม), ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล, สถาบันพระปกเกล้า (20 สิงหาคม 2553), สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/2.ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล>

แต่เดิมสมาชิกสภา อบต.ส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งรวมเข้าไว้ด้วย ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล จากนั้นจึงทยอยเปลี่ยนเป็นมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดภายใน พ.ศ. 2542⁷⁰

ปัจจุบัน สภา อบต.ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่ อบต.ใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มี ส.อบต.จำนวน 6 คน หากมี 2 หมู่บ้านให้มี ส.อบต.ได้หมู่บ้านละ 3 คน วาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี โดยให้มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน เลือกมาจาก ส.อบต.ตามมติของสภา อบต.

ขณะที่นับแต่ปี 2546 เป็นต้นมา นายก อบต.ถือว่ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยนายก อบต.สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภา อบต.เป็นรองนายก อบต.ได้ไม่เกิน 2 คน และแต่งตั้งเลขานุการได้อีก 1 คน

ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ส.อบต.ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนได้เท่ากับจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในเขตนั้น โดยทั่วไปคือ 2 คน ส่วนการเลือกตั้งนายก อบต.จะใช้เขต อบต.ทั้งหมดเป็นเขตเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 1 คน

4.5.2 การกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ มีฐานที่มาจากสองส่วนเป็นหลัก ได้แก่ การกิจตามกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ขึ้นมา ซึ่งจำแนกเป็น “หน้าที่ที่ต้องกระทำ” เช่น รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล, บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ฯลฯ โดยที่ภารกิจของ อบจ.ตามกฎหมายเฉพาะนั้น จะไม่ซ้ำกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ และยังมี “หน้าที่ที่อาจกระทำ” เช่น ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ ฯลฯ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 1ค ในภาคผนวก ก) และภารกิจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองขนาดให้มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน คือ “ขนาดเล็ก” ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และอบต. มีอำนาจหน้าที่เช่น การสาธารณสุข โภค และการก่อสร้างอื่น ๆ

⁷⁰ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรก แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน ฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน กับสมาชิกสภา อบต.ที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน โดยให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต.โดยตำแหน่ง

การจัดการศึกษา การส่งเสริมกีฬา กับ “ขนาดใหญ่” ได้แก่ อบจ.และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เช่น การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร โดยที่กรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกรวมเข้าไว้ด้วย (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 2ค ในภาคผนวก ค)

4.5.3 การคลังท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบย่อมมี “รายรับ” คล้ายคลึงใกล้เคียงกัน จำแนกออกเป็น

4.5.3.1 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, อากร ฆ่าสัตว์ ตลอดจน ค่าธรรมเนียม, ค่าปรับ และใบอนุญาต รวมถึงรายได้จากสาธารณูปโภค และทรัพย์สิน

4.5.3.2 รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อาทิ ภาษีสุราและสรรพสามิต, ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

4.5.3.3 รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ เช่นจากภาษีมูลค่าเพิ่ม

4.5.3.4 รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป ตลอดจนเงินอุดหนุนเป็นรายโครงการ

อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าสำหรับรายได้ในบางประเภท กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุเอาไว้แตกต่างกันระหว่างท้องถิ่น “ขนาดเล็ก” และ “ขนาดใหญ่” เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของรายได้ขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และภาษีโรงแรมเป็นของท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ อบจ. (ดูตารางที่ 3ค ในภาคผนวก ค)

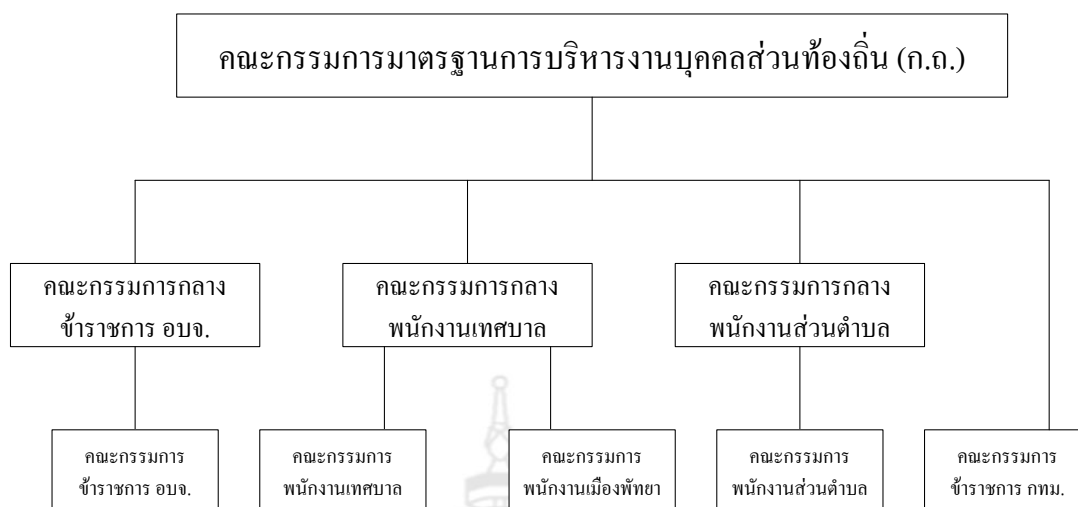
ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปก็มี “รายจ่าย” ในหลากหลายด้าน ทั้ง เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่น ๆ, ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์, ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ, เงินอุดหนุน รวมถึงรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ จำแนกได้เป็น “รายจ่ายประจำ” และ “รายจ่ายเพื่อการลงทุน”

4.5.4 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁷¹ สถาปนาระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน และจำกัดบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่เคยมีอำนาจผูกขาดในเรื่องนี้มาตลอด โดยให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” (ก.ถ.) เสมือนองค์กรกลางในระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายและกรอบมาตรฐานกลางให้สอดคล้องกัน และให้มีคณะกรรมการกลาง หรือ ก.กลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มาทำหน้าที่กำหนดกรอบมาตรฐานทั่วไป และวางแนวทางที่เป็นรูปธรรมชัดเจนออกมา

นอกจากนี้ทุกจังหวัดก็จะมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดอีกชั้น หรือที่มักเรียก ก.จังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.) ซึ่งที่มาของกรรมการก็เป็นแบบไตรภาคีเช่นกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และในคณะกรรมการทุกชุดจะมีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้นั่งร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย อำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ภายใต้กรอบมาตรฐานที่คณะกรรมการระดับประเทศเป็นผู้กำหนด

⁷¹ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ภายใน 2 ปี สาระสำคัญอาทิ ให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากสี่ฝ่ายจำนวนเท่ากัน ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ, ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, ให้มีสำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แต่จนถึงบัดนี้รัฐบาลก็ยังไม่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาแต่อย่างใด



ภาพที่ 4.6 โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี โดยหลักทั่วไปแล้ว อำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ย่อมถือเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ในอันที่ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน-รับโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ฯลฯ ยกเว้นคำสั่งบางเรื่อง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดก่อน

4.5.5 การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องนี้เราสามารถจำแนกออกเป็นสองหัวข้อใหญ่ ๆ นั่นคือ “การกำกับดูแลโดยภาครัฐ” กับ “การตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ” อธิบายตามลำดับดังนี้

4.5.5.1 การกำกับดูแลโดยภาครัฐ

องค์กรผู้มีความสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงก็คือตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ด้วยวิธีคิดที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้น แม้จะมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และถูกควบคุมโดยส่วนกลาง ลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นสิ่งกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมาช้านาน

อำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายบัญญัติต่าง ๆ จะเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของเรื่อง (ว่าเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กร เหนือตัวบุคคล หรือเหนือการกระทำของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และขึ้นอยู่กับระดับของท้องถิ่นด้วย เช่น ถ้าหากนายก อบต. ทำกิจการรับเหมาก่อสร้างแล้วได้เข้าไปรับงานของ อบต. เอง ลักษณะเช่นนี้เข้าข่ายว่ามีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการของท้องถิ่น นายอำเภอจึงอาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกคำสั่งให้นายก อบต. รายนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ เป็นต้น (ดูตารางที่ 4ค ในภาคผนวก ก)

4.5.5.2 การตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ

นอกเหนือจากการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยฝ่ายราชการดังกล่าวแล้ว ยังมีการตรวจสอบโดยภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาท้องถิ่น โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และโดยประชาชน

(1) การตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ฉะนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (ปปช.) ที่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง วินิจฉัย ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการในทุกระดับ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” (สตง.) มาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่น ๆ อีกหลายองค์กร

ยิ่งไปกว่านั้นยังถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ที่ต้องอยู่ภายในเขตอำนาจของ “ศาลปกครอง” อีกด้วย คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่หนีไม่พ้นกรณีของการออกกฎ คำสั่ง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง การทำสัญญาทางปกครอง หรือการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น

(2) การตรวจสอบโดยประชาชน

ผลโดยตรงของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่ยังคงส่งผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นได้ด้วยตนเองในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านสองช่องทางสำคัญ ได้แก่ “การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น” (initiative) และ “การเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” (recall) ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องใหม่ทั้งสิ้น⁷²

⁷² ครั้งแรกที่ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้สำเร็จเกิดขึ้นที่ อบต. ห้วยโก้น จังหวัดน่าน เมื่อต้นปี พ.ศ. 2550 ซึ่งนายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ถูกประชาชนจำนวนถึงร้อยละ 85 ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง เหตุเพราะบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเดือดร้อน และทุจริตเรียกผลประโยชน์จากประชาชน, ขงยุทธ สิงห์วัช, การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จังหวัดน่าน, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551).

นอกจากนี้ก็ยังมีหนทางอื่น ๆ อีกด้วย อาทิ สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น ทั้งให้ความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนา ร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง เข้ารับฟังการประชุมสภา เข้าร่วมเวทีประชาคมท้องถิ่น เป็นต้น

แม้ตลอด 10 ปีเศษที่ผ่านมา “การปกครองท้องถิ่น” ในประเทศไทย หรือที่ปัจจุบันในต่างประเทศหันมาใช้คำว่า “การบริหารจัดการท้องถิ่น” เรียกแทน⁷³ จะมีพัฒนาการมากมายในแทบทุกมิติ ทว่าในแง่การรับรู้ของประชาชนโดยทั่วไป เท่าที่เฝ้ามองผ่านสื่อกระแสหลักแขนงต่าง ๆ ท้องถิ่นยังคงเต็มไปด้วย “ภาพลักษณ์ทางลบ” ไม่ว่าจะเป็นการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจตามอำเภอใจ ชู้สาว ขว่ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ โดยเฉพาะจากการประมูลงาน การตรวจ การจ้าง ความขัดแย้งภายในองค์กร รวมถึงกรณีความรุนแรงต่าง ๆ นานาที่เกิดขึ้นกับเหล่านักการเมืองท้องถิ่นโดยตรง⁷⁴ สิ่งที่น่าอนที่สุคนั่นคือ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เชื่อว่าเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกที่ทุกหนแห่งเสมอไป หากเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นซึ่งยังคงต้องเผชิญสภาพปัญหาทำนองนี้อยู่ ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องแยกพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

⁷³ ธเนศวร เจริญเมือง, **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น** (ภาคแรก), (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2551), 42-46.

⁷⁴ ตัวอย่างรายงานพิเศษในหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น ปิทองการเลือกตั้ง ปิระณะนักการเมือง, **ไทยรัฐ** (7 เมษายน 2543); คนท้องถิ่น ทำไมสนามนี้... ไม่สิ้นเสียงปืน!!, **มติชน** (29 ธันวาคม 2548), 8; เดือนกัญ “การเมือง” ได้ระอุ! ชิงเก้าอี้ “อบต.” กว่า 50 แห่ง, **เดลินิวส์** (4 มิถุนายน 2552); สิ้นตาย!...“หวัคะแนน” เลือกลงความรุนแรงที่ถูกลามสนาม “อปท.”, **มติชน** (19 มิถุนายน 2554), 10.

บทที่ 5

“การลอบสังหาร” ในการเมืองท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน:

บทสำรวจในรอบทศวรรษ (พ.ศ. 2543-2552)

5.1 ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน

ดินแดนภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน⁷⁵ ในฐานะขอบเขตในเชิงพื้นที่ขั้นต้นของการศึกษารั้งนี้ ในอดีตนั้นเป็นที่ตั้งของอาณาจักรล้านนาที่มีความเป็นมายาวนาน

ในช่วง 260 ปีแรกของราชอาณาจักรแห่งนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1839-2101 โดยประมาณ ล้านนาครองความเป็นอิสระเต็มที่มาตลอด เริ่มจากพญามังรายทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ขึ้น และเป็นผู้รวบรวมเมืองต่าง ๆ รวมกันเป็นล้านนา มีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางอำนาจ⁷⁶ สมัยที่เจริญรุ่งเรืองเคยมีอิทธิพลแผ่ออกไปอย่างกว้างขวางจนถึงเมืองเชียงรุ่ง เชียงตุง หลวงพระบาง แต่เพราะความอ่อนแอภายในทำให้ถูกพม่า⁷⁷ ยึดครอง และตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าในช่วงอีกเกือบ 220 ปีต่อมา จวบจนใน

⁷⁵ ขณะที่เกณฑ์ที่ทางราชบัณฑิตยสถานยึดถือจะแบ่งประเทศไทยออกเป็น 6 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ (9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย น่าน พะเยา เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน แพร่ ลำปาง ลำพูน โดยมีจังหวัดอุดรติดที่เพิ่มเข้ามา), ภาคกลาง (กรุงเทพมหานคร และอีก 21 จังหวัด), ภาคตะวันออก (7 จังหวัด), ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (19 จังหวัด), ภาคตะวันตก (5 จังหวัด) และภาคใต้ (14 จังหวัด) ถือเป็นการแบ่งแบบเป็นทางการ และมีใช้ในแบบเรียนทั่วไป, การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์, ราชบัณฑิตยสถาน, สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=1378>

⁷⁶ ล้านนาขณะนั้นประกอบด้วยเมืองใหญ่น้อยที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบในหุบเขา แบ่งออกได้สองกลุ่มคือ กลุ่มล้านนาตะวันตก ได้แก่ เมืองเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย และพะเยา มีความสัมพันธ์ร่วมกันมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์มังรายตอนต้นเรื่อยมา กับล้านนาตะวันออก ได้แก่ เมืองแพร่กับน่าน ซึ่งถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในภายหลัง ราวปี พ.ศ.1987-1992 ในสมัยพญาติโลกราชที่อาณาจักรล้านนามีความเข้มแข็งที่สุด, สรวิดี อ่องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2551), 96-113.

⁷⁷ คำว่า “พม่า” ในที่นี้เป็นคำกว้าง ๆ หมายถึงได้ทั้งอาณาจักรพุกาม อังวะและหงสาวดี ตลอดจนพญาซึ่งยอมมิให้หมายถึงประเทศพม่าในอาณาเขตพรมแดนปัจจุบันแต่ประการใด

ปี พ.ศ. 2317 ผู้นำท้องถิ่นล้านนาคือ พญาจำบ้านที่เชียงใหม่กับพญาภาวโละที่ลำปางได้เข้าสวามิภักดิ์ต่อพระเจ้ากรุงธนบุรี และด้วยความช่วยเหลือจากสยาม ทำให้สามารถผลักดันพม่าให้ออกไปได้ ส่งผลให้ฝ่ายสยามขึ้นเป็นใหญ่แทน จากนั้นทุกเมืองในล้านนาจึงยอมมาอยู่ภายใต้การปกครองของสยาม กลายเป็นประเทศราช ก่อนที่ท้ายที่สุดจะเป็นส่วนหนึ่งของสยามประเทศทั้งหมด⁷⁸

ในภายหลังสยามเปิดประเทศสู่การค้ากับตะวันตกหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 และอิทธิพลของอังกฤษได้เข้าครอบครองดินแดนทางเหนือของพม่าในปี พ.ศ. 2429 ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ผลประโยชน์ด้านป่าไม้ของอังกฤษในล้านนามีมากขึ้น ขณะเดียวกันสยามก็พยายามเข้ามาแทรกแซงล้านนามากยิ่งขึ้นตามลำดับ มีบางเหตุการณ์ที่แสดงถึงความไม่พอใจของคนท้องถิ่นที่มีต่อสยาม เช่น กบฏพญาผาบที่เชียงใหม่ พ.ศ. 2432 กบฏเงี้ยวที่เมืองแพร่ พ.ศ. 2445⁷⁹

จวบจนปี พ.ศ. 2442 สยามปฏิรูประบบการปกครองครั้งสำคัญ โดยสถาปนามณฑลเทศาภิบาลให้ข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เจ้าเมืองประเทศราชไม่มีฐานะเป็นเจ้าผู้ครองนคร ถือเป็นารสิ้นสุดอำนาจของท้องถิ่น ล้านนาไม่ใช่เมืองประเทศราชอีกต่อไป แต่เป็นส่วนหนึ่งของสยาม (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2552ก, หน้า 33) จากนั้นเจ้าผู้ครองนครจึงค่อย ๆ หดหายไป ต่อมาเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ยกเลิกระบบมณฑลเทศาภิบาลลงในปี พ.ศ. 2476 เมืองต่าง ๆ ของล้านนา จึงมีฐานะเป็นเพียงจังหวัด เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับเมืองในภูมิภาคอื่น ๆ สืบมาจนปัจจุบัน

ล้านนาเป็นดินแดนแห่งขุนเขาและป่าไม้ พื้นที่ป่าเขารวมกันมากถึงประมาณร้อยละ 60-70 ของพื้นที่ทั้งหมด สภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบ่งเป็นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขากับเทือกเขาสูง ทำให้มีพื้นที่เหมาะกับการเพาะปลูกน้อย แต่ทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะป่าไม้และแร่ธาตุ เป็นแหล่งกำเนิดของแม่น้ำสำคัญหลายสาย เช่น แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ในฤดูหนาวอากาศจึงหนาวเย็น

ผู้คนบริเวณภาคเหนือตอนบนมักเรียกตัวเองว่าเป็น “คนเมือง” ซึ่งเป็นคำที่จับบ่งลักษณะทางวัฒนธรรมมากกว่าชาติพันธุ์ แม้กลุ่มใหญ่จะเป็นไทพวน แต่ก็ยังมีกลุ่มเล็ก ๆ เช่น ไทลื้อ ไทจีน ฯลฯ รวมอยู่ด้วย (ศิริรัฐ ทองใหญ่ ณ อยุธยา, 2547, หน้า 228) ขณะเดียวกันความหมายของคำ ๆ นี้ก็

⁷⁸ ธนสวรรค์ เจริญเมือง, คนเมือง ประวัติศาสตร์ล้านนาสมัยใหม่ พ.ศ.2317-2552, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 14-21; สรัสวดี อ๋องสกุล, ประวัติศาสตร์ล้านนา, 478; ฮันส์ เพ็นธ์ และชาวเชียงใหม่ แอนดรูว์ ฟอว์บัส (ผู้เขียน), ศิริรัฐ ทองใหญ่ ณ อยุธยา (ผู้แปล), ประวัติศาสตร์ล้านนา ฉบับย่อ, (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2547), 11-12.

⁷⁹ ธนสวรรค์ เจริญเมือง, คนเมือง ประวัติศาสตร์ล้านนาสมัยใหม่ พ.ศ.2317-2552, 14-21.

เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย⁸⁰ กล่าวโดยรวมแล้วหมายถึงกลุ่มคนต่าง ๆ ที่ใช้พูดภาษาเดียวกัน คือ “คำเมือง” และดำเนินชีวิตด้วยเอกลักษณ์ที่เหมือนกัน เช่น นิยมกินข้าวเหนียว เป็นต้น

เนื้อหาบทนี้จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะสะท้อนให้เห็นสถิติของความรุนแรง เพื่อจะตอบคำถามพื้นฐานสำคัญให้ได้ เช่น แต่ละปีมีนักการเมืองท้องถิ่นจบชีวิตลงด้วยเหตุนี้สักกี่มากน้อย พบเฉพาะบางจังหวัด หรือกระจายไปทุกจังหวัด ตลอดจนที่ผ่านมามีแนวโน้มเป็นอย่างไร เพิ่มขึ้นหรือลดลง เป็นต้น

5.2 ผลการศึกษาข้อมูลในเชิงประจักษ์

การศึกษาขั้นนี้เป็นการสำรวจข้อมูลในเชิงปริมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภาพรวมในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2552 พบเหตุการณ์ความรุนแรงในรูป “การลอบสังหาร” เกิดขึ้นกับนักการเมืองท้องถิ่น “ภาคเหนือตอนบน” (ในที่นี้นับรวมผู้สมัครรับเลือกตั้ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงตำแหน่งปลัดเข้าไว้ด้วย) จำนวนทั้งสิ้น 67 ราย หรือคิดเป็น 65 กรณี เนื่องจากบางกรณีก็เกิดขึ้นกับหลาย ๆ รายพร้อมกันในคราวเดียว

กรณีที่มีผู้เสียชีวิตพร้อมกันมากที่สุดจากเหตุการณ์เดียวกันพบรวมสองครั้ง ดังนี้

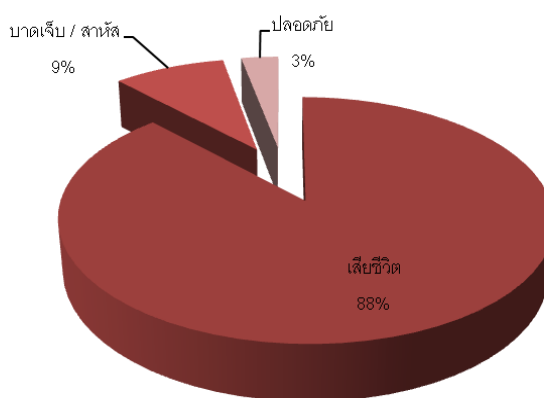
ครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 นายเกียรติศักดิ์ แซ่เต็ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4 บ้านผาลั้ง กับนายแก้วชัย แซ่เต็ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ถูกยิงถล่มด้วยปืนอาท้าว 9 มม. และ 11 มม. ตายหมู่รวม 6 ศพ ทั้งหมดเป็นญาติพี่น้องอยู่หมู่บ้านเดียวกันนั่งรถรวมกันกลับจากประชุมสหกรณ์ในตัวเมืองเชียงราย รายงานข่าวระบุว่า ผู้ใหญ่บ้านคนขับรถมีปุมหลังพัวพันขบวนการค้ายาเสพติด (ฆ่าหมู่ 6 ศพ, 2546)

ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 นายจะปู อมรศิริสิงขร กับนายธีระศักดิ์ อมรศิริสิงขร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองงาย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นลูกพี่ลูกน้องกัน ถูกยิงด้วยอาวุธปืนขนาด .38 และ .357 เสียชีวิตทั้งสองคน เนื้อข่าวให้รายละเอียดว่า

⁸⁰ ธเนศวร์ เจริญเมืองแบ่งออกเป็นสองระยะ ระยะแรก พ.ศ.2325-2416 ระยะนี้เป็นช่วงที่ล้านนาตกเป็นเมืองขึ้นของสยามแบบหลวม ๆ ลักษณะสำคัญคือ (1) แปลว่าพื้นเมืองหรือท้องถิ่น (2) การเรียกเช่นนี้มีได้ยกตัวเองเพื่อถูกคนกลุ่มอื่น (3) ใช้เพื่อจำแนกสิ่งของท้องถิ่นออกจากสิ่งของที่มาจากที่อื่น ๆ และระยะที่สอง พ.ศ. 2416-2445 ซึ่งสยามได้เริ่มส่งคนเข้ามาปกครองโดยตรงแล้ว ลักษณะสำคัญคือ (1) ตั้งใจที่จะนำมาใช้จำแนกคนที่อยู่ในท้องถิ่นกับคนไทยที่เพิ่งเข้ามา (2) เป็นการแสดงปฏิกิริยาตอบโต้ผู้มีอำนาจจากต่างถิ่นที่เรียกคนท้องถิ่นว่าคนลาว (3) มีนัยยะทางการเมือง คือ เพื่อคัดค้านการเข้ามาปกครองโดยตรงของสยาม และเพื่อหาพันธมิตรโดยสร้างความเป็นพวกหมู่เดียวกันขึ้น, เรื่องเดียวกัน, 14-21.

ก่อนเกิดเหตุทั้งสองได้เดินทางไปประชุมประจำเดือน ณ ที่ทำการของ อบต.เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานปราบปรามยาเสพติด โดยหนึ่งในสองมีรายชื่ออยู่ในบัญชีดำของทางการ และสนิทสนมกับเอเยนต์จำหน่ายยาบ้ารายหนึ่งที่เพิ่งจะถูกยิงตายไป (มาเฟียสังตาย, 2546)

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ไม่เคยเกิดเหตุรุนแรงถึงขั้นกราดยิงกันขณะกำลังประชุมสภาที่มีสมาชิกและผู้เกี่ยวข้องเสียชีวิตและบาดเจ็บรวมกันคราวละมาก ๆ ดังเช่นองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่ภาคอื่น ๆ ประสบ ตามข่าวผู้ก่อเหตุส่วนใหญ่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งอดทนต่อการถูกตรวจสอบโดยฝ่ายค้านไม่ได้ สืบเนื่องจากความไม่โปร่งใสของโครงการต่าง ๆ นั้นเอง



ภาพที่ 5.1 ผลลัพธ์ของการถูกลอบสังหาร

จากทั้งหมด 67 ราย มีมากถึง 59 ราย หรือร้อยละ 88.0 ที่ต้องมาจบชีวิตลง ขณะที่ผู้ที่รอดชีวิตแบ่งออกได้สองกลุ่มคือ กลุ่มที่บาดเจ็บหรือบาดเจ็บสาหัส 6 ราย กับกลุ่มที่ปลอดภัยหรือไม่เป็นอะไรมา 2 ราย

กล่าวโดยสรุปในแต่ละปี มีเหตุเกิดเฉลี่ยปีละ 6.7 ราย และมีผู้เสียชีวิตเฉลี่ย 5.9 คนต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมาก ไม่ว่าจะนำไปเปรียบเทียบกับ (1) จำนวนนักการเมืองท้องถิ่นทั้งหมดทุก

ประเภทของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งรวมแล้วมีมากกว่า 28,000 คนขึ้นไป⁸¹ จึงไม่ถึงร้อยละหนึ่งต่อปี (0.023) (2) ค่าเฉลี่ยของคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 แต่ละปี ประมาณ 353 คดีต่อปี (คำนวณจากข้อมูลในตารางที่ 5.1) หรือเพียงร้อยละหนึ่งเศษ ๆ เท่านั้น (1.671) และ (3) สถานการณ์รุนแรงทำนองเดียวกันนี้ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคใต้กับภาคกลาง⁸² (ดูข้อมูลจากตารางที่ 1ก ตารางที่ 2ก และภาพที่ 3ก ในภาคผนวก ก)

⁸¹ จากการรวบรวมข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นภาคเหนือตอนบนล่าสุดพบว่าเมืองการปกครองส่วนจังหวัด 8 แห่ง จึงมีนายก อบจ. 8 คน และมีสมาชิกสภา อบจ. 228 คน องค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่ 516 แห่ง จึงมีนายก อบต. 516 คน และมีสมาชิกสภา อบต. ประมาณ 15,272 คน สำหรับเทศบาลขอยรวม 299 เทศบาล แบ่งออกได้เป็นเทศบาลนคร 3 แห่ง จึงมีนายกเทศมนตรี 3 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาล 72 คน เทศบาลเมือง 9 แห่ง จึงมีนายกเทศมนตรี 9 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาล 162 คน และเทศบาลตำบล 287 แห่ง จึงมีนายกเทศมนตรี 287 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาล 3,444 คน จำนวนนักการเมืองท้องถิ่นเฉพาะ 8 จังหวัดนี้รวมกันจึงมากกว่า 20,000 คน (ทั้งนี้ยังมีได้นับรวมถึงตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งอื่น ๆ เช่น รองนายก ที่ปรึกษานายก และเลขานุการนายก) ซึ่งหากนับรวมตำแหน่งกำนันที่มี 769 คนกับผู้ใหญ่บ้านอีก 7,636 คนด้วยแล้ว ตัวเลขจะอยู่ที่ประมาณ 28,406 คน, ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>; ข้อมูลจำนวนตำบลหมู่บ้าน, วิถีชีวิต, สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก <http://th.wikipedia.org>

⁸² หากพิจารณาเป็นรายภาค ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ภาคตามเกณฑ์ด้านภูมิศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน จะพบปัญหาที่ภาคใต้มากเป็นอันดับแรก คือมากถึงร้อยละ 42.2 อันดับสองเป็นภาคกลาง ร้อยละ 26.4 อันดับสาม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 10.8 อันดับสี่ ภาคเหนือ (นับรวมจังหวัดอุตรดิตถ์) ร้อยละ 8.3 อันดับห้า ภาคตะวันตก ร้อยละ 6.2 และอันดับสุดท้าย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 6.0 อ้างถึงใน ฌฐกร วิทิตานนท์, การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ “ตัวเลข” ขึ้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ.2543-พ.ศ.2552), **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 8, 3(กันยายน-ธันวาคม 2553), 48-50.

นอกจากนี้ยังพบว่าผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับผลการสำรวจของศูนย์ประชาบดี สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่เคยทำการสำรวจความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกือบพันคนจากทุกภาคทั่วประเทศเกี่ยวกับปัญหาอิทธิพลของการเมืองในท้องถิ่น บ่งชี้ว่า “ภาคใต้” เป็นภาคที่มีปัญหาการฆาตกรรมเพราะสาเหตุทางการเมืองมากที่สุด รองลงมาคือ “ภาคกลาง” และภาคตะวันออก ส่วนภาคเหนือกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถือว่าพบปัญหานี้น้อยที่สุด, ศูนย์ประชาบดี สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, **อิทธิพลของการเมืองในท้องถิ่น: ภาคใต้ฆาตกรรมเพราะการเมืองมากที่สุด**, สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2545, จาก <http://www.ru.ac.th/rupoll/a6.htm>

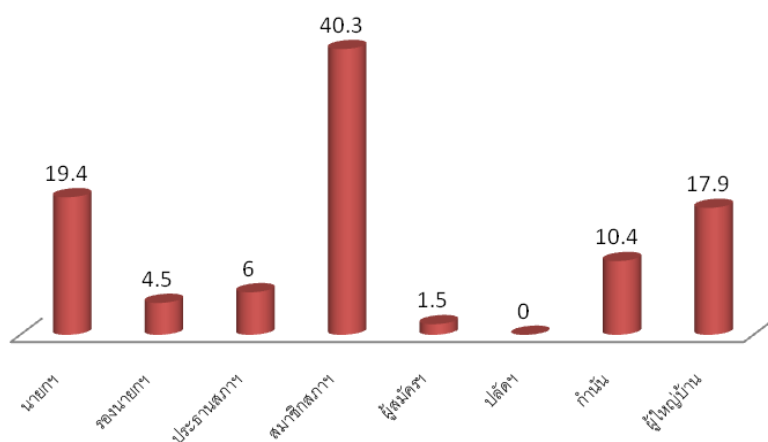
ตารางที่ 5.1 จำนวนคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาในพื้นที่รับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 ในรอบ 10 ปี (พ.ศ. 2543-2552)⁸³

ปี	รับแจ้ง	จับกุม
2543	486	200
2544	475	182
2545	427	189
2546	592	167
2547	270	143
2548	330	166
2549	265	135
2550	240	148
2551	235	147
2552	207	130
รวม	3,527	1,607

นอกจากนี้ ตัวเลขที่ได้ยังสะท้อนชัดเจนว่าผู้ถูกลอบสังหารแทบทั้งหมดเป็นผู้ชาย จำนวน 66 คน หรือมากถึงร้อยละ 98.5 ขณะที่ผู้หญิงมีเพียงรายเดียวเท่านั้น คือ นางวิวรรธน์ แซ่จ้าว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ทั้งหมดมีอายุโดยเฉลี่ย 45.74 ปี โดยกลุ่มอายุช่วงระหว่าง 41-59 ปี พบมากที่สุด ร้อยละ 68.7 รองลงมาคือกลุ่มอายุต่ำกว่า 40 ปี ร้อยละ 25.4 และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 4.5 ตามลำดับ

อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อมูลของทางตำรวจ เมื่อปี พ.ศ. 2534-2535 ที่จัดทำบัญชีเจ้าพ่อทั่วประเทศ ระบุภาคที่มีเจ้าพ่อน้อยที่สุด คือ “ภาคเหนือ” เพียง 11 คน ส่วนภาคที่มีมากที่สุด คือ ภาคกลาง 67 คน ภาคใต้ 54 คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 32 คนตามลำดับ อ้างใน Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyarangsarn, Jao Pho: Local influence and democracy, In **Corruption and Democracy in Thailand**, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996), 97.

⁸³ ข้อมูลสถิติคดีอาญาห้ากลุ่ม, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2553, จาก http://statistic.ftp.police.go.th/dn_main.htm



ภาพที่ 5.2 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

สำหรับตำแหน่งที่ตกเป็นเป้าหมายมากที่สุด คือ สมาชิกสภา จำนวน 27 ราย ร้อยละ 40.3 แบ่งเป็นสมาชิกสภา อบจ. (หรือนิยมเรียกกันว่า ส.จ.) 6 ราย กับสมาชิกสภา อบต. 21 ราย ตำแหน่งนายกเทศมนตรี 13 ราย ร้อยละ 19.4 แยกเป็นนายก อบจ.ที่มีเพียงรายเดียวคือ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายก อบจ.แพร่ นายกเทศมนตรี 5 ราย เป็นนายกเทศมนตรีระดับตำบลทั้งหมด และนายก อบต. (ในชื่อเดิมคือ ประธานกรรมการบริหาร อบต.) จำนวน 7 ราย ตำแหน่งรองนายก (รวมถึงเทศมนตรี และกรรมการบริหาร อบต.ในอดีต) จำนวน 3 ราย ร้อยละ 4.5 ประธานสภา 4 ราย ร้อยละ 6.0 แยกเป็นเทศบาลตำบลกับ อบต.ประเภทละ 2 ราย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างเป็นทางการอีก 1 ราย กำนัน 7 ราย ร้อยละ 10.4 และผู้ใหญ่บ้าน 12 ราย ร้อยละ 17.9 ขณะที่ไม่เคยมีปลัดแม้แต่คนเดียวถูกลอบยิงเสียชีวิต

ประเด็นที่น่าสนใจคือ หากพิจารณาเป็นสัดส่วนจะพบว่าผู้บริหารท้องถิ่น (ตำแหน่งนายก) นับว่ามีความเสี่ยงสูงต่อการถูกลอบสังหารในอัตราหนึ่งต่อ 63 คน อาจด้วยเพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารงานบุคคล และการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ขณะที่สมาชิกสภาอยู่ที่ประมาณหนึ่งต่อ 710 คน (อาศัยตัวเลขดังที่แจกแจงในเชิงอรรถ 6 มาใช้เป็นฐานในการคำนวณ)

อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงลักษณะเช่นนี้พบมากที่สุดในองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 32 ราย ร้อยละ 47.8 ตามด้วยหมู่บ้าน (ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค) จำนวน 12 ราย ร้อยละ 17.9 เทศบาล จำนวน 9 ราย ร้อยละ 13.4 จำแนกเป็นเทศบาลนครเพียงหนึ่งราย ร้อยละ 1.5 คือกรณีของนายสุรรัช (หรืออี๊ด) ม่วงน้อย สมาชิกกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรม ว่าที่สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งถูกคนร้ายยิงเสียชีวิตในช่วงระหว่างที่ กกต.ยัง

ไม่ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง (ประกาศเลือกตั้งซ่อม ส.ท.นครเชียงใหม่, 2547) และเทศบาลตำบล 8 ราย ร้อยละ 11.9 ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับตำบล (ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค) พบจำนวน 7 ราย หรือร้อยละ 10.4 เท่ากัน

จากข้อมูลดังกล่าวโดยส่วนใหญ่พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมักมีปัญหาการใช้ความรุนแรงมากกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ถึงแม้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หลายแห่งจะปรากฏข่าวคราวความขัดแย้งอย่างรุนแรง แต่กลับพบว่ามักใช้แนวทางกฎหมายมาต่อสู้กันมากกว่า ฉะนั้น จึงไม่ค่อยปรากฏความรุนแรงทำนองนี้ในระดับ อบจ. เทศบาลนคร หรือเทศบาลเมืองมากนัก ตรงกันข้ามกับ อบต. และเทศบาลตำบลที่มักเป็นขนาดเล็กอีกด้วย ซึ่งพบค่อนข้างจะมีจำนวนแตกต่างกัน

หากแยกพิจารณาเป็นรายจังหวัด โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ผลลัพธ์ที่ได้มีดังนี้

ตารางที่ 5.2 จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดในภาคเหนือตอนบน

อันดับ	จังหวัด	จำนวน	ร้อยละ
1	เชียงราย	21	31.3
2	เชียงใหม่	17	25.4
3	แพร่	14	20.9
4	น่าน	6	9.0
5	ลำปาง	5	7.5
6	พะเยา	2	3.0
6	ลำพูน	2	3.0
8	แม่ฮ่องสอน	0	0.0

จากตารางที่ 5.2 พบว่าความถี่เกิดขึ้นสูงเฉพาะสามจังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ และแพร่ ส่วนจังหวัดอื่น เช่น น่าน ลำปาง พะเยา และลำพูน พบค่อนข้างน้อย แตกต่างกันไปตามแต่ขนาดของจังหวัด โดยที่ผ่านมามีเพียงแม่ฮ่องสอนจังหวัดเดียวที่ไม่เคยปรากฏความรุนแรงลักษณะนี้มาก่อน⁸⁴ ด้วยข้อมูลจึงพออนุมานได้ว่าระดับความรุนแรงของแต่ละจังหวัดแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหายิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้พิจารณาลงลึกไปถึงรายอำเภอ ดังที่แสดงในตารางที่ 5.3

⁸⁴ ข้อมูลที่ได้ใกล้เคียงกับที่ตำรวจมีอุปราชนายหนึ่งยืนยันว่า เขาไม่เคยพบมือปืนรับจ้างที่มาจากจังหวัดลำพูน และแม่ฮ่องสอนมาก่อน อ้างถึงใน อรรถสม สุทธิสาคร, *มือปืน*, (กรุงเทพฯ: สารคดี, 2542), 144.

ตารางที่ 5.3 จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 แยกเป็นรายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือตำบล)

จังหวัด เชียงใหม่	จังหวัด เชียงราย	จังหวัด แพร่	จังหวัด น่าน	จังหวัด ลำปาง	จังหวัด พะเยา	จังหวัด ลำพูน
อ.เชียงดาว* (5) - อบต.เมืองทอง - อบต. - อบต.เมืองงาย ห้วยชมภู (1 ครั้ง 2 ราย) - อบต.ปิงโค้ง - อบต.แม่ก๊า	อ.เมือง (4) - อบต. - อบต.เมืองงาย ห้วยชมภู (2 ครั้ง ปี 2546) - ค.ห้วยชมภู - ค.ท่าสุต	อ.ร้องกวาง (2) - อบต. แม่ยางตาล** (2543, 2547)	อ.ปัว (2) - อบต.อวน - อบต.แจ้	อ.เกาะคา (1) - ทต.เกาะคา	อ.เชียงม่วน (1) - ทต.เชียงม่วน - อบต. ห้วยยาบ	อ.บ้านธิ (1)
อ.ไชยปราการ* (2) - อบต.ศรีดงเย็น - ค.ศรีดงเย็น	อ.เทิง* (4) - ทต.ปล้อง - ค.เชียงเคี่ยน - n/a (2)	อ.วังชิ้น (2) - อบต.นาพูน - ค.ป่าสัก	อ.น่าน้อย* (1) - อบต. เชียงของ	อ.เมือง (1) - ทต.ชมพู	อ.เมือง (1) - อบต.แม่กา	n/a (1)
อ.แม่แตง (2) - อบต. แม่หอพระ - อบต.สบเปิง	อ.แม่สาย* (3) - ทต.ห้วยไคร้ - อบต. บ้านคำ - ค.เกาะช้าง	อ.สอง (2) - ค.เตาปูน - ค.หัวเมือง	อ.เชียงกลาง (1) - ทต. เชียงกลาง	อ.แม่เมะ (1) - อบต.สบป่าด		
อ.จอมทอง (1) - อบต.บ้านแปะ	อ.เชียงแสน* (2) - อบจ.เชียงราย - อบต. บ้านแซว	อ.สูงเม่น (2) - อบต. พระหลวง - อบต.ดอนมูล	อ.ภูเพียง (1) - อบต.ม่วงตึ๊ด	อ.เสริมงาม (1) - ค.เสริมขวา		
อ.ดอยเต่า (1) - ค.บงตัน	อ.แม่จัน (2) - ทต.จันจว้า - ค.ป่าตึง	อ.หนองม่วง- ไข่ (2) - ทต. หนองม่วงไข่ - ค.ทุ่งแก้ว	อ.เมือง (1) - อบต.สวก	อ.ห้างฉัตร (1) - อบจ.ลำปาง		

ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

จังหวัด เชียงใหม่	จังหวัด เชียงราย	จังหวัด แพร่	จังหวัด น่าน	จังหวัด ลำปาง	จังหวัด พะเยา	จังหวัด ลำพูน
อ.ฝาง*	อ.เวียงแก่น*	อ.เด่นชัย				
(1)	(2)	(1)				
- อบต.ม่อนปิ่น	- อบต.ปอ	- ต.แม่จั่วะ				
	(2543, 2545)					
อ.เมือง	อ.ขุนตาล	อ.เมือง				
(1)	(1)	(1)				
- ทน.เชียงใหม่	- ต.ยางฮ่อม	- อบจ.แพร่**				
		(2550)				
อ.แม่อาว*	อ.พญาเม็ง-	n/a				
(1)	-ราย (1)	(2)				
- อบต.แม่नावาง	- อบต.แม่เปา					
อ.เวียงแหง*	อ.พาน					
(1)	(1)					
- อบจ.เชียงใหม่	- อบจ.เชียงราย					
อ.สารภี	อ.แม่สรวย					
(1)	(1)					
- อบต.ข้าวมุง	- อบจ.เชียงราย					
อ.สอດ						
(1)						
- ต.บ้านตาล						
พบ 11 อำเภอ	พบ 10 อำเภอ	พบ 7 อำเภอ	พบ 5 อำเภอ	พบ 5 อำเภอ	พบ 5 อำเภอ	พบ 1 อำเภอ
จาก 25 อำเภอ	จาก 18 อำเภอ	จาก 8 อำเภอ	จาก 15 อำเภอ	จาก 13 อำเภอ	จาก 9 อำเภอ	จาก 8 อำเภอ

หมายเหตุ. * หมายถึงอำเภอที่มีพื้นที่ติดแนวชายแดน

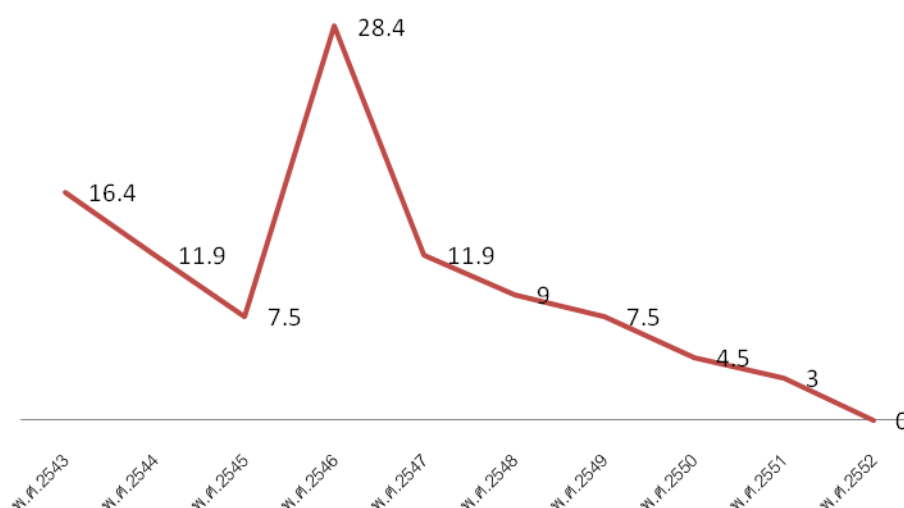
** หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา

(-) ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนครั้งที่มีการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ

ข้อมูลจากตารางที่ 5.3 สะท้อนว่าปัญหาความรุนแรงพบอย่างกระจัดกระจาย และส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ห่างไกลทั้งสิ้น (ขณะที่กลับไม่พบในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเท่าใด) และความถี่จะมากเป็นพิเศษในบางพื้นที่ อาทิ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ 5 ราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 4 ราย (แต่ 3 ใน 4 รายนี้เกิดขึ้นที่ตำบลห้วยชมภู ซึ่งเป็นเขตป่าเขาทุรกันดาร ห่างไกลจากการเข้าถึงของอำนาจรัฐ และต้องใช้เวลาเดินทางจากตัวเมืองขึ้นไปไม่น้อยกว่าสองถึงสามชั่วโมง) อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย 4 ราย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 3 ราย เป็นที่น่าสังเกตว่าหลาย ๆ พื้นที่เป็นอำเภอตามแนวชายแดน

ยิ่งกว่านั้น ยังพบการเกิดซ้ำ (สองครั้งเท่ากัน) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมเพียงไม่กี่แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ (ปี พ.ศ. 2543 กับ ปี พ.ศ. 2547) องค์การบริหารส่วนตำบลปอ อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย (ปี พ.ศ. 2543 กับปี พ.ศ. 2545) และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย (ปี พ.ศ. 2546 ทั้งสองครั้ง)

สำหรับภาพรวมของแต่ละปี ความถี่บางปีสูงขึ้นอย่างโดดเด่น เช่นปี พ.ศ. 2543 จำนวน 11 ราย ร้อยละ 16.4 และปี พ.ศ. 2546 จำนวน 19 ราย ร้อยละ 28.4 ส่วนปีที่ไม่พบเลย คือ ปี พ.ศ. 2552 นอกนั้นก็พบบ้างเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ตลอดหลายปีมานี้สถานการณ์รุนแรงมีแนวโน้มค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับ



ภาพที่ 5.3 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในแต่ละปี

สาเหตุที่ระดับความรุนแรงของปีต่าง ๆ แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม “ภายนอก” ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2546 ปีที่รัฐบาลขณะนั้นมีนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติดตั้งแต่ช่วงต้นปี และมาประกาศชัยชนะเหนือยาเสพติดช่วงปลาย ๆ ปี พร้อมกับจำนวนผู้เสียชีวิตทั่วประเทศตลอดทั้งปีซึ่งมากถึง 2,500 ราย⁸⁵ เชื่อว่าส่วนใหญ่เกิดจากการ “ฆ่าตัดตอน” ระหว่างผู้ที่อยู่ในแวดวงยาเสพติดด้วยตัวเอง ขณะที่หลายฝ่ายเห็นว่าผลของนโยบายนี้คือการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ

หากพิจารณาจากเนื้อหาข่าว โดยส่วนใหญ่มักเชื่อว่าสาเหตุมาจากการเมืองระดับชาติเข้าไปแทรกแซง กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นหลายรายที่ต้องมาถูกลอบสังหารล้วนมีอิทธิบาทหนึ่งในฐานะ “หัวคะแนน” ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งเป็นพฤติกรรมส่วนตัวในการช่วยเหลือเป็นฐานเสียงและตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ ทำให้ตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม เช่น การที่หัวคะแนนดำเนินการช่วยเหลือผู้สมัครบางรายจนประสบความสำเร็จอาจทำให้ถูกฆ่าได้ ขณะเดียวกันหัวคะแนนที่ทรยศผู้สมัครก็อาจถูกฆ่า แต่จากการศึกษาเบื้องต้นไม่พบถึงความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์การเลือกตั้งระดับชาติกับความรุนแรงที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียงอย่างที่ตั้งคมมักตั้งสมมติฐานไว้ก่อนล่วงหน้าเสมอ

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงลักษณะวิธีการของการลอบสังหาร วิธีการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุดได้แก่ การยิงด้วยอาวุธปืน รวม 65 ครั้ง หรือมากถึงร้อยละ 95.5 จากข้อมูลยังพบด้วยว่าปืนซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันคือปืนขนาด 9 มม. และปืนขนาด 11 มม. นอกจากนั้นเป็นการลอบวางระเบิดอีกร้อยละ 3 (สองครั้ง) ส่วนวิธีอื่น ๆ พบเพียงครั้งเดียว คือ การฆ่ารัดคอแล้วนำศพไปทิ้ง

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าคตินิยมที่เกิดขึ้นกับนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 68.6 หรือจำนวน 46 ราย ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวผู้ก่อเหตุมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ หลาย ๆ คดีดำเนินมาถึงขั้นการสอบสวน ขณะเดียวกันข้อมูลในด้านที่เป็นทางการจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่สามารถจับผู้กระทำผิดได้นั้น มีจำนวน 21 คดี ร้อยละ 31.4 ความถี่ของคดีแบ่งได้เป็นสามระดับ ชั้นแรก จับผู้ต้องหาได้ แต่ยังไม่ฟ้องหรือศาลยกฟ้อง มีจำนวน 12 คดี ชั้นต่อมา จับผู้ต้องหาได้ แต่ยังอยู่ในชั้นพิจารณาของศาล มีจำนวน 4 คดี ชั้นสุดท้าย ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก มีจำนวน 5 คดี กลายเป็นคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมแบบส่วนกลางมากมายตามมา

⁸⁵ ปี พ.ศ. 2546 ตัวเลขจำนวนคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาของภาคเหนือตอนบนพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ คือ มีมากถึง 592 คดี ทั้งที่สถิติคดีอาญาประเภทนี้ของตำรวจภูธรภาค 5 ในแต่ละปีอยู่ที่ระหว่าง 200-400 กว่าคดีเท่านั้น ดูรายละเอียดจากตารางที่ 5.1

ในด้าน “สาเหตุ” ของคดี พบมาจากเรื่อง “ส่วนตัว” มากที่สุด จำนวน 11 ราย เช่นเพราะติดหนี้การพนัน โจรที่ถูกลักพาตัว (ประกอบกับความเมาของผู้ก่อเหตุ) ศักดิ์ศรีวงศ์ตระกูล ชู้สาว มรดกตามด้วยขัดแย้ง “ผลประโยชน์” จำนวน 9 ราย ไม่ว่าจะเป็นหักธุรกิจค้าของผิดกฎหมาย เช่นไม้เถื่อน ยาเสพติด ขัดแย้งกับนายทุนที่เข้ามามีผลประโยชน์ในพื้นที่ เช่น บุกรุกป่าสงวน บ่อขยะ ขัดผลประโยชน์ในงานประมูลของท้องถิ่น เป็นต้น ประเด็นสำคัญคือ พบเพียง 4 รายเท่านั้น ซึ่งเบี่ยงหลังจากความขัดแย้งทาง “การเมือง” (เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือแย่งชิงตำแหน่งอำนาจ)⁸⁶ ส่วนอีกกว่า 40 รายที่เหลือไม่ทราบสาเหตุหรือไม่สามารถระบุสาเหตุลงไปได้อย่างแน่ชัด

5.3 บทสรุปภาพรวมของ “การลอบสังหาร” ในการเมืองท้องถิ่นภาคเหนือตอนบน

สาระสำคัญจากการศึกษาบทนี้สามารถสรุปได้ 6 ประการ

5.3.1 จำนวนการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นแปดจังหวัดภาคเหนือที่พบ ถือว่าเป็นตัวเลขที่น้อยมาก

5.3.2 ตำแหน่งนายกซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นนับว่ามีความเสี่ยงสูงสุดต่อการถูกลอบสังหาร เมื่อเทียบสัดส่วนต่อจำนวนนายกทั้งหมดในภาคเหนือตอนบน

5.3.3 องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กพบว่ามีปัญหาการใช้ความรุนแรงมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่

5.3.4 ความรุนแรงลักษณะนี้พบกระจุกกระจายในแทบทุกจังหวัด (ยกเว้นเพียงจังหวัดเดียวคือจังหวัดแม่ฮ่องสอน) บางจังหวัดมีมาก บางจังหวัดมีน้อย แต่พบมากในพื้นที่ห่างไกล และความถี่จะสูงเป็นพิเศษในบางพื้นที่ โดยเฉพาะอำเภอตามแนวชายแดน

5.3.5 แนวโน้มตลอด 10 ปีที่ผ่านมา ช่วงต้นเป็นไปอย่างไม่แน่นอน โดยมาพุ่งสูงมากในปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากมีอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกเข้ามามีส่วนด้วยเป็นอันมาก ก่อนที่สามสี่ปีหลังสถานการณ์มีแนวโน้มค่อย ๆ ลดลงเป็นลำดับ จนไม่มีคดีเกิดขึ้นเลยในปี พ.ศ. 2552

5.3.6 การลอบสังหารที่มีสาเหตุนับเนื่องมาจากความขัดแย้งการเมืองโดยตรงปรากฏค่อนข้างน้อย

⁸⁶ ผลลัพธ์ที่ออกมาค่อนข้างสอดคล้องกับที่ตำรวจระดับสูงนายหนึ่ง ผู้รับผิดชอบคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งของกรมตำรวจเคยชี้ว่า “สาเหตุตรง ๆ ไม่ได้มาจากความขัดแย้งในเรื่องการเมือง แต่มาจากความขัดแย้งในเรื่องส่วนตัว ผลประโยชน์ โกงกัน หักหลังกัน ทำให้เจ็บแค้น เป็นชนวนเหตุให้ต้องตัดสินใจจ้วงมือปืนมาทำหั่นกัน ความขัดแย้งทางการเมือง...เป็นแค่สาเหตุโดยอ้อม” อ้างถึงใน นารายวันการเมือง หมอจ.ตายเพราะงู, ไทยรัฐ (8 เมษายน 2543).

บทที่ 6

บริบทการเมืองจังหวัดแพร่

6.1 เหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์

“แพร่” หรือที่คนล้านนาออกเสียงว่า “เมืองแป้” เป็นเมืองเก่าแก่เมืองหนึ่ง ตั้งอยู่ในแอ่งและหุบเขาบริเวณลุ่มน้ำยมตอนบน ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าสร้างเมื่อใด เพียงแต่สันนิษฐานว่าคงสร้างขึ้นหลังจากพญามังรายสร้างเมืองเชียงใหม่ และรวมอยู่ในอาณาจักรล้านนาตั้งแต่สมัยพญาติโลกราช ใน พ.ศ. 1993 แพร่มีหลายชื่อตามแต่หลักฐานทางโบราณคดีหรือในตำนานที่ถูกอ้างถึง ไม่ว่าจะเป็น “เมืองแพล” “พลรัฐนคร” “เมืองพลนคร” กระทั่งมาเป็น “เวียงโกศัย” ในยุคสมัยที่ขอมเรืองอำนาจ (สงวน โชติสุขรัตน์, 2553, หน้า 127-134)

ในอดีตเมืองแพร่เคยมีเจ้าเมืองสืบต่อกันมาหลายสมัย ทว่า การที่สยามสถาปนาโครงสร้างการปกครองใหม่ที่รวบอำนาจไว้แห่งเดียวที่กษัตริย์ หรือเรียกว่าระบอบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” นั้น ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อเจ้าเมืองแพร่ที่เคยมีอิสระในการปกครองตนเองในฐานะ “เมืองประเทศราช” มาตลอด จนก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจ และปฏิกิริยาต่อต้านสยามตามมา

ปี พ.ศ. 2426-2427 สยามเริ่มส่งข้าหลวงพิเศษเข้าไปจัดระเบียบการปกครองที่เมืองแพร่ เป้าหมายหลักเพื่อจัดการปัญหาสัมปทานป่าไม้ทับซ้อน และแย่งชิงการทำไม้ (ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551, หน้า 237)

ต่อมา พ.ศ. 2439 รัฐบาลจัดตั้ง “กรมป่าไม้” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อควบคุมดูแลกิจการป่าไม้ของประเทศ และเจรจาขอโอนกรรมสิทธิ์ในป่าไม้ทั้งหมดจากแต่เดิมที่ถือเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าผู้ครองนครให้มาเป็นของรัฐบาล โดยให้เงินแก่ฝ่ายเจ้าหลวงเรียกว่า “ค่าต่อไม้” เป็นการทดแทน เริ่มทำที่แพร่และน่านก่อน (ประชุม อัมพุนันท์, 2527, หน้า 46-49)

ปี พ.ศ. 2442 มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เมืองแพร่ถูกผนวกรวมอยู่ในมณฑลลาวเฉียง (ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นมณฑลพายัพ) และถือเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนสยามนับแต่บัดนั้น ซึ่งทางสยามได้ส่ง “พระยาไชยบูรณ์” มาเป็นข้าหลวงกำกับราชการเมืองแพร่ก่อนหน้านั้นแล้ว แต่ยังคงให้ “เจ้าหลวงพิริยะเทพวงศ์” เป็นผู้ครองนครต่อไป

6.1.1 เหตุการณ์กบฏเงี้ยวเมืองแพร่

อาจกล่าวได้ว่าความพยายามรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในห้วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้เจ้าเมืองแพร่ต้องสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์มหาศาล รวมทั้งราษฎรด้วยที่ได้รับผลกระทบสำคัญเนื่องจากได้มีการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น และบังคับเกณฑ์แรงงานจนเกินไป นำไปสู่การจลาจลครั้งใหญ่และรุนแรงที่สุดในล้านนา⁸⁷

เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2445 ได้มีชาวไทใหญ่⁸⁸ ที่ตั้งรกรากอยู่ในเมืองแพร่ นำโดยพะกำหม่อง และสลาโปไชย รวบรวมสมัครพรรคพวกราว 300-400 คน พร้อมอาวุธได้บุกเข้ายึดเมืองแพร่ เริ่มจากการยึดสถานที่สำคัญของทางการ เช่น สถานีตำรวจ ที่ทำการไปรษณีย์ โทรเลข จวนข้าหลวง ที่ว่าการเมืองแพร่ โดยปล้นสะดมอาวุธและเอาเงินไป และบุกเข้าเรือนจำปล่อยนักโทษออกมา มีกองกำลังเพิ่มขึ้นอีกหลายร้อยคน นอกจากนี้ยังมีการสังหารข้าหลวงข้าราชการที่มาจากส่วนกลาง และชาวสยามอยู่อีกหลายวัน เสียชีวิตรวมกันมากกว่า 30 คน ไม่เว้นแม้แต่พระยาไชยบูรณ์ซึ่งก็ถูกฆ่าด้วยการตัดคอ เพียงไม่กี่วันฝ่ายกบฏสามารถยึดเมืองแพร่ได้อย่างสิ้นเชิง พร้อมมีการลงนามในสัญญามอบอำนาจคืนเจ้าหลวง

การก่อจลาจลได้ขยายตัวลุกลามไปยังหัวเมืองอื่น ๆ เช่นที่ลำปาง หรือที่พะเยา รัฐบาลสยามต้องส่งกองทัพจากกรุงเทพฯ ขึ้นมา และขอกำลังจากเมืองใกล้เคียงให้มาช่วยปราบปราม มีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเป็นแม่ทัพใหญ่ ด้วยกำลังทหารจำนวนมากทำให้ฝ่ายกบฏพ่ายแพ้ราบคาบในช่วงกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2445 ฝ่ายสยามสามารถควบคุมสถานการณ์ และยึดเมืองแพร่กลับคืนมาได้สำเร็จ

⁸⁷ เนื้อหาในส่วนนี้เรียบเรียงโดยอาศัยข้อมูลจากหนังสือหลาย ๆ เล่มต่อไปนี้ พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ, **ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เงี้ยวก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ พ.ศ.2445**, (พะเยา: หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ, 2553), 105-161; ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, **นครแพร่จากอดีตมาปัจจุบัน: ภูมิโนศวัฒนธรรม ระบบความเชื่อ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น**, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเด็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์, 2551), 225-233; สงวน โชติสุขรัตน์, **คนตีเมืองเหนือ**, (นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2552), 409-418; สวัสดิ์ อ่องสกุล, **ประวัติศาสตร์ล้านนา**, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2551), 458-462; องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, **ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ ฉบับ พ.ศ.2550**, (แพร่: เมืองแพร่การพิมพ์, 2550), 255-307, แต่ละเล่มก็ให้คำอธิบายเกี่ยวกับเหตุการณ์แตกต่างกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าฝ่ายเจ้านายเมืองแพร่อยู่เบื้องหลังกลุ่มกบฏเงี้ยวหรือไม่

⁸⁸ ชาวล้านนามักเรียกคนไทใหญ่ว่า “เงี้ยว” ซึ่งเป็นความหมายในเชิงลบ หมายถึงพวกชาวป่าชาวดอยที่มาจากภูเขาน้ำพุร้อนวันออกของแม่น้ำสาละวินในประเทศพม่ามีนิสัยดุร้าย สำหรับชาวไทใหญ่ถือว่าเป็นคำเรียกไม่สุภาพ และเป็นการดูถูกเหยียดหยามทางชนชาติ, พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยดรุณ, **ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เงี้ยวก่อการจลาจลในมณฑลพายัพ พ.ศ.2445**, 68.

จากนั้นรัฐบาลสยามได้มีการสอบสวนหาสาเหตุ และให้ถือการกระทำของกลุ่มคนไทใหญ่ เป็นกบฏ ต่อมาปลายเดือนกันยายน พ.ศ. 2445 เจ้าหลวงพิริยเทพวงศ์เดินทางออกจากแพร่ไปอยู่ที่เมืองหลวงพระบาง จึงถูกลงโทษด้วยการปลดออกจากการเป็นเจ้าผู้ปกครองเมืองแพร่ แล้วให้ข้าราชการจากส่วนกลางดำรงตำแหน่งแทนทั้งหมด นับจากนั้นก็ไม่มีการตั้งเจ้าผู้ครองนครแพร่อีกเลย ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวอย่างให้เมืองอื่น ๆ เห็นว่าการต่อต้านรัฐบาลไม่มีทางสำเร็จ ด้วยเหตุนี้เอง แพร่จึงกลายเป็นหัวเมืองเดียวในล้านนาที่ไม่มีผู้สืบสายตระกูลเจ้าเมืองที่ใช้นามสกุล ณ แพร่ ดังเชื้อสายเจ้าในหัวเมืองอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และน่าน

อาจสรุปได้ว่าการก่อ “กบฏ” พ.ศ. 2445 ทำให้การรับรู้ต่อเมืองแพร่เปลี่ยนแปลงไป เมืองแพร่ถูกสร้างและรับรู้ในฐานะ “เมืองกบฏ” โดย “รัฐ” เลือกที่จะให้รับรู้และไม่ให้รับรู้ต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้อย่างรอบด้าน การรับรู้ต่อเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นการสร้างและการรับรู้จากมุมมองของรัฐ “รัฐ” เลือกที่จะให้รับรู้เหตุการณ์ในครั้งนี้อย่างจำกัด ทั้งอาณาบริเวณของการก่อการ การสร้างให้เลืยวเป็นผู้รับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียว โดยละเลยบริบทภายในที่มีความเปลี่ยนแปลง และเป็นปัจจัยที่สำคัญของการก่อการ อาทิจากปัญหาภัยแล้งอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความรู้สึกที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมซึ่งเป็นการสั่งสมทางประวัติศาสตร์อันนำมาสู่การก่อกบฏ (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2551, หน้า ๙)

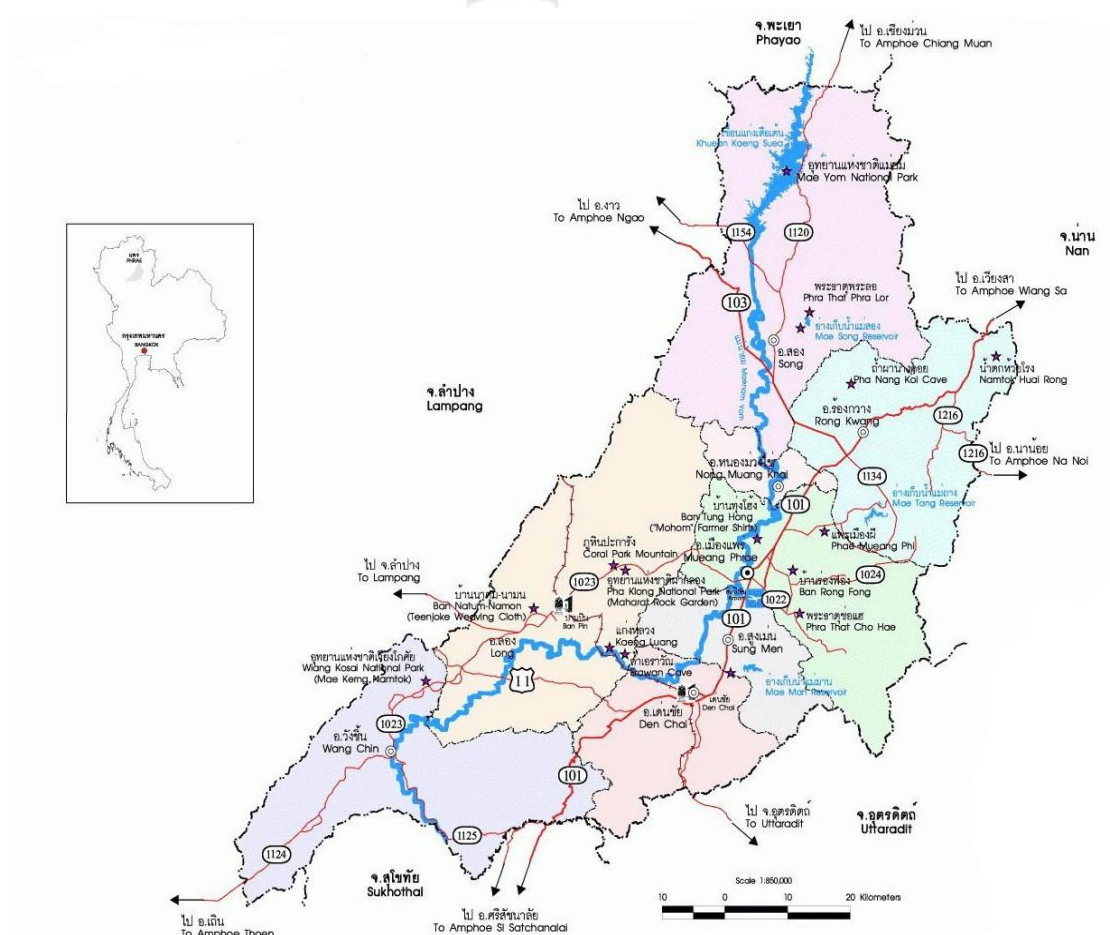
6.2 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป สภาพสังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

ภายหลังปี พ.ศ. 2475 แพร่จึงมีฐานะเป็นจังหวัด ๆ หนึ่งของประเทศไทย เนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 6,538 ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นป่าไม้และมีภูเขารายล้อมทุกด้าน ประกอบด้วยพื้นที่สูงที่เป็นป่าเขาเป็นหลัก โดยมีที่ราบเป็นส่วนน้อย คือเพียงร้อยละ 20 บริเวณตอนกลางของจังหวัดมีลักษณะเป็นแอ่งที่ราบขนาดใหญ่ที่สุดเรียกแอ่งที่ราบเมืองแพร่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจ อยู่ชิดกับลำน้ำยม แม่น้ำสายหลักสำคัญที่ไหลผ่านทุกอำเภอ (ยกเว้นอำเภอร้องกวาง) ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรกรรม โดยมีอาณาเขตติดต่อกับ 5 จังหวัด คือ ลำปาง พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ และสุโขทัย

แต่เดิมแพร่เคยเป็นแหล่งผลิตไม้สักทองสำคัญของประเทศ เป็นพลังดึงดูดนักลงทุนต่างถิ่นให้เข้ามาทำไม้ขนานใหญ่ และผู้คนจำนวนมากประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการ “ทำไม้” เช่น มีแหล่งค้าไม้และบ้านเรือนที่สร้างด้วยไม้สักที่มีการนำเอาไม้ซุงมาทำเสาบ้านมากมาย คนเมืองแพร่ได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มคนที่เชี่ยวชาญด้านการทำไม้ จากสัมปทานป่าไม้สักสำหรับบริษัทต่างชาติ มาเป็นองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จนถึงกลุ่มทุนคนไทย กินเวลายาวนานกว่าร้อยปี ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดแพร่ลดลงอย่างรวดเร็ว ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2541 พบว่าลดลงเหลือประมาณเกือบร้อยละ

40 เท่านั้น สัดส่วนนี้น้อยกว่าจังหวัดอื่นของภาคเหนือตอนบนอย่างเห็นได้ชัด (ชนสวร จริญญาเมือง, 2538, หน้า 196) ปัจจุบันจังหวัดแพร่มีพื้นที่ป่าสงวน 5,002 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1,195 ตารางกิโลเมตร

ฐานเศรษฐกิจของแพร่ปัจจุบันเปลี่ยนมาอยู่ที่ผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก โรงงานอุตสาหกรรมที่มีมักเป็นภาคการผลิตขนาดเล็ก ได้แก่ โรงสีข้าว โรงบ่มใบยา และโรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์จากไม้ สำหรับสินค้าที่มีชื่อเสียงของจังหวัด เช่น เลือหม้อห้อม (ตำบลทุ่งไธ้ง อำเภอเมืองแพร่) เครื่องมือเกษตรที่ทำจากเหล็ก อาทิ จอบ มีด เสียม พร้า เคียว (ตำบลร่องฟอง อำเภอเมืองแพร่) ผลิตภัณฑ์จากไม้ (ตำบลเวียงทอง ตำบลคอนมูล อำเภอสูงเม่น) เป็นต้น



จาก แผนที่จังหวัดแพร่. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.tourthai.com/province/phrae/map.php>

ภาพที่ 6.1 แผนที่จังหวัดแพร่

จังหวัดแพร่แบ่งการปกครอง “ส่วนภูมิภาค” ออกเป็น 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองแพร่ ร้องกวาง ลอง สูงเม่น เด่นชัย สอง วังชัน และหนองม่วงไข่ และมีองค์กรปกครอง “ส่วนท้องถิ่น” รวมจำนวนทั้งสิ้น 84 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง (คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่) เทศบาลเมือง 1 แห่ง (คือ เทศบาลเมืองแพร่) เทศบาลตำบล จำนวน 23 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 59 แห่ง

ประชากรของจังหวัดแพร่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี พ.ศ. 2454 ที่มีจำนวนประมาณ 60,000 คน ครั้นถึง พ.ศ. 2476 ปีแรกที่มีการเลือกตั้งผู้แทนครั้งแรก ประมาณกันว่าจังหวัดแพร่ตอนนั้นน่าจะมีประชากรอยู่ระหว่าง 120,000-130,000 คน เพิ่มมากกว่าเมื่อ 30 ปีก่อนถึงกว่าเท่าตัว ส่งผลให้เกิดการขยายพื้นที่ทำมาหากินไปในอำเภอต่าง ๆ ตามไปด้วย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 344)

ตารางที่ 6.1 จำนวนตำบล หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนประชากรของแต่ละอำเภอในจังหวัดแพร่⁸⁹

อำเภอ	จำนวน ตำบล	จำนวน หมู่บ้าน	จำนวน เทศบาล	จำนวน อบต.	จำนวน ประชากร
เมืองแพร่	20	166	9	10	121,864
ร้องกวาง	11	93	2	8	50,928
ลอง	9	90	5	6	56,565
สูงเม่น	12	110	1	12	78,072
เด่นชัย	5	52	3	4	36,883
สอง	8	85	2	7	52,077
วังชัน	7	77	1	7	47,000
หนองม่วงไข่	6	35	1	5	18,701
รวม	78	708	24	59	462,090

⁸⁹ ข้อมูล ณ ปี 2552 จัดทำเป็นตารางขึ้นใหม่โดยอาศัยข้อมูลจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พ.ศ.2554-2558, (แพร่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553), 5-6.

ปัจจุบันประชากรทั้งหมดรวม 462,090 คน แบ่งเป็นชายจำนวน 225,501 คน และเป็นหญิงจำนวน 236,589 คน อำเภอที่มีประชากรมากที่สุดคือ อำเภอเมืองแพร่ มีประชากรมากถึง 120,000 คน รองลงมาคืออำเภอสูงเม่น อำเภอที่มีประชากรน้อยที่สุดคือ อำเภอหนองม่วงไข่ โดยรวมประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณห้าหมื่นบาทต่อปี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับเกษตรกรรม ปลูกข้าวเป็นหลัก โดยเฉพาะข้าวเหนียว และประชากรเกือบทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 98 นับถือศาสนาพุทธ (สำนักงานสถิติจังหวัดแพร่, 2549, หน้า xiii)

ด้านเชื้อชาติ ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนพื้นถิ่นที่เรียกตัวเองว่าเป็นคนเมือง (คนแพร่ที่ “อุ้มเมือง” จะมีเอกลักษณ์แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือมีสำเนียงการพูดที่ห้วนสั้นมาก และมีศัพท์บางคำที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง) สำหรับชาวเขาอาศัยอยู่บนที่สูงในท้องที่ทุกอำเภอ แต่จำนวนไม่มากนัก มากที่สุดอาศัยอยู่ในเขตอำเภอวังชิ้น มีชาวเขาเผ่าต่าง ๆ คือ กะเหรี่ยง ม้ง และอีก้อ (วิไลภรณ์ พานอ่อง, 2533, หน้า 8) รวมทั้งมลาบรีหรือตองเหลือง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น พวน ลื้อ ลัวะ และขมุ (ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551, หน้า 138-139)

ภายในจังหวัดแพร่มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยแม่โจ้-แพร่ เฉลิมพระเกียรติ, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ วิทยาเขตแพร่, มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตแพร่เฉลิมพระเกียรติ เป็นต้น

คำขวัญประจำจังหวัดแพร่ก็คือ “หม้อห้อม ไม้สัก ถิ่นรักพระลอ ช่อแฮศรีเมือง ลือเลื่องแพะเมืองผี คนแพร่นี้ใจงาม”

6.2.1 ป่าไม้สักเมืองแพร่⁹⁰

ในอดีตทั่วดินแดนล้านนามีชื่อเสียงด้านป่าไม้สักชั้นดีคุณภาพเยี่ยม และมีปริมาณมากมายทุกเมือง เมืองแพร่ก็เช่นเดียวกัน ช่วงราวปี พ.ศ. 2415 เป็นต้นมา หลังจากที่บริษัทของอังกฤษเริ่มธุรกิจป่าไม้ที่หัวเมืองมอญในเขตประเทศพม่า ก็มีการขยายการตัดฟันป่าไม้ต่อมาในล้านนา เพื่อ

⁹⁰ หัวข้อต่อไปนี้เป็นเรียงจาก ธเนศวร์ เจริญเมือง, *มาจากล้านนา*, (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2538), 196-201; ประชุม อัมพุนันทน์, *เที่ยวไปในอดีต เมื่อเจียวปล้นเมืองแพร่และเมืองนครลำปาง*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาภูมิภววิทยาลัข, 2527), 43-51; ประมวล รุจนเสรี, *ข้อพิจารณาในการป้องกันปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในจังหวัดแพร่*, (แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่, 2524), 7-13; ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, *นครแพร่จากอดีตมาปัจจุบัน: ภูมินิเวศวัฒนธรรม ระบบความเชื่อ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น*, 139-142, 164-165, 233-251; ศรัสวดี อ่องสกุล, *ประวัติศาสตร์ล้านนา*, 389-394; สายัณห์ ขำหนึ่ง (บรรณาธิการ), *แม่น้ำยม: ป่าสักทอง...วิถีชีวิตของคนสะเยียบ*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหามุนี, 2549), 137-151; องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, *ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ ฉบับ พ.ศ.2550*, 327-328, 340, 346.

เป็นสินค้าส่งจำหน่ายในตลาดโลก บริษัทข้ามชาติจึงเข้ามาขออนุญาตทำไม้จากเจ้าผู้ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยตรงมากขึ้น โดยเสียเงินค่า "คอไม้" ให้เป็นการตอบแทน

บริษัทใหญ่ที่ได้สัมปทานจากเจ้าหลวงแพร่คือ บอมเบย์เบอร์มาเทรดดิ้ง (Bombay Burmah Trading Co., Ltd.) ของอังกฤษใน พ.ศ. 2432 และอีสต์เอเชียติก (East Asiatic Co., Ltd.) ของเดนมาร์กใน พ.ศ. 2437 เนื่องจากการทำไม้ขณะนั้นยังเกินกว่ากำลังของท้องถิ่น ในการตัดการโค่นไม้ ชักลาก และขนส่งสู่ตลาดอาศัยกำลังแรงงานจำนวนมาก และเครื่องมือเครื่องมือชนิดต่าง ๆ มากมาย รวมถึงใช้ช้างชักลากไม้ออกจากป่า จึงนำพาผู้คนหลากหลายกลุ่มเข้ามายังเมืองแพร่ ไม่ว่าจะเป็นชาวยุโรป พม่า ไทยใหญ่ ขมุ และคนจากเมืองใกล้เคียง มีทั้งที่มาเป็นคนคุมงาน เสมียน ตลอดจนผู้ใช้แรงงาน คนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจการไม้สักน้อยมาก อาจมีผู้รับจ้างเรียกว่า “ลูกช่วง” ที่มีกำลังไพร่และสัตว์พาหนะจำนวนมากอยู่บ้าง ซึ่งมักไม่พ้นคนในเชื้อสายเจ้านาย

ปัญหาเกี่ยวกับกิจการป่าไม้เกิดขึ้นเมื่อมีการแข่งขันเพื่อให้ได้รับสัมปทาน จากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ทำให้มีปัญหาการให้อนุญาตทำป่าไม้ซ้ำซ้อนในบริเวณป่าเดียวกัน เสมอ และกลายเป็นคดีความต่าง ๆ ไปยังรัฐบาลสยามมากขึ้น ในที่สุดรัฐบาลจึงได้เข้ามาแก้ไขปัญหายอย่างเด็ดขาด โดยโอนป่าไม้ทั่วประเทศมาอยู่ในความดูแลของรัฐบาล โดยจัดตั้ง “กรมป่าไม้” มารองรับเมื่อปี พ.ศ. 2439 เพื่อยึดกุมอำนาจการจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่ผู้เดียว ส่วนกลางได้แย่งยึดแหล่งรายได้ที่สำคัญของเจ้าเมืองท้องถิ่นไป จนกระทั่งเป็นปฏิกริยาตอบโต้จากเหตุการณ์กบฏเงี้ยวเข้าปล้นเมืองแพร่ เมื่อ พ.ศ. 2445 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หลังจากสยามยกเลิกระบบเจ้าหลวงปกครองแล้ว ราวปี พ.ศ. 2455 เส้นทางเดินรถไฟสายเชียงใหม่-กรุงเทพฯ ก็มาถึงที่อำเภอเด่นชัย คนที่มีเชื้อสายจีนจำนวนมากก็ย้ายมาตั้งรกรากอยู่ที่แพร่ ในช่วงหลังจากนั้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการค้าเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ แต่ไม่ได้ช่วยทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเกิดความเปลี่ยนแปลงมากนัก ทุนและที่ดินยังเป็นของคนกลุ่มเดิม บริษัททำไม้ชาวยุโรปยังเป็นผู้รับสัมปทานเจ้าเดิม กลุ่มทุนท้องถิ่นที่มีบทบาทรับช่วงทำไม้ช่วงนี้ อาทิ ทายาทสกุลวงศ์บุรีของแม่เจ้าบัวถา (ชายคนแรกของเจ้าหลวงพิริยะเทพวงศ์) นายห้างตระกูลลำซำ บรรดาผู้สืบเชื้อสายเครือญาติเจ้าหลวง เช่น นายวงศ์ แสนศิริพันธุ์ นายแสน ผาทอง นายวงศ์ ชมพูมิ่ง เป็นต้น

จนมาเกิดการเปลี่ยนแปลงในต้นนโยบาย เนื่องจากรัฐบาลสนับสนุนการประกอบการของคนไทยในธุรกิจด้านต่าง ๆ มากขึ้น ประมาณปี พ.ศ. 2497-2498 สัมปทานป่าสักของบริษัทต่าง ๆ ทยอยสิ้นสุดลง และไม่ได้รับต่อสัญญา จึงชัดเจนว่าตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พิจารณาเปิดสัมปทานการตัดฟันชักลากไม้ให้แก่บริษัทของคนไทย บริษัทที่ได้สัมปทานทำไม้ยุคนี้

ได้แก่ บริษัทชาติไพบูลย์ บริษัทแพร่ทำไม้ รวมถึงองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่เป็นของรัฐ ควบคู่ไปกับการเกิดขึ้นของขบวนการลักลอบตัดไม้เพื่อการค้าซึ่งยากต่อการป้องกันและปราบปราม โดยมีกลุ่มอิทธิพลและเจ้าของโรงเลื่อยให้การสนับสนุน ล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลจึงได้ประกาศยกเลิกสัมปทานทำไม้ในพื้นที่ป่าทั้งหมดหรือที่เรียกว่าเป็นการ “ปิดป่าถาวร”

ถึงกระนั้น ปัญหาการลักลอบตัดไม้ก็ไม่เคยหมดสิ้น จากการที่สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติหลายสิบแห่ง ทำให้พื้นที่ทำการเกษตรเหลือน้อย ไม่สมดุลเพียงพอ และทับซ้อนกัน ชาวบ้านที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน หนีไม่พ้นต้องลักลอบเข้าไปตัดไม้นำออกมาขาย นอกจากนี้ อาชีพทำไม้ยังเป็นอาชีพที่ทำรายได้ดีกว่าอาชีพอื่น ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมากมาย ทั้งที่ถือเป็นเรื่องผิดกฎหมายบ้านเมือง

6.2.2 โรงบ่มใบยาสูบ

แต่เดิมยาสูบนับเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของจังหวัดแพร่ การที่เมืองแพร่มีการปลูกใบยาสูบจำนวนมากรวมถึงใบยาสูบพันธุ์พื้นเมืองที่มีรสชาติดี ทำให้คนทั่วไปรับรู้ว่าเป็น “เมืองยาสูบ” แต่ภายหลังได้ลดความสำคัญลงตามลำดับ ธุรกิจโรงบ่มใบยาสูบเริ่มมาตั้งแต่ช่วงก่อนหน้า พ.ศ. 2500 มีนายทุนที่เป็นคนลาวเริ่มทำโรงบ่มก่อน ต่อจากนั้นผู้ที่คือนายทุนท้องถิ่นที่มีเชื้อสายจีนและคนท้องถิ่นก็เริ่มทำตาม บริษัทใหญ่ซึ่งทำธุรกิจนี้ และคอยส่งเสริมให้มีการเพาะปลูก คือ บริติชอเมริกันโทแบคโค (B.A.T.) จนเกิดเป็นกระแสหันมาทำไร่ยาสูบเวอร์จิเนียเพื่อส่งขายโรงบ่มขึ้น ซึ่งบริเวณที่ทำยาสูบและ โรงบ่มมักจะอยู่ใกล้กัน ในเวลาต่อมาก็ปลูกกันจนเต็มพื้นที่ และสามารถส่งขายไปยังตลาดต่างประเทศอีกด้วย การขยายตัวของกิจการนี้สร้างความมั่งคั่งให้กับพ่อเลี้ยงโรงบ่มอย่างมาก (ศรีศักร วัลลิโภคม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551, หน้า 142)

จากสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมของจังหวัดแพร่เอง เช่นเป็นดินร่วนไม่อุ้มน้ำ มีความอุดมสมบูรณ์สูง ฯลฯ ทำให้เกษตรกรสามารถปลูกต้นยาสูบด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า และได้ผลผลิตปริมาณที่มากกว่า จังหวัดแพร่จึงกลายเป็นแหล่งผลิตยาสูบที่สำคัญที่สุดของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2495-2516 หนึ่ง การปลูกยาสูบแยกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้บ่มใบยาอิสระกับกลุ่มสำนักงานไร่ยาสูบแพร่ (ประมวล รุจนเสรี, 2524, หน้า 20-21)

ขณะเดียวกันก็เท่ากับเป็นการสร้างอิทธิพลในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างพ่อเลี้ยงกับชาวบ้านขึ้นมา เนื่องจากกระบวนการผลิตยาสูบจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมากแทบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเก็บใบยาสูบ การนำใบยาสูบสดเข้าบ่มด้วยไอร้อนในโรงบ่ม การคัดแยกชนิดของใบยา การบรรจุหีบห่อใบยาสูบ เมื่อมีการจ้างงานเกิดขึ้นก็ย่อมมีการกระจายรายได้ลงไปยังประชาชนทั่วไปเป็นวงกว้าง แตกต่างจากธุรกิจการทำไม้ที่แม้จะมูลค่าสูง แต่รายได้กลับกระจุกตัวอยู่ที่คนจำนวนน้อยในสังคม (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 349)

6.3 ตระกูลการเมืองสำคัญกับการเลือกตั้งระดับชาติในอดีต

กล่าวได้ว่าตระกูลการเมืองสำคัญของจังหวัดแพร่ล้วนแล้วแต่มีพัฒนาการมาจากกิจการเกี่ยวกับป่าไม้ เช่น นายวงศ์ แสนศิริพันธุ์ หรือเจ้าโว้ง สมาชิกสภาผู้แทนคนแรกของจังหวัดแพร่ นายแสน วงศ์วรรณ บิดานายณรงค์ วงศ์วรรณ ผู้สืบเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองแพร่สายสกุลผาทอง-วงศ์วรรณ ก็เริ่มจากเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างไม้ให้กับบริษัทต่างชาติดีก่อน ภายหลังราวปี พ.ศ. 2484 จึงได้สัมปทานมาทำเองเรื่อยมาจนถึงสมัยป่าปิดหรือหมดยุคสัมปทานป่าไม้ (ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551, หน้า 141)

นอกจากนี้ กลุ่มทุนใหม่ที่ผ่านการสะสมทุนมาพอสมควร ได้แก่ ตระกูลสุกศิริของนายธง และนายสานิต สุกศิริ ก็เริ่มหันมารับจ้างขนส่งชักลากไม้ให้พ่อเลี้ยงวงศ์ ชมภูมิ่ง จนต่อมากลายเป็นนายทุนพื้นเมืองไม่กี่ตระกูลในพื้นที่ภาคเหนือที่ประสบผลสำเร็จในการผูกขาดธุรกิจนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 346) และถือเป็นเครือข่ายของตระกูลวงศ์วรรณต่อมา

กิจการถั้วมาที่ถือเป็นฐานทางธุรกิจอันสำคัญของตระกูลการเมืองแถบนี้ (ไม่ใช่เพียงเฉพาะที่แพร่ แต่ยังรวมถึงที่น่านและพะเยาอีกด้วย) คือ “โรงบ่มใบยา” หลังจากรัฐบาลยอมให้โควตาการผลิตยาสูบเวอร์จิเนียแก่โรงบ่มใบยาต่าง ๆ ช่วง พ.ศ. 2500 กระแสการปลูกยาสูบเพื่อส่งขายให้กับโรงบ่มเกิดขึ้นไปทั่ว โดยเฉพาะพื้นที่ใกล้กับแม่น้ำยม เช่นที่อำเภอเด่นชัย สูงเม่น ร้องกวาง ฯลฯ สร้างรายได้ให้เจ้าของโรงบ่มเป็นกอบเป็นกำ (ศรีศักร วัลลิโภดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ, 2551, หน้า 142) ไม่ว่าจะเป็นบริษัท เทพวงศ์ จำกัด ซึ่งเป็นของกลุ่มวงศ์วรรณ บริษัท แพร่ศิลา จำกัด ซึ่งเป็นของกลุ่มสุกสิรรวมถึงนายเมธา เอื้ออภิญญากุล คนไทยเชื้อสายจีนที่เริ่มจากกิจการธนาคารก็ย้ายขยายมาทำธุรกิจโรงบ่มใบยาสูบที่ทุ่งกวาวและบ้านถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 348) โดยมีความสัมพันธ์กับตระกูลผาทอง-วงศ์วรรณในฐานะผู้ทำธุรกิจวงการเดียวกัน และมีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกับตระกูลกันทาธรรม ซึ่งสืบเชื้อสายเจ้าผู้ครองนครแพร่ โดยได้สมรสกับนางสาวธีรวัลย์ กันทาธรรม บุตรีนายอุทัย กันทาธรรม เจ้าของธุรกิจโรงบ่มใบยาและป่าไม้รายสำคัญ (ดิราวุธ บำบัด, 2552)

ชาวแพร่นิยมเรียกผู้ที่มีฐานะว่า “พ่อเลี้ยง” หมายถึงผู้ที่ร่ำรวย มีลูกน้อง และมากด้วยบารมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อเลี้ยงโรงบ่มหลายคนได้อาศัยความนับหน้าถือตาใช้เป็นฐานปูทางเข้าสู่เส้นทางการเมืองในเวลาต่อมา บริบทการเมืองระดับชาติภายในจังหวัดแพร่จึงเป็นการแข่งขันกันระหว่างตระกูลพ่อเลี้ยงเหล่านี้เป็นหลัก

เมื่อบริหารการเมืองเปิดกว้างขึ้น ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2522 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ผูกขาดอยู่กับสามชื่อนี้เรื่อยมาได้แก่ นายณรงค์ วงศ์วรรณ⁹¹ นายคุณิต รั้งศิริ บุตรชายคุณหญิงบัวเขียว รั้งศิริ อดีต ส.ส.แพร่หลายสมัยก่อนหน้านี้ และนายเมธา เอื้ออภิญญกุล ซึ่งการต่อสู้ทางการเมืองของแพร่ในยุคนี้ การจะแพ้หรือชนะขึ้นอยู่กับความกว้างขวางในหมู่เครือญาติเพื่อนฝูงหรือจำกัดอยู่ที่บารมีส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ อุดมการณ์การเมืองหรือพรรคการเมืองที่สังกัดยังมีใช้ปัจจัยชี้ขาด และยังไม่ปรากฏการต่อสู้ถึงขั้นแพ้ไม่ได้แต่อย่างใด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 373-375)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักแพร่ว่า นายสาธิต ศุกศิริ เป็นหัวคะแนนคนสำคัญให้กับนายณรงค์ วงศ์วรรณมาตลอด (ตระกูลศุกศิริเดิมทำกิจการโรงบ่มใบยาอยู่ทางสายพ่อเลี้ยงณรงค์) ทว่าในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 นายสาธิตได้ส่งบุตรสาว นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ลงแข่งขันกับนายณรงค์ที่สมัครในนามพรรคชาติไทย และเนื่องจากสิ่งสมประสพการณ์จากที่เคยมีบทบาททางการเมืองในระดับสมาชิกสภาจังหวัด และจากการทำหน้าที่ประสานงาน และคุมคะแนนเสียงในพื้นที่ต่าง ๆ ให้แก่นายณรงค์มายาวนาน ทำให้สามารถล้มนายณรงค์ได้เป็นผลสำเร็จ โดยคะแนนมาเป็นอันดับหนึ่ง ขณะที่นายคุณิต และนายเมธาอีกด้วย ส่งผลให้นายณรงค์ว่างมือจากการเมืองนับแต่นั้นมา⁹²

⁹¹ นายณรงค์ วงศ์วรรณเริ่มชีวิตการเมืองโดยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 ในหนังสือ “คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย” เขียนโดยผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ หยิบยกนายณรงค์เป็นตัวอย่างหนึ่งของเจ้าพ่อในการเมืองไทย โดยวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนายณรงค์ในฐานะเจ้าของโรงบ่มกับชาวบ้านที่ปลูกใบยาสูบมีส่วนอย่างยิ่งต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง เนื่องจากชาวบ้านต้องพึ่งพาเขาหลายด้าน ทั้งทางด้านการเงิน เมล็ดพันธุ์ รวมถึงการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ เช่น พยายามรับซื้อผลผลิตในปริมาณมาก และให้ราคาสูงจนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณกัน ฯลฯ, Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyanangsan, Jao Pho: Local influence and democracy, In **Corruption and Democracy in Thailand**, (Chiang Mai: Silkworm Books, 1996), 80-81.

นอกจากเขาแล้ว เจ้าพ่อคนอื่น ๆ ในทัศนะของหนังสือเล่มนี้ ได้แก่ เสี้ยจิว (จังหวัดชลบุรี) กำนันเป๊าะ (จังหวัดชลบุรี) เสี้ยแหะ (จังหวัดอ่างทอง) เป็นต้น

⁹² นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็น ส.ส.แพร่ติดต่อกันหกสมัย (แต่สังกัดหลายพรรค ไม่ว่าจะเป็นพรรคกิจสังคม, รวมไทย, เอกภาพ, สามัคคีธรรม จนมาถึงพรรคชาติไทย) ตั้งแต่ปี 2522-2538 ขณะที่นายคุณิต รั้งศิริ (สังกัดพรรคชาติไทยมาตลอด) ได้เป็นมากถึงเจ็ดสมัย ช่วงปี 2522-2539 และนายเมธา เอื้ออภิญญกุล (ครั้งหลัง ๆ ลงสมัครในนามพรรคชาติไทย) เป็นมารวมแล้วสี่สมัย

ตารางที่ 6.2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538⁹³

ลำดับที่	ผู้สมัคร	สังกัดพรรค	ผลคะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู	ประชาธิปัตย์	139,075	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายดุสิต รังคสิริ	ชาติไทย	136,584	ได้รับเลือกตั้ง
3	นายเมธา เอื้ออภิญญกุล	ชาติไทย	132,586	ได้รับเลือกตั้ง
4	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	ชาติไทย	119,582	ไม่ได้

ภายหลังนางศิริวรรณได้เป็น ส.ส.แพร่ต่อเนื่องอีกสองสมัย จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 จวบจนมาพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2548 ให้แก่นายอนุวัธ วงศ์วรรณ⁹⁴ ปัจจัยสำคัญเนื่องจากกระแสความนิยมต่อพรรคไทยรักไทยที่เพิ่มขึ้นสูงมากในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน⁹⁵

ตารางที่ 6.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เขต 2 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548⁹⁶

ลำดับที่	ผู้สมัคร	สังกัดพรรค	ผลคะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ	ไทยรักไทย	55,103	ได้รับเลือกตั้ง
2	นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู	ประชาธิปัตย์	30,397	ไม่ได้
3	นายพนมพันธ์ คำชื่น	มหาชน	1,194	ไม่ได้

⁹³ การเลือกตั้งครั้งนี้ยังคงใช้ระบบรวมเขตเรียงเบอร์ (เป็นเขตใหญ่เลือกได้ไม่เกินสามคน) ดูรายละเอียดใน กรมการปกครอง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กรกฎาคม 2538, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2538), 95.

⁹⁴ ทายาทวงศ์วรรณสาบเส้นสำเร็จ-เปิดใจแม่เลี้ยงดึกหลังพ่ายเลือกตั้ง, ผู้จัดการออนไลน์ (7 กุมภาพันธ์ 2548), สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=9480000018876>

⁹⁵ โปรดุ ฌูกร วิทิตานนท์, พัฒนาการพฤติกรรมทางการเมืองของคนเมือง, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9 (พ.ศ.2551) ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 2-3 ธันวาคม 2551.

⁹⁶ การเลือกตั้งครั้งนี้ใช้ระบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด หรือแบบเขตเดียวเบอร์เดียว (เริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544) ดูรายละเอียดใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548), 421-422.

หลังจากนั้น นางศิริวรรณก็ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกหลายสมัย⁹⁷ จวบจนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งนางศิริวรรณได้หันไปลงสมัครแบบบัญชีรายชื่ออยู่ลำดับที่ 22 ของพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้เธอสามารถกลับเข้ามาเป็น ส.ส. ได้อีกครั้ง

การเมืองจังหวัดแพร่ภายหลัง พ.ศ. 2538 โดยเฉพาะระดับชาติมีลักษณะสองชั่วชัดเจน⁹⁸ ระหว่างตระกูล “สุภศิริ” ฟากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งประกอบธุรกิจโรงบ่มไบยา การค้าไบยาสูบ และโรงโม่หิน กับชั่วตรงข้าม คือ ตระกูล “เอื้ออภิญญกุล” ซึ่งเคยอยู่กับพรรคชาติไทย ก่อนที่จะย้ายมาอยู่กับพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2544 เจ้าของธุรกิจกลุ่มบ้านปู ดำเนินธุรกิจหลักสองด้านที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ ธุรกิจเหมืองถ่านหิน และธุรกิจผลิตไฟฟ้าโดยใช้เชื้อเพลิงจากถ่านหิน

ผู้มีบทบาทเด่นของแต่ละฝ่าย ได้แก่ นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู⁹⁹ กับนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล¹⁰⁰ ทั้งสองคนล้วนเข้าสู่เวทีการเมืองด้วยอาศัฐานของผู้เป็นพ่อทั้งสิ้น ฝ่ายแรกมีฐานเสียงสำคัญทางอำเภอหนองม่วงไข่-ร้องกวาง ขณะที่ฝ่ายหลังมีฐานเสียงอยู่ที่อำเภอสูงเม่น-เด่นชัย

⁹⁷ ปัจจัยสำคัญที่มีผลให้นางศิริวรรณประสบกับความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งถัดมา เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 นอกจากจะเกี่ยวกับพรรคที่สังกัดแล้ว ยังเป็นผลกระทบของเหตุการณ์การเสียชีวิตของนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัยอีกด้วย ดังที่จะอธิบายขยายความในบทที่ 7 ต่อไป

⁹⁸ ดังเช่นที่นายสมพร คำชื่นเคยกล่าวว่า “การเมืองในจังหวัดแพร่มีความดุเดือดและถูกผูกขาดโดยสองตระกูลใหญ่มานานแล้ว เราต้องยอมรับความจริงว่าคดีชิงกันฆ่ากันตายจำนวนหลายคดีไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดได้ ในพื้นที่นี้มีการใช้อิทธิพลและอำนาจมืดทุกรูปแบบ ใครจะเข้าไปทำธุรกิจหรือจะลงเล่นการเมืองก็เกิดความหวาดระแวง หากเลือกข้างไม่ถูกก็อันตราย คนหน้าใหม่ที่จะเข้ามาเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. จึงเกิดได้ยากประชาชนในพื้นที่รู้ดีทุกอย่างว่าใครเป็นอย่างไร เพราะมีขาใหญ่แค่สองชั่วเท่านั้น” อ้างใน ส.ว.แพร่ขานรับเมืองอิทธิพลมืด, ไทยรัฐ (17 ธันวาคม 2547).

⁹⁹ นางศิริวรรณเป็นบุตรคนที่สามในจำนวนพี่น้องห้าคนของนายสาณิตกับนางวัลลีย์ สุภศิริ ได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.แพร่ติดต่อกันสามสมัย โดยที่ลงนามพรรคประชาธิปัตย์มาตลอด เคยเป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตำแหน่งปัจจุบันคือรองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ สมรสกับ พล.ต.ท.โกล ปราศจากศัตรู (อดีตผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ซึ่งมีกองบังคับการปราบปรามเป็นหนึ่งในหน่วยงานในบังคับบัญชา ช่วงระหว่างปี 2552-2553) ล่าสุดได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อ

¹⁰⁰ นายวรวัจน์เป็นบุตรคนสุดท้องในบรรดาพี่น้องทั้งหมดสี่คนของนายเมธากับนางศิริวัลย์ เอื้ออภิญญกุล เริ่มจากการเมืองท้องถิ่น โดยเป็นนายกเทศมนตรีเมืองแพร่สองสมัย (กลุ่มเมืองแพร่) ก่อนที่จะเป็น ส.ส.ครั้งแรก เมื่อปี 2539 จากพรรคชาติไทยก็ย้ายมาอยู่กับพรรคไทยรักไทย และได้รับเลือกตั้งเรื่อยมาอีกสี่สมัย (6 มกราคม 2544, 6 กุมภาพันธ์ 2548, 26 มกราคม 2551 และเมื่อ 3 กรกฎาคม 2554) เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมในสมัยรัฐบาลพรรคพลังประชาชน และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย

นับแต่ปี พ.ศ. 2548 นายอนุวัธก็ทำให้นามสกุล “วงศ์วรรณ” กลับมาที่ยืนอีกครั้ง โดยเขาเลือกอยู่ข้างเดียวกับกลุ่มเชื้ออภิญญกุล ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกันมาตั้งแต่คนรุ่นพ่อในฐานะเป็นผู้ทำธุรกิจวงการเดียวกัน¹⁰¹ ข้างฝ่ายสุกสิริจึงค่อนข้างโดดเดี่ยวทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ตระกูล “พนมขวัญ” เป็นอีกหนึ่งกลุ่มตระกูลที่สามารถแทรกตัวเข้ามามีบทบาทในการเมืองแพร่อยู่เป็นระยะ ๆ ปัจจุบันมีนายขวัญชัย พนมขวัญ เป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดแพร่ และมีนายโชคชัย พนมขวัญ เป็นนายกเทศมนตรีเมืองแพร่ (กลุ่มแพร่ก้าวหน้า) ซึ่งทั้งคู่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2551 และเป็นทายาทของนายรัตน พนมขวัญ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนป่าไม้แพร่ อดีตวุฒิสมาชิก (แต่งตั้ง) อดีต ส.ส.พรรคชาติไทย ผู้บุกเบิกทำธุรกิจโรงแรมนครแพร่ ตระกูลพนมขวัญ สามารถเข้าได้ทั้งกับตระกูลสุกสิริและตระกูลวงศ์วรรณ เนื่องด้วยคนรุ่นพ่อเคยมีความผูกพันกันมาก่อน



¹⁰¹ ความพลิกผันในการเมืองระดับชาติช่วงปลายปี 2551 ที่มีการเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคพลังประชาชนไปเป็นพรรคประชาธิปัตย์นั้น ทำให้ระยะหลังนายอนุวัธ วงศ์วรรณค่อนข้างจะมีแนวโน้มไปทางพรรคภูมิใจไทย



หมายเหตุ. ข้อมูลล่าสุด ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2554

ภาพที่ 6.2 แผนผังตระกูลการเมืองสำคัญในจังหวัดแพร่

6.4 ลักษณะนิสัยของคนเมืองแพร่

การเมืองแพร่ถูกมองจากภายนอกในทางลบมาตลอด ถึงขนาดถูกให้สมญาว่า “เมืองนักเลง และเต็มไปด้วยมือปืน” “จังหวัดอิทธิพล”¹⁰² “เมืองคนสวัก”¹⁰³ หรือกระทั่ง “คนแป๊ะแห่ระเบิด”¹⁰⁴

ประมวล รุจนเสรี (2524, หน้า 2-4) อุดมธองผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ เคยสรุปลักษณะนิสัยโดยรวมของชาวจังหวัดแพร่ที่เด่นชัดไว้ 2 ประการ

(1) ความเป็นคนจริง ไม่ชอบการข่มเหงรังแก คนแพร่ถ้าไม่ชอบหรือเกลียดกันก็อยู่ร่วมกันไม่ได้ ข้อพิพจน์ประการหนึ่ง คือ สถิติคดีประทุษร้ายต่อชีวิตในจังหวัดแพร่จะสูงกว่าคดีอาญาประเภทอื่น ๆ และเมื่อเกิดเป็นคดีขึ้นแล้ว เป็นการยากนักที่ทางเจ้าหน้าที่จะจับตัวคนร้ายได้ เพราะไม่มีผู้ใดยอมเป็นพยาน แต่มีความนิยมแก้แค้นกันเป็นส่วนตัว แทนที่จะพึ่งกลไกกฎหมาย

(2) ความรักพวกพ้อง รักหมู่คณะ คนแพร่จะมีการเกาะกลุ่มอย่างเหนียวแน่น พร้อมร่วมกันต่อสู้เมื่อถึงคราวจำเป็น ตัวอย่างเช่น เมื่อปี พ.ศ. 2522 เกิดเหตุการณ์วุ่นวายขึ้น ณ ดอยโง้ม อำเภอคลอง จังหวัดแพร่ เนื่องจากชาวแพร่พร้อมใจกันขับไล่ผู้คนจากต่างถิ่นที่หลั่งไหลเข้าไปขูดรีดแล้วแพร่ให้ออกจากพื้นที่ไป เป็นเหตุให้ทางราชการต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมากเข้ารักษาความปลอดภัย สถานการณ์ เหตุการณ์ถึงสงบเรียบร้อยลงได้

¹⁰² การเมืองแพร่ ขับเคี่ยว-เคี้ยวกันไม่ขาด, **ประชาไท** (19 ธันวาคม 2547), สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2004/12/1797>

¹⁰³ “สวัก” เป็นคำเมืองแปลว่าดู หรืออาจหมายความว่าเป็นคนโมโหง่าย

¹⁰⁴ นอกจากการแห่ระเบิดนี้แสดงถึงความไม่รู้ เป็นคนที่อยู่หลังเขา เป็นที่ไม่มีใครพัฒนาการไม่รู้เรื่องราวใหม่ ๆ แม้แต่ “ระเบิด” ก็มีการนำมาเล่นแล้ว บางคนเชื่อว่าประโยชน์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการนิยมใช้ความรุนแรงของคนแพร่ เช่นประมวล รุจนเสรี เห็นว่าคนแพร่ถ้าโกรธใครแล้วกระทำได้ทุกอย่าง แม้จะต้องใช้อาวุธสงครามร้ายแรง เช่น ระเบิด อ้างถึงใน ประมวล รุจนเสรี, **ข้อพิจารณาในการป้องกันปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในจังหวัดแพร่**, 2.

อย่างไรก็ตาม ข้างต้นเป็นความเข้าใจผิดของคนจำนวนไม่น้อย ความจริงแล้วเรื่องราวดังกล่าวมาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งชาวอำเภอคลองสามารถเก็บดูระเบิดขนาดใหญ่ได้หลายลูก โดยเป็นระเบิดที่ด้านแล้ว จึงนำไปบริจาคให้แก่วัดเพื่อทำเป็นระฆัง ท่ามกลางความสนใจของราษฎรจำนวนมากจนกลายเป็นขบวนแห่ในที่สุด, ตามรอยเสรีไทยและเมืองแพร่แห่ระเบิด, **แอดแพร่** (12 เมษายน 2554), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.addphrae.com/history/>; ปิ่น บุตรี, **คนแป๊ะแห่ระเบิด...เกิดเป็นระฆัง**, **ผู้จัดการออนไลน์** (14 กรกฎาคม 2553), สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9530000095987>

ชัยพงษ์ สำเนียง (2551, หน้า 150-151) อธิบายการสร้าง “วาทกรรมอัตลักษณ์” ว่าคนแพร่ ใจร้อน ใจนักเลง กล้าได้กล้าเสีย ทั้ง ๆ ที่คนแพร่เองมองว่าการกล้าได้กล้าเสียเป็นการแสดงให้เห็นถึงคนแพร่เป็นคนโอบอ้อมอารี รักพวกพ้อง ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนำมาสู่การรับรู้ใหม่คือ เมืองมือปืน เมืองอิทธิพล พอมีการเลือกตั้งต้องคุมเข้ม เพราะจังหวัดนี้ “ป่าเถื่อน” มีแต่การฆ่ากัน แต่อย่างไรก็ตาม การรับรู้ในการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาเป็นการรับรู้ที่ส่วนหนึ่งเกิดจากภาพนักการเมืองในจังหวัดแพร่ที่มีอัตลักษณ์ “ใจนักเลง กล้าได้ กล้าเสีย” “ใจถึง ฟังได้” เช่น นายณรงค์ วงศ์วรรณ นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู การรับรู้ในอัตลักษณ์ของ “พ่อเลี้ยง” (คล้ายกับที่ผู้คนภาคใต้เรียก “นายหัว”) ข้างต้นเป็นอัตลักษณ์ที่คนแพร่รับรู้ แต่ในขณะเดียวกันคนภายนอกเมืองแพร่กลับรับรู้ในฐานะ “ผู้มีอิทธิพล” “เจ้าพ่อ” “มาเฟีย” “พ่อเลี้ยง” คือ ผู้ใช้อำนาจดิบในการแก้ปัญหา ภายใต้อำนาจการรับรู้ที่แตกต่างกันระหว่างคนเมืองแพร่ที่ได้รับประโยชน์ จึงรับรู้ว่าคุณคนข้างต้นเป็นผู้มีบุญคุณ ทำให้มุมมองเกี่ยวกับพ่อเลี้ยงต่างจากคนภายนอกที่ไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับกลุ่มบุคคลที่ถูกเรียกว่าพ่อเลี้ยง จึงทำให้การรับรู้ระหว่าง “คนใน” และ “คนนอก” เป็นการรับรู้ที่แตกต่างกัน

คำถามต่อไปคือ ทำไมคนแพร่จึงถูกทำให้เชื่อว่ามีลักษณะนิสัยเช่นนี้ คำอธิบายหลัก ๆ คือ สืบเนื่องจากสภาพพื้นที่และวิถีการผลิตของเมืองแพร่ในอดีต ซึ่งผู้คนจำนวนมากเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการบางอย่างที่สุ่มเสี่ยงต่ออันตรายและกฎหมายบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นการทำไม้ โรงบ่มใบยา และเหมืองแร่¹⁰⁵ เวลาเข้าป่าทำไร่ที่ถ้าไม่มีอาวุธติดตัวก็ต้องมีคนติดตาม “วิธินักเลง” กลายเป็นส่วนหนึ่งของกิจการต่าง ๆ ข้างต้นไปโดยปริยาย¹⁰⁶ ด้วยเหตุนี้ คนแพร่จึงจำเป็นต้องมี

¹⁰⁵ โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอทอง ซึ่งมีแหล่งแร่พลูแทมที่สมบูรณ์ ระยะแรกถือเป็นกิจการ “เถื่อน” ยังคงไม่มีสัมปทาน นายทุนหากต้องการทำจะต้องเข้าไปจับจองแย่งชิงพื้นที่เอาเอง และเนื่องด้วยความห่างไกล ประกอบกับความไม่ชัดเจนในขอบเขตความเป็นเจ้าของ ทำให้ยังต้องใช้นักเลงมาควบคุมพื้นที่ เพื่อปกป้องไม่ให้คนอื่นเข้ามารุกล้ำ หรือเข้ามาขโมยแร่ นานเข้า ๆ ก็พัฒนากลายเป็นระบบซุ่ม ก่อนที่ภายหลังทางรัฐจะอนุญาตให้มีเขตประทานบัตรเหมืองแร่ของเอกชนที่มีประมาณ 25 แห่ง จึงมีราษฎรได้เข้าไปเป็นพนักงานในเหมืองแร่สัมปทาน ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับราษฎรส่วนใหญ่, บดินทร์ กินวาศส์, ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะทำงานจัดทำต้นฉบับเพื่อการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์เมืองแพร่, (20 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

¹⁰⁶ รูปธรรมเช่น ตามกฎหมายป่าไม้ “ไม้สัก” จัดเป็นไม้หวงห้าม ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่แห่งใดย่อมต้องเป็นของรัฐ แต่รัฐบาลก็อาจอนุญาตให้มีสัมปทานในบางพื้นที่ได้ เหตุนี้ คนแพร่จึงแสวงหาช่องทางที่จะเอาทรัพยากรภายในพื้นที่ของตัวเองมาใช้สอยด้วยการลักลอบตัดไม้ทั้งในเขตป่าสงวน และในเขตสัมปทาน จนกลายเป็น “ไม้เถื่อน” ส่งผลกระทบทั้งต่อฝ่ายบ้านเมือง และเจ้าของสัมปทาน ถ้าฝ่ายแรกพยายามจับกุม ฝ่ายหลังก็ฟ้องเอาเรื่อง, องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ ฉบับ พ.ศ. 2550, 351.

พวกฟองที่ “ดู” เอาไว้เป็นพวก ทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐมาจับกุมโดยไม่ทราบต้นสายปลายเหตุ และเพื่อคอยคุ้มกันมิให้คนพวกอื่นมาหาเรื่อง¹⁰⁷

หลายกลุ่มพัฒนาไปเป็น “ซุ่มมือปืน” ในภาษาของตำรวจ และเพื่อให้อยู่รอดปลอดภัย คนกลุ่มนี้ถึงต้องพยายามหาทางที่จะผูกตัวเองเข้ากับอิทธิพลของบุคคลระดับพอเลียง นักการเมือง หรือผู้หลักผู้ใหญ่ในบ้านเมืองให้ได้ ต่อมาเมื่อบริบทการเมืองเปิดกว้าง และมีการแข่งขันสูงขึ้น การใช้อิทธิพลได้เข้ามามีส่วนสำคัญต่อการเลือกตั้งด้วย ผนวกกับวิธีดั้งเดิมที่ใช้การบีบบังคับ ข่มขู่ และมุ่งเอาชีวิต ผู้นำท้องถิ่นและชาวบ้านย่อมตกอยู่ในความหวาดกลัว และให้การช่วยเหลือเต็มที่ การแข่งขันในการเลือกตั้งกลับกลายเป็นการต่อสู้ที่แพ้ไม่ได้ มีข่าวฆ่าล้างแค้นกันไปมาให้เห็นอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างที่จะมีการเลือกตั้ง ส.ส.แต่ละครั้ง ๆ

6.5 ความรุนแรงในการเมืองระดับท้องถิ่นของจังหวัดแพร่

จากการสำรวจสถิติเกี่ยวกับกรณีการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่น 8 จังหวัดภาคเหนือ ตอนบนในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา พบความถี่เกิดขึ้นสูงเฉพาะ 3 จังหวัดเท่านั้น ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ และแพร่ ข้อสังเกตคือสองจังหวัดแรกถือเป็นจังหวัดใหญ่ ทั้งในด้านขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร คือเชียงใหม่มี 25 อำเภอ ประชากรประมาณ 1.6 ล้านคน และเชียงรายมี 18 อำเภอ ประชากรประมาณ 1.2 ล้านคน ถ้าพิจารณารายละเอียดจะพบความรุนแรงเช่นนี้เพียงบางอำเภอ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นพื้นที่ห่างไกล โดยมากคืออำเภอตามแนวชายแดน เช่น อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย เป็นต้น ตลอดจนพบความถี่เพิ่มขึ้นบางปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. 2546 ซึ่งทางรัฐบาลขณะนั้นมีนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด ขณะที่จังหวัดแพร่มีลักษณะแตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด นั่นคือ (1) มีขนาดเล็ก และมีประชากรน้อยกว่ามาก คือมี 8 อำเภอ ประชากรประมาณห้าแสนคน (2) ไม่ใช่จังหวัดชายแดน (3) จากทั้งหมด 8 อำเภอ มีเพียงอำเภอลองอำเภอเดียวที่ไม่เคยเกิดเหตุรุนแรง และ (4) คดีฆาตกรรมนักการเมืองท้องถิ่นมิให้เห็นตลอดทุกปี (มีเพียงปีเดียว คือปี พ.ศ. 2552 เท่านั้นที่ไม่พบเหตุ)

¹⁰⁷ ฉะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่เราจะพบเห็นบ้านเรือนที่มีเสาเรือนเป็นไม้สักขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก ดังเช่นที่ตำบลเวียงทอง อำเภอสูงเม่น ซึ่งในอดีตเคยเป็นแหล่งทำปิ่นเถื่อนสำคัญมาก่อน บางหลังมีเสาเรือนไม้สักหลายสิบต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจยิ่งกว่าคือ คนที่นี้มีค่านิยมให้ลูกหลานเข้ารับราชการตำรวจ ดูได้จากกรณีที่ตำรวจแพร่จำนวนมากเป็นคนในพื้นที่นั้น ๆ นั่นเอง

ลำดับต่อไปจะนำเสนอ “ข้อมูลดิบ” ที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดแพร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2552 มีประเด็นสำคัญโดยสรุปเบื้องต้นดังนี้

- (1) เหตุรุนแรงรวมแล้วมีทั้งหมด 17 กรณีด้วยกัน
 - (2) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตลพบเหตุรุนแรงมากที่สุด (3 ครั้ง)
 - (3) พ.ศ. 2550 เป็นปีซึ่งพบเหตุรุนแรงมากที่สุด (4 ครั้ง)
 - (4) นักการเมืองที่ถูกลอบสังหาร เปรียบเทียบระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่นแล้ว พบจำนวนไม่แตกต่างกัน (ฝ่ายแรก 9 กรณี ฝ่ายหลัง 8 กรณี)
 - (5) คดีส่วนใหญ่ทราบผู้ก่อเหตุ (มักเป็นคู่ขัดแย้งของผู้ตาย และสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัว) และสามารถติดตามจับกุมตัวมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ (11 กรณี) แต่ในกรณีที่มีผู้จ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบนั้นน้อยมาก (พบอย่างน้อย 2 กรณี) คือกรณีลอบสังหารนายบุญ โสเภพันธ์ และนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัยเท่านั้น ส่วนคดีที่ไม่มีความคืบหน้าใด ๆ ก็พบน้อยเช่นกัน (4 กรณี)
- อนึ่ง ข้อมูลชุดนี้จะชี้ให้เห็นว่าภาพรวมการเมืองท้องถิ่นแพร่ นั้น ยังคงใช้ความรุนแรงต่อกันอยู่ค่อนข้างสูงเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นของภาคเหนือตอนบน



ตารางที่ 6.4 ข้อมูลเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	เขตอำเภอ	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	อื่น ๆ (ข้อสันนิษฐานของตำรวจ, ความ คืบหน้าของคดี ฯลฯ)
1. นายบุญโญ เสือเพชร	43	ประธานสภา อปท.	อบต.แม่ยางตาล	ร้องกวาง	10 พ.ค. 43	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / สาหัส	รายละเอียดอยู่ใน บทที่ 8 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่ยางตาล
2. นายไพรัชดี อินทรอักษร	37	สมาชิกสภา อปท.	อบต.แม่ยางตาล	ร้องกวาง	21 พ.ย. 43	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	ผู้ตายเป็นหัวหน้าคณะผู้สมัคร ส.ส. พรรคไทยรักไทย
3. นายวิ้ง แสนหลวงอินทร์	45	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	n/a	21 ธ.ค. 44	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	เรื่องส่วนตัว / ผู้ต้องหาหลบหนี ออกหมายจับแล้ว คดีจะหมดอายุ ความในปี 2564
4. นายชาญณรงค์ สืบสุโกศล	32	เทศมนตรี	เทศบาลตำบล หนองม่วงไข่	หนองม่วงไข่	6 พ.ค. 45	ถูกยิงด้วยปืนขนาด .357 มม. / เสียชีวิต	คนยิงคือนายเสรี ปาละใจ ส.ท. เนื่องจากแค้นเพราะถูกขัดขวางการ ประมูลงานก่อสร้าง แคมป์ถูกพุดจา ทำทนายมาโดยตลอด ตำรวจสามารถ ติดตามจับกุมได้ คดีอยู่ในชั้น ศาลฎีกา

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	เขตอำเภอ	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	อื่น ๆ (ข้อสันนิษฐานของตำรวจ, ความ ลับหน้าของคดี ฯลฯ)
5. นายประยูร พริบไหว	60	กำนัน	ต.เตาปูน	สอง	9 มี.ค. 46	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. และปืนลูกซอง .38 / เสียชีวิต	ผู้ตายช่วยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ปราบปราม ขบวนการไม้เถื่อน / นายวีระชัย รุ่งเพชรรังสี ผู้ต้องหาได้หลบหนี ขณะที่ออกหมายจับไว้แล้ว อัยการ สรุปสำนวนมีความเห็นสั่งฟ้อง
6. นายเจียน ขะขวง	53	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 10 ต.ป่าสัก	วังชิ้น	13 ก.ค. 46	ถูกยิงด้วยปืน / เสียชีวิต	ผู้ตายเป็นประธานสาขาพรรค ไทยรักไทย อ.วังชิ้น และตั้งใจจะลง สมัครเป็นกำนัน / จับกุมผู้ต้องหาได้ คดีอยู่ในชั้นศาล สาเหตุมาจากเรื่อง ส่วนตัว
7. นายสมพาน จดจำ	52	สมาชิก อบต.	อบต.นาพูน	วังชิ้น	1 ก.ย. 47	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	เป็นเรื่องขัดแย้งทางการเมือง คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์
8. นายกัญญา เสือเพชร	48	นายก อบต.	อบต.แม่ยางตาล	ร้องกวาง	4 ธ.ค. 47	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / เสียชีวิต	รายละเอียดอยู่ใน บทที่ 8 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่ยางตาล

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	เขตอำเภอ	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	อื่น ๆ (ข้อสันนิษฐานของตำรวจ, ความ ถี่หน้าของคดี ฯลฯ)
9. นายสุวิธ รัตนกันธา	53	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 5 ต.แม่จ๊ะ	เด่นชัย	พ.ค. 48	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	ตำรวจสงสัยเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายจะลงมือฆ่าปิดปาก
10. นายชานินทร์ ศักดิ์สิทธิ์	52	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 4 ต.ทุ่งแก้ว	หนองม่วงไข่	1 ก.ค. 48	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	ข่าวหนังสือพิมพ์มุ่งปมผู้สาวเป็นหลัก แต่ในทางคดี สรุปคือทั้งไม่ทราบสาเหตุ และไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจึงมีความเห็นงดการสอบสวน
11. นายปิ่นแก้ว สารแห้ง	59	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	n/a	14 ม.ค. 49	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง (ทราบภายหลังว่ากลุ่มคนร้ายได้ใช้ท่อนเหล็กทุบตีศีรษะผู้ตายก่อนที่จะนำศพไปเผาอำพรางคดี) / เสียชีวิต	จับกุมผู้ต้องหาได้ สาเหตุจากเรื่องส่วนตัว คดีอยู่ในชั้นศาล
12. ร.ท.สินธพ สุขทรัพย์	46	นายก อบต.	อบต.พระหลวง	สูงเม่น	10 ต.ค. 49	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / เสียชีวิต	นายอนันต์ สายหยุด ผู้ต้องหาถูกจับกุมได้ คดีอยู่ในชั้นศาล

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	เขตอำเภอ	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	อื่น ๆ (ข้อสันนิษฐานของตำรวจ, ความ คืบหน้าของคดี ฯลฯ)
13. นายนิคม พุ่มพวง	60	สมาชิก อบต.	อบต.คอนมูล	สูงเม่น	12 เม.ย. 50	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	จับกุมผู้ต้องหาได้ สาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัว พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้อง คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล
14. นพ.ชาญชัย ศิลปอวยชัย	53	นายก อบจ.	อบจ.	เมือง	22 ต.ค. 50	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. / เสียชีวิต	รายละเอียดอยู่ใน บทที่ 7 กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่
15. นายประสงค์ สันธูชัย	47	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 8 ต.หัวเมือง	สอง	14 ธ.ค. 50	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / เสียชีวิต	นายปรีชา ใจแน่น ผู้ต้องหาให้การว่าทำไปเพราะโกรธแค้นส่วนตัว คดีนี้พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้อง

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	เขตอำเภอ	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	อื่น ๆ (ข้อสันนิษฐานของตำรวจ, ความ ลับหน้าของคดี ฯลฯ)
16. นายถาวร นาจักร	60	สมาชิก อบต.	อบต. ไทรช้อย	เด่นชัย	7 ต.ค. 50	ถูกยิงด้วยปืนลูกซอง / บาดเจ็บสาหัส	เจ้าหน้าที่สันนิษฐานสาเหตุน่าจะมา ขัดผลประโยชน์ส่วนตัวหรือคู่สาว
17. นายศรีบุญชัย มั่งทอง	28	กำนัน	ต.ป่าแดง	เมือง	29 ก.พ. 51	ถูกยิงด้วยปืนขนาด .32 มม. / เสียชีวิต	ผู้ก่อเหตุคือ นายสราวุธ มั่งทอง พี่ชายของนายศรีบุญชัย เพราะ ต้องการส่งสอนน้องชาย แต่ทาง ตำรวจสงสัยเรื่องมรดกมากกว่า
18. นายชูชาติ กวางวิเศษ	49	นายก อบต.	อบต.บ้านกวาง	สูงเม่น	8 ก.ย. 53	ถูกยิงด้วยปืนขนาด 9 มม. กับ 11 มม. / เสียชีวิต	สาเหตุน่าจะมาจากรื่องการเมือง ท้องถิ่นที่มีเรื่องสืบสานติดต่อกันมา นานพอสมควร / จับกุมหนึ่งใน ผู้ต้องหาได้ คือ นายทวม แสนผล อดีตผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บ้านกวาง เหนือ ต่อมาศาลชั้นต้นพิพากษา ยกฟ้อง คดีอยู่ระหว่างการอุทธรณ์

หมายเหตุ. ข้อมูลภายในหน้านี้ สองรายแรกเป็นข้อมูลเพิ่มเติมที่ผู้วิจัยได้รับจากการลงพื้นที่ ซึ่งไม่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อสารมวลชน และอยู่ในฐานข้อมูลจาก
ตำรวจภูธรภาค 5 ขณะที่รายที่สามนั้นเป็นเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2553 ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษา

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีกรณีอื่นอีกมาก ซึ่งมีไม่เกิดขึ้นกับเป้าหมายผู้มีตำแหน่งในการเมืองท้องถิ่น แต่เกิดขึ้นกับผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็น “หัวคะแนน” ของนักการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปี พ.ศ. 2547 เช่น นายเจริญ จันทู อดีตข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนึ่ง จังหวัดแพร่ และเป็นบิดาของเลขานุการนายอนุวัธที่ถูกลอบยิงแต่รอดได้หวุดหวิด (การเมืองแพร่ ขับเคลื่อน-เกี่ยวกันไม่ขาด, 2547) รวมถึงนายสิริวรรณ เปียงใจ พ่อค้าใบยาสูบ หัวคะแนนคนสำคัญของนางสิริวรรณก็มาถูกยิงเสียชีวิต¹⁰⁸ หรือเคยเป็น “อดีต” ผู้มีตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น เช่น อดีตผู้ใหญ่บ้าน (ยิงอดีตผู้ใหญ่บ้าน, 2553)

ทว่านับแต่กรณีของนายแพทย์ชาญชัยเป็นต้นมา กลับพบอีกเพียง 3 กรณีเท่านั้น (ในปี พ.ศ. 2552 ไม่พบ) หลังสุดเมื่อปี พ.ศ. 2553 เกิดขึ้นกับนายชูชาติ กวางวิเศษ นายกองกลางการบริหารส่วนตำบลบ้านกวาง อำเภอสองเม่น ถูกซุ่มยิงเสียชีวิตที่หน้าสำนักงาน หลังจากเพิ่งเป็นนายกมาได้ 9 เดือน โดยก่อนหน้านี้เคยดำรงตำแหน่งรองนายกมาก่อน ต่อมาตำรวจกองปราบปรามเข้ามาทำคดีแทนตำรวจท้องที่ และสามารถติดตามจับกุมหนึ่งในกลุ่มคนร้าย (น่าจะมีซักสามสี่คนร่วมกันก่อเหตุ) ที่เป็นอดีตผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้ (เบื้องหลังสังฆานายกบ้านกวาง กองปราบบุกจับอดีตผู้ช่วย, 2553) ปีถัดมาศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ตำรวจสันนิษฐานสาเหตุมาจากประเด็นการเมืองเรื่องการสูญเสียอำนาจ ฝีมือชั่วอำนาจเก่าหลายฝ่ายในพื้นที่รวมตัวกันเพื่อที่จะสกัด “การวัดรอยเท้า” ของนายกคนนี้ จากรูปการณ์มิใช่การจ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ และถึงแม้จะมีการเลือกตั้งใหม่ แต่ก็ยังเป็นชั่วอำนาจเก่า (หมายถึงฝ่ายเดียวกับผู้ตาย) ที่ยังคงได้กลับเข้ามา¹⁰⁹ สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ตำรวจชั้นผู้บังคับบัญชาหลายนายที่ยืนยันตรงกันว่าไม่มีการขึ้น “บัญชีมือปืนรับจ้าง” ของจังหวัดแพร่ตลอดหลายปีหลัง มีเพียงบางรายจากบัญชีค้างเก่าที่ถึงตอนนี้ก็อายุมากจนหมดสภาพแล้ว¹¹⁰ แต่ก็ยังมีมือปืนรุ่นเก่าบางคนที่ผันตัวเองเป็น “เอเยนต์” ทำหน้าที่นายหน้าคอยติดต่อจัดหามือปืนมารับงานเป็นงาน ๆ ไป ขณะที่มือปืนรุ่นใหม่ มักถูกดึงมาจากกลุ่มวัยรุ่นนักร้องที่ค่อนข้าง

¹⁰⁸ เสี่ยเอน ทายาทณรงค์ วงศ์วรรณ อาสาสมัครด้าน ส.ส.ผูกขาดเมืองแพร่ของผู้พ่อ, ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์ (21 มิถุนายน 2547), สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9470000010755>

¹⁰⁹ สุดชาย สุนันตะ, สารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรบ้านกวาง, (31 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

¹¹⁰ ชานาญ รวดเร็ว, อดีตผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแพร่, (29 ตุลาคม 2553), สัมภาษณ์; สิโรตม์ ภาคพิขเจริญ, ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

“ใจถึง” และเคยมี “บุญคุณ” ต่อกันขึ้นมา ดังนั้น สถานการณ์จริง ณ เวลานี้ จังหวัดแพร่จึงไม่มีระบบ ชุมมือปิ่นอย่างในอดีตหลงเหลืออยู่แล้ว¹¹¹

สำหรับบางกรณีนั้น ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้มีอิทธิพลกับคนมีสี” คือปัจจัยที่ขัดขวาง มิให้กลไกการบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทำงานได้อย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจาก โครงสร้างการเมืองแบบรวมศูนย์ กลุ่มใดเข้าถึงอำนาจใจกลางได้ก็สามารถจัดวางตำแหน่งต่าง ๆ ในจังหวัดได้ตามแต่ต้องการ กระทั่งอาจสั่งการให้โยกย้ายข้าราชการคนใดออกนอกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจในทุกระดับชั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้าอำนาจศูนย์กลางเปลี่ยนย่อมส่งผลให้มีความเปลี่ยนแปลง ขนานใหญ่ในพื้นที่ตามมา¹¹² แต่ไม่ว่าข้าวจะขึ้นมาจะมีอำนาจ ปรากฏการณ์เช่นนี้ไม่เคยหมดไปจาก การเมืองแพร่ ทั้งเพื่อใช้จัดการฝ่ายตรงข้าม และเพื่อใช้เป็นปราการคุ้มกันพวกตนให้รอดพ้นจาก เสื่อมมือของกฎหมาย¹¹³

¹¹¹ พิจารณาจากข้อมูล “75 มือปิ่นเมืองไทยที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการตัวมากที่สุด” ก็ไม่ปรากฏ ว่ามีรายชื่อมือปิ่นแม้แต่รายเดียวที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดแพร่, ธนะรัชต์ ชุ่มสวัสดิ์, ผู้กำกับกองกำกับการ สืบสวน 1 กองบังคับการสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธรภาค 5, (24 มิถุนายน 2554), สัมภาษณ์.

¹¹² ตัวอย่างเช่นในรอบ 10 ปีมานี้ (พ.ศ.2543-2552) มีผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแพร่มากถึง 10 คน มี ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่มาแล้ว 8 คน เป็นต้น หรือในช่วงที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล (พ.ศ.2553-2554) ก็เป็นที่พูด กันว่าตำรวจระดับหัวหน้าสถานีทั้งหมด (รวม 17 สถานี) เป็นคนของนักการเมืองสังกัดพรรครัฐบาล

โยชิฟูมิ ทามาตะ ได้เคยศึกษาและสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “การแทรกแซงในการบริหารงานบุคคล โดยนักการเมืองมิได้จำกัดวงแต่การแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบราชการ ไทยนั้นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางก็มีอำนาจตาม กฎหมายที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอำเภอและจังหวัด ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถสร้าง แรงกดดันต่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เพื่อผลในการเลื่อนหรือลดตำแหน่งของข้าราชการในพื้นที่เหล่านั้น”, โยชิฟูมิ ทามาตะ (ผู้เขียน), พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (ผู้แปล), “อิทธิพล” และ “อำนาจ”: การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ, ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545), 328.

¹¹³ กล่าวโดยทั่วไป วัฏธรรมก็คือมีอิทธิพลภายนอกเข้ามามีผลต่อการปฏิบัติงานของตำรวจในหลายรูปแบบ ด้วยกัน เช่น ช่วยเหลือโดยทำให้สำนวนคดีตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ อ่อนลง เป็นต้น ดูตัวอย่างอื่น ๆ ใน สนธิ ลิ้มทองกุล, เจ้าพ่อ, 25-39.

บทที่ 7

กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

7.1 ความเป็นมา และข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

การจัดรูปแบบของ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” (อบจ.) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ เริ่มจาก “สภาจังหวัด” ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและแนะนำกรรมการจังหวัด โดยยังไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น เพื่อแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาล แต่อำนาจหน้าที่ยังคงจำกัดแต่เพียงเป็นองค์กรที่ปรึกษาของจังหวัด จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ออกมา กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) โดยตำแหน่ง และให้มีสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง อยู่ในวาระ 5 ปี เรียกว่าใช้โครงสร้างแบบสภาผู้บริหาร (สุวัศดี โกชนพันธุ์, 2547, หน้า 29-30)

สภาจังหวัดแพร่ยุคแรกเริ่มมีการเลือกตั้งเมื่อราว พ.ศ. 2499 สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) รุ่นแรก เช่น นายณรงค์ วงศ์วรรณ รุ่นถัดมา เช่น นายดุสิต รังคสิริ แต่ด้วยการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนายก อบจ. ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ ส.จ.มักให้ความเกรงใจ และไม่กล้าอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด คงได้แต่วิ่งของบประมาณมาลงในพื้นที่ของตนเอง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2550ก, หน้า 375) ซึ่งเวลาต่อมาทั้งนายณรงค์ และนายดุสิตได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของจังหวัดแพร่อีกหลายสมัย อบจ.เปรียบเป็นจุดเริ่มต้นในการฝึกฝนงานทางการเมืองของนักการเมืองคนสำคัญของจังหวัดแพร่หลาย ๆ คน

ล่วงเลยมาอีก 40 ปี ในปี พ.ศ. 2540 จึงได้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่ สืบเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่เข้าไปลดบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาค กำหนดให้นายก อบจ.มีที่มาโดยให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สภา อบจ.) เลือกสมาชิกสภา

คนหนึ่งเป็นนายก อบจ. หรือเรียกว่าเป็นนายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้ง “โดยอ้อม” มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นเดียวกับ ส.อบจ. ก่อนที่จะมีความเปลี่ยนแปลงอีกครั้งสำคัญขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ระบุให้นายก อบจ. ต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือเรียกว่าเป็นนายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้ง “โดยตรง” นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาเกือบ 15 ปีเต็มหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหมดบทบาทในฐานะนายก อบจ. แพร่ มี นายก อบจ. รวมทั้งสิ้นสองคนเท่านั้น คือ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย และนายอนุวัธ วงศ์วรรณ

ตารางที่ 7.1 รายชื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่จนถึงปัจจุบัน

ลำดับ	รายนาม	วาระการดำรงตำแหน่ง
1.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	พ.ศ. 2540-2542
2.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	พ.ศ. 2543-2547
3.	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	พ.ศ. 2547-2550
4.	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ	พ.ศ. 2551-ปัจจุบัน

ปัจจุบัน อบจ.แพร่ได้จัดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นกองต่าง ๆ ตามประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2548 เอาไว้ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553, หน้า 18-19)

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. กองแผนและงบประมาณ
4. กองคลัง
5. กองช่าง
6. กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
7. กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต
8. หน่วยตรวจสอบภายใน¹¹⁴

¹¹⁴ หน่วยตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบด้านการรับ-จ่ายเงิน หาข้อผิดพลาดจากการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณเป็นด้านหลัก

9. กองพัสดุและทรัพย์สิน¹¹⁵

หน่วยงานในสังกัดที่น่าสนใจ ได้แก่ คลินิกเซ็นเตอร์ (clinic center) กลุ่มเจ้าหลวง สถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่น ศูนย์สารสนเทศห้องสมุดของเด็กเล่น ศูนย์ช่วยเหลือทางสังคม

สถานศึกษาในสังกัดมี 4 แห่ง คือ โรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์ โรงเรียนบ้านไผ่ย้อย โรงเรียนเด่นชัยวิทยา และสถาบันการพลศึกษา

สำหรับข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ ปรากฏอยู่ในตารางที่ 7.2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.2 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

ข้อมูล	รายละเอียด
ก่อตั้งเมื่อ	1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
ตราสัญลักษณ์	พระธาตุช่อแฮ
ที่ตั้งสำนักงาน	ตำบลในเวียง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่
พื้นที่รับผิดชอบ	ครอบคลุมทั้งจังหวัด
ขนาดพื้นที่	6,538 ตารางกิโลเมตร
จำนวนประชากร	460,756 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2553)
ความหนาแน่น	70.47 คนต่อตารางกิโลเมตร
จำนวนครัวเรือน	158,381 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2552)
รายได้เฉลี่ยต่อหัว	47,058 บาท ต่อคนต่อปี (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2552)
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	369,905 คน (ข้อมูลจากการเลือกตั้งนายก อบจ.แพร่ เดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2554)
จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	243,892 คน (คิดเป็นร้อยละ 66.68) (ข้อมูลจากการเลือกตั้งนายก อบจ.แพร่ เดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2554)
รูปแบบโครงสร้าง	รูปแบบสภา-นายก แบบผู้บริหารเข้มแข็ง

¹¹⁵ กองพัสดุและทรัพย์สินได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นในภายหลัง ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ (ก.จ.จ.แพร่) ในการประชุมครั้งที่ 6/2553 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2553

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

ข้อมูล	รายละเอียด
ผู้บริหารคนปัจจุบัน	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551)
จำนวนฝ่ายบริหาร	ไม่เกิน 7 คน แบ่งเป็นรองนายก อบจ. 2 คน ที่ปรึกษานายก อบจ. และเลขานุการนายก อบจ. รวมกันไม่เกิน 5 คน
ประธานสภาคนปัจจุบัน	นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551)
จำนวนฝ่ายสภา	24 คน เป็นประธานสภา อบจ. 1 คน รองประธานสภา อบจ. 2 คน และเลขานุการสภา อบจ. 1 คน
ปลัดคนปัจจุบัน	นายปรีชา สุขรอด (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550)
จำนวนบุคลากร	244 คน ข้าราชการ 108 คน ลูกจ้างประจำ 27 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ และทั่วไป 109 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2554)
งบประมาณรายรับเฉลี่ยต่อปี	ประมาณ 293,187,166.896 บาท (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)
การจัดเก็บรายได้เฉลี่ยต่อปี (ไม่รวมภาษีจัดสรร)	ประมาณ 25,752,228.924 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.78 ของรายรับทั้งหมด (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)
งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี	ประมาณ 297,556,470.406 บาท (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)
ปัญหาหลักของพื้นที่	ภัยธรรมชาติจากอุทกภัยและภัยแล้ง

กล่าวโดยสรุป อบจ.แพร่ถือว่าไม่ได้มีขนาดใหญ่มากนัก ไม่ว่าจะเป็นในด้านจำนวนที่นั่งของฝ่ายการเมือง ทั้งฝ่ายบริหาร (รวมนายก อบจ.แล้วไม่เกิน 8 คน) และสมาชิกสภา (24 คน) จำนวนบุคลากรโดยรวมประมาณ 250 คน ด้านงบประมาณรายรับ-รายจ่ายที่อยู่ที่ราว 300 ล้านบาทต่อปี อนึ่ง ถึงแม้จะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ข้างต้น ทว่า อบจ.แพร่ก็มีชื่อเสียงโดดเด่นขึ้นในระดับประเทศได้ ภายใต้การนำของนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)

7.2 ปรากฏการณ์ความรุนแรง

7.2.1 การลอบสังหารนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2550

เมื่อเช้าวันจันทร์ที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2550 นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พร้อมด้วยภรรยานางสาวลักษณะ ศิลปอวยชัย ได้มาออกกำลังกายที่สนามกีฬา อบจ.แพร่ตามปกติ นางสาวลักษณะแยกไปเล่นฟิตเนส ส่วนนายแพทย์ชาญชัยวิ่งรอบ ๆ สระว่ายน้ำ กระทั่งเวลาประมาณ 06.15 น. คนร้ายเป็นชายสองคนจี้รถจักรยานยนต์ตามหลังนายแพทย์ชาญชัย คนนั่งซ้อนท้ายลงจากรถและชักปืนขนาด 9 มม.ออกมายิงนายแพทย์ชาญชัยหนึ่งนัดจนล้มลง และตามเข้ายิงซ้ำอีก 6 นัด จากนั้นจึงพากันหลบหนี เบื้องต้นตำรวจมุ่งเป้าไปที่ประเด็นการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (ส่งมา นพ.นายก อบจ.ดงเมืองแพร่, 2550, หน้า 15)

คนใกล้ชิดและผู้เกี่ยวข้องหลายคนให้ข้อมูลยืนยันตรงกันว่าก่อนเกิดเหตุนายแพทย์ชาญชัยทราบดีว่าตนกำลังถูกปองร้าย แต่ด้วยเป็นคนที่ไม่เชื่อมั่นในตัวเองสูงจึงไม่ได้มีมาตรการป้องกันใด ๆ เป็นพิเศษ¹¹⁶

ทางด้านคดี ถือเป็นคดีใหญ่ที่สื่อสารมวลชนและประชาชนให้ความสนใจอย่างมาก ดังปรากฏรายงานข่าวความก๊ิบหน้อยอย่างต่อเนื่องในสื่อกระแสหลัก ซึ่งคดีนี้เป็นการทำงานร่วมกันของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพื้นที่ คือ สถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่ และชุดสืบสวนของตำรวจภูธรจังหวัดแพร่ ร่วมกับชุดสืบสวนตำรวจภูธรภาค 5 และตำรวจกองปราบปรามจากส่วนกลาง โดยที่ทางตำรวจเริ่ม

¹¹⁶ ตัวอย่างเช่น “...ปี 48 เคยเยี่ยมตรวจงานเรือนจำกับหมอ เพื่อจะให้เงินอุดหนุน คนในนั้นบอกหมอว่า หมอเกือบจะถูกเก็บมาแล้วทีหนึ่ง... น่าจะเป็นเพราะคุณหมอเขาเป็นคนเก่ง ตรงไปตรงมา พูดแรง ไม่ค่อยยอมคน โดยเฉพาะเรื่องของการกักทรัพยากรเพื่อจะให้ได้ทำงาน...”, สมชัย โกปี, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (9 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; “...จริง ๆ ท่านก็น่าจะรู้ตัวว่ามีคนตามมีคนปองร้าย ก็คุยกันว่าให้ระวังตัว... ก็ไม่คิดว่าจะหนักหนาสาหัสขนาดนี้... มีคนมาบอกก่อนหน้านั้น ก็รู้ว่ามีคนตาม และให้คนช่วยเคลียร์ ช่วยดูให้ว่าใครตาม...”, นางสาวลักษณะ ศิลปอวยชัย, ผู้พิพากษาสมทบ ศาลจังหวัดแพร่แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; “...แกรู้ตัว ทางตัวผมเองก็รู้ว่าจะเคราะห์ร้ายว่าจะมีมือปืนมาปองร้าย แกก็เลยนัดคุยกันกับคุณหมอบอกว่าช่วงนี้ให้ระมัดระวังตัว จะเอาข้าราชการตำรวจมาดูแลไหม หมอบอกว่าผมถือว่าผมเป็นคนดี ผมไม่ได้ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอะไรต่าง ๆ ผมเตือนแล้ว หลังจากนั้นสองวันก็ถูกยิง...”, ชำนาญ รวดเร็ว, อดีตผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแพร่, (29 ตุลาคม 2553), สัมภาษณ์.

จากการลงพื้นที่สืบสวนหาข้อมูล เพื่อให้ทราบว่ากลุ่มใดที่เข้าข่ายเป็นคนลงมือก่อเหตุ¹¹⁷ ควบคู่กันไปกับสอบสวนหาสาเหตุแท้จริงที่อยู่เบื้องหลัง เบื้องต้นเชื่อว่าสาเหตุน่าจะเป็นเรื่องการเมืองท้องถิ่น¹¹⁸

หลังจากผ่านพ้นไปเจ็ดวัน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ในวันเดียวกับที่มีงานพระราชทานเพลิงศพนายแพทย์ชาญชัย ดำรงสามารถติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยได้รวมสามคน ประกอบด้วย นายธานี วงศ์แพทย์ มือปืน นายเกียรติศักดิ์ ปงลังกา คนขี่เป่า และนายอิทธิกร อังตระกูล คนขี่จักรยานยนต์รับส่งมือปืน และคุมตัวไปสอบสวนจนทั้งหมดยอมให้การรับสารภาพว่าได้รับจ้างมาจากนายจรงค์ สุทธิศรี หรือโกโรกัย ญาติลูกพี่ลูกน้องของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู หรือที่คนแพร่ มักจะเรียก “แม่เลี้ยงติ๊ก” อดีต ส.ส.จังหวัดแพร่หลายสมัย¹¹⁹ โดยอ้างว่าได้รับเงินค่าจ้างจำนวนห้าหมื่นบาท และได้รับงานล่วงหน้ามานานกว่าหนึ่งเดือน¹²⁰ เชื่อกันว่าชนวนเหตุมาจากความขัดแย้ง

¹¹⁷ ตำรวจสืบจนทราบว่าก่อนหน้านั้นนายแพทย์ชาญชัยเสียชีวิตเคยมีคนพูดกันทำนองว่า “คอยดูอีกไม่นานแพร่จะมีข่าวใหญ่” เจ้าหน้าที่ที่เริ่มแกะรอยจากกลุ่มนี้ไปจนกระทั่งได้ตัวละครมากลุ่มหนึ่ง ลองให้พยานที่เห็นเหตุการณ์มาคุยก็ยืนยันว่าใช่ จากนั้นก็จึงติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีนี้ได้ พบว่าเป็นกลุ่มวัยรุ่นดึกดำบรรพ์เป็นคนพื้นเพจังหวัดแพร่ทั้งหมด เป็นไปได้ว่าผู้อยู่เบื้องหลังไม่สามารถจะติดต่อหามือปืนรับจ้างมืออาชีพมารับงานนี้ได้ อีกทั้งเป่าหมายเป็นถึงนายก อบจ. ที่มีคนรักคนรู้จักมากมายทั่วทั้งจังหวัดทำให้ไม่มีคนกล้าที่จะรับงานนี้, ธีรพล อินทรลิม, อดีตผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่, (8 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹¹⁸ พนักงานสอบสวนได้สอบปากคำผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนายแพทย์ชาญชัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมือง เช่น ที่ปรึกษา สมาชิกสภา อบจ. ส.ส. ฯลฯ มากกว่าสามสิบกว่าปากภายในช่วงแปดวันนับแต่วันแรกที่นายแพทย์ชาญชัยถูกยิงเสียชีวิต เหตุที่ตำรวจไม่เลือกสอบปากคำฝ่ายตรงข้ามก็เพื่อไม่ให้สำนวนออกมามีความขัดแย้งกัน และไม่ได้สอบประเด็นการเมืองระดับชาติเอาไว้, วัฒนะ คณะเจริญ, อดีตรองผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่, (11 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹¹⁹ นอกจากจะเป็นพี่ชายของนายสาโรจน์ สุทธิศรี หรือโกโรกัย อดีตประธานสภา อบจ.แพร่ และเป็นญาติลูกพี่ลูกน้องของนายพงศ์สวัสดิ์ สุทธิศรี หรือโกปี ประธานสภา อบจ.แพร่ในขณะนั้น (รูปที่ 6 ภาพที่ 6.2 แผนผังตระกูลการเมืองสำคัญในจังหวัดแพร่ประกอบ) นายจรงค์ยังถือเป็นผู้กว้างขวาง และมีชื่อเสียงโด่งดังคนหนึ่งของจังหวัดแพร่ นายจรงค์ทำธุรกิจส่วนตัว เป็นเจ้าของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และร้านจำหน่ายแก๊สหุงต้มหลายแห่ง

¹²⁰ ผู้ต้องหาคนหนึ่งให้การต่อหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าได้รับการติดต่อโดยตรงจากมือปืนให้เข้ามาช่วยงานนี้ตั้งแต่ปลายเดือนกันยายน พ.ศ. 2550 โดยไม่ทราบว่านายแพทย์ชาญชัยเป็นใครมาก่อนด้วยซ้ำ และก่อนหน้าที่จะลงมือจริงเคยจะทำมาแล้วสองสามครั้งแล้ว ครั้งหลังสุดคือสองวันก่อนหน้าวันก่อเหตุ แต่มาแล้วไม่พบนายแพทย์ชาญชัย ทำให้ต้องไปหาคนมาคอยช่วยดูแลความปลอดภัยของนายแพทย์ชาญชัยอีกคน อ้างจากคลิปวิดีโอการสอบปากคำนายเจตริน อินทร์ประดิษฐ์ โดยสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2550.

ภายใน อบจ.แพร่เกี่ยวกับโครงการกู้เงิน 120 ล้านบาท (ญาติแม่เลี้ยงตีกับภรรยาของ อบจ.แพร่, 2550, หน้า 19)

ตอนสายวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ตำรวจนำกำลังเข้าตรวจค้นบ้านของนายจรงค์¹²¹ และ นำนายจรงค์ไปสอบสวน พร้อมดำเนินคดีในข้อหาจ้างวานฆ่าตามที่กลุ่มมือปืนให้การขัดทอด ซึ่งนายจรงค์ให้การปฏิเสธ

ช่วงเช้ามืดของวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ตำรวจเบิกตัวนายธานีไปทำแผนประทุษกรรม ณ จุดเกิดเหตุ เริ่มตั้งแต่ซ่อนท้ายจักรยานยนต์มาที่ประตูทางเข้าสระว่ายน้ำ แล้วอ้อมไปด้านทิศใต้สวน ทางกับนายแพทย์ชาญชัยที่วิ่งออกกำลังกาย กระทั่งวนรถสวนกับนายแพทย์ชาญชัยเป็นรอบที่สอง จึงให้หยุดรถ และก้าวลงมา เมื่อมองจนแน่ใจว่าเป็นนายแพทย์ชาญชัย จึงใช้ปืนยิงเข้าทางด้านหลัง ถูกไหล่ซ้ายจนนายแพทย์ชาญชัยล้มลง และปรี๊ดเข้าไปยิงซ้ำอีก 6 นัดจนมั่นใจว่าเสียชีวิต จึงซ่อนท้ายรถจักรยานยนต์ออกไปที่หน้าประตูทางเข้าสนามกีฬา เพื่อเปลี่ยนไปซ่อนท้ายรถจักรยานยนต์อีกคัน ที่จอดรออยู่ ก่อนที่จะแยกย้ายกันหลบหนี (ค่านประกัน, 2550)

ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ตำรวจจับกุมผู้ต้องหาอีกหนึ่งคนได้ คือ นายเจตริน อินทร์ประดิษฐ์ คนขี่จักรยานยนต์ให้มือปืนขณะก่อเหตุ นายเจตรินให้การรับสารภาพสอดคล้องกับที่ผู้ต้องหาชุดแรก เคยให้การไว้ จึงเหลือผู้ต้องหาในขบวนการนี้เพียงคนเดียวที่ยังหลบหนีอยู่ คือ คนทำหน้าที่จัดหาปืน (ลากคอได้อีก 1 ฆ่านายก อบจ., 2550)

ผู้ต้องหาทั้งหมดถูกควบคุมตัวเข้ากรุงเทพฯ ขณะเดียวกันคดีก็ถูกโอนให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกองบังคับการปราบปราม ส่วนวนคดีทั้งหมดจึงไม่มีหลงเหลืออยู่ที่ตำรวจจังหวัดแพร่¹²² และได้มีการดำเนินการสั่งฟ้องที่กรุงเทพฯ¹²³ ทว่าต่อมาศาลสั่งโอนคดีจากศาลอาญามาให้ศาลจังหวัดแพร่เป็นผู้พิจารณา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านายจรงค์จะอยู่ระหว่างการประกันตัวในคดีจ้างวานฆ่า

¹²¹ ในการตรวจค้นจุดต้องสงสัยต่าง ๆ ในจังหวัดแพร่ ทางตำรวจต้องเลือกใช้กำลังเจ้าหน้าที่จากจังหวัดอื่น เช่น จังหวัดลำปางเข้ามาทำงาน เนื่องจากเกรงว่าตำรวจแพร่จำนวนไม่น้อยอาจมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้ต้องสงสัย และส่งผลให้กลุ่มผู้ต้องหาทราบล่วงหน้า และไหวตัวทัน, วีรพล อินทรธิบ, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่, (8 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹²² วีรพล อินทรธิบ, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่, (8 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹²³ ทราบจากคำบอกเล่าของทนายความคนหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับคดีนี้ว่ากรณีนายจรงค์ สุภศิริ หลังจากพนักงานสอบสวนเสนอสำนวนคดีให้อัยการพิจารณา ขั้นอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง เรื่องจึงไปถึงอัยการสูงสุด และทางอัยการสูงสุดได้สั่งฟ้อง

นายแพทย์ชาญชัย แต่เขาก็ต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเช่นกัน¹²⁴ เนื่องจากต้องหาดีพยายามฆ่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจหน้าบ้านพักของตัวเอง เหตุเกิดเมื่อปี พ.ศ. 2548 คดีนี้ศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุด ตัดสินให้จำคุกนายจงรักษ์เป็นเวลา 14 ปี

7.3 ภูมิหลังทางการเมืองของผู้ที่ตกเป็นเป้าสังหาร

นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย หรือ “หมอชาญชัย” เป็นคนอำเภอคลอง จังหวัดแพร่ เกิดในครอบครัวที่มีฐานะยากจน แต่ด้วยความที่เป็นคนเรียนเก่ง นายแพทย์ชาญชัยจึงได้โอกาสจากญาติผู้ใหญ่รับเข้ามาทำงานและส่งเสริมให้ศึกษาต่อที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย ต่อมาสามารถสอบเข้าคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ตามที่ตั้งใจ ขณะเรียนก็ให้ความสนใจทำกิจกรรมเพื่อสังคม เมื่อสำเร็จการศึกษานายแพทย์ชาญชัยสมัครใจกลับมาทำงานอยู่ที่บ้านเกิด เริ่มจากเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลดง และย้ายมาอยู่ที่โรงพยาบาลแพร่ตามลำดับ ราวปี พ.ศ. 2535-2536 นายแพทย์ชาญชัยจึงลาออกจากราชการไปทำงานให้กับโรงพยาบาลเอกชน ก่อนที่จะหันไปมุ่งมั่นทำงานการเมือง (ดูข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก ก) เพราะเข้าใจดีว่าการแก้ปัญหาบ้านเมือง การช่วยคนจนลำพังเป็นแพทย์คงทำอะไรได้ไม่มาก¹²⁵ ด้านชีวิตครอบครัว นายแพทย์ชาญชัยสมรสกับนางสาวเสาวลักษณ์ พิพัฒนาศัย มีบุตรสาวด้วยกันสามคน โดยภรรยาดูแลธุรกิจของครอบครัว คือบริษัท แม่ยมลีสซิ่ง จำกัด

นายแพทย์ชาญชัยเริ่มเข้ามาทำงานการเมืองท้องถิ่น เมื่อปี พ.ศ. 2538 จากการเป็น ส.จ. เขตอำเภอคลอง โดยตัดสินใจลงสมัครด้วยตัวเองไม่มีกลุ่มการเมืองใดสนับสนุนเป็นพิเศษ ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 จึงสมัคร ส.ส.สังกัดพรรคประชาธิปไตย ร่วมกับนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรู แต่นายแพทย์ชาญชัยไม่ได้รับเลือกตั้ง มีเพียงนางสิริวรรณผู้เป็นหัวหน้าทีมเท่านั้นที่ได้รับเลือกตั้ง จุดนี้เองทำให้

¹²⁴ จำเลยในคดีร่วมกันฆ่านายแพทย์ชาญชัยทั้งหมดถูกคุมขังรวมอยู่ที่เดียวกันคือที่เรือนจำจังหวัดแพร่ และเกือบหนึ่งปีให้หลัง ได้มีข่าวเกี่ยวกับคดีนี้ในหนังสือพิมพ์อีกครั้งว่านายธานี วงศ์แพทย์ มือปืนถูกเพื่อนผู้ต้องขังใช้เหล็กตะไบแทงบาดเจ็บสาหัสจนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในเมืองแพร่ว่ามีผู้สั่งฆ่านายธานีในราคาสองแสนบาท เพื่อตัดตอนไม่ให้สาวไปถึงตัวผู้บัญชาการที่อยู่เบื้องหลังการฆ่านายแพทย์ชาญชัย มากกว่าจะเป็นเหตุทะเลาะวิวาทกันธรรมดา, ห้างแท่งในคุก ปิดปากมือฆ่าหมอชาญชัย, ไทยรัฐ (20 กันยายน 2551).

¹²⁵ “...เป็นหมอช่วยคนได้ทีละคนจำนวนไม่มาก แต่ถ้าเป็นนักการเมืองก็จะสามารถทำงานเพื่อคนส่วนรวมได้มากกว่า จึงขอเป็นนักการเมืองเมื่อครอบครัวมีความพร้อม” นางสาวเสาวลักษณ์เล่าถึงแนวคิดดังกล่าวของนายแพทย์ชาญชัยไว้ใน “อาลัยรัก,” อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2550 ณ ฌาปนสถานประตุมาร อำเภอเมือง จังหวัดแพร่, 67.

นายแพทย์ชาญชัยถูกมองว่า บนเส้นทางการเมืองของเขานั้น มีนายสามิต ศุภศิริ บิดาของนาง ศิริวรรณ หรือที่คนแพร่มักเรียกว่า “พ่อเลี้ยงสามิต” เป็นคนช่วยกรุยทางให้โดยตลอด

ตารางที่ 7.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539¹²⁶

ลำดับที่	ผู้สมัคร	สังกัดพรรค	ผลคะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู	ประชาธิปัตย์	130,322	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล	ชาติไทย	129,352	ได้รับเลือกตั้ง
3	นายทศพร เสรีรักษ์	ชาติไทย	121,799	ได้รับเลือกตั้ง
4	นายดุสิต รังคสิริ	ชาติไทย	113,507	ไม่ได้
5	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	ประชาธิปัตย์	70,011	ไม่ได้
6	นายโชคชัย พนมขวัญ	ประชาธิปัตย์	65,615	ไม่ได้

นายแพทย์ชาญชัยจึงเบนเข็มมุ่งมั่นอยู่กับการเมืองท้องถิ่นเต็มตัว และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา อบจ.เขตอำเภอทองติ้วติดต่อกันอีกหลายสมัย ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2547¹²⁷ และเมื่อกฎหมายระบุให้นายก อบจ.ต้องมาจาก ส.อบจ.ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อบจ. ส.อบจ.ก็เห็นพ้องต้องกันเลือกเขาขึ้นเป็นนายก อบจ. มาจากปัจจัยด้านศักยภาพความพร้อมส่วนบุคคล การเมืองท้องถิ่นระยะนี้ไม่ได้มีลักษณะของกลุ่มการเมืองที่ชัดเจน สมาชิกแต่ละคนยังค่อนข้างมีความเป็นอิสระสูง¹²⁸

นายแพทย์ชาญชัยเป็นนายกมาอีกสองสมัย (พ.ศ. 2540-2542, พ.ศ. 2543-2547) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว เปลี่ยนแปลงให้นายก อบจ.มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งนายแพทย์ชาญชัยก็ลงสมัครและได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งในปี พ.ศ. 2547

นายแพทย์ชาญชัยในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดแพร่ไว้ว่า “เมืองแห่งการเรียนรู้ คุณภาพชีวิตที่ดี มีความรักในถิ่นเกิด เชิดชูวัฒนธรรม

¹²⁶ กรมการปกครอง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539), 202.

¹²⁷ “ไม่มีใครรักท้องถิ่น เท่าคนในท้องถิ่น ไม่มีใครรู้ปัญหาของท้องถิ่น เท่าคนในท้องถิ่น” เป็นคติพจน์ในการบริหารงานของนายแพทย์ชาญชัยที่ปรากฏอยู่ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ, 18.

¹²⁸ สมชัย โกปี, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (9 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

ล้านนา” และเป็นที่ทราบกันดีว่านายแพทย์ชาญชัยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนโยบายพัฒนาคนในด้านการศึกษา¹²⁹

7.4 บริบทความขัดแย้ง

7.4.1 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่โดยตรง

สภาพการณ์การเมืองใน อบจ.แพร่ก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งนายก อบจ.โดยตรง ฝ่ายที่กุมเสียงข้างมากในสมัยก่อนหน้า (พ.ศ. 2543-2547) คือ กลุ่ม “ฮักเมืองแป้” ที่มีนายแพทย์ชาญชัยเป็นหัวหน้ากลุ่ม สมาชิกสภา อบจ.เสียงข้างมากมาจากกลุ่มนี้¹³⁰

การที่ฝ่ายบริหารสามารถกุมเสียงข้างมากในสภา ซึ่งถึงแม้จะไม่มากแต่ก็สามารถทำได้ อย่างมีเสถียรภาพ กอปรกับโดยส่วนตัว นายกมีภาวะความเป็นผู้นำสูง การบริหารงานด้านต่าง ๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น ไม่เคยปรากฏปัญหาขัดแย้งรุนแรงตลอดระยะเวลาของสภาชุดนี้

กระทั่งมาถึงการเลือกตั้งนายก อบจ. ในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2547 ก็ยังคงเป็นที่ชัดเจนว่า นายแพทย์ชาญชัยยังอยู่ทีมเดียวกับนางศิริวรรณ¹³¹ ท่ามกลางบรรยากาศการแข่งขันที่เป็นไปอย่างคึกคักและเข้มข้น เพราะเป็นการเลือกตั้งนายกโดยตรงระดับ อบจ.ครั้งแรก โดยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.ทั้งหมด 24 เขตพร้อมกันอีกด้วย

ด้านผู้สมัคร จากจำนวน 5 คนมีถึง 3 คนที่อาจถือได้ว่ามาจากฟากของกลุ่มฮักเมืองแป้ ไม่ว่าจะเป็นนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายสุชุม กันกา หรือนายสาโรจน์ ศุภศิริ แต่คู่แข่งสำคัญ

¹²⁹ ธเนศวร์ เจริญเมือง สรุปคุณลักษณะเด่นของนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย อันถือเป็นแบบอย่างของนักการเมืองท้องถิ่นเอาไว้อย่างน้อย 4 ข้อ คือ (1) เป็นคนดี มีมนุษยสัมพันธ์ที่โดดเด่น สุภาพอ่อนน้อม มีน้ำใจโอบอ้อมอารี เป็นที่รักของแทบทุกคนที่พบเขา (2) ทำงานหนัก งานธุรกิจส่วนตัวและงานที่บำเน็จบารมีให้ภรรยาดูแลทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้แก่การงาน จนกระทั่งถูกสาวเกิดความน้อยใจในบางช่วง (3) มีความสามารถในการทำงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มาก และผลักดันโครงการใหม่ ๆ ตลอดเวลา (4) โครงการเหล่านั้นล้วนมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมของจังหวัดแพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา การกีฬา และสาธารณสุขแก่คนที่มิรายได้ น้อย และขาดโอกาสแก่เยาวชนและประชาชนทุกวัย เพื่อพัฒนาสุขภาพ, ธเนศวร์ เจริญเมือง, **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)**, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2551), 141.

¹³⁰ จำนวนที่นั่งของสภาชุดนี้ค่อนข้างก้ำกึ่งกันมาก สมาชิกส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนนายแพทย์ชาญชัยเสียงอยู่ที่ประมาณ 13-15 คน ขณะที่ฝ่ายค้านมีประมาณ 9-11 คน, เหมือนพ่อ สุวรรณกาศ, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 บ้านม่อนป่าก่อย ตำบลเด่นชัย อำเภอด่านซ้าย, (2 พฤศจิกายน 2554), สัมภาษณ์.

¹³¹ ถึงขนาดหนังสือพิมพ์บางฉบับ เช่น มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 17 มีนาคม 2547 เลือกใช้คำว่า “เด็กแม่เลี้ยงติ๊ก” เมื่อพูดถึงนายแพทย์ชาญชัยเลยทีเดียว

ของนายแพทย์ชาญชัยกลับไม่ใช่ทั้งสองคนนี้ หากแต่เป็นนายแพทย์นิยม วิวรรณดิฐกุล หรือ “หมออู๋” ซึ่งทางพรรคไทยรักไทยให้การสนับสนุนก็จัดทีมผู้สมัคร ส.อบจ.ลงในทุกเขตเลือกตั้ง ผลคือนายแพทย์ชาญชัยชนะนายแพทย์นิยม แต่คะแนนไม่ได้ต่างกันมากนักห่างกันเพียง 6,649 คะแนน (ดูตารางที่ 7.4) ขณะที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ. ผลลัพธ์กลับต่างกันอย่างมาก คือผู้สมัครสายไทยรักไทยได้ไปเพียง 9 คน ขณะที่อีก 15 คนสังกัดกลุ่มฮักเมืองแป้¹³² โดยที่นายแพทย์ชาญชัยได้คะแนนจากอำเภอคลองและอำเภอวังชิ้นไปอย่างท่วมท้น คือ 18,872 คะแนน และ 13,550 คะแนนตามลำดับ¹³³ การเลือกตั้งครั้งนี้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง 326,133 คนมาใช้สิทธิ 248,085 คน หรือร้อยละ 68.51¹³⁴

ตารางที่ 7.4 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547¹³⁵

ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	ได้คะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นายชาญชัย ศิลปอวยชัย	110,120	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายนิยม วิวรรณดิฐกุล	103,471	ไม่ได้
3	นายสุขุม กันกา	21,390	ไม่ได้
4	นายสาโรจน์ สุภศิริ	1,255	ไม่ได้
5	นายทองอินทร์ ไชยวรรณ์	1,068	ไม่ได้

ก่อนจะถึงวันเลือกตั้ง ช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 นายแพทย์ชาญชัยได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่ว่านายแพทย์นิยมหาเสียงโดยการแจกจ่าย

¹³² ศิริศักดิ์ ศิริพิชกร, บรรณาธิการหนังสือพิมพ์แพร่ข่าว, (8 กรกฎาคม 2554), สัมภาษณ์.

¹³³ ศิริศักดิ์ ศิริพิชกร, สนาม ส.ส. แพร่ เขต 2, แพร่ข่าว (15 กันยายน 2547).

¹³⁴ แบบสรุปผลการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 14 มีนาคม 2547 โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่.

¹³⁵ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ เรื่องผลการรวมคะแนนเลือกตั้ง ณ วันที่ 15 เดือนมีนาคม พ.ศ.2547.

ใบปลิวและปราศรัยบนเวทีด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ¹³⁶ ซึ่งต่อมาทางคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางมีมติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (หรือการให้ใบแดง) และให้ดำเนินคดีอาญากับนายแพทย์นิคม คำวินิจชัยนี้ออกมาในช่วงต้นเดือนมิถุนายน หรือหลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไปนานพอสมควร¹³⁷

ลักษณะความขัดแย้ง เป็นความขัดแย้งระหว่างคู่แข่งทางการเมือง คือผู้สมัครรับเลือกตั้งสองฝ่าย สาเหตุเนื่องจากการแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยกลไกจัดการความขัดแย้งคือการฟ้องร้องกันทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

7.4.2 การแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

เมื่อผลการเลือกตั้งเป็นเช่นนี้ บริบทการเมืองภายใน อบจ.แพร่ จึงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก ฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ซึ่งนายแพทย์ชาญชัยเลือกนายณณกฤษพงษ์ เดือนดาวกับนายมนู สมจิตรมาเป็นรองนายก¹³⁸ ขณะที่ตำแหน่งประธานสภาตกเป็นของนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ ไม่มีชื่อของนายสาโรจน์ ศุภศิริ ซึ่งได้รับการคาดหมายล่วงหน้าว่าอาจได้เข้ามาในตำแหน่งรองนายก

ทว่ากรณีนี้ยังไม่เป็นที่รับรู้กว้างเท่าใดนัก บางคนเห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งภายในกลุ่มการเมืองเดียวกันในอีกสองปีต่อมา การที่นายแพทย์ชาญชัยมีอำนาจตัดสินใจภายในกลุ่มได้ เนื่องจากเขาเป็นผู้ที่รับผิดชอบดูแลสมาชิกทั้งหมด เช่น ค่าใช้จ่ายเลือกตั้ง เป็นต้น เมื่อได้เป็นนายกภายใต้โครงสร้างภายในที่ผู้บริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง นายแพทย์ชาญชัยจึงมีสิทธิขาดในการแต่งตั้งรองนายกด้วยตัวเอง โดยตัดสินใจไม่เลือกนายสาโรจน์แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีช่วงปีสองปีแรกของวาระ (พ.ศ. 2547-2548) ไม่พบว่ามีปัญหาความขัดแย้งใน อบจ.แพร่เกิดขึ้นแต่อย่างใด การบริหารงานด้านต่าง ๆ ของนายแพทย์ชาญชัยราบรื่นมาโดยตลอด

¹³⁶ เป็นต้นว่า “ในปี 2546 อบจ.แพร่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 17 ล้านบาท ในปี 2547 อบจ.แพร่เพิ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 18 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับ อบจ.น่าน ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าแพร่อย่างลิบลับ ปี 2545 อบจ.น่านได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 180 ล้านบาท ส่วนปี 2546 อบจ.น่านได้รับเงินอุดหนุนประมาณ 200 ล้านบาท” ทว่าโดยข้อเท็จจริง งบอุดหนุนที่จังหวัดแพร่ได้รับมากกว่าตัวเลขที่นายแพทย์นิคมระบุในการปราศรัยมาก, ศิริศักดิ์ ศิริทิชากร, กระทุ้งนอกสภาฯ: คดีของ”กกด.” และคดี “หมออุ้ย”, แพร่ข่าว (25 พฤษภาคม 2549).

¹³⁷ สุคนธ์ เรือนสอน, ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹³⁸ ต่อมาราวเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2548 นายณณกฤษพงษ์ เดือนดาวเสียชีวิต นายแพทย์ชาญชัยจึงชักชวนนายสมชัย จำปี เข้ามารับตำแหน่งรองนายกแทน, สมชัย โกปี, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (9 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

แม้แต่ในการจัดทำงบประมาณซึ่งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของสภา อบจ.ก่อนจะออกมาเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นไปอย่างง่ายดาย¹³⁹

อาจสรุปได้ว่าฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาสามารถเข้ากันได้ดี ทั้งที่มีพื้นฐานมาจากคนละกลุ่มการเมือง กระทั่งเริ่มมามีความขัดแย้งในปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากมีสมาชิกสภา อบจ.บางส่วน (เสียงส่วนน้อย) ไม่เห็นด้วยกับการที่นายกพยายามจะผลักดันให้มีโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทขึ้น¹⁴⁰

7.4.3 โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

“โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” หรือที่มักเรียกกันทั่วไปว่า “โครงการเงินกู้ 120 ล้าน” มาจากความริเริ่มของนายแพทย์ชาญชัยที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ขอกู้เงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อนำมาใช้ดำเนินการพัฒนาจังหวัด รวมจำนวน 110 โครงการ วงเงิน 117,660,800 บาท¹⁴¹ โดยมีโครงการหลากหลายประเภท และครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอ แต่ก่อนข้างเน้นทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ทั้งงานขุดลอกแหล่งน้ำ งานก่อสร้างถนน สะพาน งานปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจร งานปรับปรุงอาคาร ฌาปนสถาน การจัดซื้อรถตู้-รถโดยสาร ฯลฯ

ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2549 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ได้มีมติในคราวประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2549 เห็นชอบให้ อบจ.แพร่ กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และหรือสถาบันการเงินอื่น มาใช้ในโครงการดังกล่าว¹⁴² แต่ทาง อบจ.ไม่สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อได้ เนื่องจากทางธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ต้องการให้สภามีมติยืนยันกลับไปอีกครั้ง แม้นายแพทย์ชาญชัยจะพยายามให้สภามีการประชุมเพื่อตัดสินใจในเรื่อง

¹³⁹ แม้กระทั่งหนังสือพิมพ์เหนือแพร่ซึ่งมักลงข่าวต่าง ๆ ของ อบจ.แพร่ มากกว่าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นหัวอื่น ๆ ของจังหวัดแพร่ ยังพบว่ามิใช่ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา อบจ.พาดหัวใหญ่บนหน้าหนึ่งเพียงครั้งเดียวนั้นคือข่าวนายก อบจ.แพร่ ยื่นญัตติในสภาขอถ่ายโอนโรงเรียนเด่นชัยวิทยามาสังกัด อบจ.แพร่ แต่ปรากฏว่า ส.อบจ.ในพื้นที่กลับงดออกเสียง ผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีคนเดียวคือ นางมยุรี แก้วโมรา ส.อบจ.เขต 3 อำเภอเมืองแพร่ และผู้งดออกเสียง 4 คน ได้แก่ นายพงศ์สวัสดิ์ สุขศิริ (ประธานสภา อบจ.แพร่) ส.อบจ.เขต 6 อำเภอเมืองแพร่ นายวิดิ แสงสพรรณ ส.อบจ.เขต 1 อำเภอสูงเม่น นายสุขุม กันกา ส.อบจ.เขต 2 อำเภอเมืองแพร่ และนางสุภารัตน์ การะเกตุ ส.อบจ.เขต 2 อำเภอเด่นชัย, แปลกสภา อบจ., *เหนือแพร่* (11-20 กุมภาพันธ์ 2550), 11.

¹⁴⁰ สมชัย โกปี, อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (9 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ปรีชา สุขรอด, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2552, 3.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, 2.

นี้อยู่เสมอ แต่ก็ยังคงคิดขัดมาตลอด เนื่องจากนายพงศ์สวัสดิ์ในฐานะประธานสภาไม่ยอมเรียกประชุมสภาเพื่อให้โครงการได้เข้าสู่วาระการประชุมอย่างที่นายแพทย์ชาญชัยต้องการ¹⁴³

ยิ่งเสียนั่นคือ นายพงศ์สวัสดิ์ได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อให้เข้ามาตรวจสอบ โดยพยายามจะชี้แจงว่าโครงการดังกล่าวส่อไปในทางทุจริต ซึ่งต่อมาทาง สตง. ได้มีหนังสือ (หนังสือด่วนที่สุด ที่ คผ 0014/2641 ลงวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2550) แจ้งข้อตรวจสอบเบื้องต้นให้ประธานสภาทราบ ความเป็นมาของการขอสินเชื่อดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 อาจไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541¹⁴⁴ รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

¹⁴³ ตัวอย่างสำคัญเช่น นายก อบจ.แพร่ ขอให้เปิดประชุมสภาในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2550 แต่นายพงศ์สวัสดิ์ไม่ขอมนัดประชุมสภาในวันดังกล่าวให้ โดยยกเหตุผลว่า “ผมไม่ทราบที่ท่านนายกฯ จะให้เปิดประชุมสภามัธยมศึกษาหรือมัธยมศึกษา เมื่อเสนอมาไม่ชัดเจนผมจึงไม่เปิด”, ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร, กระทั่งนอกสภา: 22 สมาชิกสภาฯ อ่อนหัด, แพร่ข่าว (25 กรกฎาคม 2550).

หรือในกรณีที่นายพงศ์สวัสดิ์แจ้งต่อสภาว่า “การประชุมวันนี้ไม่มีมติไม่มีการลงมติอะไรทั้งสิ้น” หลังจากได้เห็นท่าทีของ ส.อบจ.แพร่หลายคนที่ยืนยันจะเสนอสภาให้ลงมติให้ได้ว่าการกู้เงินดังกล่าวจะหยุดแค่นี้หรือจะให้ฝ่ายบริหารเดินหน้าต่อ จากการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 อนึ่ง การประชุมครั้งนี้มีการถ่ายทอดผ่านเคเบิลทีวีท้องถิ่น NSP ช่อง 10, เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ยังมีตอนหนึ่งที่นายพงศ์สวัสดิ์ได้ตัดพ้อต่อว่ามีคนอยากจะปลดตนออกจากตำแหน่ง พร้อมกับอ่านมาตรา 79 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้บรรดาสมาชิกสภาฟังอีกด้วย, ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร, กระทั่งนอกสภา: ดุลพินิจของประธานสภาฯ, แพร่ข่าว (30 กรกฎาคม 2550).

¹⁴⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ข้อ 38 วรรคสอง กำหนดว่าการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณสำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งจะกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นที่ไม่อาจแยกงบประมาณตั้งจ่ายและดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณได้ ซึ่งเป็นโครงการประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจแยกจัดซื้อจัดจ้างไว้เป็นส่วน ๆ และมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียว ให้ก่อหนี้ผูกพันได้ไม่เกินปีงบประมาณถัดไป และงบประมาณที่ก่อหนี้ผูกพันจะต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณลงทุนของปีที่ผ่านมา โดยจะต้องระบุงบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบันและในปีงบประมาณถัดไปให้ชัดเจน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁴⁵ นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างของ อบจ.แพร่ เกี่ยวกับระบบบริการสาธารณะ อาทิ การจัดซื้อจัดจ้างงานประเภทรื้อถอนน้ำ อาจไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อบจ. รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับงบประมาณประเภทรื้อถอนน้ำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ก่อนหน้านี้ก็มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าผู้เสนอราคาอาจมีการตกลงร่วมกันในการเสนอราคาหลีกเลี่ยงการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ขอให้ประธานสภานำเสนอสภาพพิจารณาพบทวนการขอสินเชื่อดังกล่าว และแจ้งผลกลับให้ทราบ¹⁴⁶ ขณะเดียวกันเอกสารชิ้นนี้ก็ได้ถูกเผยแพร่ไปยังสื่อมวลชนอีกด้วย

หลังจากนั้นไม่กี่วัน ในวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ได้มีความเคลื่อนไหวจากประชาชนในชื่อ “กลุ่มพลังประชาชนชาวแพร่ผู้รักความเป็นธรรมและด้านทุจริต” ที่ส่วนใหญ่มาจากอำเภอสองและอำเภอเด่นชัย ประมาณ 400 คนได้รวมตัวกันที่หน้าศาลากลางจังหวัดแพร่เรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดระงับโครงการกู้เงิน เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็น ทั้งยังเป็นการสร้างหนี้ให้กับประชาชนชาวแพร่โดยรวม หลังจากนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมได้เดินทางไปเข้าพบผู้จัดการธนาคารกรุงไทย สาขาแพร่ และไปที่หน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เพื่อยื่นแถลงการณ์คัดค้านต่อนาย

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28 วรรคท้าย กำหนดว่าการกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้ กระทรวงมหาดไทยเคยมีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 โดยมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลกู้เงินให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรณี อบจ.แพร่ ขอกู้เงินจากธนาคารกรุงไทยนั้นก็ได้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ และราชการจังหวัดแพร่ก็ได้อนุมัติให้เป็นที่ยอมรับ ตามหนังสือที่ มท 0855.3/17297 ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2549 (ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ขณะนั้นคือนายอิทธิม สุพรรณพงศ์) อ้างถึงใน ศิริศักดิ์ ศิริพิชกร, กระทุ้งนอกสภาฯ: จาก สตง.ถึง นายก อบจ.แพร่, แพร่ข่าว (20 กรกฎาคม 2550).

จนกระทั่งมาในปี พ.ศ. 2553 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 449/2553 ใช้บังคับแทน ซึ่งให้เหตุผลว่าเพื่อให้การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และการใช้จ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลในภาพรวม

¹⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2552, 2-4.

พงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ ประธานสภา อบจ.แพร่ เรียกร้องให้มีการเปิดประชุมระงับการกู้เงินดังกล่าว¹⁴⁷ อย่างไรก็ตาม เชื่อได้ว่าการเคลื่อนไหวครั้งนี้มีนายพงศ์สวัสดิ์ให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

ในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ประธานสภาจึงเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ สมัยที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2550 เพื่อขอคำแนะนำปรึกษาหารือและแนวทางแก้ไขจากหลาย ๆ ฝ่าย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด คลังจังหวัด อัยการจังหวัด นายก อบจ. รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการของ อบจ.แพร่ โดยที่ประชุมมอบหมายให้ประธานสภาทำหนังสือสอบถามความคืบหน้าไปยัง สตง. เพื่อขอทราบผลการพิจารณาถึงข้อตรวจพบและข้อสรุปในเรื่องดังกล่าว¹⁴⁸ ซึ่งในวันเดียวกันนั้นเอง นายก อบจ.แพร่ได้เสนอญัตติจำนวนสองเรื่อง คือ ญัตติเรื่อง ทบทวนการขอความเห็นชอบให้ อบจ.แพร่กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ (หนังสือที่ พร 51004/637 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550) กับญัตติเรื่องขอความเห็นชอบให้ อบจ.ถือปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุมัติวงเงินสินเชื่อของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (หนังสือที่ พร 51004/638 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550) เพื่อให้ประธานสภาพิจารณาและเสนอต่อที่ประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2550¹⁴⁹ ซึ่งทางนายพงศ์สวัสดิ์เห็นว่า การบรรจุญัตติดังกล่าวเพื่อให้สภาพิจารณาเห็นชอบมีความละเอียดอ่อนและอาจเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อสภา เนื่องจากเรื่องดังกล่าวยัง

¹⁴⁷ ในแถลงการณ์ที่แจกจ่ายทั่วไปมีเนื้อหาระบุว่า เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง และไม่มีคามจำเป็น เนื่องจาก อบจ.แพร่มีงบประมาณปกติปีละประมาณ 200 ล้านบาทที่สามารถนำมาใช้พัฒนาได้อยู่แล้ว การกู้เงินเท่ากับเพิ่มภาระให้กับประชาชนที่ต้องเสียภาษี เพื่อนำไปชำระเงินเดือนและดอกเบี้ยปีหนึ่ง ๆ กว่า 10 ล้านบาท และต้องใช้เวลาในการชำระหนี้ นับสิบ ๆ ปี หรือเกือบสามสมัย ทำให้เหลือเงินงบประมาณพัฒนาจังหวัดน้อยลง ทั้ง ๆ ที่ผู้บริหาร เหลือเวลาอีกไม่กี่เดือนก็จะหมดวาระแล้ว แต่กลับผลักดันโครงการนี้ขึ้นมา แถลงการณ์นี้ยังอ้างอีกว่า ระยะเวลาที่ผ่านมา อบจ.แพร่นำเงินภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายอย่างไม่เหมาะสมคุ้มค่า เช่น นำผู้นำชุมชนบางกลุ่มบางพวกไปท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ การจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะโครงการขุดลอกคูคลองต่าง ๆ ไม่โปร่งใส มีการเร่งหาผู้รับจ้างผู้รับเหมาไว้ก่อนล่วงหน้า ทั้งที่ธนาคารยังไม่อนุมัติเงินกู้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการฮั้วประมูลงาน เช่น การซื้อเอกสารสอบราคา การยื่นซอง การเสนอราคา การแต่งตั้งประชาคม จนถูก สตง. เข้าตรวจสอบ, พิรุช อบจ.แพร่ บั่นโปรเจกต์ทั้งทวน/กู้แบ่งกัละลายงบ-จีผู้ว่าฯระงับด่วน, ผู้จัดการออนไลน์ (25 มิถุนายน 2550), สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000073750>

¹⁴⁸ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2552, 4.

¹⁴⁹ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายจิรศักดิ์ สีใจเจริญ) ศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552, 2.

ไม่ได้ข้อสรุปจาก สดง. เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นายพงศ์สวัสดิ์จึงมีหนังสือ (หนังสือที่ พร 51002/296 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2550) ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ เพื่อขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาในการพิจารณาญัตติดังกล่าว พร้อมทั้งมีหนังสือ (ที่ พร 51002/297 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2550) ถึงนายก อบจ.แพร่แจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถบรรจุญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาตามที่ร้องขอมาได้¹⁵⁰

ความขัดแย้งนี้จัดเป็นความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีสาเหตุเบื้องหลังมาจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ฝ่ายหนึ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งกินความรวมไปถึงผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มรายอื่น ๆ ด้วย ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับตัวเอง และเครือข่ายของตนเป็นที่ตั้ง¹⁵¹

เวลาต่อมา หลังจากสภาได้มีมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ สุภศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา (ดังจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป) ในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2550 จึงมีการนัดประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ. 2550 อีกครั้ง มีสมาชิกเดินทางมาร่วมประชุมทั้งสิ้น 21 คน นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม ทำหน้าที่เป็นประธาน โดยไม่มีนายพงศ์สวัสดิ์เข้าร่วมประชุมด้วย ระเบียบวาระสำคัญคือที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ อบจ.แพร่ กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และถือปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุมัติวงเงินสินเชื่อของธนาคาร โดยสมาชิกทุกคนที่เข้าร่วมประชุมยกมือเห็นด้วยทั้งหมด¹⁵²

¹⁵⁰ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายจิรศักดิ์ สีใจเจริญ) ศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552.

¹⁵¹ สำหรับข้อมูลในเชิงลึก หลายคนพยายามสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่ไม่เคยปรากฏเป็นข่าวมาก่อนว่า อันที่จริงแล้วความขัดแย้งกรณีนี้เกี่ยวกับ “การจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว” เนื่องจาก “ตกลงกันไม่ได้” เนื่องจากข้างฝ่ายผู้มีอำนาจนอกสภา “ต่อรอง” เรียกร้องส่วนแบ่งจากโครงการนี้มากถึงร้อยละ 20 ตัวเลขกลม ๆ พูดกันอยู่ที่ประมาณ 40 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยอยู่ที่ราวร้อยละ 10 ต่อโครงการ บ้างมองว่าอาจจะเพื่อเตรียมไว้ใช้ในการเลือกตั้งใหญ่ที่กำลังจะมาถึง ขณะที่อีกฝ่ายไม่อาจจะสนองตอบให้ได้ตามนั้น ประกอบกับเครือข่ายผู้รับเหมาก่อสร้างผู้มีอำนาจนอกสภาคนดังกล่าวยังไม่สามารถหางานต่าง ๆ จากโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาท ได้อีก ข้างคั่นนำไปสู่รูปธรรมของการขัดขวางโครงการนี้ จนถึงขั้นมีการ “แล้วประชาชนจะเหลืออะไร” “ผมไม่ค่อยสบายใจ เขาไม่ค่อยเข้าใจผม” คือคำพูดบางส่วนที่นายแพทย์ชาญชัยเคยระบายให้กับคอลัมนิสต์ฟังอยู่บ่อย ๆ ในช่วงเวลานั้น นอกจากนี้สมาชิกสภาบางคนก็ยืนยันเป็นเสียงเดียวกันว่าบรรยากาศการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ทุกครั้งเป็นไปด้วยความตึงเครียด และเคยถึงขั้นมีการทุบโต๊ะใส่กันในที่ประชุมมาแล้วด้วย

¹⁵² ส.อบจ.แพร่โหวตให้ ปธ.สภาออกจากตำแหน่ง, **เหนือแพร่** (1-20 สิงหาคม 2550), 11.

7.4.4 การเปลี่ยนหัวทางการเมืองของนายแพทย์ชาญชัย

ช่วงกลางปี พ.ศ. 2550 ซึ่งนายแพทย์ชาญชัยพยายามจะผลักดันโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทให้สำเร็จนั้น เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่นายแพทย์ชาญชัยเริ่มหันมาช่วยพรรคไทยรักไทย¹⁵³ ซึ่งผู้ที่ประกาศตัวว่าจะลงสมัคร ส.ส.แพร่ ในนามพรรคไทยรักไทยตอนนั้นมีสามคนคือ นายแพทย์นิคม วิจารณ์ดิฐกุล นายอนุวัธ วงศ์วรรณ และนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล

รายงานข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่นจังหวัดแพร่ ตั้งแต่ประมาณมิถุนายน พ.ศ. 2550 เริ่มปรากฏภาพนายแพทย์ชาญชัย นายแพทย์นิคม นายอนุวัธ และนายวรวัจน์ลงพื้นที่ด้วยกันเป็นประจำ เช่น ร่วมงานทำบุญ แจกสิ่งของชาวบ้าน มอบเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

“...แต่ก่อนผมอยู่พรรคประชาธิปัตย์ ผมไม่มีปัญหาอะไรกับพรรคประชาธิปัตย์หรือใครครับ แต่มีคนบางคนของพรรคประชาธิปัตย์เขาถิบบอกออกมา (ท่านพูดคำว่าถิบบอกจริง ๆ – ศิริศักดิ์) เพื่อน ๆ ที่อยู่ไทยรักไทยเดิม เช่น คุณจาตุรนต์ ฉายแสง (อดีตรักษาการหัวหน้าพรรคไทยรักไทย – ผู้วิจัย) นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช (รวมถึงนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี – ผู้วิจัย) ก็ชวนให้ผมมาช่วยพรรคไทยรักไทยเดิม ดังนั้น เลือกลง ส.ส.แพร่ คราวนี้นี้ ผมขอฝากทั้งสามคือ คุณวรวัจน์ คุณอนุวัธ และหมออยู่ ได้เป็น ส.ส.แพร่ ขอให้พ่อแม่พี่น้องสนับสนุนด้วย...” ซึ่งในทุกแห่งที่นายแพทย์ชาญชัยได้ไปช่วยหาเสียง นายแพทย์ชาญชัยจะพูดกับชาวบ้านด้วยประโยคเดิมทำนองนี้ทุกครั้ง¹⁵⁴

การตัดสินใจของนายแพทย์ชาญชัยครั้งนี้ เนื่องจากมองว่าอนาคตหากอยู่ข้างเดียวกับรัฐบาลแล้ว จะทำให้ อบจ. ได้รับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นพิเศษ¹⁵⁵แน่นอน การที่นายแพทย์ชาญชัยหันมาสนับสนุนพรรคพลังประชาชนย่อมส่งผลกระทบอย่างมากต่อคะแนนนิยมของอีกฝ่ายคือพรรคประชาธิปัตย์ เพราะฐานเสียงที่สนับสนุนนายแพทย์ชาญชัยในฐานะนายก อบจ.มีครอบคลุมทั้งจังหวัด และที่สำคัญ สมาชิกสภา อบจ.เกือบทั้งหมดที่สังกัดกลุ่มฮักเมืองแป้ก็

¹⁵³ ในเวลานั้นยังไม่มีพรรคพลังประชาชน เนื่องจากพรรคไทยรักไทยเพิ่งถูกยุบพรรคไปเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2550 โดยคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 นอกจากนี้คำวินิจฉัยเดียวกันยังได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยจำนวน 111 คนเป็นเวลาห้าปี หนึ่งในนั้นมี นพ.ทศพร เสรีรักษ์รวมอยู่ด้วย

¹⁵⁴ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นของจังหวัดแพร่คนหนึ่งซึ่งสนิทสนมกับนายแพทย์ชาญชัยเป็นพิเศษได้ยืนยันถึงเรื่องนี้ไว้ในบทความของเขาที่เขียนขึ้นเนื่องในโอกาสครบรอบสามปีการเสียชีวิตของนายแพทย์ชาญชัย อ้างใน ศิริศักดิ์ ศิริพิชการ, กระทุ้งนอกสภาฯ: เจตนาของ “หมอชาญชัย”, แพร่ข่าว (20 ตุลาคม 2553).

¹⁵⁵ นายแพทย์ชาญชัยเล่าเหตุผลให้ผู้บังคับบัญชาคนสนิทฟังว่า “...ณ วันนี้ถ้าเราเข้าได้กับการเมืองระดับชาติจะทำให้เราได้สนับสนุนงบประมาณดูแลบ้านเรา... ผมไม่ได้เปลี่ยนเพื่อประโยชน์ตัวเอง แต่ผมทำเพื่อบ้านเรา...”, ภัฏญานัฐ เชียงวงศ์, นักบริหารงานทั่วไป 7 กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

จะมาช่วยพรรคพลังประชาชนหาเสียงด้วย ขณะเดียวกันหากโครงการพัฒนาดังกล่าวบรรลุผลจริงก็ย่อมทำให้คะแนนนิยมของนายแพทย์ชาญชัย และสมาชิกในกลุ่มเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลต่อการเลือกตั้งทุกระดับที่จะมีขึ้นต่อไปข้างหน้า¹⁵⁶

ลักษณะข้างต้นเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล ระหว่างนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู แกนนำพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดแพร่กับนายแพทย์ชาญชัย อดีตสมาชิกคนสำคัญของกลุ่ม เนื่องจากฝ่ายแรกเกรงว่าตนจะสูญเสียอำนาจนั่นเอง

7.4.5 การสร้างความเป็นเอกภาพในสภาของนายแพทย์ชาญชัย

ช่วงเวลาก่อนหน้านี้นายแพทย์ชาญชัยจะเปลี่ยนท่าทีไปให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจนนั้น ประมาณต้นปี พ.ศ. 2550 สมาชิกสภา อบจ.จำนวน 6 คนจาก 9 คนของซีกฝ่ายค้านก็ได้มาเข้าร่วมกับกลุ่มอีกเมืองแป้ กล่าวคือ ช่วงสามปีแรก (พ.ศ. 2547-2550) นายแพทย์ชาญชัยไม่ยอมอนุมัติโครงการให้กับสมาชิกสภาฝ่ายค้านเลย จนกระทั่งมาในปีสุดท้ายตามวาระ (พ.ศ. 2550-2551) จึงเปลี่ยนแนวทางหันมาให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาฝ่ายค้าน พยายามรวบอำนาจในสภาโดยการดึงฝ่ายตรงข้ามมาเป็นพวก โดยใช้ปัจจัยด้านงบประมาณที่จะทุ่มลงไปในแต่ละพื้นที่ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งครั้งใหม่¹⁵⁷ ทำให้เสียงข้างมากในสภาหลังจากฝ่ายค้านพลิกขั้วย้ายมาเข้าร่วมกับนายแพทย์ชาญชัยขยับมาเป็น 21 เสียง ส่วน 3 เสียงที่เหลือเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับนางศิริวรรณทั้งหมด

7.4.6 การลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา

การที่โครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทติดขัดปัญหาข้อมมีผลถึงโครงการพัฒนาที่จะถูกผลักดันลงในพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้ล่าช้าออกไปมาก ในขณะที่เวลาของผู้บริหารและสภาชุดนี้เหลืออีกไม่ถึงแปดเดือน สาเหตุเป็นเพราะว่าประธานสภาพยายามยับยั้งทุกวิถีทาง กลุ่มนายแพทย์ชาญชัยจึง

¹⁵⁶ ต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 เดือนเดียวกับที่นายแพทย์ชาญชัยถูกลอบยิงเสียชีวิต เมื่อตอนที่ อบจ.แพร่ชนะเลิศรางวัลการจ้ดเก็บภาษี ประจำปี พ.ศ. 2550 นายแพทย์ชาญชัยให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้ “...ในปีนี อบจ.แพร่พลาดหวังจากการประกวดองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือรางวัลธรรมาภิบาล เพราะการเมืองบ้านเรามัวแต่ทะเลาะกัน ขัดแย้งขัดขากันเอง อีกทั้งยังมีเรื่องร้องเรียนกันมากมาย... อยากฝากถึงนักการเมืองบ้านเราให้มีความสามัคคีกัน หรือถ้าจะทะเลาะกันก็ขอให้เป็นเรื่องที่ว่าจะพัฒนาบ้านเมืองรูปแบบไหนอย่างไรดี ไม่ใช่เป็นการทะเลาะกันขัดแย้งขัดขา เพราะกลัวอีกฝ่ายหนึ่งทำดีแล้วจะได้ดีเกินตนไป แล้วบ้านเราจะได้อำนาจไปมากกว่านี้...”, อบจ.แพร่ชนะเลิศเก็บภาษี ปี 2550, **ท้องถิ่นดอทคอม** (5 ตุลาคม 2550), สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.tongthin.com/newsview.php?id=1379>

¹⁵⁷ ศิริศักดิ์ ศิริพิชการ, บรรณาธิการหนังสือพิมพ์แพร่ข่าว, (29 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

ร่วมกันวางแผน และแสวงหาทางออก สุดท้ายก็นำไปสู่เหตุการณ์สำคัญที่สุดคือ การลงมติปลดนาย พงศ์สวัสดิ์ออกจากตำแหน่งประธานสภา

กล่าวคือ ในการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งนายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่¹⁵⁸ เป็นประธานในที่ประชุม มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบทั้ง 24 คน เมื่อมาถึงระเบียบวาระที่สาม เรื่องด่วน ก็เริ่มมีความวุ่นวายขึ้น¹⁵⁹ เนื่องจากสมาชิกจำนวน 21 คน¹⁶⁰ นำโดยจำสืบทารวจประยุทธ์ ดวงจันทร์ สมาชิกสภา อบจ.เขต 4 อำเภอสูงเม่น ได้เข้าชื่อเสนอญัตติด่วนด้วยวาจา¹⁶¹ เพื่อลงมติให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภา เนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบ

¹⁵⁸ นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เขตเลือกตั้งที่ 6 อำเภอเมืองแพร่ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2547 และได้รับเลือกจากสภา อบจ. แพร่ให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา อบจ.แพร่ เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งจะครบวาระในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ในอีกฐานะ นายพงศ์สวัสดิ์ยังเป็นนายกสมาคมกีฬาจังหวัดแพร่อีกตำแหน่งหนึ่ง

¹⁵⁹ ส.อบจ.แพร่โหวตให้ ปร.สภาออกจากตำแหน่ง, *เหนือแพร่* (1-20 สิงหาคม 2550), 11.

¹⁶⁰ สมาชิกจำนวน 21 คนนี้ ได้แก่ จำสืบทารวจประยุทธ์ ดวงจันทร์, นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม, นายศฤงคาร นันตา, นายบุญธรรม เกียรติเจริญ, นายนิคม อินทรโกศล, นายเชาว์รักษ์ อนุศาสนกุล, นายทองอิน สุดสาย, นายวิฑิต แสงสุพรรณ, นายเจนวิทย์ วิทยาภรณ์พงศ์, นายบุญนอง สารพิพัฒน์, นางมยุรี แก้วโมรา, นางสุภารัตน์ เกาะเกตุ, นายประยุทธ์ ใจสุดา, นายโชคชัย พันศิริวรรณ, นายการุณย์ ชัยวันฉนุปต์, นายอุเทน สุขทั่วญาติ, นายเสวียง วงคำ, นายฉัฐพล ทองไหล, นายวิเชียร สุวรรณกาศ, นายวัฒนา ผาทอง และนายเรียน วงศ์ท่า

¹⁶¹ จ.ส.ต.ประยุทธ์เป็นผู้อ่านเอกสารต่อประธานสภาและที่ประชุมว่า “อาศัยตามความในมาตรา 18(4) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 พวกข้าพเจ้าในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ จำนวน 21 คน (ตามรายชื่อในเชิงอรรถก่อนหน้านี้ - ผู้วิจัย) ขอเข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่พิจารณาลงมติให้นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากพวกข้าพเจ้าเห็นว่านายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ ในฐานะประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ได้มีความประพฤติในทางที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่และกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ จึงเรียนมาเพื่อให้ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่พิจารณา”, ศิริศักดิ์ ศิริพิชกร, กระทุ้งนอกสภาฯ: กังขาการปลดประธานสภา อบจ.แพร่, *แพร่ข่าว* (25 สิงหาคม 2550).

เรียบร้อยและกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภา¹⁶² โดยนายพงศ์สวัสดิ์ในฐานะประธาน ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 วินิจฉัยว่าญัตติดังกล่าวไม่ใช่เรื่องด่วน และให้สมาชิกเสนอญัตติในการประชุมคราวต่อไป

จากนั้นจึงมีการประชุมเรื่องอื่นต่อไปจนครบวาระการประชุมทั้งหมด¹⁶³ โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการประชุมคราวต่อไปในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และนายพงศ์สวัสดิ์ได้มีคำสั่งให้ปิดการประชุม แต่สมาชิกสภาไม่ยอมออกจากที่ประชุม นายอุเทน สุขทั่วญาติ สมาชิกสภา อบจ.เขต 4 อำเภอเมืองแพร่ จึงเสนอให้ประชุมต่อไปในวาระที่สาม มีสมาชิกสภาจำนวน 20 คนรับรอง โดยทักท้วงว่าการประชุมยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ประธานสั่งปิดประชุมก่อนหมดระเบียบวาระ แต่นายพงศ์สวัสดิ์ไม่ยินยอม โดยอ้างว่าได้ปิดการประชุมแล้ว นายอุเทนจึงเสนอขอเปิดประชุม โดยสภามีมติให้นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม รองประธานสภาคนที่หนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมแทน โดยนั่งอยู่ในที่นั่งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากนายพงศ์สวัสดิ์ไม่ยอมลงจากที่นั่งในตำแหน่งประธานสภา¹⁶⁴ และเสนอให้เป็นการประชุมลับ ทำให้หัวหน้าส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อมวลชนต้องออกจากห้อง¹⁶⁵

จากนั้นสภาได้ดำเนินการประชุมลับต่อไป เพื่อพิจารณาลงมติอีกครั้ง โดยที่ในการประชุมลับนี้ นายพงศ์สวัสดิ์ยังคงอยู่ในที่ประชุมตลอดเวลา แต่ไม่ได้ใช้สิทธิอภิปรายหรือโต้แย้งคัดค้าน

¹⁶² ก่อนหน้าที่จะมีการเสนอญัตติเรื่องดังกล่าวให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติ ในการประชุมกลุ่มครั้งแรกหนึ่ง (ปกตินายแพทย์ชาญชัยในฐานะหัวหน้ากลุ่มจะเป็นคนนัด และจัดเป็นประจำทุกเดือนตามร้านอาหารต่าง ๆ) นายแพทย์ชาญชัยได้ชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นและขั้นตอนปฏิบัติในการลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ออกจากตำแหน่งประธานสภาให้สมาชิกกลุ่มรับฟังทำความเข้าใจ สมาชิกทุกคนไม่มีใครขัดข้อง แต่ก็ไม่มีใครกล้าพอที่จะอาสาเป็นคนยกมือลุกขึ้นเสนอญัตตินี้ด้วยวาจาต่อที่ประชุม นายแพทย์ชาญชัยจึงมอบหมายให้ จ.ส.ต.ประยุทธ์ ดวงจันทร์ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่นี้ และนั่นเองที่ส่งผลให้เขาได้รับตำแหน่งรองประธานสภาเป็นการตอบแทน, ประยุทธ์ ดวงจันทร์, อดีตรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (31 ตุลาคม 2554), สัมภาษณ์.

¹⁶³ วาระการประชุมมีดังนี้ วาระที่หนึ่ง เรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ วาระที่สอง เรื่องรับรองรายงานการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2550 วาระที่สาม เรื่องด่วน (ถ้ามี) วาระที่สี่ เรื่องสืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่แล้ว วาระที่ห้า เรื่องอื่น ๆ ตามข่าวรายงานว่านายพงศ์สวัสดิ์พยายามให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระที่สี่ และวาระที่ห้าต่อไปจนจบ จากนั้นได้พูดตัดบทขึ้นว่า “ขอปิดการประชุม” ทั้งที่วาระที่สามยังไม่ได้ข้อยุติ

¹⁶⁴ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขคำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2552, 10.

¹⁶⁵ ส.อบจ.แพร่โหวตให้ ปร.สภาออกจากตำแหน่ง, **เหนือแพร่** (1-20 สิงหาคม 2550), 11.

ชี้แจงเหตุผลใด ๆ กระทั่งที่ประชุมได้ลงคะแนนลับ และมีมติจำนวน 21 เสียงให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภา เป็นอันหมดวาระการประชุม¹⁶⁶ สมาชิกที่เหลืออีกสามคนงดออกเสียง¹⁶⁷

จนมาถึงการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2550 สภาจึงมีมติให้นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม ดำรงตำแหน่งประธานสภา และให้จำสืบทำรวจประยุทธ ดวงจันทร์ ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาคนที่หนึ่ง หลังจากนั้นสภาก็จัดให้มีการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ในคราวต่อ ๆ มาอีกหลายครั้งจนเป็นปกติ

ระหว่างนั้น นายพงศ์สวัสดิ์ได้ทำหนังสือร้องเรียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่หลายฉบับสาระสำคัญเพื่อจะชี้ว่าการประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ในครั้งถัด ๆ มา นับแต่ครั้งที่ 2 เรื่อยมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมติที่เห็นชอบให้กู้เงินธนาคารกับมติที่แต่งตั้งให้ผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งประธานสภาแทนตนเอง ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือ (หนังสือที่ มท 0855.4/13370 ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2550) ถึงเลขานุการสภาแจ้งผลการวินิจฉัยข้อโต้แย้งว่าการประชุมเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ภายหลังจากที่นายพงศ์สวัสดิ์มีคำสั่งปิดประชุมแล้ว และมีการลงมติให้พ้นจากตำแหน่งประธานสภาน่าจะเป็นการดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับแล้ว¹⁶⁸

นายพงศ์สวัสดิ์จึงไปฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2550 และมีคำขอให้ศาลได้สวนjukanการขทุเลการบังคับตามมติการประชุมดังกล่าว ศาลได้ไต่สวนคู่กรณีและพยานในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2550 แล้วมีคำสั่งลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ให้ทุเลการบังคับตามมติของสภาที่ให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภาไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ส่วนคำขออื่นให้ยกฟ้อง¹⁶⁹

¹⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2552, 11.

¹⁶⁷ สมาชิกสภา 3 คนซึ่งงดออกเสียงแล้วแต่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรูทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น (1) นายสุชุม กันกา สมาชิกสภา อบจ. เขต 2 อำเภอเมืองแพร่ ซึ่งเป็นทนายความ อดีต ส.จ. หลายสมัย เคยเป็นรองนายก อบจ.แพร่ ทำงานร่วมทีมนายแพทย์ชาญชัยมาก่อน และเคยเป็นประธานสภาจังหวัด (พ.ศ. 2540) และประธานสภา อบจ. (พ.ศ. 2543-2545) ในสมัยสภาชุดนี้เพิ่งจะได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ในการเลือกตั้งซ่อมแทนจำสืบทองศักดิ์ สุคันธมาลา (2) นางพรพิไล ศุกศิริ สมาชิกสภา อบจ. เขต 1 อำเภอหนองม่วงไข่ พี่สะใภ้ของนางสิริวรรณ และ (3) นายพงศ์สวัสดิ์ ศุกศิริ สมาชิกสภา อบจ. เขต 6 อำเภอเมืองแพร่ น้องชายคนสุดท้องของนางสิริวรรณ

¹⁶⁸ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายจิรศักดิ์ สีใจเจริญ) ศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552, 3-4.

¹⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552, 9.

ภายหลังศาลปกครองสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้แก่นายพงศ์สวัสดิ์ นายพงศ์สวัสดิ์ได้กลับมาทำหน้าที่เป็นตำแหน่งประธานสภาต่อจนครบวาระในเดือนมีนาคมปี พ.ศ. 2551¹⁷⁰ เวลาล่วงเลยมารวมสองปีเต็ม ในวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2552 ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ที่ให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภา และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ที่วินิจฉัยว่าการประชุมครั้งดังกล่าว ภายหลังที่ประธานสภาได้สั่งปิดประชุมแล้ว และการลงมติในการประชุมดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับ ส่วนคำขอให้เพิกถอนการประชุมสภาในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ ๑ มานั้นศาลตัดสินให้ยก¹⁷¹

¹⁷⁰ คำสั่งศาลปกครองดังกล่าวเป็นผลให้นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาแทนที่นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ทั้งนี้ไม่ครอบคลุมถึงตำแหน่งรองประธานสภาคนที่หนึ่ง จำสืบตำรวจประยุทธ์ ดวงจันทร์จึงได้ดำรงตำแหน่งนี้อยู่จนครบวาระ, ประยุทธ์ ดวงจันทร์, อดีตรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (31 ตุลาคม 2554), สัมภาษณ์.

¹⁷¹ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ศาลเห็นว่ามติของสภา อบจ. ที่ลงมติให้ผู้ฟ้องคดี (นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ) พ้นจากตำแหน่งประธานสภา อบจ.แพร่ เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล การพิจารณาลงมติดังกล่าวต้องให้ออกาสผู้ที่จะถูกถอดถอนได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 แห่งกฎหมายดังกล่าว และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อ 54 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 กำหนดให้การเสนอญัตติขอให้สมาชิกสภามีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่ง จะต้องยื่นเป็นหนังสือล่วงหน้าและมีสมาชิกเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และให้ประธานสภาแจ้งสมาชิกที่ถูกยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเป็นหนังสือล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสองวันก่อนวันประชุมพิจารณาญัตติดังกล่าว เตรียมหลักฐานชี้แจงข้อกล่าวหา ด้วยเหตุนี้ ญัตติขอให้สภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดพ้นจากตำแหน่งจะต้องกระทำโดยยื่นเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นการล่วงหน้าเท่านั้น ไม่สามารถเสนอญัตติด้วยวาจาตามข้อ 38 วรรคห้า (3) ของระเบียบดังกล่าวได้ การเสนอญัตติด้วยวาจาในระเบียบวาระที่ 3 เรื่องด่วนในการประชุมวันนั้นจึงเป็นการเสนอญัตติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ศาลใช้การเทียบเคียง เนื่องจากกรณีจะให้ประธานสภาพ้นจากตำแหน่งนั้นไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้โดยชัดแจ้งถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากกรณีการให้สมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งประธานสภา เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาก็ยังคงอยู่ต่อไป - ผู้วิจัย) เมื่อผู้ฟ้องคดีวินิจฉัยว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องด่วน และได้มีคำสั่งให้ปิดการประชุมแล้ว การประชุมต่อไปหลังจากนั้นจึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้มติที่ให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภาไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยนั่นเอง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2552.

กรณีดังกล่าวข้างต้นถือเป็นความขัดแย้งระหว่างนายพงศ์สวัสดิ์กับสมาชิกส่วนใหญ่ที่อยู่ภายใต้การชี้นำของนายแพทย์ชาญชัย ซึ่งได้อาศัยกลไกทางการเมืองในสภาเปลี่ยนตัวประธานสภา ทาทางให้บุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งแทน สำหรับประเด็นความขัดแย้งเกิดจาก (1) สมาชิกสภาส่วนใหญ่ไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของนายพงศ์สวัสดิ์ที่พยายามใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ขัดขวาง “ตะถ่วง” โครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทมาตลอด ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความนิยมของสมาชิกในพื้นที่ (2) มีข้อตกลง หรือ “สัญญาใจ” ภายในกลุ่มมาตั้งแต่ต้นว่าตำแหน่งประธานสภาจะผลัดเปลี่ยนกันคนละครั้งสมัยหรือสองปี แต่เมื่อผ่านเข้าปีที่สาม นายพงศ์สวัสดิ์ยังไม่ยอมลงจากตำแหน่ง เป็นเหตุให้สมาชิกคนสำคัญของกลุ่มเกิดความไม่พอใจ

7.4.7 กรณีสั่งปลดป้ายประชาสัมพันธ์ที่มีรูปนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรู

ชนวนความขัดแย้งไม่ได้มีเพียงแต่ประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น แม้กระทั่งเรื่องป้ายก็กลายเป็นข้อขัดแย้งบาดหมางกันมาแล้ว เมื่อนายแพทย์ชาญชัยในฐานะนายก อบจ. ได้สั่งให้เอาป้ายคัทเอาท์ขนาดใหญ่หลายป้ายที่มีรูปนางสิริวรรณและนายพงศ์สวัสดิ์ที่ขึ้นมานานแล้วลง ช่วงประมาณเดือนกันยายน พ.ศ. 2550 หรือราวสองสามเดือนก่อนที่จังหวัดแพร่จะเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเยาวชนแห่งชาติภาค 5 ครั้งที่ 24 หรือหม้อห้อมเกมส์ ระหว่างวันที่ 17-25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ สนามกีฬากลางการบริหารส่วนจังหวัดแพร่¹⁷²

ป้ายอย่างน้อยสองป้ายที่ถูกสั่งให้เอาลง ได้แก่ป้ายภายในสนามกีฬาที่มีรูปนายพงศ์สวัสดิ์ ในฐานะนายกสมาคมกีฬาจังหวัดแพร่กับอีกป้ายด้านนอกสนามกีฬาที่มีรูปนายแพทย์ชาญชัยกับทีมงานฝ่ายบริหาร และมีรูปของนางสิริวรรณอยู่ด้วย กรณีนี้จึงเป็นการซ้ำเติมความขัดแย้งระหว่างนางสิริวรรณกับนายแพทย์ชาญชัยให้ราวลึกลงไปอีก¹⁷³ สาเหตุข้อนี้เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีโดยแท้

7.4.8 การจัดการความขัดแย้ง

จากบริบทความขัดแย้งที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น กรณีความขัดแย้งที่นายแพทย์ชาญชัยมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยมากมายรวมแล้วเจ็ดประเด็น แต่ละประเด็นมาจากสาเหตุที่แตกต่างออกไป ทว่าในที่นี้มีมากถึงหกประเด็นที่คู่ขัดแย้งเป็นฝ่ายเดียวคือฝ่ายของนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรู ซึ่งบาง

¹⁷² “น้องแม่เลี้ยงดึก” ขึ้นเวทีร่วมเปิดกีฬามือสมัครเล่นกลางมรสุมพัวพันคดีสังหารนายก อบจ.แพร่, ผู้จัดการออนไลน์ (18 พฤศจิกายน 2550), สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000136644>

¹⁷³ สมาชิกสภาที่ใกล้ชิดกับนายแพทย์ชาญชัยได้ให้ข้อมูลว่ากรณีนี้ทำให้นางสิริวรรณโกรธมากจนถึงกับต้องโทรศัพท์ไปหานายแพทย์ชาญชัย นางสิริวรรณร้องไห้ และขอให้นายแพทย์ชาญชัยติดตั้งป้ายดังกล่าวกลับขึ้นยังจุดเดิมเท่านั้น

กรณีเป็นความขัดแย้งส่วนตัวที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเมืองท้องถิ่น สาเหตุเนื่องจากพลาดหวังในตำแหน่ง กลัวสูญเสียอำนาจ และรู้สึกว่าคุณทำให้เสียศักดิ์ศรี บางกรณีเป็นความขัดแย้งส่วนตัวที่เกิดขึ้นในบริบทการเมืองระดับชาติ สาเหตุเนื่องจากกลัวจะสูญเสียอำนาจ ความขัดแย้งกลุ่มนี้จากข้อมูลเท่าที่ได้เน้นใช้การพูดคุยตกลงกันเป็นหลัก แต่เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างก็มีบทบาทสำคัญทำให้ไม่มีใครยอมใคร ขาดผู้ใหญ่ที่สามารถเข้ามาเป็นจุดเชื่อมระหว่างกัน¹⁷⁴ แนวทางประนีประนอมจึงไม่บังเกิด ข้อขัดแย้งบานปลาย ปัญหาหนึ่งกลับนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่งเสมอ

กรณีศึกษาสำคัญที่เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในสภา และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันจากเหตุการณ์หนึ่งไปสู่อีกเหตุการณ์หนึ่งอย่างชัดเจน นั่นคือกรณีโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นกับกรณีการลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา มองผิวเผินแล้วทั้งสองกรณีนี้คู่ขัดแย้งคือสมาชิกส่วนใหญ่กับตัวประธานสภา แต่ความเป็นจริงไม่ใช่ หากแต่เป็นปัญหาความขัดแย้งระดับบนที่ใช้กลไกทางการเมือง เช่น ประธานสภาไม่บรรจุเรื่องลงในวาระการพิจารณาของสภา, ประธานสภาอาศัยฐานมวลชนออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน, ผู้บริหารใช้เสียงข้างมากในสภาลงมติปลดประธานสภา และมาตรการทางกฎหมาย เช่น ร้องเรียนไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เข้ามาตรวจสอบ, ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลงมาวินิจฉัยชี้ขาด, ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฯลฯ ในด้านที่เป็นทางการ (ดูตารางที่ 7.5) มาต่อสู้อัน ระหว่างหัวหน้ากลุ่มที่กุมเสียงในสภาอยู่กับแกนนำกลุ่มที่วางบทบาทอยู่เหนือขึ้นไป สาเหตุเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ตกลงกันไม่ได้เป็นหลักใหญ่ใจความ เมื่อฝ่ายหนึ่งเข้าขัดขวางประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ย่อมกระตุ้นให้แต่ละฝ่ายคิดหาทางกำจัดซึ่งกันและกัน ขณะที่ฝ่ายหนึ่งยึดมั่นแนวทางสันติวิธี อีกฝ่ายหนึ่งกลับเลือกที่จะใช้ความรุนแรงมาแก้ไขปัญหา

¹⁷⁴ ก่อนหน้าที่นายสาธิต สุกศิริจะเสียชีวิตนั้น (นายสาธิตเสียชีวิตในปี พ.ศ. 2545) หากกรณีมีข้อขัดแย้งใดเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในกลุ่ม จะเป็นนายสาธิตที่ทุกฝ่ายให้ความเคารพเกรงใจที่เข้ามาเป็นคนกลางคอยเจรจาไกล่เกลี่ยหาทางออกให้เสมอ จากคำบอกเล่าของผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่าน

ตารางที่ 7.5 สรุปผลการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีโครงการ
สินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และกรณีการลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริออกจาก
ตำแหน่งประธานสภา¹⁷⁵

วันที่ประชุม	สมัยประชุม (ประจำปี พ.ศ. 2550)	ผลการประชุม
19 กรกฎาคม 2550	สมัยสามัญ สมัยที่ 1	พิจารณาทบทวนการขอสินเชื่อธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดแพร่ที่เกี่ยวข้องกับระบบบริการ สาธารณะ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและกฎหมายของ ทางราชการกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีข้อ ตรวจพบในเบื้องต้นมีนัยสำคัญอาจทำให้เกิดความ เสียหายต่อการใช้จ่ายเงินและการบริหารโครงการ รวมทั้งอาจเกิดปัญหาข้อร้องเรียน
2 สิงหาคม 2550	สมัยสามัญ สมัยที่ 2	มีมติเห็นชอบให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่พ้นจากตำแหน่ง
7 สิงหาคม 2550	สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2	เห็นชอบญัตติ เรื่อง ทบทวนการขอความเห็นชอบ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่กู้เงินจากธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ/หรือ สถาบันการเงินอื่น เห็นชอบญัตติ เรื่อง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แพร่ถือปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุมัติวงเงินสินเชื่อ ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

¹⁷⁵ เรียบเรียงจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีที่ 3 วันที่ 8 กันยายน 2549-วันที่ 7 กันยายน 2550, (แพร่: องค์การบริหารส่วน
จังหวัดแพร่, 2550), 95-100.

ตารางที่ 7.5 (ต่อ)

วันที่ประชุม	สมัยประชุม (ประจำปี พ.ศ. 2550)	ผลการประชุม
11 สิงหาคม 2550	สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3	มีมติเห็นชอบให้เลือกประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแพร่ แทนตำแหน่งที่ว่างลง มีมติเห็นชอบให้เลขาธิการสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแพร่ (คนที่หนึ่ง) แทนตำแหน่ง ที่ว่างลง
21 สิงหาคม 2550	สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 5	มีมติเห็นชอบ เรื่อง ขออนุมัติสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแพร่ เรื่อง ขอรายงานการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2550 ส่งให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นการประชุมลับ

7.5 การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่าการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดแพร่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยเฉพาะในด้าน “ตัวบุคคล” กล่าวคือ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย ก่อนที่จะได้เป็นนายก อบจ. ก็เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน ซึ่งมีนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรูเป็นหัวหน้าทีม เมื่อมาดำรงตำแหน่งเป็นนายก อบจ. ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่านายแพทย์ชาญชัยทำงานการเมืองร่วมกันกับนางสิริวรรณ ที่นั่งสำคัญใน อบจ. อย่างตำแหน่งประธานสภา รวมถึงรองนายกก็ล้วนแล้วแต่มาจากบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับนางสิริวรรณทั้งสิ้น ตำแหน่งประธานสภาได้เรียงได้ตั้งแต่ นายสาโรจน์ สุภศิริ นายสุขุม กันกามาจนถึงนายพงศ์สวัสดิ์ สุภศิริ

ตารางที่ 7.6 รายชื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2551

ลำดับ	รายนาม	วาระการดำรงตำแหน่ง
1.	นายสาโรจน์ สุภศิริ	พ.ศ. 2540-2542
2.	นายสุชุม กันกา	พ.ศ. 2543-2545
3.	นายสาโรจน์ สุภศิริ	พ.ศ. 2545-2547
4.	นายพงศ์สวัสดิ์ สุภศิริ	พ.ศ. 2547-2551

เมื่อการเลือกตั้งใหญ่มาถึง แพทย์ชาญชัยได้ให้การสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ มาตลอด¹⁷⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายสมชัย จำปี (ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ปี พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2548, พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2551) ซึ่งมีความสนิทสนมคุ้นเคยกันเป็นพิเศษ เช่นเดียวกันในการเลือกตั้งระดับ อบจ. นางศิริวรรณก็จะให้การสนับสนุนนายแพทย์ชาญชัย และกลุ่มฮักเมืองแป้ ความสัมพันธ์ที่ผ่านมาก่อนข้างเป็นไปในลักษณะพึ่งพาเกื้อกูลกัน

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นครั้งสุดท้ายที่นายแพทย์ชาญชัยให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์นั้น มีเหตุการณ์น่าสนใจที่สมควรกล่าวถึงคือ ก่อนการเลือกตั้งมีข่าวการลอบยิงหัวคะแนนของพรรคไทยรักไทยหลายคน โดยสันนิษฐานว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากรีng การเลือกตั้งระดับชาติที่กำลังจะมาถึง เช่น นายภิญโญ เสือเพชร เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2547 (เนื้อหาของบทที่ 8) นายเจริญ จันทนุ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้น ข้อสังเกตคือความรุนแรงมาเกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ 2 ที่นางศิริวรรณเป็นเจ้าของพื้นที่เดิมอยู่ทั้งสิ้น¹⁷⁷ ต่อมาในวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2547 หลังจากที่หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเข้าไปลงพื้นที่เดินสายช่วยลูกพรรคหาเสียงในจังหวัดแพร่ได้เพียงสองวัน ตำรวจกองปราบปรามและตำรวจภูธรภาค 5 นำกำลังร่วมสองร้อย นายเข้าตรวจค้นบ้านผู้ต้องสงสัยในจังหวัดแพร่สิบกว่าจุด แทบทุกจุดเป็นของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีบ้านพี่ชายและพี่สะใภ้ของนางศิริวรรณรวมอยู่ด้วย และสามารถยึดปืน

¹⁷⁶ ผู้ที่ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคประชาธิปัตย์ของจังหวัดแพร่ทั้งหมดมาในสายของบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรูทั้งสิ้น เช่น นางแสงพลอย มั่งทอง (พ.ศ.2544) นายประสงค์ ชุ่มเขย (พ.ศ.2548, พ.ศ.2554) นายสุชุม กันกา (พ.ศ.2550, พ.ศ.2551) หาใช่มาจากอุดมการณ์อันเข้มแข็งยิ่งจากการเลือกตั้งครั้งหลังสุด เมื่อปี พ.ศ.2554 ยิ่งเห็นชัดเจนถึงความเป็นพวกพ้องเครือญาติเดียวกัน ซึ่งถึงคราวของนายพงศ์สวัสดิ์ สุภศิริ และนางศุภวีย์ สุภศิริ

¹⁷⁷ ผ่าควนปิ่น เขต 2 แพร่วัดอุณหภูมิดีอดศึกล้มบัลลังก์แม่เลี้ยงด็ก, มติชน (15 ธันวาคม 2547), 11.

ได้หลายสิบกระบอก¹⁷⁸ ทางรัฐบาลขณะนั้นอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น แต่นางศิริวรรณเชื่อว่าเป็นเรื่องการเมือง เนื่องจากเธอไม่ย้ายเข้าไปอยู่ร่วมกับพรรคไทยรักไทยจึงทำให้ถูกกลั่นแกล้ง

จวบจนมาเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2549 เหตุการณ์นี้ส่งผลให้เพื่อนที่สนิทสนมกับนายแพทย์ชาญชัยหลายคนก้าวขึ้นมามีบทบาทในพรรคไทยรักไทย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นพรรคพลังประชาชน กอปรกับกระแสความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ในพื้นที่ตกต่ำลงต่อเนื่อง คาดหมายได้ว่าไม่มีทางที่พรรคประชาธิปัตย์จะชนะเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล และนั่นย่อมทำให้ทำงานลำบากด้วย เนื่องจาก อบจ. จำต้องพึ่งพิงรัฐบาลอยู่มาก นายแพทย์ชาญชัยประเมินสถานการณ์ออกจึงเริ่มถอยห่างจากพรรคประชาธิปัตย์ และเปลี่ยนไปให้การสนับสนุนพรรคพลังประชาชนแทน ก่อนหน้าที่จะมาถูกลอบยิงเสียชีวิตเพียงไม่กี่เดือน¹⁷⁹ อีกทั้งเหตุการณ์ยังเกิดขึ้นก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปออกมาในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เพียงไม่กี่วันเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ข้อสันนิษฐานส่วนใหญ่จึงพุ่งเป้าไปที่การเมืองระดับชาติไว้ก่อน เนื่องจากคู่ขัดแย้งหลักก็คือผู้ที่เป็นนักการเมืองระดับชาติคนสำคัญของพื้นที่มาอย่างยาวนานนั่นเอง¹⁸⁰ ทว่าสิ่งที่ได้วิเคราะห์แจกแจงไว้ข้างต้น เห็นได้ชัดว่าความขัดแย้งส่วนใหญ่มาจากประเด็นในบริบท

¹⁷⁸ บทวิเคราะห์เลือกตั้งภาคเหนือ, กรุงเทพธุรกิจ (20 ธันวาคม 2547).

¹⁷⁹ ข้อเท็จจริงข้างต้นขัดแย้งกับคำให้สัมภาษณ์ของนางศิริวรรณที่มีต่อผู้สื่อข่าวทันทีหลังจากปรากฏข่าว นายแพทย์ชาญชัยถูกลอบยิงเสียชีวิต “ยังงงอยู่ ไม่รู้เกิดอะไรขึ้น คงไม่ใช่เป็นเรื่องการเมือง เพราะนายก อบจ. อยู่กับเรา และทำงานร่วมกันมาตลอด แม้มีคนพยายามดึงไปอยู่ด้วย และที่ผ่านมาก็ไม่เคยมีความขัดแย้งกัน” เมื่อนักข่าวถามประเด็นที่นายก อบจ. สนับสนุนคนของพรรคพลังประชาชน นางศิริวรรณตอบว่า “ไม่ทราบ อาจมีคนพยายามไปหาเขา แต่เชื่อมั่นว่าไปอยู่อยู่กับพรรคประชาธิปัตย์อยู่ เพราะเคยลงสมัคร ส.ส. แพร่ทีมเดียวกันในปี 39 และทำงานร่วมกันมาตลอด”, สัมภาษณ์ นพ.นายก อบจ. ดังเมืองแพร่, ไทยรัฐ (23 ตุลาคม 2550), 15.

อีกข้อสังเกตสำคัญคือในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัยไม่ปรากฏคำไว้อาลัยของทั้งนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู และนายพงศ์สวัสดิ์ สุขศิริ แต่ลงคำไว้อาลัยของนายอนุวัธ วงศ์วรรณ และนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล รวมทั้งไม่พบชื่อของคนตระกูลสุขศิริแม้แต่คนเดียวอยู่ในรายนามพวงหรีดทำบุญและนามขจรวัณ

¹⁸⁰ เป็นต้นว่านายอนุวัธ วงศ์วรรณ กล่าวว่า “เหตุการณ์ครั้งนี้แทบไม่น่าเชื่อว่าจะเกิดขึ้นกับคนที่ทุ่มเททั้งกายและใจให้กับบ้านเมือง นึกไม่ถึงว่าคนดี ๆ แบบคุณหมอที่มีแต่ใจ ไม่เคยมีศัตรู ต้องมาถูกอิทธิพลมืดเช่นฆ่าเช่นนี้ สำหรับสาเหตุนั้น ส่วนตัวมองว่าคุณหมอไม่มีความขัดแย้งอะไรกับใคร นอกจากการเมืองที่ชาวแพร่ก็รู้กันดี แต่ไม่รู้ว่ามีใครลงมือ” ส่วนนายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล กล่าวว่า “การลอบสังหารครั้งนี้ นายแพทย์ชาญชัยทราบล่วงหน้าว่ากำลังมีอันตราย ได้เปรยกับลูกเมียไว้แล้ว รวมทั้งบอกผ่านการประชุม ส.จ. ที่เป็นพรรคพวกกัน 21 คน กรณีนี้ถ้าไปถามคนใน จ.แพร่ ทุกคนจะทราบดีว่าคืออะไร”, เรื่องเดียวกัน, 15.

การเมืองท้องถิ่น ฉะนั้นในกรณีของนายแพทย์ชาญชัยจึงเต็มไปด้วยประเด็นที่ “ซ้อนทับ” และคาบเกี่ยวกันจนยากที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่าเอาเข้าจริงแล้วสาเหตุหลักเป็นเรื่องของการเมืองระดับชาติหรือการเมืองระดับท้องถิ่นกันแน่

7.6 การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง และความรุนแรง

คำถามต่อไปคือ การกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับความรุนแรงหรือไม่ จากกรณีศึกษาอาจสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจนำมาซึ่งการแข่งขันทางการเมือง และอำนาจของผู้บริหารที่เพิ่มขึ้นซึ่งอาจไปมีผลให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น ทั้งในมิติของการเข้าสู่อำนาจ และในมิติของการใช้อำนาจแน่นอน ที่ใดมีการแข่งขันที่น้อยย่อมมีความขัดแย้ง ถ้าหากยึดวิถีทางตามหลักการประชาธิปไตยก็มีทางออกหลาย ๆ วิธี ไม่ว่าจะเป็นอาศัยการเลือกตั้ง การลงคะแนนในที่ประชุม การลงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การฟ้องร้องต่อศาล ฯลฯ เราจึงไม่มีทางที่จะสรุปออกมาอย่างเป็นเหตุเป็นผลได้ว่าการกระจายอำนาจทำให้เกิดความรุนแรงอย่างไร

การศึกษาบริบทความขัดแย้งที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องกับประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจพบด้วยกัน 3 กรณี (1) ความขัดแย้งจากการแข่งขันในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่โดยตรงครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่มีผู้ลงสมัครถึงห้าคน ทว่าทางคู่ขัดแย้งคือ นายแพทย์นิยมวิวรรณดิษฐกุล ผู้สมัครอีกคนที่มิคะแนนสู้กับนายแพทย์ชาญชัย กรณีนี้จึงเป็นกรณีเดียวที่คู่ขัดแย้งไม่ได้อยู่ในฝั่งของนางศิริวรรณ ความขัดแย้งระหว่างนายแพทย์นิยมกับนายแพทย์ชาญชัยไม่บานปลายและรุนแรง เนื่องจากได้มีข้อยุติทั้งในทางการเมือง และในทางกฎหมายในเวลาต่อมา (2) การที่นายแพทย์ชาญชัยไม่แต่งตั้งนายสาโรจน์ สุภศิริให้เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างไปใช้รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง สะท้อนภาวะความเป็นผู้นำและเสถียรทางการเมืองของผู้บริหาร เนื่องจากทั้งที่มา และที่ไปของผู้บริหารไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเสียงที่นั่งในสภาอย่างในอดีต การแต่งตั้งทีมงานฝ่ายบริหารเป็นสิทธิขาดของนายกซึ่งไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่นั่งในสภาของกลุ่มต่าง ๆ เลย ข้อนี้ น่าจะจัดเป็นความขัดแย้งเล็กน้อย เพราะถึงจะไม่ได้ตำแหน่ง แต่นายสาโรจน์ก็ยังคงเข้ามาหา และพบปะพูดคุยกับนายแพทย์ชาญชัยอยู่เช่นเดิม (3) กรณีโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทที่อาจเรียกว่าเป็นจุดเริ่มต้นของจุดจบโดยแท้ ประเด็นนี้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพียงในแง่ที่ว่าตามกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกู้เงินจากนิติบุคคลต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ด้วยหลาย ๆ เหตุผลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลทางการเมือง มุ่งหวังผลในการเลือกตั้งนายก อบจ.และสมาชิกสภา อบจ.ที่จะมีขึ้นราวต้นปี พ.ศ. 2551 นายแพทย์ชาญชัยจึงได้

ริเริ่มเสนอโครงการดังกล่าวขึ้นมา และเสียงส่วนใหญ่ในสภาให้การสนับสนุน แต่เมื่อไม่สามารถประสานผลประโยชน์กับข้างฝ่ายประธานสภาได้ลงตัวก็กลายเป็นความขัดแย้ง ฝ่ายที่จะเสียประโยชน์ก็พยายามขัดขวางทุกวิถีทาง ฝ่ายที่จะได้ประโยชน์ก็พยายามผลักดันเต็มที่ จนนำไปสู่การลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริออกจากตำแหน่งประธานสภาในที่สุด

ท่ามกลางความขัดแย้งในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ หลายประเด็น ในที่สุดเหตุการณ์ก็ดำเนินมาถึง “จุดแตกหัก” ที่มีสาเหตุใหญ่มาจากเรื่อง “ผลประโยชน์” ที่ตกลงกันไม่ได้ จากที่เคยอยู่ร่วมทีมเดียวกันกลับกลายเป็นว่าไม่สามารถจะอยู่ด้วยกันได้อีกต่อไป คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างสวมบทบาทเป็นผู้กระทำและผู้ถูกกระทำของกันและกัน ทว่าการที่ความขัดแย้งมาสิ้นสุดลงตรงที่ความรุนแรงได้นั้น เนื่องจากฝ่ายที่เลือกใช้ความรุนแรงเห็นว่าตนไม่มีทางที่จะต่อสู้ด้วยวิธีการปกติได้แล้ว สถานการณ์ต่าง ๆ บีบบังคับให้ต้องจนมุม สุดท้ายจึงตัดสินใจใช้ความรุนแรง¹⁸¹

สำหรับ “จุดตาย” ของนายแพทย์ชาญชัย สลับซับซ้อน และยากเกินกว่าที่จะสรุปได้ว่าเกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจ ผลประโยชน์ ศักดิ์ศรี การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้งระดับชาติ ล้วนแล้วแต่เชื่อมโยงถึงกันทั้งหมด

7.7 ผลกระทบ และความเป็นไป

7.7.1 คดีความ

7.7.1.1 การลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย เมื่อปี พ.ศ. 2550

เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2554 หรือหลังจากที่นายแพทย์ชาญชัยถูกลอบสังหารผ่านไปเกือบสี่ปีเต็ม ศาลจังหวัดแพร่ออกนั่งบัลลังก์อ่านคำพิพากษาคดีดำที่ อ.203/2551¹⁸² ที่พนักงานอัยการจังหวัดแพร่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายธานี วงศ์แพทย์กับพวก ฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่น และนายจงรักษ์

¹⁸¹ “ถ้าบ่ยอมกันก็ต้องเอาลง” (ถ้าไม่ยอมกันก็ต้องเอาลง), “ถ้าจะแข็งเมืองอยู่ด้วยกันไม่ได้แล้วก็เอาลงซะ” คำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์บางคนใกล้เคียงกันจนน่าประหลาดใจเมื่อถามสาเหตุเบื้องลึกเท่าที่พอจะทราบมา

¹⁸² เนื่องจากข้อจำกัดของศาลทำให้ไม่สามารถเข้าถึงคำพิพากษาฉบับเต็มได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้วิจัยได้พยายามประสานทางตำรวจในพื้นที่ให้ช่วยดำเนินการขอคัดสำเนาคำพิพากษาให้แทน แต่ศาลก็ไม่อนุญาต ด้วยเหตุนี้ข้อมูลส่วนนี้จึงอ้างอิงจากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัยเองที่ได้เข้าร่วมรับฟังการอ่านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2554 ณ ห้องพิจารณาคดี 6 โดยศาลอ่านคำพิพากษาโดยย่อใช้เวลาทั้งหมดประมาณครึ่งชั่วโมง บรรยายความเป็นไปอย่างจีบเบงหา สื่อแขนงต่าง ๆ ไม่ให้ความสนใจ เนื่องจากอาจจะยังไม่ทราบด้วยซ้ำว่าจะมีคำพิพากษานี้ออกมาเมื่อใด ผู้ที่มาฟังแทบทั้งหมดคือคนในครอบครัวและเครือญาติของนายจงรักษ์ ศุภศิริ

ศุภศิริ ฐานใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด¹⁸³ กรณีการลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัยเมื่อปี พ.ศ. 2550 โดยมีนางเสาวลักษณ์ ศิลปอวยชัย ภรรยาของนายแพทย์ชาญชัยได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมด้วยในฐานะผู้เสียหาย

ชั้นพิจารณา พยานบุคคลหลายสิบปากเบิกความชี้ให้เห็นประเด็นขัดแย้งระหว่างนายแพทย์ชาญชัยกับฝ่ายของนายจรัญชัยไปในทิศทางเดียวกันว่ามาจาก (1) ประเด็นขัดแย้งภายใน อบจ. (2) การตีตัวออกห่างของนายแพทย์ชาญชัย และ (3) การตัดสินใจเปลี่ยนขั้วทางการเมืองของนายแพทย์ชาญชัย

ในที่สุด ศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วรับฟังได้ปราศจากสงสัยว่าจำเลยที่หนึ่ง นายธานี วงศ์แพทย์ มือปืน กับจำเลยที่สี่ นายเจตริน อินทร์ประดิษฐ์ คนขับรถจักรยานยนต์ให้มือปืนไปยังผู้ตาย ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน พยายามประหารชีวิตแต่ทำให้การเป็นประโยชน์อยู่บ้าง ศาลจึงลดโทษเหลือจำคุกตลอดชีวิต¹⁸⁴ ส่วนจำเลยที่สอง อิทธิกร อึ้งตระกูล คนคู่ต้นทางและคนขับรถ จยย. พาหลบหนีหลังก่อเหตุ จำเลยที่สาม นายเกียรติศักดิ์ ปงลังกา ทำหน้าที่เฝ้าติดตามดูนายแพทย์ชาญชัย และจำเลยที่ห้า นายจรัญชัย ศุภศิริ คนจ้างวาน ศาลเห็นว่าคำจำกัดความของผู้กระทำความผิดด้วยกันไม่มีน้ำหนักพอ มีเหตุสงสัยตามควร ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย¹⁸⁵ แต่ยังคงให้คุมขังจำเลยทั้งหมดระหว่างรอการอุทธรณ์คดีของพนักงานอัยการจังหวัด

7.7.2 การเมืองในพื้นที่

“หมอชาญชัยเป็นคนดี ทำไมต้องไปฆ่าเขาด้วย” เป็นคำถามที่คนแพร่มีคำตอบในใจอยู่แล้ว ซึ่งแม้การดำเนินคดีทางกฎหมายจะล่าช้าและอาจไปไม่ถึงผู้กระทำความผิดตัวจริงได้ แต่การกระทำความผิดแบบรวมหมู่ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางสังคมหรือลงโทษทางการเมือง ก็จะทำให้บทเรียนสำคัญแก่

¹⁸³ ข้อเท็จจริงคือทางตำรวจแยกฟ้องออกเป็นสองคดี คดีนายธานีกับพวกร่วมกันฆ่าผู้อื่น เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.1085/2551 ส่วนคดีนายจรัญชัยใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.1313/2551 ทว่าต่อมาภายหลังศาลได้สั่งให้รวมพิจารณาเป็นคดีเดียวกัน

¹⁸⁴ ศาลให้น้ำหนักไปที่พยานแวดล้อมสองคนซึ่งอยู่ใกล้กับที่เกิดเหตุในช่วงเช้านั้น ซึ่งแม้จะไม่ได้เห็นขณะคนร้ายลงมือสังหาร แต่พยานทั้งคู่ก็สามารถจดจำใบหน้า และลักษณะท่าทางของคนยิง และคนขับรถจักรยานยนต์ขณะกำลังหลบหนีได้ ประกอบกับตำรวจตรวจพบปลอกกระสุนปืนจากบริเวณจุดซ้อมยิงซึ่งเป็นชนิดเดียวกับปลอกกระสุนปืนที่พบในที่เกิดเหตุ พยานหลักฐานส่วนนี้จึงได้รับฟังได้

¹⁸⁵ ในชั้นจับกุม นายธานีให้การขัดทอดนายจรัญชัยว่าเป็นผู้จ้างวานตนในราคาห้าหมื่นบาท แต่ทว่ามาในชั้นศาลนายธานีกลับให้การไม่ขัดทอดถึงนายจรัญชัย โดยอ้างว่านายภาค (ไม่ทราบนามสกุล) เป็นคนใช้ตนให้ไปยิงนายแพทย์ชาญชัย โดยนายภาคให้ตนไปดูรูปเป้าหมายจากป้ายด้านหน้าสนามกีฬาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ขณะที่ฝ่ายโจทก์ไม่มีพยานอื่นมายืนยัน ศาลเห็นว่าคำขัดทอดในชั้นพนักงานสอบสวน (รวมถึงประวัติการใช้โทรศัพท์ - ผู้วิจัย) ยังไม่มีน้ำหนักพอ

ผู้คิดร้ายต่อเขา ตระกูลหรือพรรคที่คิดร้ายต่อเขาว่าพวกเขาคิดผิด พวกเขาละเลยคุณธรรม (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2551, หน้า 141)

ข้อมูลจากการพบปะพูดคุยกับคนแพร่จำนวนมากชี้ว่า แม้แต่คนทั่วไปก็ทราบถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน อบจ.กรณีโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทช่วงกลางปี พ.ศ. 2550 และคนแพร่จำนวนมากปักใจเชื่อว่าเป็นเรื่องของการเมืองสองขั้ว หลังจากนายแพทย์ชาญชัยจากไป ปฏิบัติทางสังคมที่มีต่อฝ่ายที่พวกเขาเชื่อว่ายู่เบื้องหลังก็ปรากฏในหลาย ๆ รูปแบบ เช่น ขึ้นป้ายประณามคนที่อยู่เบื้องหลังการสังหาร ต่อว่าผู้ต้องสงสัยซึ่งหน้าเมื่อพบเวลาไปออกงาน กากาบบาทที่ใบหน้าของผู้ต้องสงสัยที่อยู่บนสื่อที่ใช้หาเสียงด้วยปากกาสีแดง

ความตายของนายแพทย์ชาญชัยจึงส่งผลกระทบต่อความเป็นไปทางการเมืองในจังหวัดแพร่อย่างใหญ่หลวง ทั้งในส่วนของการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ อธิบายโดยรวมได้ว่าคะแนนเลือกตั้งทุกระดับระหว่างสองขั้วการเมืองของจังหวัดแพร่ทั้งทางขาดลอยชนิดไม่เคยมีมาก่อน แนวโน้มเปลี่ยนจากการเมืองสองขั้วไปสู่ขั้วการเมืองเดียว¹⁸⁶

7.7.2.1 การเมืองระดับท้องถิ่น

1. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ปี พ.ศ. 2550

การเลือกตั้งคราวนี้ มีผู้สมัครเพียงสองคน คือ นายอนุวัธ วงศ์วรรณกับนายดอนเมืองแพร่ หิรัญรักษาทรัพย์ คนแรกเป็นอดีต ส.ส.แพร่ เขต 3 สังกัดพรรคไทยรักไทย และกำลังจะลงสมัคร ส.ส.อีกสมัยในนามพรรคพลังประชาชน แต่เมื่อตำแหน่งนายก อบจ.ว่างลง นายอนุวัธ จึงเปลี่ยนจากการเมืองระดับชาติมาลงสนามการเมืองท้องถิ่น ส่วนคนหลังคือนักจัดรายการวิทยุชื่อดังของจังหวัดเคยเป็นสมาชิกสภา อบจ.แพร่ เคยลงสมัคร ส.ว.แพร่ สมัยล่าสุดก็อยู่ร่วมทีมบริหารนายแพทย์ชาญชัยในตำแหน่งเลขานุการนายก (ศึกชิงตำแหน่งนายก อบจ.แพร่ อนุวัธ-ดอนเมืองแพร่ อดีต ส.ส.แพร่-นักจัดรายการชื่อดังใครจะได้นั่งเก้าอี้, 2550)

ข้อสังเกตสำคัญคือ นายอนุวัธ ได้ใช้ชื่อ “กลุ่มฮักเมืองแป้” ที่เคยมีนายแพทย์ชาญชัยเป็นหัวหน้ากลุ่มในการรณรงค์หาเสียง เท่ากับว่าสมาชิกสภา อบจ.กลุ่มนี้ประมาณ 20 กว่าคนให้

¹⁸⁶ บางสื่อถึงกับคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าดังนี้ “...และแน่นอนว่า จากกระแสความขัดแย้งระหว่างแม่เลี้ยงเดี่ยวหมอลาญชัยที่แม้ยังไม่ชัดเจนว่าเกี่ยวพันกับการสังหารโหดนายก อบจ.แพร่ด้วยหรือไม่นั้น ย่อมพุ่งเป้าไปสู่ ปชป. เมืองแพร่อย่างเลี่ยงไม่พ้นนั้น กำลังขยายเป็นเชื้อไฟที่จะถูกนำมาใช้ปิดตำนานพ่อเลี้ยงสาณิต สุทธิศรีแห่งเมืองแพร่ได้ทุกเมื่อ...”, เกาะติดสนามเลือกตั้งเมืองแพร่50/หลังมือปืนสังหารโหด “นายก อบจ.” คนดังดับคาที่, ผู้จัดการออนไลน์ (23 ตุลาคม 2550), สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2552, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000125661>

การสนับสนุนนายอนุวัธลงเลือกตั้ง เพื่อมาแทนที่นายแพทย์ชาญชัย¹⁸⁷ ขณะที่ทีมงานข้างฝ่ายบริหารสมัยนายแพทย์ชาญชัยหลายคน เช่น นายสมชัย จำปี นายประสงค์ ชุ่มเชย และนางแสงพลอย มั่งทอง จะมาช่วยทางนายคอนเมืองแพร่ (คอนผวา! กลัวใช้ไปขอตี๋จกั๋มกัน, 2550, หน้า 11)

การเลือกตั้งมีขึ้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ผลการนับคะแนนออกมาปรากฏว่านายอนุวัธชนะเลือกตั้งโดยได้ 137,370 คะแนน ส่วนนายคอนเมืองแพร่ได้ 82,929 คะแนน ประชาชนออกมาใช้สิทธิน้อยกว่าการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามากน้อยคือ มีประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง 353,212 คน แต่มาใช้สิทธิ 233,617 คน หรือร้อยละ 66.14 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553, หน้า 23) โดยคะแนนนายอนุวัธชนะทุกอำเภอ ยกเว้นเพียงอำเภอเดียวคืออำเภอวังชิ้นเท่านั้นที่นายอนุวัธได้คะแนนน้อยกว่านายคอนเมืองแพร่

ตารางที่ 7.7 ผลคะแนนการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2550¹⁸⁸

คะแนนของผู้สมัครฯ รายอำเภอ	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ	นายคอนเมืองแพร่ หิรัญรักษาทรัพย์
เมืองแพร่	38,474	21,592
สูงเม่น	24,674	14,950
ร้องกวาง	13,644	10,072
ลอง	19,238	6,221
สอง	16,264	8,726
เด่นชัย	10,386	5,510
วังชิ้น	8,705	12,147
หนองม่วงไข่	5,985	3,711
รวม	137,370	82,929

¹⁸⁷ นายอนุวัธ วงศ์วรรณ เล่าถึงเหตุผลที่ทำให้ต้องตัดสินใจมาลงสมัครรับเลือกตั้งนายก อบจ.ว่า “...ช่วงที่คุณหมอชาญชัยเสียชีวิตใหม่ ๆ หมู่ ศ.จ.ค่อนข้างที่จะมีความวิตกกังวลว่าใครสมควรจะมาเป็นผู้นำเขา กลุ่ม ศ.จ.ส่วนใหญ่ก็มาพูดว่าอยากให้ผมมาอยู่ที่ อบจ. ผมคิดว่าผมไม่นิยมความขัดแย้ง เมื่อการเมืองยังไม่นิ่ง ก็ควรจะมาที่นี้ก่อน อีกทั้งช่วงนั้นคุณหมอก็ช่วยผมอยู่แล้วด้วย...”, อนุวัธ วงศ์วรรณ, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹⁸⁸ ปรับปรุงจาก ผลคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 9 ธันวาคม 2550 โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่.

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ปี พ.ศ. 2551

ต่อมาในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2551 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.แพร่ สมาชิกกลุ่มฮักเมืองแป้ภายใต้การนำของนายอนุวัธ วงศ์วรรณ นายก อบจ.แพร่คนใหม่ ก็สามารถเข้ามาได้มากถึงเกือบ 20 คนจาก 24 ที่นั่ง มีเพียงสี่ห้าคนเท่านั้นที่ไม่ใช่¹⁸⁹

ประเด็นที่น่าสนใจคือ นายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ อดีตประธานสภาลงสมัครในเขตเลือกตั้งที่ 6 อำเภอเมืองแพร่ ได้พ่ายแพ้ให้กับนายสุนทร หอมขจร จำนวน 6,497 คะแนนต่อ 4,629 คะแนน ครั้งนี้คะแนนของนายพงศ์สวัสดิ์ลดลงกว่าครึ่ง เทียบกับปี พ.ศ. 2547 ที่เขาเคยได้ถึง 7,974 คะแนน หนึ่งเดียวจากตระกูลศุภศิริที่ยังเหนียวแน่นอยู่ก็คือ นางพรพิไล (ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนินจิตรา) ศุภศิริ สมาชิกสภา อบจ.เขตอำเภอหนองม่วงไข่ ฐานเสียงสำคัญที่สุดของตระกูลศุภศิริ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้แต่คะแนนของนางพรพิไลเองก็ลดลงเช่นกัน ลดลงจากเดิม 5,301 คะแนนมาเหลือ 4,150 คะแนนในคราวนี้¹⁹⁰

ตารางที่ 7.8 รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เมื่อปี พ.ศ. 2547 กับปี พ.ศ. 2551¹⁹¹

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	สมาชิกสภา อบจ. ปี 2547	สมาชิกสภา อบจ. ปี 2551
เมืองแพร่	เขต 1	นายการุณย์ ชัยวัฒนคุปต์	นายสุริยา อินตะนอน
	เขต 2	จ.ส.อ.ทองศักดิ์ สุคันธมาลา	นายพิภพ ถานะวุฒิพงษ์
	เขต 3	นางมยุรี แก้วโมรา	นางมยุรี แก้วโมรา
	เขต 4	นายอุเทน สุขท้าวญาติ	นายอุเทน สุขท้าวญาติ
	เขต 5	นายเจนวิทย์ วิทยาภรณ์พงศ์	นายศิริมงคล ทนันทชัย
	เขต 6	นายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ	นายสุนทร หอมขจร
สูงเม่น	เขต 1	นายวิวัติ แสงสุพรรณ	นายวิวัติ แสงสุพรรณ
	เขต 2	นายเสวียง วังคำ	นายเสวียง วังคำ
	เขต 3	นายวิเชียร สุวรรณกาศ	นายสมัย เนื่ออ่อน
	เขต 4	จ.ส.ต.ประยุทธ์ ดวงจันทร์	นางกมลพรรณ เวสกุล

¹⁸⁹ ทรัดน์พร จันทู, เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

¹⁹⁰ ตารางรายงานการประกาศผลรับสมัครเลือกตั้ง/ผลคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.อบจ.แพร่ วันอาทิตย์ที่ 20 เมษายน 2551 (แบบ 2-2/แบบ 2-4) โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่.

¹⁹¹ อโณทัย วัฒนาพร, การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือ ตอนบน, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8, 3(กันยายน-ธันวาคม 2553), 27.

ตารางที่ 7.8 (ต่อ)

อำเภอ	เขตเลือกตั้ง	สมาชิกสภา อบจ. ปี 2547	สมาชิกสภา อบจ. ปี 2551
ร้องกวาง	เขต 1	นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม	นายพิพัฒน์ ชื้อทรงธรรม
	เขต 2	นายประยุทธ์ ใจสุดา	ค.ต.บุหลัน ราษฎร์คำพรรณ
	เขต 3	นายโชคชัย พันศิริวรรณ	นายโชคชัย พันศิริวรรณ
สอง	เขต 1	นายบุญนอง สารพิพัฒน์	นายณฤทธิ์ ศรีใจลม
	เขต 2	นายณัฐพล ทองไหล	นายขจร อินตะปัญญา
	เขต 3	นายศฤงคาร นันดา	นายศฤงคาร นันดา
ลอง	เขต 1	นายเชาว์รักษ์ อนุศาสนกุล	นายศุภณัฐ เจริญหลาย
	เขต 2	นายนิคม อินทรโกศล	นายบุญโชติ ยานสกุล
	เขต 3	นายบุญธรรม เกียรติเจริญ	นายบุญธรรม เกียรติเจริญ
เด่นชัย	เขต 1	นายทองอิน สุธาสาย	นายวังสาคร ห่มนิจ
	เขต 2	นางสุภารัตน์ การะเกตุ	นางสุภารัตน์ การะเกตุ
วังชิ้น	เขต 1	นายเรียน วงศ์ทา	นายทวี มัดจิต
	เขต 2	นายวัฒนา ผาทอง	นายเสริม แก้วด้อย
หนองม่วงไข่	เขต 1	นางพรพิไล ศุภศิริ	นางธนจิตร (พรพิไล) ศุภศิริ

จากตารางข้างต้น สะท้อนว่าการผูกขาดอำนาจในตำแหน่งสมาชิกสภา อบจ. มีค่อนข้างน้อย โดยเป็น ส.อบจ.เดิมได้รับเลือกตั้งกลับมา 10 คนจากจำนวน 24 คน หนึ่ง ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา อบจ.แพร่ในปี พ.ศ. 2551 บางเขตได้รับการวางตัวให้ลงเลือกตั้งแทนสมาชิกสภา อบจ.คนเดิมซึ่งเข้าไปมีตำแหน่งในทีมผู้บริหารชุดใหม่ เช่น นายเจนวิทย์ วิทยาภรณ์พงศ์ ในตำแหน่งที่ปรึกษานายก นายณัฐพล ทองไหล ในตำแหน่งเลขานุการนายก นายวัฒนา ผาทอง ในตำแหน่งรองนายก เป็นต้น¹⁹²

¹⁹² อโณทัย วัฒนาพร, การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 28.

7.7.2.2 การเมืองระดับชาติ

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2551

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่มีรัฐประหาร การเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตกำหนดให้ใช้แบบเขตใหญ่เรียงเบอร์ (กรณีจังหวัดแพร่ก็ถือเป็นเขตเลือกตั้งที่มี ส.ส.ได้ 3 คน) บรรยากาศเป็นไปด้วยความคึกคัก มีผู้ลงสมัครรวมทั้งสิ้น 24 คนจาก 8 พรรคการเมือง จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 356,013 คน มีผู้มีสิทธิลงสมัครรวมทั้งสิ้น 284,608 คนหรือร้อยละ 79.94 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553, หน้า 21) ผลการเลือกตั้งพรรคพลังประชาชนชนะถล่มทลายได้ ส.ส.ไปครบทั้งสามที่นั่ง ได้แก่ นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล นางปานหทัย เสรีรักษ์ และนายแพทย์นิคม วิจารณ์ดิฐกุล

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีคำวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2551 การเลือกตั้งครั้งนี้จำนวนผู้ไปลงใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงเป็นอย่างมาก จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 356,039 คน มีผู้มีสิทธิ 224,233 คน หรือร้อยละ 62.98 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553, หน้า 22) ผู้ชนะยังคงเป็นทีมผู้สมัครชุดเดิมของพรรคพลังประชาชน โดยทุกคนได้คะแนนน้อยกว่าครั้งแรกคราวที่หนึ่งคะแนน

ตารางที่ 7.9 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 และวันที่ 20 มกราคม 2551¹⁹³

ลำดับที่	ผู้สมัคร	สังกัดพรรค	ผลคะแนน	ผลคะแนน	ผลการเลือกตั้ง
			23 ธ.ค. 50	20 ม.ค. 51	
1	นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล	พลังประชาชน	174,306	135,316	ได้รับเลือกตั้ง
2	นพ.นิคม วิจารณ์ดิฐกุล	พลังประชาชน	168,372	134,169	ได้รับเลือกตั้ง
3	นางปานหทัย เสรีรักษ์	พลังประชาชน	164,795	135,239	ได้รับเลือกตั้ง
4	นายสมชัย จำปี	ประชาธิปัตย์	60,858	25,694	ไม่ได้
5	นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู	ประชาธิปัตย์	59,548	27,855	ไม่ได้
6	นายสุชุม กันกา	ประชาธิปัตย์	53,494	24,694	ไม่ได้

¹⁹³ ธนสวรรค์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก),

ผลการเลือกตั้งทั้งสองครั้งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สมัครของพรรคพลังประชาชน และพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนแตกต่างกันมาก ส่วนสำคัญเชื่อว่าประชาชนชาวแพร่จำนวนมากที่เสียใจกับการจากไปของนายแพทย์ชาญชัย และตระหนักถึงปัญหาความรุนแรงทางการเมืองในจังหวัดของตน ได้ลงโทษนักการเมืองที่พวกเขาเชื่อว่าเป็นผู้กระทำผิด แต่หลายครั้งกฎหมายไม่อาจเอาผิดพวกเขาได้ โดยการใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาล้วนแล้ว (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, หน้า 154) ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระแสความนิยมของคนในพื้นที่ที่มีต่อพรรคพลังประชาชนสูง¹⁹⁴ ส่วนสื่อมวลชนท้องถิ่นบางสำนักมองว่า ผลการเลือกตั้งครั้งนี้หมายถึงการสนองตอบเจตนาของนายแพทย์ชาญชัยท่วมล้น (แพร่ข่าว, 2553, 20 ตุลาคม)

2. แนวโน้มคะแนนเลือกตั้งของนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรู ปี พ.ศ. 2538-2551

ถ้านำคะแนนของสิริวรรณที่ได้จากการเลือกตั้งแต่ละครั้ง รวมทั้งหกครั้ง มาพิจารณาเชิงเปรียบเทียบก็ยิ่งพบข้อมูลที่น่าสนใจ สรุปแบบรวบรัดที่สุดก็คือ การเสียชีวิตนายแพทย์ชาญชัย สัมพันธ์กับความนิยมของนางสิริวรรณ (รวมถึงพรรคประชาธิปัตย์ด้วย) อย่างมีนัยสำคัญ หลังจากถูกตั้งข้อสงสัยหนักหน่วงจากสังคมว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัย คะแนนเสียงในการเลือกตั้งของเธอลดลงเป็นอย่างมาก เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เหลือเพียงร้อยละ 8.31 เท่านั้น และเขยิบขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 12.42 ในการเลือกตั้งวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2551 คำนวณจากฐานจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

¹⁹⁴ ดูประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจาก ฌูกร วิทิตานนท์, พัฒนาการพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของ“คนเมือง, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9 (พ.ศ.2551) ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 2-3 ธันวาคม 2551.

ตารางที่ 7.10 เปรียบเทียบคะแนนเลือกตั้งของนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรู ระหว่างปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2551¹⁹⁵

การเลือกตั้งเมื่อ	ระบบเลือกตั้ง	จำนวนคะแนน	คิดเป็นร้อยละ (จากจำนวนผู้มีสิทธิ)	ผลการเลือกตั้ง
2 กรกฎาคม 2538	เขตละสามคน	139,075	21.11	ได้รับเลือกตั้ง
17 พฤศจิกายน 2539	เขตละสามคน	130,322	19.55	ได้รับเลือกตั้ง
6 มกราคม 2544	เขตเดียวคนเดียว	50,010	33.07	ได้รับเลือกตั้ง
6 กุมภาพันธ์ 2548	เขตเดียวคนเดียว	30,397	35.06	ไม่ได้
22 ตุลาคม 2550 นายแพทย์ชาญชัยอุบลอสังหาร				
23 ธันวาคม 2550	เขตละสามคน	59,548	8.31	ไม่ได้
20 มกราคม 2551	เขตละสามคน	27,855	12.42	ไม่ได้

3. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2554

หลังเหตุการณ์ผ่านไปเกือบสี่ปีเต็ม การเลือกตั้ง ส.ส.ก็มีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ครั้งนี้ได้เปลี่ยนกลับมาใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และเป็นครั้งแรกที่นายพงศ์สวัสดิ์หันมาลงสมัคร ส.ส.ในนามพรรคประชาธิปัตย์ เขตเลือกตั้งที่ 1¹⁹⁶ ทว่าผลลัพธ์ออกมายังคงเป็นเช่นเดิม คือนายพงศ์สวัสดิ์แพ้ราบคาบ ช่องว่างคะแนนถูกผู้ชนะทิ้งห่างถึง

¹⁹⁵ ข้อมูลซึ่งปรากฏอยู่ในตารางข้างต้นประมวลจาก, กรมการปกครอง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กรกฎาคม 2538, (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2538), 95; กรมการปกครอง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539, 202; ชเนศวร์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก), 154; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544), 13; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548), 421-422.

¹⁹⁶ เขตเลือกตั้งที่ 1 ประกอบด้วย อำเภอเมืองแพร่ ขกเว้นตำบลห้วยม้า ตำบลแม่หล่าย ตำบลแม่คำมี ตำบลแม่ยม ตำบลวังหงส์ ตำบลท่าข้าม และตำบลวังธง และอำเภอสูงเม่น ขกเว้นตำบลบ้านปง และตำบลหัวฝาย

กว่าเท่าตัว ขณะที่คนในตระกูลสุกศิริอีกคนที่ลงเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งที่ 2¹⁹⁷ คือนางสุกวัลย์ ฟีสาวคนโตของนายพงศ์สวัสดิ์ ซึ่งนางสุกวัลย์ก็ประสบชะตากรรมไม่ต่างกันเท่าใด

ตารางที่ 7.11 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550¹⁹⁸

ลำดับที่	ผู้สมัคร	สังกัดพรรค	ผลคะแนน	ผลการเลือกตั้ง
เขตเลือกตั้งที่ 1				
1	นางปานหทัย เสรีรักษ์	เพื่อไทย	61,871	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริ	ประชาธิปัตย์	30,645	ไม่ได้
เขตเลือกตั้งที่ 2				
1	นายนิคม วิวรรณดิษฐกุล	เพื่อไทย	54,116	ได้รับเลือกตั้ง
2	นางสุกวัลย์ สุกศิริ	ประชาธิปัตย์	34,786	ไม่ได้
เขตเลือกตั้งที่ 3				
1	นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล	เพื่อไทย	61,239	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายประสงค์ ชุ่มเขย	ประชาธิปัตย์	23,742	ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม นางศิริวรรณสามารถกลับมามีตำแหน่ง ส.ส.ได้อีกครั้งจากการเลือกตั้งครั้งนี้ ผ่านระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ อยู่ลำดับที่ 22 ในบัญชีรายชื่อของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ถ้านางศิริวรรณตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต นางศิริวรรณอาจพ่ายแพ้อีกครั้ง

7.7.3 การบริหารจัดการในองค์กร

7.7.3.1 โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

โครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทที่คาราคาซังมากกว่าหนึ่งปีเต็มเป็นอันสิ้นสุดลงไปด้วยภายหลังการตายของนายแพทย์ชาญชัย ทาง อบจ.แพร่ได้ “ยกเลิก” โครงการขอกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย

¹⁹⁷ เขตเลือกตั้งที่ 2 ประกอบด้วย อำเภอเมืองแพร่ เฉพาะตำบลห้วยม้า ตำบลแม่หล้า ตำบลแม่คำมี ตำบลแม่ยม ตำบลวังหงส์ ตำบลท่าข้าม และตำบลวังธง อำเภอสอง อำเภอร้องกวาง และอำเภอหนองม่วงไข่

¹⁹⁸ ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ส.ส.จังหวัดแพร่, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่, สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2550, จาก http://www2.ect.go.th/content.php?Province=phrae&SiteMenuID=2367&Action=view&Sys_Page=&Sys_PageSize=&DataID=5380

จำกัด (มหาชน) พร้อมทั้งได้แจ้งยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง เป็นการตัดสินใจของปลัดระหว่าง ปลัดทำหน้าที่รักษาการนายก¹⁹⁹

7.7.3.2 การบริหารงานภายใต้การนำของนายอนุวัธ วงศ์วรรณ

สำหรับ อบจ.แพร่แล้ว การสูญเสียนายแพทย์ชาญชัยหมายถึงการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารสูงสุดเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี แน่่อนว่าย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรเป็นอย่างมาก ทว่าด้วยความที่นายแพทย์ชาญชัยบริหาร อบจ.แพร่มายาวนาน ทำให้เขาได้มีโอกาสดำรงระบบโครงสร้างการทำงานต่าง ๆ เอาไว้ได้ดี อีกทั้งนายอนุวัธมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับนายแพทย์ชาญชัย และมีประสบการณ์ทำงานการเมืองระดับชาติมาก่อน ผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารครั้งนี้จึงมีไม่มากนัก

สำหรับนโยบายเดิม ตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่นายแพทย์ชาญชัยได้ทำมา เช่น สถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่น ห้องสมุดของเด็กเล่น เป็นต้น ทุกโครงการ รวมถึงนโยบายหลัก ๆ ได้รับการสานต่อ แต่โครงการริเริ่มใหม่ ๆ ที่นายแพทย์ชาญชัยอยากจะทำ แต่ยังไม้ทันได้ทำก็มีอันต้องล้มเลิกไป บางโครงการที่เคยทำได้ แต่ในภายหลังส่วนกลางออกนโยบายใหม่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อีก เช่น การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุ ฯลฯ ก็ให้เป็นงานของ อบต. หรือเทศบาลไป กรณีเงินอุดหนุนต่าง ๆ ที่เคยออกระเบียบรองรับก็ไม่อาจอนุมัติให้ได้เท่าเดิม โดยจะมีเพดานจำกัดเอาไว้²⁰⁰

นอกจากนั้นในด้านความสัมพันธ์ทางการเมือง ผู้บริหารกับสภาสามารถทำงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี ไม่พบปัญหาความขัดแย้งตลอดหลายปีมานี้ เกมการเมืองในสภาที่รุนแรงเช่นที่เคยมีในสมัยนายแพทย์ชาญชัยก็ไม่มีอีก²⁰¹ ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับรูปแบบวิธีการทำงานซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล อย่างนายอนุวัธค่อนข้างจะเป็นคนนิ่งมวลง เปิดกว้าง วิถีคิดในการบริหารงานเป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย ให้ความสำคัญต่อสมาชิกสภาทุกคน แม้แต่สมาชิกสภาที่มาจากคนละกลุ่มก็พยายามหาทางดึงเข้ามาเป็นพวก พยายามจะจัดสรรงบประมาณทุกฝ่ายให้อย่างเท่า

¹⁹⁹ ประยุทธ์ ควงจันทร์, อดีตรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (31 ตุลาคม 2554), สัมภาษณ์; ปรีชา สุขรอด, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์, ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์สองท่านนี้ไม่ตรงกับข้อมูลที่นายพงศ์สวัสดิ์ สุทธิศิริได้แถลงต่อผู้สื่อข่าวเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ระบุว่านายแพทย์ชาญชัยเองในฐานะนายกได้ทำหนังสือยกเลิกโครงการขอกู้เงินของ อบจ.แพร่ไปแล้ว อ้างจากคลิปวิดีโอที่ได้รับความนิยมแพร่จากสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่

²⁰⁰ อนุวัธ วงศ์วรรณ, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²⁰¹ ปรีชา สุขรอด, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

เทียมกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ทำให้สภานี้ไม่มีฝ่ายค้าน แตกต่างจากนายแพทย์ชาญชัยซึ่งค่อนข้างจะมีบุคลิก และท่าทีที่แข็งแกร่งกว่า²⁰²



²⁰² นอกจากรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ที่ปรากฏอยู่ในเชิงอรรถก่อนหน้านี้ในบทนี้ทั้งหมด ยังมีผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อีกหลายท่าน ได้แก่ ประทานพร เสนาสุทธิพร, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; สัญญา กันธมาพันธ์, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; อภิญา สุขแสงศรี, ผู้สื่อข่าวประชาชาติธุรกิจ มติชน INN หนังสือพิมพ์แพร่, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ณาณณริฐน์ พรหมวัง, อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ทวีศักดิ์ สุขเกษม, บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เสียงแพร่, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; สุเจตน์ ลายดี, บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ข่าวแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ณัฐนันท์ เรืองไพศาล, ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ภาณุชนาด จานงเพียร, เจ้าหน้าที่พิสูจน์หลักฐานจังหวัดแพร่, (30 สิงหาคม 2553), สัมภาษณ์; สุพัตร ชมเชอ, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์, รวมถึงอีกหลาย ๆ ท่านที่ผู้วิจัยไม่สามารถเอ่ยนามได้

บทที่ 8

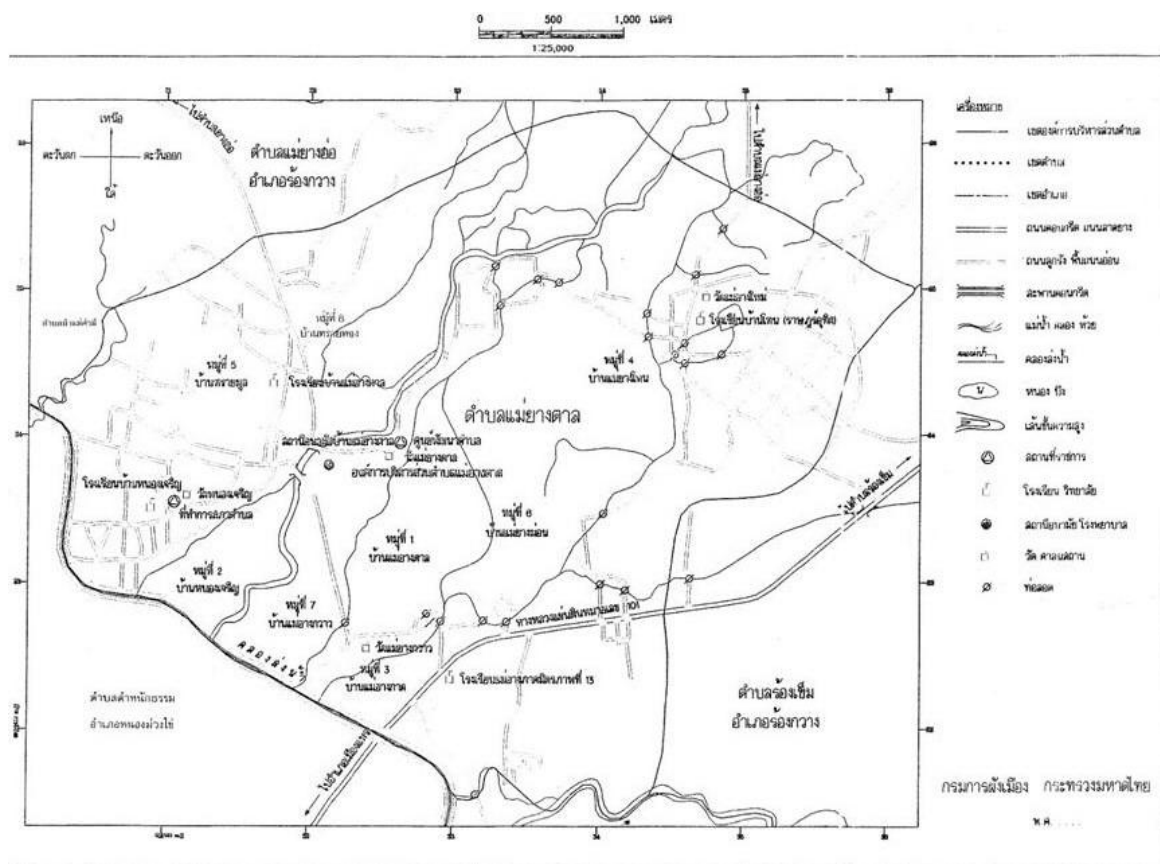
กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

8.1 ความเป็นมา และข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

ตำนานของผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านแม่ยางตาลเล่าว่าสมัยก่อนมีกลุ่มคนไทใหญ่ (หรือพวกเงี้ยว) นำโดยพะกำหม่องได้ยกทัพมาจากทางเหนือจะมาตีเมืองแพร่ เมื่อเดินทางมาถึงบริเวณที่จุดนี้ได้หยุดพักทัพ ชาวบ้านจึงเรียกบริเวณนี้ว่าแม่ยังฮ่อ (เป็นคำเมืองแปลว่าที่ที่ฮ่อหยุดพัก) ต่อมาเรียกเพี้ยนไปกลายเป็นแม่ยางฮ่อ ที่ตั้งของตำบลแม่ยางตาลในปัจจุบัน จนมาถึงสมัยนายปลั่ง วิชัยยะ เป็นกำนันได้มีการแยกตำบลออกจากแม่ยางฮ่อมาตั้งเป็นตำบลใหม่ แรกเริ่มใช้ชื่อตำบลแม่ยางต้นตาล ด้วยมีต้นตาลสูงใหญ่ขึ้นภายในวัดประจำหมู่บ้าน แต่ต่อมาก็เหลือเรียกเพียงตำบล “แม่ยางตาล” (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, 2553, หน้า 9)

ตำบลแม่ยางตาลเป็นหนึ่งใน 11 ตำบลของอำเภอร่องขวาง²⁰³ ซึ่งค่อนข้างมีความเป็นสังคมชนบท ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดแพร่ ห่างจากตัวเมืองประมาณ 20 กิโลเมตร บนถนนสายแพร่-น่าน เนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 16.34 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลแม่ยางฮ่อ ตำบลร้องเข็ม ตำบลแม่ยางร้อง อำเภอร่องขวาง ตำบลคำหนักธรรม และตำบลแม่คำมี อำเภอหนองม่วงไข่ แบ่งการปกครองออกเป็น 9 หมู่บ้าน ประชากรรวม 5,082 คน แยกเป็นชาย 2,375 คน เป็นหญิง 2,707 คน มีจำนวนครัวเรือน 1,617 หลังคาเรือน หมู่บ้านที่มีประชากรมากที่สุดคือ บ้านแม่ยางโทน ส่วนหมู่บ้านที่มีประชากรน้อยสุดมีใกล้เคียงกัน ได้แก่ บ้านแม่ยางกวาว และบ้านแม่ยางตาล สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสำหรับการเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าว ข้าวโพด ยาสูบ แต่ในพื้นที่ก็มีโรงบ่มใบยาสูบกระจายอยู่ทั่วไปมากถึง 40 กว่าแห่ง

²⁰³ อำเภอร่องขวางเดิมเป็นกิ่งอำเภอขึ้นกับอำเภอสอง แต่เมื่อ พ.ศ. 2455 ทางราชการได้ยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอ ต่อมามีการแยกหลายตำบลออกไปตั้งเป็นกิ่งอำเภอใหม่ และกลายเป็นอีกอำเภอใหม่ในปี พ.ศ. 2538 คือ อำเภอหนองม่วงไข่



จาก องค์การบริหารส่วนตำบลแม้อย่างตาล. (ม.ป.ป.). แผนที่ตำบลแม้อย่างตาล. แพร่: องค์การบริหารส่วนตำบลแม้อย่างตาล

ภาพที่ 8.1 แผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม้อย่างตาล

ตารางที่ 8.1 รายชื่อหมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน และจำนวนประชากรของแต่ละหมู่บ้าน²⁰⁴

ชื่อหมู่บ้าน	หมู่ที่	จำนวน ครัวเรือน	จำนวน ประชากร
บ้านแม่ขางตาล	1	119	363
บ้านหนองเจริญ	2	212	627
บ้านแม่ขางกาด	3	218	623
บ้านแม่ขางโตน	4	222	812
บ้านทรายมูล	5	229	730
บ้านแม่ขางม่อน	6	212	633
บ้านแม่ขางกวาว	7	102	356
บ้านทรายทอง	8	175	535
บ้านหนองอ้วน	9	128	403
รวม	9	1,617	5,082

โรงเรียนที่อยู่ในเขตตำบลแม่ขางตาลมีหลายระดับ ทั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (4 แห่ง) โรงเรียนประถมศึกษา (4 แห่ง) รวมถึงโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ที่ 25 ซึ่งเป็นโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษา ส่วนสถานีนอนมัยมี 1 แห่ง ได้แก่ สถานีอนามัยตำบลแม่ขางตาล

ในด้านความเป็นมา นั้น “องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขางตาล” หรือ อบต.แม่ขางตาล ได้รับการยกฐานะจาก “สภาตำบลแม่ขางตาล” (นิติบุคคล) มาเป็น อบต.ในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2539 นับเป็น อบต.แห่งแรก ๆ ของอำเภอร้องกวาง (และอำเภอหนองม่วงไข่) ผลจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจากรูปแบบคณะกรรมการ

²⁰⁴ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขางตาล, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2554-2556) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขางตาล อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่, (แพร่: งานนโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขางตาล, 2553), 10.

มาใช้โครงสร้างแบบสภา-ผู้บริหาร แบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร มีสมาชิกสภาและกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่ง²⁰⁵

โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเริ่มต้นกำนันจะได้เป็นผู้บริหารสูงสุดของ อบต. โดยตำแหน่ง ขณะนั้น เรียกประธานกรรมการบริหาร คือนางสุตใจ สุโขชัยยะกิจ กระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2543 ฝ่ายท้องถิ่นทั้งหมด บทบาท ให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา เป็นผลของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ส่งผลให้นายพิชัย วิชัยปะ กลายเป็นผู้บริหารสูงสุดของ อบต. แม่ยางตาลคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง ยกเลิกชื่อเรียกประธานกรรมการบริหารมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเวลาต่อมา ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เริ่มต้นตั้งแต่นายภิญโญ เสือเพชร ตามด้วยนายชนพล ถู่งเงิน จนมาถึงดาบตำรวจวิชาญ บุญเสาร์

ตารางที่ 8.2 รายชื่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจนถึงปัจจุบัน

ลำดับ	รายนาม	วาระการดำรงตำแหน่ง
1.	นางสุตใจ สุโขชัยยะกิจ	พ.ศ. 2539-พ.ศ. 2543
2.	นายพิชัย วิชัยปะ	พ.ศ. 2543-พ.ศ. 2547
3.	นายภิญโญ เสือเพชร	พ.ศ. 2547 (เดือนสิงหาคม-ธันวาคม)
4.	นายชนพล ถู่งเงิน	พ.ศ. 2548-พ.ศ. 2552
5.	ดาบตำรวจวิชาญ บุญเสาร์	พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน

²⁰⁵ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 7 คน, โกวิท พวงงาม, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 6.

ขณะที่ฝ่ายสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละหมู่บ้าน จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ปัจจุบันมี 18 คน ที่ผ่านมามีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภามาแล้วสี่คน ได้แก่ นายแน่น สนั่น นายภิญโญ เสือเพชร นายสมบูรณ์ เมืองรัก และนายจงจิต วุฒิชิตตามลำดับ

ตารางที่ 8.3 รายชื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจนถึงปัจจุบัน

ลำดับ	รายนาม	วาระการดำรงตำแหน่ง
1.	นายแน่น สนั่น	พ.ศ.2539-พ.ศ.2541
2.	นายภิญโญ เสือเพชร	สองสมัย พ.ศ.2541-พ.ศ.2543, พ.ศ.2543-พ.ศ.2547
3.	นายสมบูรณ์ เมืองรัก	พ.ศ.2547-พ.ศ.2551
4.	นายจงจิต วุฒิชิต	พ.ศ.2551-ปัจจุบัน

การบริหารงานภายใน อบต.แม่ยางตาลจัดแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ 4 ส่วนงาน ได้แก่

1. สำนักปลัด
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนโยธา
4. ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

สำหรับข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ นั้น ปรากฏอยู่ในตารางที่ 8.4

ตารางที่ 8.4 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

ข้อมูล	รายละเอียด
ยกฐานะเมื่อ	1 เมษายน พ.ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเพิกจะได้รับการกำหนดขนาดเป็น อบต.ขนาดกลางเมื่อ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2553
ตราสัญลักษณ์	ต้นตาล
ที่ตั้งสำนักงาน	บ้านแม่ยางตาล ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

ตารางที่ 8.4 (ต่อ)

ข้อมูล	รายละเอียด
พื้นที่รับผิดชอบ	ครอบคลุมทั้งตำบล
ขนาดพื้นที่	16.34 ตารางกิโลเมตร
จำนวนประชากร	5,082 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2553)
ความหนาแน่น	72.11 คนต่อตารางกิโลเมตร
จำนวนครัวเรือน	1,617 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2553)
อาชีพส่วนใหญ่	เกษตรกรรม
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	3,904 คน (ข้อมูลจากการเลือกตั้งนายก อบต.แม่ยางตาล เดือน มีนาคม ปี พ.ศ. 2552)
จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	2,510 คน (คิดเป็นร้อยละ 64.29) (ข้อมูลจากการเลือกตั้งนายก อบต.แม่ยางตาล เดือน มีนาคม ปี พ.ศ. 2552)
รูปแบบโครงสร้าง	รูปแบบสภา-นายก แบบผู้บริหารเข้มแข็ง
ผู้บริหารคนปัจจุบัน	ดาบตำรวจวิชาญ บุญเสาร์ (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552)
จำนวนฝ่ายบริหาร	ไม่เกิน 3 คน แบ่งเป็นรองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต. 1 คน
ประธานสภาคนปัจจุบัน	นายจงจิต วุฒิชยา (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551)
จำนวนฝ่ายสภา	18 คน (9 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน) เป็นประธานสภา อบต. 1 คน รองประธานสภา อบต. 1 คน และเลขานุการสภา อบต. 1 คน
ปลัดคนปัจจุบัน	นางพัลลภา ปรีชา (ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548)
จำนวนบุคลากร	22 คน ฝ่ายประจำ 13 คน และพนักงานจ้าง 9 คน (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2554)
งบประมาณรายรับเฉลี่ยต่อปี	ประมาณ 13,586,917.78 บาท (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)

ตารางที่ 8.4 (ต่อ)

ข้อมูล	รายละเอียด
การจัดเก็บรายได้เฉลี่ยต่อปี (รวมภาษีจัดสรร) ²⁰⁶	ประมาณ 8,039,848.03 บาท (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)
งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยต่อปี	ประมาณ 9,388,400.32 บาท (ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2552)
ปัญหาหลักของพื้นที่	ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ อบต.ขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่

อบต.แม่ยางตาลจัดว่าเป็น อบต.ขนาดเล็ก รายได้อยู่ที่ราว 11-16 ล้านบาทต่อปี โดยรวมเกินกว่าร้อยละ 60 ได้แก่เงินอุดหนุนจากรัฐบาล น้อยมาก ๆ ที่เป็นรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ดูภาคผนวก จ) เช่นเดียวกับในแง่อื่น ๆ ทั้งจำนวนสมาชิกสภา (18 คน) หรือจำนวนบุคลากร (20 กว่าคน)²⁰⁷ อย่างไรก็ดีตาม อบต.แม่ยางตาลก็ได้ปรากฏชื่อในสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนกลางหลายครั้ง อันเนื่องมาจากข่าวคราวความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า

8.2 ปรากฏการณ์ความรุนแรง

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจัดเป็นพื้นที่ที่มีการลอบยิงนักการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้นสูงมาก รวมแล้วถึง 3 ครั้ง ทว่าที่น่าสนใจยิ่งกว่าคือ 2 ใน 3 ครั้งเกิดขึ้นกับคนเดียวกัน คือนายบุญโณ เสือเพชร ส่วนอีกครั้งเกิดขึ้นกับนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษร นอกจากนี้ยังคงมีรายอื่น ๆ อีกหลายกรณี ที่มีได้มีตำแหน่งทางการเมือง เช่น หัวหน้าแผนหรือญาติของนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

²⁰⁶ ถ้าไม่นับรวมภาษีจัดสรร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลมีรายได้ที่จัดเก็บเองรวม 213,334.67 บาท แบ่งเป็นภาษีอากร 95,675.66 บาท ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต 10,085.70 บาท รายได้จากทรัพย์สิน 93,873.31 บาท และรายได้เบ็ดเตล็ด 13,700.00 บาท ซึ่งถือว่าน้อยมาก เพราะคิดแล้วคือเพียงร้อยละ 1.28 จากรายรับทั้งหมดจำนวน 16,585,183.77 บาทเท่านั้น, รายรับ-รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2553, องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2554, จาก <http://www.maeyangtal.org/money.htm>

²⁰⁷ ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2553 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลจึงได้รับการกำหนดขนาดเป็น อบต.ขนาดกลาง

8.2.1 การลอบสังหารประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ียงตาล พ.ศ. 2543

ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ก่อนจะถึงวันเลือกตั้งไม่นาน นายภิญโญ เสือเพชรที่มีตำแหน่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ียงตาล (หลังจากหมดวาระก็ลงสมัครอีก) ถูกดักยิงได้รับบาดเจ็บ มีบาดแผลจากกระสุนปืนลูกซอง ขนาด 12 เข้าที่แก้มซ้ายหนึ่งนัด และฟันหักหลายซี่ เหตุเกิดเวลา 23 นาฬิกาเศษ บริเวณหน้าบ้านของนายภิญโญในตัวเมืองแพร่ที่ตำบลเหมืองหม้อ หลังกลับมาจากการออกตระเวนหาเสียงตามปกติที่บ้านแม่ียงตาล (อบต.ระอุ, 2543)

ขณะเข้ารับการรักษายู่ที่โรงพยาบาล นายภิญโญให้การต่อตำรวจโดยเขียนชื่อคนร้ายลงบนแผ่นกระดาษแทนการบอกด้วยวาจาเนื่องจากบาดเจ็บจนพูดไม่ได้ว่า เมื่อตนลงจากรถยนต์กำลังจะมาเปิดประตูบ้าน มีชายสองคนขับรถกระบะมาจอด และลงจากรถ ตนจำได้เพราะรู้จักดี คือ นายณรงค์ มินาดี และนายสมเพชร ภูมิการส จึงถามไปว่ามาทำไมและมีธุระอะไร แต่นายณรงค์กลับชักปืนลูกซองออกมายิงเข้าใส่ เมื่อเห็นว่าตนพบบลก็คงคิดว่าตนเสียชีวิตแล้ว จึงไม่ยิงซ้ำ และพากันขับรถหลบหนีไป²⁰⁸

คดีนี้อยู่ในเขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่ ซึ่งในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 กรมตำรวจโดยสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่ได้ออกหมายจับนายณรงค์กับนายสมเพชร²⁰⁹ หลังเกิดเหตุนายสมเพชรและนายณรงค์หลบหนีออกจากพื้นที่ไป และไม่ได้กลับมาอยู่ที่บ้านแม่ียงตาลอีก

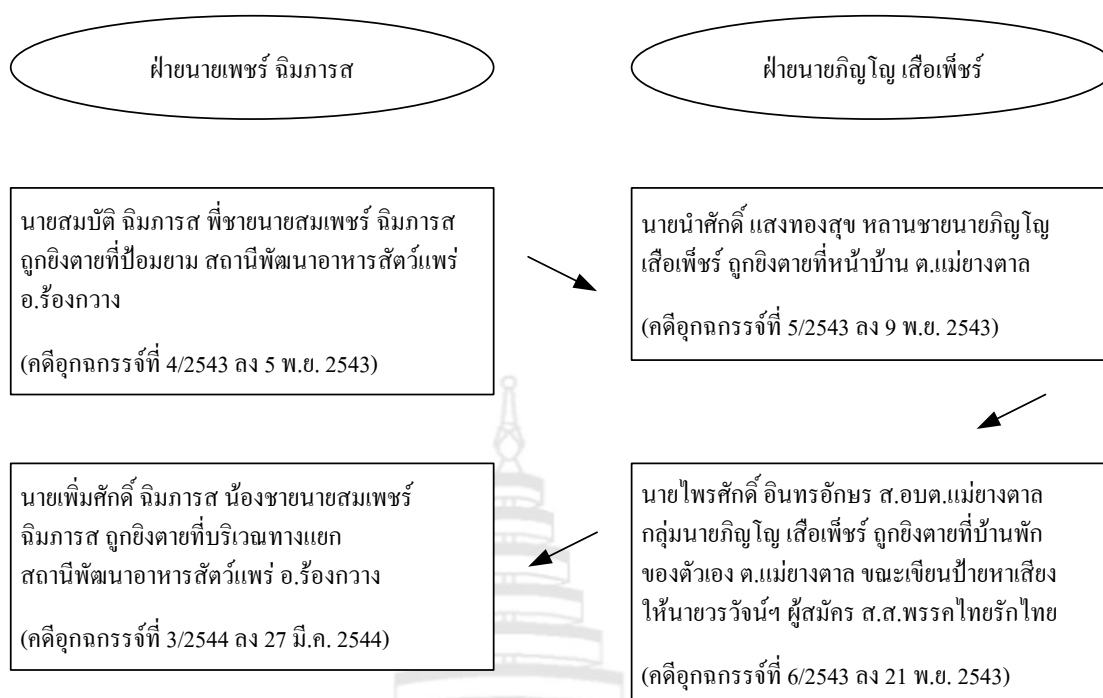
8.2.2 ความรุนแรงระหว่างตระกูล พ.ศ. 2543-2544

การลอบยิงนายภิญโญช่วงกลางปี พ.ศ. 2443 นำไปสู่การ “ฆ่าล้างแค้น” กันไปมาระหว่างสองกลุ่มตระกูลในหัวหนึ่งปีหลังจากนั้น รวมแล้ว 4 ราย รายละเอียดของเหตุการณ์ต่าง ๆ อยู่ในแผนผังข้างท้ายนี้²¹⁰

²⁰⁸ สุพัตร ชมเชย, อดีตรองสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²⁰⁹ ขณะนั้นอำนาจในการออกหมายจับยังอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการขออนุมัติศาลออกหมายจับผู้ต้องหาทั้งสองคนนี้อีกครั้ง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2545

²¹⁰ สุพัตร ชมเชย, อดีตรองสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.



ภาพที่ 8.2 โครงข่ายความขัดแย้ง ภายหลังกายบุญ โสเภพันธ์ถูกลอบยิงครั้งแรก

จากทั้ง 4 รายนี้ที่เป็นสมาชิกสภา อบต.รวมอยู่ด้วยหนึ่งราย คือ นายไพโรศักดิ์ อินทรอักษร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล บ้านแม่ยางตาล ซึ่งถูกลอบยิงเสียชีวิตถึงที่บ้านพัก ขณะกำลังเขียนป้ายหาเสียงให้กับนายวรวัจน์ แอ้ออกัญญกุล เมื่อค่ำวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 สาเหตุสันนิษฐานเบื้องต้นว่าเนื่องจากนายไพโรศักดิ์เป็นหัวคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทย และยังเป็นนายหน้าซื้อใบยาสูบให้บริษัท ลานนายาสูบ จำกัดของนายวรวัจน์ ว่าที่ผู้สมัคร ส.ส.แพร่ พรรคไทยรักไทย ซึ่งนายไพโรศักดิ์ได้ช่วยหาเสียงให้มาตลอด (สังเวชเลือกตั้ง, 2543)

คดีต่าง ๆ ข้างต้นไม่สามารถจับกุมคนร้ายมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้แม้แต่รายเดียว อีกทั้งยังไม่มีใครมีความคืบหน้าใด ๆ ทั้งสิ้นในทางคดี²¹¹ แต่ก็เชื่อกันว่าทั้งหมดมีความเกี่ยวพันถึงกัน

8.2.3 การลอบสังหารนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล พ.ศ. 2547

นายบุญ โสเภพันธ์ ในฐานะนายก อบต.แม่ยางตาล ดำรงตำแหน่งได้เพียงสี่เดือน คือนวันเสาร์ที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2547 นายบุญ โสเภพันธ์ถูกลอบยิงเป็นครั้งที่สอง ครั้งนี้เสียชีวิต เหตุเกิดบริเวณบ้านญาติของนายบุญ โสเภพันธ์ที่ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ ซึ่งนายบุญ โสเภพันธ์นำรถยนต์ส่วนตัวไปฝากจอดไว้ภายในบ้านดังกล่าวตั้งแต่ในช่วงบ่าย และได้ออกไปนั่งเล่นไฟและสังสรรค์ดื่มกินกับ

²¹¹ สุนทร แก้ววิเศษ, ชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอร้องกวาง, (30 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

เพื่อนฝูงหลายคนอยู่หน้าร้านขายของชำที่ตั้งอยู่ใกล้ ๆ เมื่อเวลาประมาณ 21.30 น. นายภิญโญจึงขอตัวกลับ และเดินไปเรียกนางบัวทอง (ภรรยาคนแรก) ที่ร้านเสริมสวยให้กลับบ้าน (ปกตินายภิญโญจะพักอยู่กับภรรยาอีกคนที่บ้านในตัวเมือง) โดยที่นางบัวทองหยุดยืนรออยู่ฝั่งตรงข้าม เมื่อเดินถึงรถขณะกำลังใช้กุญแจไขเปิดประตู คนร้ายหนึ่งในสองคนที่ซ่อนอยู่ได้ใช้อาวุธปืนขนาด .357ยิงเข้าไปบริเวณลำตัวข้างขวา รวม 5 นัด จนนายภิญโญนอนคว่ำหน้าถึงแก่ความตาย ก่อนที่คนร้ายจะพากันวิ่งไปขึ้นรถยนต์ที่จอดติดเครื่องรออยู่หลบหนีไป คนร้ายคนหนึ่งใช้อาวุธปืนยาวลูกซองยิงข่มขู่ขณะวิ่งสวนกับนางบัวทองตรงประตูรั้ว และได้ตะโกนสั่งไม่ให้ผู้ใดตามมา ขณะที่เพื่อนฝูงของนายภิญโญไม่มีใครเห็นเหตุการณ์ เพราะเข้าใจผิดคิดว่านายภิญโญยิงปืนข่มขู่เช่นที่เคยทำประจำเวลาทะเลาะกับนางบัวทอง²¹²

รายงานข่าวเสนอว่าตำรวจให้น้ำหนักประเด็นการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากทราบว่าในการเลือกตั้ง นายก อบต.ครั้งที่ผ่านๆ มา มีการต่อสู้กันอย่างรุนแรง และทาง กกต.เพิ่งประกาศรับรองผลให้นายภิญโญเมื่อประมาณสองเดือนที่ผ่านมา อาจเป็นไปได้ว่าถูกคู่แข่งทางการเมืองที่ังผูกใจเจ็บแค้นส่งคนมาลอบยิง (บุญยิหว, 2547) ส่วนประเด็นรองลงมาก็คือความขัดแย้งในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง (สาขปม่านายก อบต., 2547) ขณะเดียวกันยังคงไม่ทิ้งประเด็นการเมืองระดับประเทศ เนื่องจากในอีกบทบาท นายภิญโญคือหัวหน้าคณะของนายอนุวัธ วงศ์วรรณที่ประกาศตัวจะลงสมัคร ส.ส.พรรคไทยรักไทย จังหวัดแพร่ เขตเลือกตั้งที่ 2 ทั้งที่ก่อนหน้านี้ นายภิญโญเคยเป็นหัวหน้าคณะให้กับหลายพรรคการเมืองมาก่อน ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย

ในด้านคดีความ คดีนี้ขึ้นตรงกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกวัง ซึ่งชุดสืบสวนของตำรวจภูธรภาค 5 ได้รับมอบหมายให้เข้ามาทำคดีนี้ร่วมกับตำรวจท้องที่ เนื่องจากเกรงว่าเบื้องหลังจะเกี่ยวข้องกับขบวนการที่มีอิทธิพลในพื้นที่²¹³

หลังจากผ่านไปร่วมปี ในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถติดตามจับกุมสืบตำรวจเอกอรุณ สุภากุล ตำรวจประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นมือปืนที่ยิงนายภิญโญได้ พร้อมตรวจยึดอาวุธปืนที่ใช้ในการกระทำความผิด จากนั้นวันรุ่งขึ้น ส.ต.อ.อรุณ จึงถูกนำตัวไปทำแผนประกอบคำรับสารภาพ

²¹² เรียบเรียงจาก บันทึกข้อความ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกวัง เรื่อง รายงานเหตุคดีอุกฉกรรจ์ที่ 2/2547 คนร้ายใช้อาวุธปืนยิงนายภิญโญ เสียชีวิต ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2547 และคำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 2055/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 128/2551 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2551, 5-6.

²¹³ ชินวิษ ชัยธนพัฒน์, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกวัง, (2 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

ชั้นสอบสวนนี้ ส.ต.อ.อรุณให้การรับสารภาพ โดยชัดทอดว่านายพิชัย วิชัยปะ เป็นผู้จ้างวาน และมีนายสมรมงคลหรือมงคล ทองมาลัย นายสีล่อ ใจจูน รวมถึงมีนายชุมพล หรือนายอาดุลย์ (สิงห์) บัวชุม เป็นผู้ร่วมกระทำผิดอีกด้วย²¹⁴

เดือนมกราคม พ.ศ. 2549 นายพิชัย ผู้ต้องสงสัยฐานจ้างวานฆ่าติดต่อเข้ามามอบตัว ตามด้วยนายมงคล คนคุ้มกันที่เข้ามามอบตัวในเดือนมีนาคม และต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมนายสีล่อ คนขับรถได้ จากนั้นคดีก็จึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัดแพร่ ดังจะกล่าวถึงต่อไป

8.3 ภูมิหลังทางการเมืองของผู้ที่ตกเป็นเป้าสังหาร

นายภิญโญ เสือเพชร เป็นคนบ้านแม่ยางตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ เมื่อจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนรื่องขวางอนุสรณ์ก็ได้ออกไปทำงานอยู่ต่างถิ่นเป็นเวลานาน ด้านชีวิตครอบครัว นายภิญโญมีภรรยาสองคนคือนางบัวทอง (หรือแสงหล้า) เสือเพชรกับนางลาวัลย์ พิมพา มีบุตรธิดารวมกันสี่คน (ดูข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

นายภิญโญ หรือที่รู้จักกันในอีกชื่อว่า “เคน” มีชื่อเสียงในทางนักเลงมาก่อน หรือที่หลายคนให้ข้อมูลตรงกันว่าเขาเคยเป็นอดีตมือปืนที่เข้าชั้นโซกโซนคนหนึ่ง ถือว่าเป็นนักเลงระดับหัวแถวของที่แม่ยางตาล เขาเป็นคนกว้างขวาง พุดจาโผงผางหนักแน่น ชอบช่วยเหลือชาวบ้าน มีอำนาจควบคุม ลูกน้องมาก คนให้ความเกรงใจ ต่อมาเมื่อกลับมาอยู่ที่บ้าน จึงมีโอกาไปได้ไปดูแลนักการเมืองระดับจังหวัดหลายคน โดยเฉพาะช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ในที่สุดเมื่อเห็นว่าช่องทางเปิดกว้าง นายภิญโญจึงตัดสินใจเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นเต็มตัว โดยเริ่มจากการเป็น ส.อบต.สมัยแรก พ.ศ. 2539 ในหมู่ที่ 5 บ้านทรายมูล และได้เป็นประธานสภา อบต.ช่วงปี พ.ศ. 2541-2542²¹⁵

นายภิญโญมีกลุ่มการเมืองของตัวเอง โดยมีนายพิชัย วิชัยปะ อดีตผู้ใหญ่บ้านของหมู่ 1 บ้านแม่ยางตาล ซึ่งเคยผ่านการเป็น ส.อบต.โดยตำแหน่ง และเป็นกรรมการบริหาร อบต.ร่วมทีมอยู่

²¹⁴ ในชั้นสอบสวน ส.ต.อ.อรุณ ซึ่งปยืนยันนายชุมพลว่าเป็นผู้ன்றงมารับพาไปร่วมวางแผนด้วยกันในวันเกิดเหตุ และอยู่ร่วมขณะก่อเหตุ โดยมีข้อสังเกตว่าช่วงก่อนเกิดเหตุประมาณสองอาทิตย์ นายชุมพลได้เคยมาขออยู่เป็นลูกน้องนายภิญโญ แต่นายภิญโญไม่รับ เพราะเกรงว่าอาจจะกลายเป็นกลลวงของฝ่ายตรงข้าม อย่างไรก็ตามจนถึงขณะนี้นายชุมพลยังคงหลบหนีจากหมายจับผู้ต้องหาคดีอุกฉกรรจ์ (ร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา) ของสถานีตำรวจภูธรอำเภอร่องขวางที่ จ.243/48 โดยทางตำรวจภูธรจังหวัดแพร่ได้ตั้งรางวัลนำจับไว้ที่ 10,000 บาท

²¹⁵ นายภิญโญ เสือเพชรกับนายแน่น สนั่น แบ่งกันเป็นประธานสภาคนละสองปีในสมัยของสภาชุดนี้ โดยให้นายแน่นเป็นก่อน จากนั้นจึงสลับมาเป็นคราวของนายภิญโญ, วรรณญา แก้วเสมอดา, หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (30 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

ด้วย ผลการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2543 กลุ่มของนายภิญโญชนะจนสามารถกุมเสียงข้างมาก นายพิชัย ได้เป็นประธานบริหาร และนายภิญโญได้เป็นประธานสภาต่ออีกหนึ่งสมัย เป็นสมัยที่สองของเขา แต่ด้วยนายพิชัยอายุน้อยกว่านายภิญโญนับสิบปี และเข้าสู่การเมืองได้เพราะนายภิญโญ หลายคนมองความสัมพันธ์ที่สนิทสนมแนบแน่นของทั้งคู่นี้ว่านับถือกันเหมือนเป็นพี่น้อง ไม่ใช่เพื่อน²¹⁶ เหตุที่นายภิญโญยอมให้นายพิชัยนั่งเป็นประธานกรรมการบริหารและตัวเองเป็นประธานสภา เนื่องจากเห็นว่านายพิชัยมีความพร้อมด้านคุณวุฒิการศึกษาและพื้นฐานครอบครัวดีกว่าตน คือจบระดับปริญญาตรี ทั้งมีพ่อ (นายเปล่ง วิชัยปะ) ที่เคยเป็นกำนันตำบลแม่ยางตาลมาก่อน อนึ่ง นายภิญโญระหว่างที่เป็นประธานสภาก็ได้ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี จนสำเร็จการศึกษาในสาขา รัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัราชภัฏอุดรดิตถ์ โดยมีสัญญาใจระหว่างกันว่าในสมัยถัดไปจะถึงคราวของนายภิญโญที่ได้ขึ้นเป็นผู้บริหารบ้าง²¹⁷

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กำหนดให้นายก อบต.มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งนายภิญโญได้ลงสมัคร และมีคู่แข่งกันคือนายพิชัย แต่ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายก อบต.สมัยแรก

คนใกล้ชิดนายภิญโญมักเห็นคล้ายกันว่า เขาเป็นตัวอย่างในการเป็นผู้นำชุมชน ยินดีและพร้อมจะให้ความช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจ อีกทั้งยังมีอุปนิสัยชอบสนุกสนาน ร่าเริง เป็นที่รักใคร่ของครอบครัว บรรดาเพื่อน และบุคคลที่ได้คบค้าสมาคมด้วย²¹⁸

8.4 บริบทความขัดแย้ง

8.4.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลแบบเต็มสภา

การเมืองท้องถิ่นแม่ยางตาลก่อนหน้านี้ พ.ศ. 2542 กลุ่มที่มีบทบาทเด่น ได้แก่ กลุ่มของนางสุขใจ สุขชัยยะกิจ กำนันตำบลแม่ยางตาล และควบตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร อบต. แม่ยางตาลอยู่ด้วย ในปี พ.ศ. 2542 บุตรชายของนางสุขใจ คือ นายสุกชัย สุขชัยยะกิจ ลงสมัคร

²¹⁶ ธนกิจ กงยัง, ปลัดป้องกันอำเภอร่องขวาง, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; สุนทร แก้ววิเศษ, ชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอร่องขวาง, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ประทีป จอมนงค์, อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอร่องขวาง, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²¹⁷ กิตติพงษ์ เสาร์แดน, อดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (30 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

²¹⁸ อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นายภิญโญ เสือเพชร วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2547 ณ ฌาปนสถานบ้านแม่ยางตาล ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่, 3.

สมาชิกสภา อบจ.เขตอำเภอร้องกวาง คนในตระกูลฉิมการสที่สนับสนุนใกล้ชิดกับนางสุขใจก็มาช่วยเป็นหัวคะแนนหาเสียงให้ รวมทั้งยังได้นายภิญโญ เสือเพ็ชรกับนายพิชัย วิชัยปะมาช่วยด้วย

ผลปรากฏว่านายสุภชัยไม่ได้รับเลือกตั้ง ฝ่ายนางสุขใจปักใจเชื่อว่าเป็นเพราะว่านายภิญโญ กับนายพิชัยไม่ยอมช่วยดำเนินการให้อย่างจริงจัง คะแนนเสียงจึงไม่ถึงเป้าที่คาดหมายไว้ จึงเริ่มขัดแย้งกันขึ้นมา²¹⁹ และเป็นช่วงจังหวะเวลาคาบเกี่ยวกับที่บทเฉพาะกาลซึ่งกำหนดให้กำหนดให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต.โดยตำแหน่งสิ้นสุดลงด้วย²²⁰ เป็นผลให้นางสุขใจต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว²²¹

การเลือกตั้งสมาชิกสภาแบบเต็มสภาครั้งแรกในวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ซึ่งทาง อบต.แม่ยางตาลมีสมาชิกสภาได้รวม 18 คน²²² การเลือกตั้งครั้งนี้มีสองกลุ่มแข่งขันกัน คือ กลุ่มของนางสุจิตกับกลุ่มของนายภิญโญ กลุ่มแรกได้ส่งนายสุภชัย สุโขชัยยะกิจ กับนางบัวแก้ว (หรือนางด้วง) ฉิมการสลงสมัคร ลักษณะความขัดแย้งช่วงนี้ สาเหตุสำคัญมาจากการแข่งขันทางการเมืองระหว่างสองกลุ่ม คือ กลุ่มอำนาจเก่ากับกลุ่มอำนาจใหม่ และในที่สุดก็เป็นกลุ่มของนายภิญโญที่สามารถก้าวขึ้นมาแทนที่กลุ่มของนางสุจิตได้สำเร็จ

วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ก่อนการเลือกตั้งจะมีขึ้น นายสมเพชร ฉิมการส สามีนางบัวแก้ว ที่ลงเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.แม่ยางตาล หมู่ 5 เขตเดียวกับนายภิญโญ พานายณรงค์

²¹⁹ “แผนผังโครงข่ายความขัดแย้งกรณีนายภิญโญ เสือเพ็ชรถูกลอบยิงตาย,” เอกสารลับ สถานีตำรวจภูธรอำเภอร้องกวาง

²²⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 95 ระบุไว้ดังนี้ “ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมิให้นำความในมาตรา 58 วรรคสอง (ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร - ผู้วิจัย) มาใช้บังคับ... และให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง”

²²¹ ช่วงปี พ.ศ.2548 นางสุขใจ สุโขชัยยะกิจ สูญเสียตำแหน่งกำนันตำบลแม่ยางตาลให้แก่ขนิณเวศน์ จำริญ ส่งผลให้นางขนิณเวศน์ได้เป็นกำนันต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

²²² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 บังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2542 มีประเด็นสำคัญ ๆ คือ กำหนดให้สภา อบต.มีจำนวนสมาชิกหมู่บ้านละสองคนมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน (มาตรา 7), คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารหนึ่งคน และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันเอง (มาตรา 10) เป็นต้น

มินาลิน²²³ ไปดักยิงนายภิญโญจนได้รับบาดเจ็บสาหัส รายงานข่าวเชื่อว่าเป็นเรื่องการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากนายสมเพชรรู้ตัวว่านายภิญโญคะแนนเสียงดีกว่าภรรยาของตน ถ้าตัดนายภิญโญออกไปได้ ภรรยาตนเองน่าจะชนะ และฝ่ายของนางสุคใจก็มีโอกาสสูงที่จะได้เป็นฝ่ายบริหาร²²⁴

ขณะนั้นเสียงในสภาของกลุ่มนายภิญโญเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้นายสมเพชรลงเลือกตั้งด้วย ซึ่งนายสมเพชรก็ได้ส่งนางบัวแก้วภรรยา ลงแทน ตอนแรกไปขอฝากให้นางบัวแก้วลงกับกลุ่มของนายภิญโญ แต่นายภิญโญมองสถานการณ์ ออกจึงตอบปฏิเสธไป แต่ก็ถือเป็นการหักเหลี่ยมกันแล้ว²²⁵ มาถึงขั้นนี้นายสมเพชรรู้ดีว่าหากไม่ชิงลงมือกำจัดนายภิญโญก่อน ตัวเขาเองก็อาจตกเป็นเหยื่อได้เสมอ²²⁶ จึงสรุปได้ว่าการตัดสินใจใช้ ความรุนแรงของนายสมเพชรไม่ได้มีการเลือกตั้งเป็นสาเหตุหลักเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับความขัดแย้ง ส่วนตัวที่มักใช้วิธีนักเลงเข้าทำหั่นกันอีกด้วย

8.4.2 ความขัดแย้งระหว่างสองตระกูลในพื้นที่

การลอบสังหารนายภิญโญ เสียชีวิตช่วงกลางปี พ.ศ. 2543 ส่งผลให้ความเกรงใจซึ่งกัน และกันสิ้นสุดลง ทั้งสองฝ่ายกลายเป็นคู่อริศัตรูกันอย่างเปิดเผย แต่ละฝ่ายต่างหากระแวงซึ่งกัน และกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีในหมู่คนแม่ียงศาลว่าตระกูลฉิมภาสเป็นตระกูลนักเลง ซึ่งให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกของตระกูลหลายคนเลือกที่จะเป็นนักเลง เช่น

²²³ นายณรงค์ มินาลินมีพฤติกรรมเป็นมือปืนรับจ้าง ผ่านการรับงานมาอย่างโชกโชน เคยถูกจำคุกในคดีฆ่าคนตายที่จังหวัดเชียงใหม่มาก่อน และไม่กี่เดือนก่อนเกิดเหตุก็ตกเป็นผู้ต้องสงสัยคดีฆ่าบรรณาธิการหนังสือพิมพ์คนแพร่ และผู้สื่อข่าวของหนังสือพิมพ์ส่วนกลางฉบับหนึ่ง แต่หลักฐานไม่เพียงพอจับกุม, อบต.ระอุ, ไทยรัฐ, (12 พฤษภาคม 2543).

²²⁴ ผลการเลือกตั้งกลับปรากฏว่านายภิญโญ เสียชีวิตสามารถเอาชนะนางบัวแก้ว ฉิมภาสได้ ทั้ง ๆ ที่นายภิญโญยังคงพักอาศัยอยู่ที่โรงพยาบาล และหลังจากถูกยิงก็ไม่ได้ออกตระเวนหาเสียงอีก ข้อมูลดังกล่าวมาจากคำยืนยันของหลาย ๆ คนในพื้นที่ เนื่องจากไม่พบเอกสารรายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งครั้งนี้หลงเหลืออยู่เลย

²²⁵ สมบัติ สุภาภา, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²²⁶ เพราะแม้แต่นางบัวทอง เสียชีวิต ก็ยังทราบเรื่องนี้ดี ดังที่ได้เบิกความต่อศาลว่า นายภิญโญเคยเล่าให้ตนฟังว่ามีคนจ้างจะฆ่าเขา และบอกชื่อกับตนด้วยว่าคือนายณรงค์กับนายสมเพชร อ้างถึงใน คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 636/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 2377/2549 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2549, 4-5.

นายสวัสดิ์ ฉิมภารต²²⁷ เช่นเดียวกับนายบุญโง่ที่มีชื่อเสียงในทางนักเลงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าใครดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นห้วงเวลานี้ (ดูภาพที่ 8.2 ประกอบ) เป็นความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มตระกูลที่มีสาเหตุมาจากเรื่องศักดิ์ศรี และการล้างแค้นของทั้งสองฝ่าย บางคนที่ต้องมาถูกยิงเสียชีวิตก็เพราะไปพุดจาพาดพิงอีกฝ่ายหนึ่งในทำนองสบประมาทให้คนอื่นฟัง สำหรับกรณีนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษรที่เป็นสมาชิกสภา อบต.อยู่ด้วยนั้น ในทางการเมืองถือว่าเป็นผู้สนับสนุนนายบุญโง่ที่ใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง เมื่อไม่สามารถจัดการนายบุญโง่ได้ก็เปลี่ยนไปจัดการกับนายไพโรศักดิ์แทน²²⁸

8.4.3 ความขัดแย้งในธุรกิจฮั่วประมูล

นอกจากนายบุญโง่กับนายพิชัยจะทำงานการเมืองท้องถิ่นร่วมกันแล้ว ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา นายบุญโง่ได้เริ่มเป็นผู้จัดการฮั่วประมูลงานรับเหมาก่อสร้างของทางราชการในพื้นที่จังหวัดแพร่ และจังหวัดใกล้เคียง โดยชักชวนนายพิชัยให้มาทำธุรกิจนี้ด้วยกัน โดยร่วมมือกับกลุ่มของกำนัน ส. กำนันคนหนึ่งของอำเภอสูงเม่น ซึ่งมีทั้งสมาชิกสภา อบจ.ที่เป็นคนใกล้ชิดของ ส.ส. ผู้ใหญ่บ้าน อดีตตำรวจ ผู้รับเหมาก่อสร้าง รวม ๆ แล้วอีกนับสิบคนที่ร่วมอยู่ในขบวนการนี้ ความสัมพันธ์ช่วงสองสามปีแรกเป็นไปด้วยดีเสมอมา²²⁹

ชื่อเสียงของนายบุญโง่เป็นที่รู้จักในหมู่ผู้รับเหมาก่อสร้างทั่วไป งานประมูลมีที่ไหนเป็นต้องเห็นเขาไปนั่งอยู่หน้างานทุกครั้ง นายบุญโง่มีประวัติถูกขึ้นบัญชีเป็นผู้มีอิทธิพลเกี่ยวกับการขัดขวางการเสนอแข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการในอำเภอร้องกวาง ขณะทำงานประมูล

²²⁷ นายสวัสดิ์ ฉิมภารต พี่ชายคนโตของนายสมเพชรที่ย้ายไปอยู่ที่อำเภอทอง จังหวัดแพร่ จัดเป็นผู้มีอิทธิพลคนหนึ่ง ในยามที่ชาวบ้านของหาย ไม่ว่าจะเป็นรถไถ เครื่องสูบน้ำ รถจักรยานยนต์ ฯลฯ ถ้าไปขอให้เขาช่วยเหลือ เขามักติดตามหาของมาคืนให้ได้เสมอ แต่ชาวบ้านก็ต้องเสียค่าไถ่ของคืนให้เขาด้วย แต่สุดท้ายนายสวัสดิ์ก็มาถูกยิงเสียชีวิตอย่างไร้ร่องรอย, สมบัติ สุภาภา, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²²⁸ สมบัติ สุภาภา, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²²⁹ บันทึกข้อความ สถานีตำรวจภูธรอำเภอร้องกวาง เรื่อง รายงานการผลการสืบสวนคดีนายบุญโง่ เสือเพชร ถูกยิงตาย อุกฉกรรจ์ ที่ 2/2547 เพิ่มเติม ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2548.

การก่อสร้างของ อบต.แม่ยางตาลก็จัดสรรแบ่งให้พรรคพวกของทั้งฝ่ายนายภิญโญและฝ่ายนายพิชัย ได้งานไป ดังนั้น จึงยังไม่มีปัญหาและข้อบาดหมางต่อกัน²³⁰

ช่วงปี พ.ศ. 2546 จึงเกิดการ “แตกฮั่ว” กันขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการก่อสร้างปรับภูมิทัศน์วัดพระธาตุปูแจ ตำบลบ้านเวียง อำเภอร่องควาง ซึ่งนายภิญโญจัดฮั่วร่วมกับกำนัน จ. กำนันคนหนึ่งของอำเภอร่องควาง และให้บริษัทอื่นเข้ารับช่วงดำเนินการก่อสร้าง โดยนายภิญโญกับกำนัน จ. ได้ผลประโยชน์จากส่วนต่างราคาไป สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มของกำนัน ส.อย่างมาก ก่อปรกัที่ผ่าน ๆ มาหากนายภิญโญเป็นผู้จัดการฮั่วแล้ว จะจัดแบ่งผลประโยชน์ที่ได้ให้กับเฉพาะผู้ที่ไปด้วยในแต่ละคราวนั้นเท่านั้น ผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมก็จะไม่ได้รับการแบ่งผลประโยชน์ให้ แตกต่างจากนายพิชัยที่ยังใหม่ต่อวงการจัดฮั่ว หากนายพิชัยได้มีการจัดฮั่วประมูลแล้วจะนำผลประโยชน์มาจัดสรรมอบให้แก่สมาชิกทุกคนภายในกลุ่ม แนวทางการจัดแบ่งผลประโยชน์ของนายภิญโญเช่นนี้ กลายเป็นความขัดแย้งสะสมขึ้นในหมู่สมาชิกของกลุ่ม เมื่อมาผนวกเข้ากับกรณีวัดพระธาตุปูแจ ในที่สุดสถานการณ์ก็นำไปสู่การแตกออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มนายภิญโญกับกลุ่มกำนัน ส. โดยที่นายพิชัยยังคงคบหาสมาคมและติดต่อสัมพันธ์เหนียวแน่นกับสมาชิกในกลุ่มของกำนัน ส.ต่อมาดูรายละเอียดจากตารางที่ 8.5

²³⁰ ตระกูล มีชัย ศึกษากระบวนการสมยอมราคาในการจัดซื้อจัดจ้างหรือฮั่วในองค์การบริหารส่วนตำบลค้นพบรูปธรรมตั้งแต่ (1) ฮั่วกันแบบ “ภายใน” คือ “นายกินรวบ” โดยอาศัยชื่อบริษัทอื่น หรือให้บริษัทพรรคพวกของปลัดมาขึ้นของสอบราคา เพื่อรับงานของ อบต. ดังนั้น การประกาศสอบราคาก็มักปิดบังไม่ให้คนอื่นรู้เรื่อง เพื่อให้บริษัทที่เป็นพวกพ้องคนใน อบต. ได้รับงานไป (2) ฮั่วกันจาก “ภายนอก” ในวันที่มีการยื่นซองประกวดราคาจะมี “นักจัดฮั่ว” มาเฝ้าอยู่หน้าห้องของสถานที่ที่อำเภอจัดให้เป็นที่ยื่นซอง เพื่อคอยดูว่ามีใครบ้างมาขึ้นซองก็จะเข้าไปพูดคุยกู้ยเพื่อให้มีการฮั่วราคากัน โดยจะมีข้อตกลงในกลุ่มผู้รับเหมาวางานนี้ใครได้ ใครหลีกทาง งานต่อไปเป็นของใคร เพราะต่างรู้ว่าใครถนัดงานลักษณะใด (เช่น ถนน อาคาร บุคคล) ทั้งนี้ผู้รับเหมาที่ต้องการจะได้งานต้องจ่ายร้อยละ 7-15 ให้แก่ผู้จัดฮั่ว (โดยทั่วไปอยู่ที่ร้อยละ 10) ผู้รับเหมารายอื่น ๆ จะถอยเนื่องจากเกรงศักยภาพของผู้จัดฮั่ว ซึ่งส่วนใหญ่มักหนีไม่พ้นนักการเมืองท้องถิ่น และการจัดฮั่วจึงต้องคู่กับอิทธิพลเสมอ กรณีของนายภิญโญจัดว่าเขาเข้าข่ายเป็นทั้ง “นายกินรวบ” และ “นักจัดฮั่ว” ในคน ๆ เดียว

ด้านผู้รับงานมีผลประโยชน์หรือเปอร์เซ็นต์ที่จะต้องจ่ายให้แก่ อบต.อยู่ที่ร้อยละ 5-20 ของวงเงินทั้งโครงการ ส่วนจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความยากง่ายของตัวโครงการ หากไม่ยอมจ่ายอาจทำให้ไม่ได้งานไป หรือหากได้งานไปก็ต้องประสบกับภาระยากลำบาก ทั้งจากการคุมงาน การตรวจรับงาน การจ่ายเงินตามงวดงาน ฯลฯ อนึ่ง เมื่อนายก อบต.ได้รับเปอร์เซ็นต์แล้วก็จะนำไปจัดสรรให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร สมาชิกสภา พนักงาน ถ้า อบต.แห่งใดการแบ่งปันเป็นไปไม่ทั่วถึงย่อมเกิดปัญหาขัดแย้งหรือมีข้อร้องเรียนขึ้นได้

ทั้งหมดข้างต้นเรียบเรียงจาก ตระกูล มีชัย, การเมืองท้องถิ่น: การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), 34-54.

ตารางที่ 8.5 กลุ่มที่สงสัยอาจเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้จัดการฮั้วประมูลในเขตจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2547

กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2
1. กำนัน ส. กำนันตำบลหนึ่งในอำเภอสูงเม่น	1. นายภิญโญ เสือเพชร นายกองกิจการ
2. นายพิชัย วิชัยปะ อดีตนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล	บริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล
3. นาย พ. สารวัตรกำนันตำบลหนึ่งในอำเภอสูงเม่น	2. นาย ส. ผู้ใหญ่บ้านแห่งหนึ่งในอำเภอ
4. ดาบตำรวจ บ. ผู้ติดตาม ส.ส.จังหวัดแพร่คนหนึ่ง และนักจัดรายการวิทยุ	ร้องขวาง
5. ดาบตำรวจ ป. ข้าราชการบ้านบุญ และญาติ นายพิชัย	3. นาย ค. ผู้รับเหมาก่อสร้าง
6. จำสับตำรวจ อ. ข้าราชการตำรวจในสังกัด กองบังคับการปราบปราม	

กรณีนี้จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างนายภิญโญกับสมาชิกคนอื่น ๆ ในกลุ่มธุรกิจฮั้วประมูลของกำนัน ส. ส่วนข้อขัดแย้งก็หนีไม่พ้นประเด็นการแจกแจงผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวในหมู่สมาชิก

8.4.4 การเลือกตั้งนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลโดยตรง

การบริหารงานของ อบต.แม่ยางตาล ในสมัยก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งนายกโดยตรงระหว่างปี พ.ศ. 2543-2547 เป็นไปอย่างราบรื่นไม่มีปัญหาอันใด ขณะเดียวกันความเคลื่อนไหวในสภาก็ถือว่าเงียบ เนื่องจากสมาชิกสภาทั้ง 18 คนอยู่ข้างฝ่ายบริหารทั้งหมด สมาชิกสภาไม่มีบทบาทเท่าใด อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับคนสองคนคือนายภิญโญกับนายพิชัย

ความแตกแยกในธุรกิจฮั้วประมูลที่นายภิญโญเคยทำร่วมกับนายพิชัยมาก่อน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ทางการเมืองของคนทั้งคู่เปลี่ยนแปลงไปด้วย จากพี่น้องและพันธมิตรกลายเป็นคู่อริและคู่ต่อสู้ทางการเมืองกัน สาเหตุใหญ่เนื่องจากนายภิญโญต้องการจะสลับขึ้นนั่งในตำแหน่งนายกแทน แต่นายพิชัยไม่ยอม²³¹ กอปรกับกำลังจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ใน

²³¹ “ความขัดแย้งเป็นเรื่องของสองเสือ ไม่เกี่ยวกับสมาชิก อบต.หรือกลุ่ม ประเด็นคือตกลงกันแล้ว แต่เปลี่ยนใจมาลงแข่งกัน เพราะอยากเป็นคนคุมเงินบริหาร เมื่อไม่ยอมกันก็ขัดแย้งรุนแรง” ทำให้สัมภาษณ์ของอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลคนหนึ่ง

วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกโดยตรงครั้งแรก ทั้งคู่จึงตัดสินใจลงแข่งขันกันเอง หวังใช้คะแนนเสียงของประชาชนเป็นตัวชี้วัด ผลการนับคะแนนปรากฏว่านายภิญโญได้รับเลือกตั้ง ขณะนายพิชัย คู่แข่งเพียงคนเดียว ด้วยคะแนนทิ้งห่างกันเพียง 39 คะแนนเท่านั้น

ตารางที่ 8.6 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อ 18 กรกฎาคม 2547²³²

ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	ได้คะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นายภิญโญ เสือเพชร	1,200	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายพิชัย วิชัยปะ	1,161	ไม่ได้

การเลือกตั้งดังกล่าวมีขึ้นพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ช่วงระหว่างการหาเสียง ผู้สมัครทั้งสองคนได้ประกาศทีมงานฝ่ายบริหาร (ตำแหน่งรองนายก และเลขานุการ) ออกมาชัดเจน โดยนายพิชัยมีทีมงานรองนายกคนหนึ่ง คือ นาย น. เป็นผู้ออกทุนจำนวนหลายแสนบาทให้ กลุ่มนายภิญโญใช้ชื่อว่า “ฮักบ้านเฮา” ได้รับเลือกตั้งเข้าไป 11-12 คน กลุ่มนายพิชัยใช้ชื่อว่า “แม่ยางตาลก้าวหน้า” ได้ไป 5-6 คน อาจมีอยู่บ้าง 1-2 คนที่ลงอิสระ²³³

ภายหลังจากที่นายภิญโญเข้ารับตำแหน่งนายก อบต.แม่ยางตาลแล้ว การประมูลงานก่อสร้างต่าง ๆ ของ อบต.แม่ยางตาล นายภิญโญจะเป็นผู้เข้ามาจัดแจงเองทั้งหมด ด้วยอิทธิพลส่วนตัวของนายภิญโญเป็นที่ยอมรับ²³⁴ โดยจะให้งานแก่สมัครพรรคพวกของตนเท่านั้น และในการยื่นซองประมูลจะกีดกันไม่ให้นายพิชัยได้งาน ใช้ชื่อบริษัทรับเหมาก่อสร้างของบุคคลอื่นเข้ามารับงานแทนบริษัท

²³² เนื่องจากไม่ปรากฏตัวเลขข้อมูลส่วนนี้ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล ผู้วิจัยจึงคำนวณผลคะแนนจากข้อมูลเท่าที่มีอยู่ด้วยตัวเอง ได้แก่ (1) ข้อมูลจากตำรวจระบุว่านายภิญโญได้รับเลือกตั้งเป็นนายกด้วยคะแนนที่ทิ้งห่างนายพิชัยเพียง 39 คะแนน (2) แบบสรุปผลการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ วันที่อาทิตย์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ระบุว่าผู้มีสิทธิจำนวน 2,550 คน บัตรเสีย 168 ใบ บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน 21 ใบ จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 3,853 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 66.18 และ (3) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ (แบบ ผ.ถ.17) ณ วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2547.

²³³ สมบูรณ์ เมืองรัก, อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (1 พฤศจิกายน 2554), สัมภาษณ์.

²³⁴ กิตติพงษ์ เสาร์แดน, อดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (5 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

เดิมของนายพิชัย²³⁵ นายพิชัยจึงไม่เหลือทั้งอำนาจและผลประโยชน์ใน อบต.แม่ยางตาลอีกต่อไป แต่ในสายตากคนทั่วไปมักมองว่านายพิชัยและนายภิญโญยังคงมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน แม้ในลึก ๆ นั่นคือการตีสองหน้าของนายพิชัย²³⁶

ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างนายพิชัยกับนายภิญโญเป็นความขัดแย้งส่วนบุคคล ทั้งในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจ และในฐานะฝ่ายบริหารกับกลุ่มผลประโยชน์ หรือเรียกว่าความขัดแย้งในการใช้อำนาจ โดยมีที่มาจากหลายสาเหตุด้วยกัน ทั้งจากการแข่งขันในการเลือกตั้ง และความขัดกันเชิงผลประโยชน์

8.4.5 การจัดการความขัดแย้ง

อธิบายโดยรวม หากลักษณะความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล “การเจรจาอย่างไม่เป็นทางการ” (หรืออาจจะเรียกว่า “คุยนอกรอบ” หรือ “นัดเคลียร์”) จึงเป็นวิธีการหลักที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาคความขัดแย้งที่มีอยู่ ไม่ใช่กลไกทางการเมือง หรือมาตรการทางกฎหมาย เพราะไม่ใช่ความขัดแย้งในสภา หรือเกี่ยวกับงานด้านบริหาร

ตัวอย่างรูปธรรม ได้แก่ กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.ในปี พ.ศ. 2543 ที่นายสมเพชรไปพบนายภิญโญขอฝากให้นางบัวแก้วได้ลงกับกลุ่มของนายภิญโญ แต่นายภิญโญไม่ยอมรับ หรือกรณีลงแข่งขันเองระหว่างนายภิญโญกับนายพิชัยในการเลือกตั้งนายก เมื่อปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเดิมทีก็ต่อรองกันจนได้ข้อยุติแล้วว่านายภิญโญจะลงคนเดียว และให้นายพิชัยไปลงสมัครสมาชิกสภา อบต. เพื่อเข้ามาเป็นประธานสภาแน่นอน หากพูดคุยกดลงกันไม่ได้ ความขัดแย้งก็ย้อมรุนแรงขึ้น

ส่วนเหตุการณ์ฆาตกรรมที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ช่วงปี พ.ศ. 2543-2544 ความล่าช้าของฝ่ายบ้านเมือง และความไม่เอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่สามารถติดตามจับกุมผู้กระทำผิด แม้แต่รายเดียวมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ทันการณ์ จากทั้งหมด 5 คดี รวมถึงคดีพยายามฆ่านายภิญโญในปี พ.ศ. 2543 (ดูภาพที่ 8.2 ประกอบ) มีส่วนอย่างยิ่งที่ทำให้ความรุนแรงยังคงดำเนินต่อไป เพราะเท่ากับเป็นการผลักดันให้คู่ขัดแย้งทั้งสองกลุ่มไปจัดการกันเอง แทนที่จะพึ่งกลไกทางกฎหมาย²³⁷

²³⁵ บันทึกข้อความ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกวัง เรื่อง รายงานผลการสืบสวนคดีนายภิญโญ เสือเพ็ชรถูกลอบยิงตาย อุทกกรรจ์ ที่ 2/2547 เพิ่มเติม ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2548.

²³⁶ ประเทียบ จอมนงค์, อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกวัง, (2 พฤศจิกายน 2554), สัมภาษณ์.

²³⁷ ธนะรัชต์ ชุ่มสวัสดิ์, ผู้กำกับการกองกำกับการสืบสวน 1 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 5, (24 มิถุนายน 2554), สัมภาษณ์.

8.5 การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

ความรุนแรงแทบทุกครั้งที่ปรากฏเป็นข่าว สื่อสารมวลชนมัก “ตีตรา” ให้ทันทีว่าเป้าหมายเป็น “หัวคะแนน” ของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ และมักจะสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติไว้ก่อน²³⁸

ตัวอย่างเช่น ระบุว่าก่อนหน้าทีนายนำศักดิ์ แสงทองสุขจะถูกลอบยิงตาย มีเหตุยิงกันตายมาแล้ว 3 ราย “ล้วนมาจากสาเหตุเป็นหัวคะแนนทั้งสิ้น” (ดับหัวคะแนนอีก, 2543) กรณีนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษร “เบื่องต้นมุ่งประเด็นขัดแย้งการเมือง” เนื่องจากนายไพโรศักดิ์เป็นหัวคะแนนช่วยหาเสียงให้นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุลมาโดยตลอด²³⁹ ส่วนนายภิญโญ เสือเพชร เป็นหัวคะแนนให้แก่นายอนุวัธ วงศ์วรรณที่ประกาศตัวจะลงสมัคร ส.ส.แพร่ เขตเลือกตั้งที่ 2 พรรคไทยรักไทย “โดยประเด็นนี้อาจเป็นไปได้เช่นเดียวกันว่าเป็นชนวนเหตุนำไปสู่การเสียชีวิต” (บุกยิงหัว, 2547) เนื่องจาก “ผู้ตายเคยเป็นหัวคะแนนให้แก่ ส.ส.พรรคหนึ่งก่อนจะย้ายมาช่วยผู้สมัครพรรคคู่แข่งในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง” (สาปมฆมานายก อบต., 2547)

ทั้งที่ข้อเท็จจริงในทางคดี สรุปได้ว่าทุกคดีที่เกิดขึ้นไม่มีแม้แต่คดีเดียวที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการลอบยิงนายภิญโญทั้งสองครั้ง ครั้งแรกสาเหตุหลักเป็นเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น ส่วนอีกครั้งประเด็นหลักเป็นผลจากความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ในวงการฮั้วประมูล กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องจากว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหาใช่มีเพียงผู้ที่ถูกดำเนินคดีเท่านั้น แต่เบื้องหลังเป็นขบวนการใหญ่โตระดับจังหวัด การลอบสังหารครั้งนี้เป็นระบบ

²³⁸ ตัวอย่างข่าวเช่น นายแพทย์ทศพร เสรีรักษ์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ระบู้ด “อิทธิพลมืดเมืองแพร่มีมานานแล้ว ทั้งขบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและมือปืนรับจ้าง ห้าปีที่ผ่านมา คนพรรคไทยรักไทยถูกยิงตายไม่ต่ำกว่าสิบคน”, หมอเทศแฉ, ไทยรัฐ, (17 ธันวาคม 2547).

²³⁹ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐยืนยันข้อสันนิษฐานดังกล่าวด้วยการอ้างคำให้สัมภาษณ์ของนางสุชาดา อินทรอักษร ภรรยาผู้ตายว่า “สามีเป็นลูกน้องคนใกล้ชิดของนายวรวัจน์ สามีช่วยทำงานการเมืองตั้งแต่สมัยอยู่พรรคชาติไทย และเป็นนายหน้าซื้อใบยาสูบให้นายวรวัจน์ ช่วงนี้มีหน้าที่ช่วยออกหาเสียง และหาสมาชิกให้แก่พรรคไทยรักไทย รวมทั้งได้รับมอบหมายให้ดูแลคะแนนเสียงในหมู่บ้าน รวมทั้งเขียนป้ายหาเสียงไปติดตามหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนปมเหตุการตายของสามีขอยืนยันว่าเป็นเรื่องการเมืองแน่นอน”, สังเวชเลือกตั้ง, ไทยรัฐ, (23 พฤศจิกายน 2543).

และซับซ้อน มีตัวละครสำคัญหลายคนร่วมสมคบคิดและคอยบงการ ก็คือ แกนนำกลุ่มธุรกิจชั่ว ประมุขที่นายภิญโญได้แยกตัวออกมานั่นเอง²⁴⁰

ถึงแม้โดยทั่วๆ ไปแล้ว นักการเมืองระดับชาติ ซึ่งอาจรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด (คือ อบจ.) จะหวังพึ่งพาฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นมาใช้ในการเลือกตั้งของตน แต่นักการเมืองท้องถิ่นไม่น้อยก็ชอบทำตัวอิงแอบนักการเมืองระดับชาติ (หลายคนใช้คำว่า “บ้านใหญ่” เรียกแทน) เพื่อสร้างบารมีให้กับตนเอง ด้วยเชื่อว่านักการเมืองระดับชาติซึ่งตนให้การสนับสนุนอยู่ จะให้ความคุ้มครองตนได้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมา อย่างน้อยที่สุดเช่น ใช้ตำแหน่งมาช่วยประกันตัว จัดหาทุนความไปจนถึงออกเงินทุนสู้คดี และวิ่งเต้นในทางคดีให้ เมื่อมีคนหนุนหลัง คนพวกนี้ถึงได้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ทั้งที่เอาเข้าจริง นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติมากนัก หรือใกล้ชิดกันเป็นพิเศษอย่างที่มักเข้าใจ²⁴¹

จากกรณีนี้ข้อเท็จจริงคือ ทั้งนายภิญโญ และนายพิชัย ล้วนแล้วแต่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนายอนุวัธ วงศ์วรรณทั้งสิ้น²⁴² นายอนุวัธเคยเขียนถึงนายภิญโญในหนังสืออนุสรณ์นายภิญโญไว้ว่า “...ถึงแม้ว่าระยะเวลาที่ผมได้รู้จักกับท่านภิญโญ เสือเพชรไม่นาน แต่ก็ได้รับความช่วยเหลือ และร่วมมือจากท่านเป็นอย่างดี ท่านเป็นสมาชิกที่ดีของพรรค...”²⁴³ หรือในวันที่นายพิชัยได้เข้ามามอบตัว ก็เป็นนายอนุวัธที่ไปขอประกันตัวในชั้นสอบสวนให้²⁴⁴ ตลอดจนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547

²⁴⁰ ในทางสืบสวนพบข้อมูลว่าในวันเดียวกันก่อนที่นายภิญโญจะเสียชีวิต สมาชิกหลายคนในกลุ่มของกำนัน ส.ได้ไปพบปะกันถึงสองจุด เพื่อวางแผนฆ่านายภิญโญ คือที่บ้านร้างของกำนัน ส.ภายในหมู่บ้านจัดสรร ตำบลนาจักร อำเภอเมืองแพร่ และที่บ้านสวนตรงข้ามบ้านของกำนัน ส. ตำบลร่องกาศ อำเภอสูงเม่น และยังทราบด้วยว่าผู้ที่ติดต่อจัดหามือปืนมาจากจังหวัดลำปาง ก็คือ คาบตำรวจ ป. อดีตตำรวจที่เป็นญาตินายพิชัย หนึ่งในสมาชิกของกลุ่มกำนัน ส.

²⁴¹ ชินวิษ ชัยชนพัฒน์, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (2 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; สมบัติ สุภาภา, อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (3 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; ประเทียบ จอมนงค์, อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²⁴² นายอนุวัธ วงศ์วรรณตั้งข้อสังเกตในประเด็นความสัมพันธ์ของตนกับนักการเมืองท้องถิ่นว่า “นายก อบจ. หรือ ส.ส.จะเอาตัวเองไปผูกติดกับนายกเล็ก (นายกเทศมนตรี หรือ นายก อบต. - ผู้วิจัย) ไม่ได้ เพราะสมัยนี้เลือกตั้งท้องถิ่นชนะกันหวดหวิด 60:40 ถ้าเลือกข้างอาจจะทำให้อีกข้างหนึ่งไม่ยอมรับเราไปโดยปริยาย ทำแบบนี้มีแต่เสียคะแนน หัวคะแนนสมัยนี้ควรเป็นคนที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือมากกว่าจะใช้คนที่มีความรู้ทางการเมือง”, อนุวัธ วงศ์วรรณ, นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²⁴³ “อาลัยท่านภิญโญ เสือเพชร”, อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพนายภิญโญ เสือเพชร, 11.

²⁴⁴ ประเทียบ จอมนงค์, อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่, (10 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

ทั้งคู่ต่างก็พยายามแสดงตัวว่าเป็นคนของพรรคไทยรักไทยมาลงสมัคร²⁴⁵ ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดภาพการเมืองระดับชาติซ้อนทับเข้ากับบทบาทในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นของคนทั้งคู่

8.6 การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง และความรุนแรง

จากกรณีศึกษาการเมืองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล ปรากฏว่าการกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับนายภิญโญ เสือเพชรทั้งสองครั้ง ส่วนกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ไม่มีความเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งทั้งสิ้น

กรณีนายภิญโญถูกลอบยิงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 ก็มีปมเกิดมาจากการแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้มีความหมายเพียงตำแหน่งสมาชิกสภา อบต.ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเท่านั้น หากแต่ยังชี้ขาดอนาคตว่าฝ่ายใดจะได้เป็นผู้กุมอำนาจบริหารใน อบต.แม่ยางตาลต่อไป ส่วนด้านเวลา เหตุเกิดหนึ่งเดือนก่อนที่การเลือกตั้งจะมาถึง และกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการหาเสียง ซึ่งคู่กรณีก็ไม่ใช่ใครที่ไหน หากแต่เป็นนายสมเพชร ฉิมการส สามีนของผู้สมัครคู่แข่งนายภิญโญนั่นเอง

การเลือกตั้งครั้งนี้มีความสำคัญในแง่จะส่งผลให้ได้ผู้บริหารของ อบต.มาจากความเห็นชอบของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้กำนันเป็นประธานบริหาร อบต. โดยตำแหน่ง ซึ่งกรณีนี้ผู้ก่อเหตุก็อยู่ในข้างฝ่ายกลุ่มอำนาจเก่าที่กำลังจะสูญเสียอำนาจ

ต่อมานายภิญโญถูกลอบยิงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2547 หลังจากวันเลือกตั้งผ่านพ้นไปราวสี่เดือนเศษ นายพิชัย วิชัยปะ คู่แข่งหนึ่งเดียวของเขา ตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่าอยู่เบื้องหลังการใช้จ้างวานฆ่า นายภิญโญ

การเลือกตั้งครั้งนี้มีความน่าสนใจในด้านที่ว่า เป็นการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงครั้งแรก ซึ่งส่งผลเปลี่ยนแปลงใหญ่ในเชิงโครงสร้างคือ ทำให้สถานะผู้บริหารเข้มแข็งยิ่งขึ้น และก่อนข้างจะมีอำนาจเหนือฝ่ายสภา ความขัดแย้งระหว่างนายภิญโญกับนายพิชัยไม่ได้มีขึ้นระหว่างที่มีการเลือกตั้ง หรือหลังจากที่ผลการเลือกตั้งออกมาแล้ว หากแต่มีมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งครั้งนี้ เนื่องจาก

²⁴⁵ ตระกูล มีชัย ศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.เมื่อปี พ.ศ.2544 ที่ยังเป็นการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น โดยอ้อม ซึ่งการตัดสินใจในการเลือกตั้งของประชาชนยังยึดติดกับญาติ พี่น้อง หรือเครือญาติเป็นลำดับแรก ตามมาด้วยระบบอุปถัมภ์ในสังคมหมู่บ้านยังมีอิทธิพลครอบงำสังคมชนบทอยู่ แต่มีแนวโน้มที่ดีในปี พ.ศ.2548 ที่เริ่มเป็นการเลือกผู้บริหารโดยตรง ซึ่งปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจนั้นมีความหลากหลายขึ้น โดยขึ้นอยู่กับ 4 ปัจจัยคือ (1) ระบบเครือญาติของผู้สมัครยังมีอิทธิพลสูงในการตัดสินใจ ประชาชนจะเลือกเพราะเป็นเครือญาติกัน (2) ความเกรงใจ ความรู้จักกัน รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขอให้ช่วยสนับสนุน (3) การประกาศตัวว่าสังกัดกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติก็มีส่วนมาก (4) ดูจากผลงานในอดีต เช่นเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อนหรือไม่, ตระกูล มีชัย, การเมืองท้องถิ่น: การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, 21-33.

ตำแหน่งนายกคือเป้าหมายของทั้งสองคนเหมือนกัน เมื่อนายพิชัยในฐานะรุ่นน้องที่นายภิญโญ “ปั้นมากับมือ” ไม่ยอมถอยให้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รุ่นพี่กับรุ่นน้องจะต้องมาลงแข่งขันกันเอง

หากพิจารณาอย่างผิวเผิน อาจสรุปได้ว่าความตายของนายภิญโญมีสาเหตุเชิงเดียวมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักเจกเช่นปรากฏอยู่บนสื่อสารมวลชน หรือกระทั่งในคำพิพากษา ทว่าจริง ๆ แล้วเบื้องหลังมาจากความแตกแยกในกลุ่มธุรกิจอัฐประมุข ซึ่งเป็นทั้งบ่อเกิด และจุดจบเรื่องราว

ถึงแม้สองเหตุการณ์ข้างต้นจะชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งสัมพันธ์กับความรุนแรง แต่กระนั้นสมควรทำความเข้าใจด้วยว่าทั้งสองสิ่งนี้ (1) มิใช่ปัจจัยหลักปัจจัยเดียวที่ไปกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง หากแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งท่ามกลางสาเหตุอันหลากหลาย (2) ในระยะยาว สามารถช่วยยับยั้งความรุนแรงได้ด้วยเช่นกัน ดังจะได้วิเคราะห์ต่อในหัวข้อถัดไป

8.7 ผลกระทบ และความเป็นไป

8.7.1 คดีความ

8.7.1.1 การลอบสังหารนายภิญโญ เสือเพชร เมื่อปี พ.ศ. 2543

คดีนี้ทราบตัวผู้ก่อเหตุตั้งแต่ต้น จากปากคำของนายภิญโญ เสือเพชร ผู้ตกเป็นเป้าสังหารที่สามารถรอดชีวิตมาได้ ผู้ต้องสงสัยมีสองคนคือ นายณรงค์ มินาลินกับนายสมเพชร ภูมิภารส²⁴⁶ หลังจากเกิดเหตุการณ์ ทั้งสองได้หลบหนีออกนอกพื้นที่ไป

กรณีนายณรงค์ มินาลิน ในทางการข่าวของตำรวจยืนยันว่า นายณรงค์ผู้ลงมือยิงนายภิญโญเสียชีวิตแล้ว เหตุเกิดช่วงประมาณปี พ.ศ. 2544 โดยเขาถูก “อู๋ม” ไปฆ่าแล้วเผาทิ้งในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย ถึงแม้ไม่มีพยานหลักฐานยืนยัน แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ภรรยาของนายณรงค์ได้อยู่กินกับสามีใหม่ที่บ้านหลังเดิมอย่างออกหน้าออกตา ทั้งที่ภรรยานายณรงค์กลัวนายณรงค์มาก เชื่อกันว่าภรรยานายณรงค์คงทราบดีว่าสามีของตนเสียชีวิตไปแล้ว

ส่วนนายสมเพชร ภูมิภารส หลังจากนายภิญโญถูกลอบยิงเสียชีวิตช่วงปลายปี พ.ศ. 2547 นายสมเพชรถึงเข้ามามอบตัวผู้คดีในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ในชั้นศาล จำเลยนำสืบปฏิเสธโดย

²⁴⁶ นายสมเพชร ภูมิภารส ถูกจัดอยู่ในบัญชี 50 มือปืนรับจ้างเมืองไทย อันดับ 50, บัญชี 50 มือปืนรับจ้างเมืองไทย, กองบังคับการปราบปราม, สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.csd.go.th/50gunman/>; นายณรงค์ มินาลิน ถูกจัดอยู่ในบัญชี 50 มือปืนเมืองไทย ชุด 2 อันดับ 26, บัญชี 50 มือปืนรับจ้างเมืองไทย ชุด 2, กองบังคับการปราบปราม, สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.csd.go.th/50GunmenPart2/>

อำนาจที่อยู่ ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง²⁴⁷ โจทก์อุทธรณ์ ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค 5 ตรวจสอบพยานหลักฐานแล้วได้พิพากษากลับว่า จำเลยมีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ให้จำคุกตลอดชีวิต²⁴⁸

8.7.1.2 การลอบสังหารนายภิญโญ เสือเพชร เมื่อปี พ.ศ. 2547

ในชั้นการพิจารณาของศาล จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ²⁴⁹ โจทก์นำสืบว่า เดิมนายภิญโญ เสือเพชรกับนายพิชัย วิชัยปะเป็นสมาชิกสภา อบต.แม่ยางตาล นายภิญโญได้รับตำแหน่งประธานสภา ส่วนนายพิชัยได้รับตำแหน่งประธานฝ่ายบริหาร ระหว่างนั้นก็ร่วมงานกันด้วยดี ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้ง นายกต่างคนก็จะลงสมัครในตำแหน่งดังกล่าว ได้มีการพูดคุยตกลงกันแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายภิญโญได้รับเลือกตั้งเป็นนายกโดยชนะด้วยคะแนนเสียงเพียง 39 คะแนน จึงทำให้นายพิชัยไม่พอใจ²⁵⁰ ขณะที่นายพิชัยนำสืบว่าครอบครัวของตนและครอบครัวของนายภิญโญ สนิทสนมกันดี ตนเคยทำงานการเมืองท้องถิ่นด้วยกันกับนายภิญโญ ก่อนหน้าที่จะถูกยิงเสียชีวิต ประมาณสามสี่ปี นายภิญโญเคยถูกลอบยิงมาก่อน ครั้งนั้นตนได้ไปเยี่ยมและดูแลตลอดในช่วงที่ นายภิญโญนอนพักรักษาตัวอยู่โรงพยาบาล หลังจากนั้นตนกับนายภิญโญได้แยกกันเล่นการเมือง โดยลงชิงตำแหน่งนายก ระหว่างหาเสียงไม่มีเรื่องบาดหมางกัน ในช่วงดังกล่าวยังไปไหนมาไหน ด้วยกัน ถึงแก่การเลือกตั้ง แต่ไม่ได้ติดใจยังคบหานายภิญโญเช่นเดิม ไม่รู้จักกับ ส.ต.อ.อรุณ สุภาพกุล ส่วนนายมงคล ทองมาลัย เคยเป็นลูกน้องเก่า และนายสีล่อ ใจจูน เพิ่งจะชวนให้มาทำงานด้วยเมื่อ

²⁴⁷ ศาลจังหวัดแพร่ให้เหตุผลโดยสรุปว่า โจทก์ไม่มีประจักษ์พยานที่เห็นเหตุการณ์ในขณะเกิดเหตุมา เบิกความ เนื่องจากนายภิญโญ เสือเพชร ผู้เสียหายถึงแก่ความตายไปเสียก่อน พยานหลักฐานโจทก์เท่าที่นำสืบมา ล้วนเป็นเพียงพยานบอกเล่า ซึ่งได้รับคำบอกเล่ามาจากผู้เสียหาย จึงมีน้ำหนักน้อย ไม่เพียงพอให้รับฟังโดยปราศจาก สงสัยว่าจำเลยเป็นคนร้ายที่ได้กระทำความผิด, คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 636/2549 คดีหมายเลข แดงที่ 2377/2549 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2549, 4-5.

²⁴⁸ ศาลอุทธรณ์มีความเห็นต่างออกไปจากศาลชั้นต้น ใจความสำคัญว่า แม้โจทก์จะไม่มีนายภิญโญ เสือเพชร ผู้เสียหายมาเบิกความ แต่คำให้การของผู้เสียหายดังกล่าวมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ประกอบกับขณะเกิดเหตุผู้เสียหาย สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลแข่งขันกับนางบัวแก้ว นิมิตรสกร ทรายจำเลย อันนับว่ามีสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันได้ และหลังเกิดเหตุจำเลยก็หลบหนีไปเป็นเวลานาน ต่อมาเมื่อผู้เสียหาย ถูกยิงถึงแก่ความตายไปแล้วจึงค่อยมามอบตัวสู่คดี เป็นข้อพิรุธอีกประการหนึ่งว่าจำเลยอาจไม่มามอบตัวสู่คดีหาก ผู้เสียหายยังมีชีวิตอยู่ และสามารถมาเบิกความเป็นพยานโจทก์ได้ พยานหลักฐานโจทก์มีน้ำหนักให้รับฟังได้โดย ปราศจากข้อสงสัยอันควรว่าจำเลยเป็นคนร้ายร่วมกันใช้อาวุธปืนยิงผู้เสียหาย พยานฐานที่อยู่ของจำเลยไม่มีน้ำหนัก หักล้างพยานโจทก์ได้, คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 5 คดีหมายเลขดำที่ 819/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1080/2552 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2552, 5-7.

²⁴⁹ คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 2055/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 128//2551 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2551, 4.

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, 5.

ประมาณปี พ.ศ. 2547 โดยให้เป็นคนขับรถ และตนก็ได้ไปร่วมงานสวดพระอภิธรรมศพของนาย ภิญโญ ต่อมาประมาณเดือนมกราคม พ.ศ. 2549 ทราบว่าผู้เสียหายกล่าวหาว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การตายของนายภิญโญ จึงขอเข้ามาขอตัว²⁵¹

ศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาสืบมีน้ำหนักมั่นคง²⁵² รับฟังได้โดยปราศจากข้อ สงสัยว่าทั้ง ส.ต.อ.อรุณ จำเลยที่หนึ่ง และนายมงคล จำเลยที่สามได้ร่วมกันใช้อาวุธปืนยิงนาย ภิญโญเสียชีวิตจริง พิพากษาให้ประหารชีวิต แต่เนื่องจาก ส.ต.อ.อรุณให้การรับสารภาพในชั้น สอบสวนเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาจึงมีเหตุบรรเทาโทษลดโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิต ส่วนนาย มงคลนั้นให้ประหารชีวิตสถานเดียว ขณะที่โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานอย่างใดที่จะเชื่อมโยงให้เห็นว่า

²⁵¹ คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 2055/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 128//2551 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2551, 8-9.

²⁵² พยานหลักฐานสำคัญที่โจทก์รวบรวมได้มีดังนี้

1. พยานบุคคล นางบัวทอง ภรรยาผู้ตาย ให้การยืนยันว่าเห็นใบหน้าที่ของคนร้ายทั้งสองคนชัดเจน และเคยเห็นหน้าหนึ่งในคนร้ายมาก่อน จำได้ว่าคือนายมงคลที่ติดตามนายพิชัยช่วงที่มีการเลือกตั้ง ส่วนคนร้ายอีก คนไม่เคยเห็นหน้า แต่สามารถชี้ตัวได้อย่างแม่นยำเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม ส.ต.อ.อรุณได้

2. พยานวัตถุ หัวกระสุนปืนขนาด .357 จากที่เกิดเหตุ และจากการตรวจสอบที่ดินถมใหม่ซึ่งอยู่ห่าง จากจุดเกิดเหตุประมาณ 150 เมตร พบรอยล้อรถยนต์ รอยรองเท้า และบัตรเติมเงิน โทรศัพท์ของดีแทค มีลักษณะ ใช้แล้วฝังอยู่ในหลุมโดยใช้ก้อนหินทับไว้

3. พยานเอกสาร ข้อมูลการใช้โทรศัพท์จากบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ข้อมูลการเชื่อมโยง การใช้โทรศัพท์เครื่องดังกล่าว ทำให้ทราบว่าบัตรเติมเงินข้างต้นถูกใช้เติมเงินลงในหมายเลขโทรศัพท์ที่ ส.ต.อ. อรุณ เป็นผู้ครอบครอง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2547 เวลา 20.57 น. ใช้สถานีฐานร้องเข็ม อำเภอวังทอง จังหวัดจังหวัดแพร่ อีกทั้งในทำเนียบโทรศัพท์ของสถานีตำรวจอำเภอแม่พริกก็มีหมายเลขนี้ปรากฏอยู่ ระบุว่า ส. ต.อ.อรุณเป็นผู้ใช้ แต่มีการขีดฆ่าและระบุหมายเลขใหม่

สรุปเรียบเรียงจาก เรื่องเดียวกัน, 5-6.

นายพิชัย จำเลยที่สองได้ก่อหรือใช้ให้ ส.ต.อ.อรุณ และนายมงคลยิงผู้ตาย²⁵³ และมีนายสีล่อ จำเลยที่สี่ ร่วมกระทำความผิดด้วย จึงให้ยกฟ้อง²⁵⁴

8.7.2 การเมืองในพื้นที่

การเสียชีวิตของนายภิญโญทำให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีขึ้นในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2548 ครั้งนี้มีการแข่งขันกันสองคน เป็นผู้สมัครหน้าใหม่ทั้งคู่ โดยที่นายพิชัยไม่ได้ลงสมัคร แต่อย่างใด ผลออกมานายมงคล ถูกลง เป็นผู้ชนะไปด้วยคะแนนเหนือคู่แข่งเพียง 96 คะแนน

ตารางที่ 8.7 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2548²⁵⁵

ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	ได้คะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	นายมงคล ถูกลง	1,173	ได้รับเลือกตั้ง
2	ดาบตำรวจวิระวุฒิ วงศ์สุข	1,077	ไม่ได้

คำถามสำคัญคือ เหตุใดนายมงคลซึ่งเพิ่งจะลาสิกขาบทจากการเป็นพระภิกษุตั้งใจมาลงเลือกตั้งจึง “พลิกชนะ” ได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้สมัครอีกคนที่ป็นตำรวจที่ได้รับการคาดหมายว่า

²⁵³ ศาลให้เหตุผลดังนี้ “...แม้ข้อเท็จจริงจากทางนำสืบของโจทก์จะปรากฏว่า จำเลยที่สองเป็นคู่แข่งทางการเมือง ทั้งเคยมีปัญหากันกับผู้ตายก่อนเกิดเหตุ และจำเลยที่สามเคยเป็นลูกน้องของจำเลยที่สองก็ตาม ลำพังข้อเท็จจริงเพียงเท่านั้นยังไม่อาจชี้ชัดได้ว่าจำเลยที่สองเป็นผู้ก่อหรือใช้ให้จำเลยที่หนึ่งและจำเลยที่สามยิงผู้ตายได้ และถึงแม้ในชั้นสอบสวน จำเลยที่หนึ่งจะให้การขัดท้อว่าจำเลยที่สองร่วมกระทำความผิดด้วยก็ตาม ซึ่งเพียงแต่คำขัดท้อของผู้ร่วมกระทำความผิดอย่างเดียวเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักน้อย ต้องรับฟังประกอบพยานหลักฐานอื่นของโจทก์ด้วย จึงจะมีน้ำหนักรับฟังลงโทษผู้กระทำความผิดคนอื่นได้ เมื่อทางนำสืบของโจทก์ไม่ปรากฏพยานหลักฐานอย่างอื่นอีก ด้วยเหตุนี้พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบในส่วนของจำเลยที่สองนั้น จึงไม่อาจรับลงโทษได้...”, คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่ คดีหมายเลขดำที่ 2055/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 128//2551 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2551, 18.

²⁵⁴ “...แม้ข้อเท็จจริงจากข้อมูลการใช้โทรศัพท์จะปรากฏว่าหลังเกิดเหตุ จำเลยที่หนึ่งจะมีการโทรศัพท์ติดต่อกับจำเลยที่สี่ก็ตาม ลำพังข้อเท็จจริงเพียงเท่านั้นยังไม่อาจนำมารับฟังประกอบเพื่อยืนยันว่าจำเลยที่สี่ร่วมกระทำความผิดกับจำเลยที่หนึ่งและที่สามได้เช่นกัน...”, เรื่องเดียวกัน, 18-19.

²⁵⁵ การเลือกตั้งครั้งนี้ จำนวนขอผู้มาใช้สิทธิ 2,338 คน จากผู้มีสิทธิทั้งสิ้น 3,910 คน ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 59.79 นอกจากนี้เป็นบัตรเสีย 65 บัตรกับบัตรที่ทำเครื่องหมายในช่องไม่ลงคะแนนอีก 23 บัตร, ประกาศคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่ เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล (แบบ ผ.ถ.14) ณ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2548.

จะเป็นผู้ชนะ ประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลายคนเห็นตรงกันว่าเป็นเพราะชาวบ้านเบื่อการเมืองแบบเดิม การเมืองแบบที่เต็มไปด้วยความรุนแรง จึงเปลี่ยนไปเลือกคนที่คิดว่าห่างไกลจากความเป็นนักเลง หรือผู้มีอิทธิพลมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงพากันเลือกนายนภดล ทั้งที่นายนภดลมีความสัมพันธ์อันเครือญาติกับนายพิชัย แต่เป็นที่ทราบกันดีว่านายพิชัยเองไม่ได้เข้ามามีส่วนชี้นำคะแนนให้แก่ตน²⁵⁶ ขณะที่ ค.ต.วีระวุฒิ ยังดึงทีมงานเก่าของนายภิญโญมาช่วยเกือบทั้งหมด รณรงค์หาเสียงแบบไปกันเป็นขบวนรถคณะใหญ่ ตรงข้ามกับนายนภดลที่ขับรถออกตระเวนหาเสียงตัวคนเดียว ซึ่งกลักลับกลายเป็นได้ใจชาวบ้านมากกว่า²⁵⁷ รวมถึงประเด็นที่มีการปล่อยข่าวลือว่า ค.ต.วีระวุฒิ ไม่ได้เป็นคนของพรรคไทยรักไทย²⁵⁸

นายนภดลสามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระจนมีการเลือกตั้งใหม่ขึ้นในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2552 ครั้งนี้มีผู้สมัครสามคน โดยหนึ่งในนั้นคือนายพิชัย วิชัยปะ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นนายพงศ์ ภรณ์กลับมาลงสมัครด้วย หลังจากพ้นข้อกล่าวหาจางวานผ่านนายภิญโญ ซึ่งศาลได้ยกฟ้องไปเมื่อช่วงต้นปี พ.ศ. 2551

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าดาบตำรวจวิชาญ บุญเสาร์ได้คะแนนมาสูงที่สุด คะแนนทิ้งห่างอันดับที่ 2 คือนายพิชัยถึงเกือบ 300 คะแนน และนายพิชัยได้คะแนนลดลงจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2547 ไป 100 กว่าคะแนน ทั้ง ๆ ที่ ค.ต.วิชาญปราศจากฐานสมาชิกสภา อบต. หรือมีนักการเมืองระดับเหนือขึ้นไปคอยให้การสนับสนุน ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ ค.ต.วิชาญ เคยทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสายตรวจท้องที่ของสถานีตำรวจรื่องกวางมาก่อน ทำให้เขามีความคุ้นเคยใกล้ชิดกับคนในพื้นที่มาเป็นอย่างดีจึงได้รับความนิยมไว้วางใจเป็นพิเศษ

อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ นายนภดล ในฐานะอดีตนายกได้คะแนนไปเพียง 44 คะแนน คะแนนลดลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนมากถึง 1,000 กว่าคะแนน ผลการเลือกตั้งนี้สะท้อนปฏิกิริยาของคนแม่ยางตาลที่มีต่อการบริหารงานของนายนภดลตลอด 4 ปีที่ผ่านมาได้อย่างชัดเจน

²⁵⁶ วีระวุฒิ วงศ์สุข, ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

²⁵⁷ กิตติพงษ์ เสาร์แดน, อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (30 สิงหาคม 2554), สัมภาษณ์.

²⁵⁸ วีระวุฒิ วงศ์สุข, ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์.

ตารางที่ 8.8 ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2552²⁵⁹

ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	ได้คะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1	ดาบตำรวจวิชาญ บุญเสาร์	1,352	ได้รับเลือกตั้ง
2	นายพงศ์ภรณ์ วิชัยปะ	1,053	ไม่ได้
3	นายณภดล อุดเงิน	44	ไม่ได้

การลอบสังหารนายภิญโญถึงแก่ชีวิต เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองท้องถิ่นแม่ยางตาล เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ชาวบ้านเปลี่ยนวิธีการเลือกไปในตัว คือจะปฏิเสธนักเลงผู้มีอิทธิพลเด็ดขาด²⁶⁰ และได้ขยายพื้นที่การเมืองให้เปิดกว้าง ผลการเลือกตั้งในสองครั้งหลังบั้งไฟขึ้นนั้น จากที่เคยเลือกนักเลงก็ไม่เอาอีก ขณะเดียวกันก็มีคนหน้าใหม่กล้าที่จะก้าวเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นมากขึ้น

ผลการเลือกตั้งข้างต้นส่งสัญญาณให้นายพิชัยเขยิบออกจากแวดวงการเมือง และลดบทบาทตัวเองในฐานะนักจัดฮั้วคนสำคัญลง ในที่สุดนายพิชัยก็ต้องย้ายไปตั้งหลักทำธุรกิจรับเหมาก่อสร้างในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงแทน

8.7.3 การบริหารจัดการในองค์กร

หากพิจารณาด้านการบริหารจัดการภายในยุคหลังนายภิญโญ ตั้งแต่สมัยนายณภดล (พ.ศ. 2548-2552) มาถึงสมัย ค.ต.วิชาญ (พ.ศ. 2552-ปัจจุบัน) แม้ภาพรวมจะดูราบรื่น เช่น การลงมติเรื่องต่าง ๆ สมาชิกสภาให้ความเห็นชอบด้วยมติเป็นเอกฉันท์ตลอด หรือไม่มีปัญหาขัดแย้งกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งที่ยังมีเขตรับผิดชอบซ้ำซ้อนกันอยู่ แต่ในรายละเอียดยังคงพบความขัดแย้งบางประการ กล่าวคือ²⁶¹

²⁵⁹ การเลือกตั้งคราวนี้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวม 3,904 คน แต่มาเลือกตั้งจำนวน 2,510 คน หรือร้อยละ 64.29 โดยมีบัตรเสีย 39 บัตร และบัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน 22 บัตร, ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ เรื่อง ผลการรวมคะแนนเลือกตั้ง (แบบ ผ.ถ.15) ณ วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2552.

²⁶⁰ ความคิดเห็นบางส่วนของผู้ให้สัมภาษณ์ที่สนับสนุนข้อสรุปข้างต้น เป็นต้นว่า “เขาไม่ยอมให้คนมีอิทธิพลขึ้นมาเป็นอีกแล้ว ไม่เอาแล้ว” “ชาวบ้านเบื่อความรุนแรง กลัวว่าเจ้าพ่อคนเลงจะได้กลับมาเป็นอีก” “ชาวบ้านมักเลือกคนที่เป็นอย่างชาวบ้านต่อว่าได้ ถ้าชาวบ้านว่าอะไรไม่ได้ ชาวบ้านก็ไม่เอา”

²⁶¹ พลัดภา ปรีชา, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (4 พฤศจิกายน 2553), สัมภาษณ์; จงจิต วุฒิชา, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (1 พฤศจิกายน 2554), สัมภาษณ์; นายสมบุญ เมืองรัก, อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล, (1 พฤศจิกายน 2554), สัมภาษณ์.

สมัยนายณทล ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาขัดแย้งกัน เนื่องจากสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วยในการใช้งบประมาณไปกับบางโครงการซึ่งเห็นว่าสิ้นเปลือง เช่น โครงการผลิตซีดีเพลงออกจำหน่าย การจัดซื้อรถตักดิน และบางโครงการก็มีคำถามถึงเรื่องความโปร่งใส เช่น การตัดถนนเข้าหาบ้านตัวเอง อีกทั้งนายณทลค่อนข้างใช้แต่ความคิดอ่านของตน และไม่ยอมฟังใคร กลายเป็นเรื่องราวร้องเรียนไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดจนปลัดอำเภอต้องลงมาไกล่เกลี่ย

สมัย ค.ต.วิชาญ ค่อนข้างให้บทบาทแก่ฝ่ายประจำ พยายามวางตัวเป็นกลาง ไม่นำตัวเองเข้าไปผูกติดกับการเมืองระดับจังหวัด และการเมืองระดับชาติ จึงถูกมองจากฝ่ายท้องถิ่นว่าทำให้ท้องถิ่นเสียโอกาสในการจะดึงงบประมาณจากภายนอก เพื่อมาใช้ในโครงการพัฒนาของพื้นที่ แต่ไม่พบความขัดแย้งในสภา เพราะฝ่ายบริหารใช้แนวทางประนีประนอม คือจะนัดสมาชิกสภาหารือเป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่จะมีการประชุมขึ้นจริง



บทที่ 9

บทสรุป

บทสุดท้ายแบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกนำเสนอข้อค้นพบต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ทั้งในส่วนที่เป็นภาพรวมของแปดจังหวัดภาคเหนือตอนบน และจากพื้นที่กรณีศึกษาทั้งสองแห่ง โดยพยายามเปรียบเทียบให้เห็นจุดร่วม ความแตกต่าง ตลอดจนข้อสังเกตสำคัญ และเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดความรุนแรง ส่วนต่อมาเป็นคำตอบของคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ในบทนำ แยกพิจารณาเป็นประเด็น ๆ ส่วนสุดท้ายคือข้อเสนอแนะ ทั้งข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม รวมถึงชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญที่น่าจะได้มีการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคต ทั้งหมดนี้เพื่อนำไปสู่สังคมการเมืองท้องถิ่นที่ปราศจากการฆ่ากันเกิดขึ้นจริง

9.1 ความรุนแรงและความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น

9.1.1 ภาพรวมภาคเหนือตอนบน

การศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่แปดจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันส่วนกลาง ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552 ประมวลเข้ากับข้อมูลด้านที่เป็นทางการที่ได้รับความอนุเคราะห์จากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 ผลการศึกษาพบว่า

9.1.1.1 สถิติการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นพบทั้งสิ้นจำนวน 67 รายในรอบ 10 ปี นับว่าน้อยมาก ไม่ว่าจะนำไปเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ เปรียบเทียบกับสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นทั้งหมด รวมถึงเปรียบเทียบกับสถิติคดีฆาตกรรมของพื้นที่

9.1.1.2 ความรุนแรงเกิดขึ้นแทบทุกจังหวัด โดยจังหวัดที่มีสถิติสูงที่สุดเป็นสามลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย 21 ราย เชียงใหม่ 17 ราย และแพร่ 14 ราย จังหวัดเดียวที่ไม่เคยเกิดเหตุการณ์รุนแรงในลักษณะนี้มาก่อนคือจังหวัดแม่ฮ่องสอน

หากพิจารณารายละเอียดแล้วจะเห็นได้ชัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลออกไปจากศูนย์กลางของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอตามแนวชายแดน มักจะมีจำนวนนักการเมืองท้องถิ่นที่ถูกลอบสังหารสูงมากกว่าในพื้นที่อื่น ๆ

9.1.1.3 แนวโน้มที่ผ่านมาในระยะสามปีแรกเป็นไปอย่างไม่แน่นอน จำนวนสูงที่สุดอยู่ในปี พ.ศ. 2546 รวม 19 ราย เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลขณะนั้น โดยในปีต่อ ๆ มา ความรุนแรงจะลดลงเป็นลำดับ และไม่พบเลยในปี พ.ศ. 2552

9.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

จากการสัมภาษณ์ เสวนา สันทนากับบุคคลหลากหลายกลุ่ม การค้นคว้าเอกสารทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ทั้งที่เปิดเผยและปิดลับ รวมถึงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล ซึ่งทั้งสองแห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดแพร่ ผลการศึกษาแยกพิจารณาได้ดังนี้

9.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

ในปี พ.ศ. 2550 เหตุการณ์รุนแรงครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นกับนายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ มีนัยคือจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ผู้ตายยังคงเป็นผู้บริหารท้องถิ่นระดับนายก อบจ.คนแรก และคนเดียวของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนที่ต้องมาถูกลอบสังหารเสียชีวิต

จากการศึกษาพบหลาย ๆ สาเหตุที่เกิดจากความขัดแย้งกับคู่กรณีซึ่งแต่เดิมเคยทำงานร่วมกันมาก่อน คือฝ่ายของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู ทายาททางการเมืองคนสำคัญของตระกูลศุภศิริ แกนนำพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดแพร่ ทั้งจากการที่นายแพทย์ชาญชัยไม่แต่งตั้งนายสาโรจน์ ศุภศิริ ญาติลูกพี่ลูกน้องของนางศิริวรรณให้ดำรงรองนายก อบจ. การพยายามขัดขวางโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทของนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ น้องชายนางศิริวรรณในฐานะประธานสภา อบจ. นายแพทย์ชาญชัยเปลี่ยนจากที่เคยให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ไปให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย นายแพทย์ชาญชัยสามารถรวบรวมเสียงสมาชิกฝ่ายค้านในสภา อบจ.ให้เข้ามาร่วมกลุ่ม “ฮักเมืองแป้” ของเขาได้ทั้งหมด สมาชิกเสียงข้างมากในสภา อบจ.ร่วมกันลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา นายแพทย์ชาญชัยสั่งให้ปลดป้ายประชาสัมพันธ์ที่มีรูปนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรูอยู่ด้วยลง

สำหรับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งจากกรณีนี้พบว่ามีการใช้กันหลากหลายวิธี ทั้งการพูดคุยต่อรอง หรือหาทางประนีประนอม เรื่อยไปถึงการใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย และการใช้กลไกทางการเมืองในสภาเท่าที่มีอยู่มาต่อสู้กัน เพื่อให้ได้ข้อยุติของความขัดแย้งซึ่งอาจจะทำให้ฝ่ายของตนได้เปรียบที่สุด

สรุปได้ว่าลักษณะความขัดแย้งในกรณีนี้เริ่มจากความขัดแย้งภายในกลุ่ม สาเหตุหลัก เพราะความต้องการหรือผลประโยชน์เกี่ยวกับโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทไม่ตรงกัน นำไปสู่การแยกตัว และปฏิริยาโต้กลับต่าง ๆ ตามมา ความขัดแย้งหนึ่งมักนำไปสู่อีกความขัดแย้งหนึ่งได้เสมอ เช่น ภายหลังเกิดปัญหาข้อขัดแย้งกันในโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาท นายแพทย์ชาญชัยก็ได้เปลี่ยนท่าทีไปให้การสนับสนุนอีกข้างตรงกันข้ามทางการเมืองแทน ทำให้อีกฝ่ายเกิดความไม่พอใจ รู้สึกว่ากลุ่มของตนกำลังถูกคุกคามสถานภาพ และนำไปสู่การสูญเสียอำนาจ ในที่สุดจึงเกิดความรุนแรงขึ้น

ผลกระทบจากเหตุการณ์นี้คือ นำไปสู่การเปลี่ยนตัวผู้บริหารสูงสุดขององค์กรครั้งแรกในรอบ 10 ปี และผลการเลือกตั้งหลังจากนั้นไม่ว่าจะในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ บุคคลที่ถูกตั้งคำถามจากสังคมว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ครั้งนี้ ไม่เคยได้รับเลือกตั้งในระดับพื้นที่กลับเข้ามาอีกเลย ทั้งนายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ และนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู

ขณะที่ในด้านคดีความ ศาลชั้นต้นจังหวัดแพร่ได้พิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิตจำเลยสองคน คือ มือปืนผู้ลงมือยิงกับคนที่ทำหน้าที่จี้จกรยานยนต์ให้ ส่วนจำเลยคนอื่น ๆ อีกสามคนให้ยกฟ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจรัสชัย ศุภศิริ ญาติลูกพี่ลูกน้องของนางศิริวรรณ ศาลเห็นว่าคำซัดทอดของผู้กระทำความผิดด้วยกันไม่มีน้ำหนักพอ (ดูลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ในรอบทศวรรษได้จากตารางที่ 3 ในภาคผนวก ง)

9.1.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล

เหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นในตำบลแม่ยางตาลหลายครั้ง ถ้านับเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองรวมแล้วสามครั้งด้วยกัน โดยที่สองในสามครั้งนี้เป้าหมายเป็นคนเดียวกัน คือนายภิญโญ เสือเพชร ส่วนอีกครั้งเกิดกับนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษร สำหรับนายภิญโญนั้นจนถึงขณะนี้ (พ.ศ. 2554) ถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นคนแรก และคนเดียวของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนที่ต้องมาถูกลอบสังหารซ้ำ

กรณีลอบยิงนายภิญโญครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2543 ขณะนั้นเขามีตำแหน่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล และกำลังอยู่ในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ครั้งใหม่ เขาได้รับบาดเจ็บสาหัส และให้การไว้ว่าคนลงมือคือนายณรงค์ มินาติน กับนายสมเพชร จิมภารส สามีนางบัวแก้ว จิมภารส ผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ในเขตเดียวกันกับเขา มีลักษณะเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล อนึ่ง สาเหตุในครั้งนี้นี้มีความซ้อนทับกันระหว่างการมุ่งกำจัดคู่แข่งในการเลือกตั้ง และการมุ่งกำจัดคู่อริในแบบนักเลง ซึ่งข้อแรกเป็นประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง ขณะที่ข้อหลังเป็นประเด็นความขัดแย้งส่วนตัว

กรณีลอบยิงนายภิญโญครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2547 ขณะนั้นเขาเพิ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลได้เพียง 4 เดือน ครั้งนี้นายภิญโญเสียชีวิต สาเหตุในทางเปิดเผย เชื่อว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งนายก อบต.ที่ทำให้ผู้แพ้ คือ นายพิชัย วิชัยปะ เกิดความไม่พอใจ แต่สาเหตุในทางลึกลับชัดเจนว่าเชื่อมโยงกับประเด็นที่ใหญ่โตกว่านั้น และมีนักการเมืองท้องถิ่นในระดับที่เหนือขึ้นไปเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เพราะเป็นความขัดแย้งกันเองภายในกลุ่มธุรกิจฮั้วประมูล ซึ่งเดิมทั้งนายภิญโญกับนายพิชัยก็เคยอยู่กลุ่มนี้ด้วยกันมาก่อน แต่เมื่อเกิดข้อขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ นายภิญโญได้แยกตัวออกไปตั้งกลุ่มของตนเองเป็นคู่แข่ง สร้างความไม่พอใจอย่างมากให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง

ส่วนการลอบยิงนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษร ซึ่งเป็นสมาชิกสภา อบต. เมื่อปี พ.ศ. 2543 สาเหตุจริง ๆ แล้วมาจากความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มตระกูลที่เป็นเรื่องของศักดิ์ศรีนักเลง หลังจากทีนายภิญโญถูกนายสมเพชรลอบยิงครั้งแรก ส่งผลให้หลังจากนั้นเกิดเหตุฆ่าล้างแค้นตอบโต้กันไปมาอีกทั้งสิ้นสี่รายในช่วงเวลาเพียงไม่ถึงห้าเดือน (พฤศจิกายน พ.ศ. 2543-มีนาคม พ.ศ. 2544) ซึ่งก็รวมถึงนายไพโรศักดิ์ด้วยในฐานะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับนายภิญโญ

เนื่องด้วยลักษณะความขัดแย้งในภาพรวมเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคล และเป็นความขัดแย้งภายในกลุ่ม การเจรจาตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการจึงเป็นวิธีการหลักที่ถูกนำมาใช้ มิใช่กลไกทางการเมือง หรือมาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากบริบทความขัดแย้งไม่ได้อยู่ในสภาหรือเกี่ยวข้องกับงานด้านบริหาร อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ความรุนแรงมาสงบลงภายหลังจากการจากไปของนายภิญโญ พร้อมกับผลเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ มาชี้ชัดว่าเสียงของคนแม่ยางตาลส่วนใหญ่ปฏิเสธนักการเมืองท้องถิ่นที่เชื่อว่าเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงไม่ให้ขึ้นมาใช้อำนาจอีกต่อไป เช่นที่นายพิชัยต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2552

ขณะที่ในด้านคดีความ การลอบยิงนายภิญโญครั้งแรก ศาลอุทธรณ์ภาค 5 ได้พิพากษาว่า จำเลยคือนายสมเพชรมีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนให้จำคุกตลอดชีวิต การลอบยิงนายภิญโญครั้งที่สอง ศาลชั้นต้นจังหวัดแพร่พิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิตจำเลยที่เป็นมือปืนผู้ลงมือยิง และให้ประหารชีวิตคนที่ทำหน้าที่คอยยิงคุ้มกันให้ ส่วนจำเลยอีกสองคนให้ยกฟ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายพิชัย วิชัยปะ ศาลเห็นว่าโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานที่จะเชื่อมโยงให้เห็นว่านายพิชัยได้ก่อหรือใช้ให้จำเลยทั้งสองไปยิงผู้ตายแต่อย่างใด (คู่ลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลในรอบทศวรรษได้จากตารางที่ ๖3 ในภาคผนวก จ)

9.1.2.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบสองกรณีศึกษา

ส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความรุนแรงในการเมืองระดับท้องถิ่นของทั้งสองพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น อธิบายไล่เรียงตามลำดับเวลา ตั้งแต่การก่อตัว

ของความขัดแย้ง จากการต่อสู้ความรุนแรง ความเปลี่ยนแปลง และการคลี่คลาย ด้วยมุมมองหลากหลายมิติ เพื่อให้เห็นจุดร่วม ความแตกต่าง และข้อสังเกตสำคัญ ในที่นี้จะนำเฉพาะกรณีการตอบสนองการนายแพทย์ชาญชัยกับนายกฤษฎาทั้งสองครั้งมาเปรียบเทียบกัน

ตารางที่ 9.1 เปรียบเทียบสาระสำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้งและความรุนแรงของแต่ละกรณีศึกษา

เรื่องบ่งชี้	อบจ.แพร่	อบต.แม่ยาวตาล (เกิดขึ้นกับคนเดียวกัน)	
		ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2
เป้าหมาย	นายก อบจ.	ตำแหน่งทางการเมือง 1. ผู้สมัครเลือกตั้ง ส.อบต. 2. อดีต ประธานสภา อบต. พื้นฐาน-ประสบการณ์ 1. ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ 2. หัวคะแนนนักการเมืองหลายพรรค 3. ส.อบต.บ้านทรายมูล 4. ประธานสภา อบต.แม่ยาวตาลสองสมัย 5. นักจัดฮั้วคนสำคัญของอำเภอวังทอง	นายก อบต.
ลักษณะความขัดแย้ง (คู่ขัดแย้ง)	จากสมาชิกกลุ่มเดียวกัน กลายเป็นฝ่ายตรงข้าม ทางการเมือง	คู่แข่งทางการเมือง	จากสมาชิกกลุ่มเดียวกัน กลายเป็นคู่แข่งทางการเมือง
สาเหตุ	1. การแต่งตั้งรองนายก องค์การบริหารส่วน จังหวัดแพร่ 2. โครงการสินเชื่อเพื่อ การพัฒนาท้องถิ่น 3. การเปลี่ยนขั้วทาง การเมืองของนายแพทย์ ชาญชัย	1. การเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่ยาวตาลแบบ เต็มสภา 2. ความขัดแย้งระหว่าง สองตระกูลในพื้นที่	1. ความขัดแย้งในธุรกิจ ฮั้วประมูล 2. การเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่ยาวตาล โดยตรง

ตารางที่ 9.1 (ต่อ)

เครื่องบ่งชี้	อบจ.แพร่	อบต.แม่ยางตาล (เกิดขึ้นกับคนเดียวกัน)	
		ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2
สาเหตุ	4. การสร้างความเป็นเอกภาพในสภาของนายแพทย์ชาญชัย 5. การลงมติให้นายพงศ์สวัสดิ์ สุกศิริออกจากตำแหน่งประธานสภา 6. กรณีสั่งปลดป้ายประชาสัมพันธ์ที่มีรูปนางศิริวรรณปราศจากศัตรูลง		
วิธีการจัดการความขัดแย้ง	1. เจริญตกลงกัน 2. ใช้กลไกทางการเมืองมาสู้กัน เช่น การลงมติให้ประธานสภาพ้นจากตำแหน่ง, นำประชาชนมาเคลื่อนไหวชุมนุมคัดค้าน 3. ใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ, เสนอเรื่องให้ฝ่ายกำกับดูแลท้องถิ่นชี้ขาด, ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	เจริญตกลงกัน	เจริญตกลงกัน
รูปแบบความรุนแรง	1. จ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ 2. คนร้ายยิงด้วยอาวุธปืน	คู่อภิพามือปืนไปดักยิงด้วยตนเอง	1. จ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ 2. คนร้ายยิงด้วยอาวุธปืน
ผลลัพธ์	เสียชีวิต	บาดเจ็บสาหัส	เสียชีวิต
การรับรู้ของเป้าหมาย	ผู้ตายทราบมาก่อนว่าตนถูกจ้องปองร้าย	ผู้ตายไม่ทราบมาก่อนล่วงหน้า	ผู้ตายทราบมาก่อนว่าตนถูกจ้องปองร้าย

ตารางที่ 9.1 (ต่อ)

เครื่องบ่งชี้	อบจ.แพร่	อบต.แม่ยาวตาล (เกิดขึ้นกับคนเดียวกัน)	
		ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2
เหตุเกิดเมื่อ		วัน/เดือน/ปี	
	22 ตุลาคม 2550	9 พฤษภาคม 2543	4 ธันวาคม 2547
	ความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น		
	ก่อนจะมีการเลือกตั้ง	ก่อนจะมีการเลือกตั้ง	หลังจากการเลือกตั้ง
	นายก อบจ.	สมาชิกสภา อบต.	นายก อบต.ผ่านไป
	6 เดือน	1 เดือน	5 เดือน
	ความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งระดับชาติ		
	2 เดือนก่อนจะมีการเลือกตั้ง ส.ส. ในปี 2550	8 เดือนก่อนจะมีการเลือกตั้ง ส.ส. ในปี 2544	2 เดือนก่อนจะมีการเลือกตั้ง ส.ส. ในปี 2548
	ระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองท้องถิ่น		
	- ไม่มีข้อมูล -	เปลี่ยนจากยุคกำนัน	เปลี่ยนจากยุคผู้บริหาร
		ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บริหาร	อบต. ที่มาจากความ
		อบต. โดยตำแหน่ง ไปเป็น	เห็นชอบของสภาไปเป็น
		ผู้บริหารที่มาจาก	นายกที่มาจาก
		ความเห็นชอบของสภา	โดยตรงของประชาชน
		- ไม่มีข้อมูล -	ราวหนึ่งปีเศษ
ช่วงเวลาจากที่เริ่มมีความขัดแย้งไปสู่ความรุนแรง	ประมาณหนึ่งปี		
ความเป็นไปทางคดี		จำนวนจำเลยในคดี	
	5 คน	1 คน	4 คน
	ภูมิหลังจำเลย		
	1. ผู้ร่วมก่อเหตุทั้งหมดเป็นวัยรุ่นนาคศึกษาเสพติดมาจากพรรคพวกเดียวกัน	1. มือปืนเป็นมือปืนรับจ้าง	1. มือปืนเป็นตำรวจ
	2. ผู้ต้องสงสัยเป็นผู้จ้างวานเป็นญาติลูกพี่ลูกน้องของนักการเมืองฝ่ายที่กำลังมีเรื่องขัดแย้งกับผู้ตายอยู่	2. ผู้ร่วมก่อเหตุได้ส่งกรรขาลงเลือกตั้งแข่งกับผู้ตาย	2. ผู้ร่วมก่อเหตุที่เหลือเป็นลูกน้องของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นคู่แข่งกับผู้ตาย ซึ่งถูกกล่าวหาด้วยว่าเป็นผู้จ้างวานฆ่า

ตารางที่ 9.1 (ต่อ)

เครื่องบ่งชี้	อบจ.แพร่	อบต.แม่ยางตาล (เกิดขึ้นกับคนเดียวกัน)	
		ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2
		ระยะเวลาที่ใช้	
	ศาลชั้นต้นพิพากษาหลังผ่านพ้นไป 3 ปี 10 เดือน นับแต่วันเกิดเหตุ	1. ศาลชั้นต้นพิพากษาหลังผ่านพ้นไป 6 ปี 8 เดือน นับแต่วันเกิดเหตุ	ศาลชั้นต้นพิพากษาหลังผ่านพ้นไป 3 ปี 1 เดือน นับแต่วันเกิดเหตุ
		2. ศาลอุทธรณ์พิพากษาหลังผ่านพ้นไป 9 ปี นับแต่วันเกิดเหตุ	
		ผลของคำพิพากษา	
	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุกตลอดชีวิตคนยิง และคนจับจีกรยานยนต์ให้ฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน อีกสามคน (รวมถึงผู้ต้องสงสัยจ้างวานฆ่า) ให้ยกฟ้อง	1. ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ร่วมก่อเหตุซึ่งเป็นผู้ที่พามือปืนไปยังผู้ตาย	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุกตลอดชีวิตคนยิง และประหารชีวิตคนคอยคุ้มกัน ฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน
		2. ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับว่าผู้ร่วมก่อเหตุผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ให้จำคุกตลอดชีวิต	ส่วนอีกสองคน (รวมถึงผู้ต้องสงสัยจ้างวานฆ่า) ให้ยกฟ้อง
รูปแบบความรุนแรง	1. จ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ	พามือปืนไปดักยิงด้วยตนเอง	1. จ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ
	2. คนร้ายยิงด้วยอาวุธปืน		2. คนร้ายยิงด้วยอาวุธปืน
ผลกระทบทางการเมือง	1. ฝ่ายที่ต้องสงสัยว่าอยู่เบื้องหลังไม่ได้รับความไว้วางใจจากชาวแพร่อีกเลยในการเลือกตั้งทุกระดับหลังจากนั้น	ภรรยาของผู้ต้องสงสัยพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้กับผู้ที่ถูกลอบยิง	1. ผู้ที่ต้องสงสัยว่าอยู่เบื้องหลัง ภายหลังได้ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับการเลือกตั้ง
	2. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งภายหลังผู้บริหารเสียชีวิตลดลงเล็กน้อย หรือร้อยละ 2.37		2. จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งภายหลังผู้บริหารเสียชีวิตลดลงมาถึงร้อยละ 6.39

หากอธิบายในเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสองแห่งนี้ สามารถใช้สะท้อนภาพปรากฏการณ์ทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงได้เป็นอย่างดี แยกพิจารณาได้เป็น 12 ประการ ได้แก่

9.1.2.3.1 เป้าหมายที่ถูกครอบงำถึงแก่ชีวิต เป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูง และมีแนวโน้มว่าจะกุมอำนาจไปได้อีกยาวนานทั้งคู่ เช่น นายแพทย์ชาญชัยเป็นนายก อบจ.แพร่มาอย่างยาวนานร่วม 10 ปีเต็ม นายบุญฤทธิ์ก็มีตำแหน่งใน อบต.แม่ยาวตลมาอย่างต่อเนื่อง รวมแล้วแปดปี ตั้งแต่สมาชิกสภา อบต. ประชานสภา อบต. จนได้ขึ้นเป็นนายก อบต.

ทว่าก็มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงในด้านปมหลัง กล่าวคือ ขณะที่คนหนึ่งมีประวัติส่วนตัวด้านบวก คือทั้งเรียนดี และเป็นแพทย์ อีกคนกลับมีภาพลักษณ์ในเชิงลบ เนื่องจากใช้ชีวิตคลุกคลีอยู่กับแวดวงนักเลงมือปืนมาก่อน

9.1.2.3.2 กรณีศึกษาบ่งชี้ว่าลักษณะความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรง ได้มากที่สุด คือ ความขัดแย้งที่แปรเปลี่ยนจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกันไปเป็นความขัดแย้งระหว่างคู่แข่งทางการเมือง หรือระหว่างกลุ่มการเมืองคู่แข่ง รูปธรรมเช่น การย้ายหัวทางการเมืองของนายแพทย์ชาญชัยหรือการแตกกลุ่มธุรกิจอื้อปรมูลของนายบุญฤทธิ์ ย่อมจัดว่าเข้าข่ายดังกล่าวข้างต้น

สรุปง่าย ๆ ก็คือ ถ้าขัดแย้งกันจนถึงขั้นมีสมาชิกย้ายหัวเปลี่ยนข้างไปจนถึงมีการตั้งกลุ่มใหม่ขึ้นมาเพื่อแข่งขันกับกลุ่มเดิม แนวโน้มที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงจากฝ่ายหัวอำนาจเดิมต่อสมาชิกรายนั้นก็มีความเป็นไปได้สูง ภายใต้งื่อนไขปัจจัยเฉพาะซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

9.1.2.3.3 ความขัดแย้งที่จบลงด้วยการใช้ความรุนแรงต่อฝ่ายตรงกันข้ามมีสาเหตุมากมาย หลากหลาย และผสมผสานกันจนยากจะชี้ชัดลงไปได้ว่ามาจากประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพียงลำพัง ไม่ว่าจะเป็นจากการเลือกตั้ง ผลประโยชน์ กลัวสูญเสียอำนาจ และศักดิ์ศรี โดยจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมักหนีไม่พ้นเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในประเด็นอื่น ๆ ตามมา เช่น ความขัดแย้งในโครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทได้ทำให้นายแพทย์ชาญชัยตัดสินใจย้ายหัวทางการเมือง เกิดการรวบรวมเสียงฝ่ายค้านในสภา จนนำไปสู่การลงมติให้ประธานสภาพ้นจากตำแหน่ง หรือความขัดแย้งในกลุ่มธุรกิจอื้อปรมูล ส่งผลให้นายบุญฤทธิ์ต้องมาลงเลือกตั้งแข่งกับนายพิชัย ทั้งที่เคยตกลงกันได้แล้วว่าในวาระนี้จะเปิดทางให้นายบุญฤทธิ์ได้เป็น

การศึกษาครั้งนี้ยืนยันว่าผลประโยชน์มิใช่สาเหตุเชิงเดี่ยวที่นำไปสู่การฆ่า หากแต่ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจอันสลับซับซ้อนลึกซึ้งกว่านั้น

9.1.2.3.4 การจัดการความขัดแย้งก่อนหน้าจะเกิดความรุนแรง ในกรณี อบจ.แพร่ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่พบวิธีการหลากหลายที่ถูกนำมาใช้หาทางยุติข้อขัดแย้ง ทั้งกลไกทางการเมือง เช่น การลงมติปลดประธานสภา นำประชาชนมาเคลื่อนไหวชุมนุมกดดัน และมาตรการตามกฎหมาย เช่น ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น รวมถึงยังมีการใช้การเจรจาต่อรองระหว่างกันอีกด้วย แตกต่างจากกรณีของ อบต.แม่ยาวศาลที่ความขัดแย้งไม่ได้อยู่ในสภา หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารการพูดคุยเจรจาตกลงกันแบบส่วนตัวมักเป็นวิธีการเดียวที่คู่ขัดแย้งนำมาใช้

9.1.2.3.5 ความขัดแย้งที่มีบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด กำนันต่างอำเภอเข้ามาเกี่ยวพันด้วยนั้น ได้ชักนำไปสู่รูปแบบการใช้ความรุนแรงผ่านการจ้างวานฆ่าที่ทำกันอย่างเป็นระบบ มีผู้รวมก่อเหตุหลายคนแบ่งงานกันตามหน้าที่ ทั้งมือปืนคนคุ้มกัน คนรับส่ง คนคู่ต้นทาง ซึ่งมีการวางแผนและซักซ้อมมาอย่างดี กรณีลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัยและนายภิญโญครั้งที่สองชัดเจนมาก แตกต่างจากกรณีลอบยิงนายภิญโญครั้งแรกที่คู่ขัดแย้งเป็นผู้ที่พามือปืนมาลงมือด้วยตัวเอง

9.1.2.3.6 กล่าวได้ว่าฝ่ายที่อยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรงตั้งใจให้เกิดการลอบสังหารเป้าหมายในช่วง “ก่อน” ที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้น เพื่อเบี่ยงเบนประเด็นให้เกิดความสับสนและพุ่งเป้าไปที่สาเหตุจากการเมืองระดับชาติ เหตุรุนแรงทั้งสามครั้งข้างต้นเกิดขึ้นภายในห้วงหนึ่งปีก่อนจะมีการเลือกตั้งใหญ่ทั้งสิ้น โดยมีถึงสองครั้งที่เหตุเกิดขึ้นก่อนที่จะถึงวันเลือกตั้งเพียงราวสองเดือน นั่นคือคราวของนายแพทย์ชาญชัย และนายภิญโญในครั้งที่สอง จุดนี้เองทำให้สังคมจึงมักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าสาเหตุมาจากการเมืองระดับชาติ

อนึ่ง จากข้อเท็จจริงมีเพียงกรณีนายแพทย์ชาญชัยเท่านั้นที่อาจพอมีประเด็นเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ ส่วนกรณีนายภิญโญนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติทั้งสองครั้ง แม้ในอีกบทบาทยุทธนายภิญโญจะเป็นหัวหน้าคณะคนสำคัญให้แก่การเมืองสังกัดพรรคการเมืองใหญ่ก็ตาม

9.1.2.3.7 ความรุนแรงสองครั้งที่เกิดขึ้นกับนายภิญโญเกิดขึ้นในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะยังเป็นช่วงที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนชุดอำนาจ มีความผันผวนทางสังคม และเป็นช่วงที่ถูกกติกาและสถาบันทางการเมืองยังไม่ลงตัว ส่งผลให้มีการใช้รุนแรงเพื่อขึ้นสู่อำนาจหรือแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

สิ่งที่ป็นรูปธรรมคือ ครั้งแรกเหตุเกิดหนึ่งเดือนก่อนที่การเลือกตั้งจะมาถึง ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนจากยุคกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้บริหาร อบต. โดยตำแหน่งไปเป็นผู้บริหารที่มาจากการความเห็นชอบของสภา เชื่อกันว่าคู่กรณีก็อยู่ในฝ่ายของกลุ่มอำนาจเก่าที่กำลังจะหมดอำนาจลงไปด้วย อีก

ครั้งเหตุเกิดหลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไปห้าเดือน ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนจากยุคผู้บริหาร อบต. ที่มาจากความเห็นชอบของสภาไปเป็นนายกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งส่งผลให้คู่แข่งจากที่เคยเป็นพันธมิตรกันต้องมาลงแข่งกันเอง

9.1.2.3.8 ข้อมูลที่ได้บ่งชี้ว่ากว่าที่ความขัดแย้งจะแปรเปลี่ยนไปเป็นความรุนแรงได้นั้นกินเวลาทอดยาวออกไปอีกนานนับปี นับจากเริ่มมีความขัดแย้งขึ้น สรุปก็คือ ความรุนแรงไม่อาจเกิดขึ้นในทันทีทันใด หากแต่อาศัยระยะเวลาก่อตัวอยู่นานพอสมควร

9.1.2.3.9 ความคืบหน้าของกระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างล่าช้าทุกกรณี อย่างน้อยต้องใช้เวลาสามปีขึ้นไปในกระบวนการของศาลชั้นต้น ทว่าในคดีซึ่งไม่สามารถติดตามจับกุมตัวคนร้ายได้ทันที เช่นกรณีนายสมเพชรนั้นต้องใช้เวลาดังกล่าวถึงเก้าปีกว่าที่จะมีคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ออกมา

นอกจากนี้บางช่วงเวลาในบางพื้นที่กระบวนการยุติธรรมก็มีบังเกิดผล เช่นที่ตำบลแม่ยางตาล ช่วงปลายปี พ.ศ. 2543 ถึงต้นปี พ.ศ. 2544 มีเหตุการณ์ยิงกันตายสี่รายที่เป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ลอบยิงนายบุญญครวแรก หนึ่งในนั้นคือนายไพโรศักดิ์ อินทรอักษรที่เป็นสมาชิกสภา อบต.แม่ยางตาลอยู่ด้วย ซึ่งทางตำรวจก็ไม่สามารถติดตามจับกุมตัวคนร้ายมาดำเนินคดีได้แม้แต่คนเดียว

9.1.2.3.10 สำหรับกรณีการลอบสังหารอย่างเป็นระบบ โดยวางแผนให้ผู้อื่นเข้ามาจัดการ ผู้ต้องสงสัยอยู่เบื้องหลังซึ่งถูกดำเนินคดีในข้อหาจ้างวานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน เมื่อไปถึงการพิจารณาในชั้นศาลมักไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเชื่อมโยงเพียงพอที่จะตัดสินลงโทษผู้ใดได้แม้แต่คนเดียว ไม่ว่าจะเป็นกรณีของนายจรงค์ สุภศิริ หรือนายพิชัย วิชัยปะ

9.1.2.3.11 ผลกระทบทางการเมืองต่อฝ่ายที่ถูกตั้งข้อสงสัยว่าอยู่เบื้องหลังการก่อเหตุคือ ฝ่ายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งอีกเลย ไม่ว่าจะเป็นในระยะสั้น หรือในระยะยาวออกไปพอสมควร ความพ่ายแพ้อย่างราบคาบของทั้งนางสิริวรรณ ปราศจากศัตรูถึงสองครั้งซ้อนในการเลือกตั้ง ส.ส. ช่วงปี พ.ศ. 2550-2551 รวมถึงนายพงศ์สวัสดิ์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ. ในปี พ.ศ. 2551 สะท้อนอย่างชัดเจนถึงความจริงประเด็นนี้

9.1.2.3.12 ภายหลังที่มีความสูญเสียผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้น ยอดของผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งครั้งถัดมาจะลดลง ถ้าเพียงได้รับเลือกตั้งได้ไม่นานช่องว่างก็ยังห่างกันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่นกรณี อบต.แม่ยางตาลลดลงถึงเกือบร้อยละเจ็ด อาจเป็นไปได้ที่ประชาชนจำนวนหนึ่งรู้สึกเบื่อหน่ายกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เพราะเห็นผลทำลายล้างชุมชนสูงจากการใช้อำนาจอิทธิพลของคนบางกลุ่ม

9.1.3 ปัจจัยเงื่อนไขที่เอื้อให้เกิดความรุนแรง

การจะทราบได้ว่าความรุนแรงเกี่ยวข้องกับอะไร เหตุใดความรุนแรงจึงเกิดขึ้น และดำรงอยู่ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ เช่นที่พบจากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพูดได้ว่าเป็น “ปัจจัยด้านลบ” นั้น สัมพันธ์กับลักษณะพิเศษบางประการของการเมืองแพร่ สรุปได้สามกลุ่มใหญ่ได้แก่

9.1.3.1 เงื่อนไขทางด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางสังคม และวัฒนธรรม

วิธีการผลิตในอดีตของจังหวัดแพร่เกี่ยวข้องพันกับการแย่งชิงทรัพยากร และควบคุมที่ดิน บ่อยครั้งใช้กำลังเข้าห้ำหั่นกัน ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ภูเขาสูง หรือเหมืองแร่พลูเฟรม ธุรกิจเหล่านี้ต้องอาศัยทั้งที่ดินและแรงงานคนจำนวนมาก ทำให้คนแพร่จำนวนไม่น้อยได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าว เช่นเดียวกับกลุ่มการเมืองหลักของจังหวัดที่เติบโตมาจากธุรกิจประเภทนี้ เมื่อการเมืองเปิดกว้างขึ้นในทศวรรษ 2520 คนพวกนี้ต่อมาได้กลายเป็น “หัวคะแนน” ให้ผู้ที่ถูกเรียกขานว่าเป็น “พ่อเลี้ยง” ซึ่งสร้างสมอิทธิพลบารมี และลูกน้องบริวารมานาน ผวนกับการใช้สิทธิพลข่มขู่ และความรุนแรง ซึ่งเป็นเทคนิคที่ทำให้ชาวบ้านก็ให้ความเกรงใจ กลัว และต้องเลือกพวกเขา ประกอบกับพ่อเลี้ยงมีศักยภาพด้านเงินทุนสูง จึงไม่ใช่เรื่องยากสำหรับคนระดับนี้ที่จะก้าวเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ

ความเป็นผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นข้างต้นมาจากเงื่อนไขและสภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่นักการเมืองจะต้องมีฐาน เช่น แม้นายแพทย์ชาญชัยไม่มีฐานของตัวเองที่ชัดเจน แต่เขาก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับตระกูลศุภศิริที่ทำธุรกิจโรงบ่มไบยาสูบมาอย่างยาวนานทำให้สร้างฐานมวลชนขึ้นมาได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อกลุ่มมือปืนที่รวมกันเรียกว่า “ซุ่ม” ค่อย ๆ หดไปจนไม่เหลือแล้วในปัจจุบัน คนพวกนี้ก็ออกจากซุ่มกลับมาอยู่บ้านเดิม เช่นที่ตำบลแม่ยางตาลที่เล่าขานกันว่าเป็น “ดงมือปืน” หรือเป็น “ซุ่มนุมนักเลง” บางคนก็เปลี่ยนไปเป็นมือปืนรับจ้าง พร้อมรับงานถ้ามีคนร้องขอหรือยื่นข้อเสนอเข้ามา บางคนผันตัวเองไปเป็นคนติดต่อจัดหามือปืน บางคนล้างมือจากวงการ บางคนเข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่น ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม คนพวกนี้ก็ยังคงคุ้นชินกับการใช้ความรุนแรงแก้ปัญหาเช่นที่เคยทำ ปัญหานี้จึงเป็นสิ่งที่ตกค้างของวิถีทางเศรษฐกิจดั้งเดิม แน่นนอนว่าพื้นฐานทางค่านิยมเช่นนี้อาจถูกถ่ายทอดปลูกฝังกันต่อไป ถ้ากระบวนการทางสังคมและกฎหมายไม่เข้มแข็งพอ

ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองโดยรวมของพื้นที่มีลักษณะ “สองขั้ว” มายาวนาน นักการเมืองมักถูกจัดแบ่งให้ชัดเจนว่าอยู่ข้างใด เช่น ถ้าไม่ได้อยู่ฝั่งพรรคการเมืองเก่าแก่ก็หมายถึงอยู่ฝั่งตรงข้าม ข้อสังเกตสำคัญในที่นี้ก็คือ การย้ายข้ามขั้วเป็นเรื่องใหญ่ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

รุนแรงตามมาได้เสมอ และถ้ากลายเป็นเหตุรุนแรงขึ้นมา กระแสสังคมจะมุ่งเป้าไปที่อีกฟากฝั่งหนึ่งในทันที

9.1.3.2 ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ก่อเหตุ

ผลการศึกษาสะท้อนถึงผู้ลงมือก่อเหตุ ผู้ร่วมก่อเหตุ และผู้สงสัยว่าอยู่เบื้องหลังทั้งหมดว่า ต่างเป็นผู้ที่คลุกคลีอยู่กับนักเลงอันธพาล มีการรวมตัวอยู่ในกลุ่มก๊วนเดียวกัน แนวโน้มพฤติกรรมไปทางนิยมความรุนแรง ความรุนแรงเป็นปรากฏการณ์ที่ถือว่ามิได้อยู่เหนือความคาดหมาย แต่เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติหรือโดยปกติที่เกิดขึ้นในสังคมของคนพวกนี้เป็นประจำอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความขัดแย้งขึ้นเชื่อว่านักการเมืองทุกคนจะสามารถใช้ความรุนแรงเป็นทางเลือกได้ คนที่สามารถจะตัดสินใจฆ่าหรือสั่งฆ่าผู้อื่นได้ถึงอย่างไรเสียก็ต้องเป็นคนที่อยู่ เติบโต และคุ้นชินกับสภาพแวดล้อมที่คนรายล้อมเคยใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหามาก่อน ส่วนคนที่ไม่ได้ อยู่ภายใต้บริบทเช่นนี้ย่อมจะมีทางออกที่แตกต่างออกไป

9.1.3.3 ปัจจัยในเชิงโครงสร้าง

ถ้าสองปัจจัยแรกเป็นสิ่งที่ผลักดันให้มีการใช้ความรุนแรงต่อกัน ปัจจัยข้อนี้ก็เป็นปัจจัยแวดล้อมที่ทำให้เกิดสภาพยกเว้น ส่งผลให้การฆ่ากันไม่เคยหมดสิ้นไป เพราะคอยขัดขวางมิให้กลไก บังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทำงานได้อย่างมีคุณภาพ ถ้าขนาดการลอบสังหารผู้อื่น ไม่ถูกลงโทษก็เท่ากับว่ากฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ แสดงว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้บงการเบื้องหลังอยู่ เหนือกฎหมาย คนพวกนี้ย่อมสบช่องโอกาสหรืออาศัยสถานการณ์ที่จะกระทำการเช่นนั้นได้อีก สร้างความหวาดหวั่นแก่สังคมโดยรวม

ผลจากการศึกษาในกรณีที่เป็นกรจ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบนั้น บทสรุปตรงกันคือ กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถเอาผิดผู้ที่อยู่เบื้องหลังการสั่งฆ่าได้ การติดตามจับกุม และสามารถพิพากษาลงโทษได้แต่คนลงมือยิง และคนร่วมก่อเหตุ ซึ่งรับจ้างมาหรือถูกใช้ให้ทำ ซึ่งก็มีใช้ คู่ขัดแย้งอีกด้วย ยังคงไม่เพียงพอ トラบใจที่ยังไม่สามารถนำคนที่เป้นต้นตอของความรุนแรงมา ลงโทษได้ สังคมสงบสุขอย่างที่เราทุกคนท้องถิ่นกำลังคิดฝันถึงก็ยากที่จะเป็นไปได้จริง

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหานี้มาจาก “โครงสร้างทางการเมืองรวมศูนย์” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของระบบงานยุติธรรมแบบ “ส่วนกลาง” เป็นต้นว่าในแง่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ถือเป็น ต้นธารของกระบวนการยุติธรรม ถือเป็นคนของส่วนกลาง มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง และ ทำงานรับใช้ส่วนกลางเป็นหลัก เมื่อเป็นดังนี้ ตำรวจจึงจำเป็นต้องฟังฟังหรืออิงแอบอยู่กับ นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่กุมอำนาจส่วนกลางอยู่ ซึ่งต่อให้ฝ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง แต่ถ้าได้มี ตำแหน่งอยู่ในพรรคการเมืองข้างรัฐบาล นักการเมืองผู้นั้นย่อมสามารถบัญชาการการแต่งตั้ง-โยกย้ายข้าราชการส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ ทั้งในการวิ่งเต้นขอตัวขึ้นตำแหน่ง หรือหาที่ลงดี ๆ ให้

เมื่อได้จึงกลายเป็นบุญคุณระหว่างกัน หากมีเรื่องมีราวเกิดขึ้น ไม่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือตอบแทนกันในหลายรูปแบบ นักการเมือง และพวกพ้องบริวารจึงเหมือนมีปราชญ์คุ้มกันตัวเองขึ้นหนึ่งอยู่ เช่น บางกรณีมีการขอชิงคดีไปให้ตำรวจส่วนกลางทำแทนตำรวจพื้นที่ แม้จะให้เหตุผลเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากอิทธิพลท้องถิ่น แต่ในอีกทางนั้นคือการช่วยเหลือด้านคดี เช่น เร่งรัดจบคดีโดยเร็ว ทั้งที่ยังไม่สามารถติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัย และรวบรวมพยานหลักฐานได้ครบถ้วน เพื่อไม่ให้สาวถึงตัวผู้มีส่วนร่วม ผู้มีส่วนรู้เห็นคนอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้จ้างวานซึ่งอยู่หลังฉาก ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ตำรวจท้องถิ่นได้ล่วงรู้ความลับในทางคดีอีกด้วย เป็นต้น

การพิจารณาในชั้นศาลมีปัญหาคือ การใช้เวลายาวนาน เป็นไปด้วยความล่าช้า และขาดความต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นด้วยภาระงานอันมากมาย ปัญหาด้านบุคลากรตุลาการที่ไม่เพียงพอ หรือความเปลี่ยนแปลงจากการโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนภายในศาลเอง รวมทั้งแนวทางต่อสู้คดีของทนายฝ่ายจำเลย เช่น การขอเลื่อนนัด ทั้งหมดดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดสำคัญเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงสภาพไปของพยานวัตถุ ความครบถ้วนของพยานเอกสาร และความทรงจำของพยานบุคคล เช่น บางคดีกว่าจำเลยจะมาขึ้นศาล ได้ก็เมื่อผู้เสียหายได้เสียชีวิตลงแล้ว ข้างต้นล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อรูปคดีในชั้นศาลทั้งสิ้น ยังไม่รวมถึงความ “พลิกผัน” ทางการเมืองระดับชาติที่อาจมีผลต่อคดีด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

9.2 คำตอบของการวิจัย

หัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทยในภาคเหนือตอนบน การวิเคราะห์นี้มีเป้าหมายที่จะตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งเอาไว้ในบทนำ เชื่อว่าผลการศึกษานำไปสู่ “แนวความคิด” ซึ่งสามารถปรับใช้อธิบายปรากฏการณ์ลักษณะเดียวกันในพื้นที่อื่นได้ รายละเอียดมี 5 ประเด็น ดังนี้

9.2.1 ประเด็นที่หนึ่ง การกระจายอำนาจ รวมถึงการเลือกตั้งสัมพันธกันอย่างไรกับความรุนแรงหรือไม่

จากกรณีศึกษาสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจนำมาซึ่งการแข่งขันทางการเมือง และอำนาจของผู้บริหารที่มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการเข้าสู่อำนาจ ทว่าก็มีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ชัดเจนว่าการเลือกตั้งเป็นสาเหตุของความรุนแรง ซึ่งแน่นอนว่าการเลือกตั้งไม่ใช่สาเหตุหลักสาเหตุเดียวโดด ๆ แต่เป็นสาเหตุร่วมกับสาเหตุอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาข้อมูลในภาพรวมทั้งภูมิภาคในระยะยาว จะมองเห็นแนวโน้มชัดเจนว่าสถิติความรุนแรงลดลงอย่างต่อเนื่อง และความรุนแรงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งแต่อย่างใด ซึ่งตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าการกระจายอำนาจไม่ได้นำไปสู่ความรุนแรง ตรงกันข้ามการกระจายอำนาจต่างหากที่ทำให้ความรุนแรงลดลง

9.2.2 ประเด็นที่สอง ทำไมความรุนแรงจึงเกิดขึ้นได้ในการเมืองระดับท้องถิ่น

ปัจจัยหลักที่เอื้ออำนวยให้ความรุนแรงเกิดขึ้นได้นั้นเกี่ยวกับค่านิยมของวัฒนธรรมท้องถิ่น บุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้ก่อความรุนแรง และระบบงานยุติธรรมในแต่ละพื้นที่ แต่ละปัจจัยต่างผสมผสานและเชื่อมโยงถึงกันทั้งสิ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

9.2.3 ประเด็นที่สาม ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการแสวงหาและรักษาอำนาจที่สามารถใช้ได้ผลหรือไม่

ประเด็นนี้น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือแทนที่ฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงจะสามารถเข้ากุมอำนาจแทนผู้ด้อยได้ เจกเซนในอดีตที่เจ้าพ่อและนักเลงเคยใช้อย่างได้ผลและปลอดภัย ผลกลับเป็นไปในทางตรงข้ามคือ ฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงต้องประสบกับความพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิงต่อเนื่องในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ มา

ถึงแม้ว่าประชาธิปไตยจะไม่สามารถหยุดยั้งความรุนแรงในท้องถิ่นได้ แต่ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยก็ทำให้ประชาชนสามารถที่จะ “จบ” อนาคตทางการเมืองของฝ่ายที่ถูกตั้งข้อสงสัยจากสังคมว่าอยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรงออกจากตำแหน่งแห่งหนได้ผ่านการเมืองแบบการเลือกตั้ง แม้ถึงที่สุดแล้วรัฐจะยังคงไม่สามารถอำนวย “ความยุติธรรม” ให้แก่สังคม และเขยิบเข้าใกล้ความเป็น “นิติรัฐ” ที่แท้จริง (อย่างน้อย ๆ ข้อหนึ่งคือทำให้ “คนทำผิดต้องรับโทษ”) ได้ก็ตาม

สรุปก็คือ ภายใต้บริบทการเมืองท้องถิ่นปัจจุบัน การฆ่าหาใช้เครื่องมือในการปกป้องหรือแย่งชิงอำนาจทางการเมืองที่ใช้ได้ผลอีกต่อไป

9.2.4 ประเด็นที่สี่ จะทำอย่างไรถึงจะป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งสุดท้ายไปจบลงที่การฆ่าได้

แนวทางป้องกันความขัดแย้งมิให้กลายเป็นความรุนแรงนอกจากจะต้องดำเนินการในภาคกลไกของรัฐต่าง ๆ ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจ การให้โครงสร้างเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีคุณภาพแล้ว ยังต้องทำควบคู่กันไปในภาคสังคมด้วย เช่น เชื่อว่าการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมแข็งขันในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่น จะส่งผลให้ความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์เกิดขึ้นได้ยากขึ้น เป็นต้น

9.2.5 ประเด็นที่ห้า ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงได้อย่างไร

สำหรับลักษณะร่วมจากกรณีศึกษา เริ่มจากความขัดแย้งภายในกลุ่มเดียวกันก่อน ใจกลางของความขัดแย้งมักมาจากเรื่องผลประโยชน์ ตามมาด้วยการตอบโต้ซึ่งกันและกันหลากหลายรูปแบบ เมื่อไม่มีฝ่ายใดยอมให้กัน ย่อมนำไปสู่การแยกตัวออกจากกลุ่มแปรเปลี่ยนไปเป็นคู่แข่งทางการเมืองก่อนที่จะจบลงที่ความตายของฝ่ายที่แพ้พัตร์

สำหรับประเด็นความขัดแย้งที่กลายเป็นความรุนแรงนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตสำคัญคือ

9.2.5.1 กลุ่มขัดแย้งต่างฝ่ายต่างแข็ง (Strong personality) ไม่มีใครยอมใคร และพยายามที่จะตอบโต้อีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ ส่งผลให้ความขัดแย้งรุนแรงยิ่งขึ้น

9.2.5.2 ฝ่ายที่เลือกใช้ความรุนแรงมักตกเป็นผู้ที่ถูกกระทำมากกว่าอีกฝ่าย เมื่อมองว่าไม่สามารถที่จะเอาชนะคู่ต่อสู้ได้ด้วยวิถีทางในระบบแล้ว จึงหันไปใช้ความรุนแรงเพื่อกำจัดคู่แข่ง

9.2.5.3 ฝ่ายที่ตัดสินใจใช้ความรุนแรงมักจะมีเครือข่ายผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง

9.3 ข้อเสนอแนะ

9.3.1 ข้อเสนอแนะทั่วไป

9.3.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าเป้าหมายของการลอบสังหารคือนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในตำแหน่งมายาวนาน ดังนั้น เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ ซึ่งก็อาจนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงกับฝ่ายตรงกันข้ามได้ จึงสมควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นไว้เพียงสองวาระ โดยการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังเช่นที่เคยบังคับใช้มาแล้ว ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2546-2552

นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งในหลายประเด็นเป็นผลจากความกำกวม และไม่ชัดเจนของกฎระเบียบ เช่น ไม่มีมาตรการควบคุมการทำหน้าที่ของประธานสภาในกรณีที่ไม่มีขอมบบรรจุญาติที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอเข้าสู่วาระการประชุมสภา ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ประธานสภาพ้นจากตำแหน่งกำหนดไว้โดยชัดแจ้งถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการ เป็นต้น จำเป็นต้องมีการปรับแก้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการตีความขึ้นได้อีก

9.3.1.2 รัฐต้องเร่งรัดการกระจายอำนาจ

ผลการศึกษาโดยรวมบ่งชี้ว่าแนวโน้มความรุนแรงลดลงเรื่อย ๆ สวนทางกับทิศทางการกระจายอำนาจที่ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น เมื่อข้อสรุปเป็นดังนี้ รัฐยังต้องทำให้การกระจายอำนาจเป็นทางออกของปัญหา เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งที่ผ่านมาล้มลุก

คลุกคลานมาตลอด จากปัญหาต่าง ๆ ที่ทางท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ โดยเฉพาะหลังจากเกิดความชะงักงันอย่างมาก ผลพวงจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2549 จึงเสนอให้รัฐให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างให้ท้องถิ่นมี “ความเป็นอิสระ” (autonomy) ตามหลักปกครองตนเองอย่างจริงจัง โดยเร่งรัดดำเนินการหลาย ๆ ด้านพร้อมกัน พอประมวลได้ 4 ด้าน คือ

(1) ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง และภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับภารกิจบางด้านที่ยากจะเป็นไปได้ อย่างเรื่องการให้สัญชาติ เอกสารสิทธิที่ดิน อาวุธปืน กระทั่งภารกิจตำรวจ ฯลฯ

(2) จำเป็นต้องกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งมีใช้เพิ่มอัตราส่วนเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น เพราะยังจะทำให้รัฐสามารถควบคุมการทำงานของท้องถิ่นอยู่ แต่ควรให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในด้านต่าง ๆ เช่น ก่อหนี้ได้เอง โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ ๆ บางชนิดได้ เช่น ภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อม ภาษีที่เน้นการจัดเก็บจากภาคธุรกิจ

(3) ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ขอมให้ท้องถิ่นสามารถว่าจ้างหรือบรรจุบุคลากรได้โดยอิสระภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้พนักงานท้องถิ่นผูกพันเหนียวแน่นกับหน่วยงานของตนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

(4) เปิดกว้างสำหรับแนวทางใหม่ ๆ ที่ไม่เคยเป็นประเด็นถกเถียงสาธารณะอย่างกว้างขวางมาก่อน เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดตั้งเขตปกครองพิเศษ เช่น รูปแบบปัตตานีมหานครในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (amalgamation) ฯลฯ เพื่อปูทางไปสู่การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขนานใหญ่ในอนาคตต่อไป

9.3.1.3 โครงสร้างภายในองค์กรต้องเป็นไปตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

ถ้าเชื่อบนพื้นฐานที่ว่าท้องถิ่นหลากหลายเกินกว่าจะเหมารวมได้ ดังนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ไม่ควรจะมีโครงสร้างภายในเหมือนกัน เพราะแต่ละรูปแบบต่างมีเอกลักษณ์ก่อให้เกิดแบบแผน และความสัมพันธ์ของอำนาจที่แตกต่างออกไป ซึ่งก็อาจส่งผลให้มีปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงขึ้นได้ ถ้ามีโครงสร้างไม่เหมาะกับสภาพท้องถิ่น เป็นต้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือชนบท เช่น อบต.อาจจะเหมาะสมกับโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมแบบแบบตัวแทน หรือคณะกรรมการมากกว่า เพราะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันในรูปขององค์กร “กลุ่ม” แทนที่จะให้ผู้ชนะเลือกตั้งได้เป็นผู้บริหารสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเท่ากับผลักให้ผู้แพ้นหายไปเป็นคู่ขัดแย้งโดยปริยาย อีกทั้งยังปราศจากจุดยึดโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยด้านขนาด ความเจริญ รายได้ของท้องถิ่น จิตความสามารถด้านการบริหารบุคคล ความหลากหลายของประชากรทางเชื้อชาติ ศาสนา ระดับการศึกษา อาชีพ รวมถึงความสลับซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวกำหนดว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ควรเลือกใช้โครงสร้างแบบใดที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ไม่ใช่กำหนดให้ทุกท้องถิ่นต้องเหมือนกัน

อยู่ภายใต้โครงสร้างรูปแบบเดียวกันทั้งหมด รัฐจึงต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดโครงสร้างกำหนดรูปแบบได้ด้วยตัวเอง ผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การลงประชามติ โดยเปิดช่องทางเอาไว้ในกฎหมายเฉพาะให้มีความยืดหยุ่น

9.3.1.4 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องได้รับการปฏิรูปให้มีคุณภาพ

จากการศึกษาพบสองปัญหาใหญ่ที่อาจไม่ทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง นั่นคือ ปัญหาความล่าช้า กับ การไม่สามารถจะลงโทษผู้ที่อยู่เบื้องหลังได้

ข้อเสนอระยะสั้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาลักษณะข้างต้น คือ

(1) ควรหาหนทางต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณคดีโดยรวมในกระบวนการยุติธรรมลงมาให้ได้ อาทิ ใช้การไกล่เกลี่ยยอมความกัน ยกเลิกโทษทางอาญาในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ การใช้โทษปรับแทนการจำคุกในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรงนัก ฯลฯ เพื่อให้ศาลและกระบวนการยุติธรรมมีทรัพยากรเพียงพอในการพิจารณาคดีอื่น ๆ ที่สำคัญกว่า

(2) ควรปรับปรุงขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลให้เป็นไปอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง และมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน

ข้อเสนอระยะยาวที่อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ได้แก่

(1) ควรให้มี “ตำรวจท้องถิ่น” เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแทนตำรวจส่วนกลาง ซึ่งมักถูกแทรกแซงได้ง่าย และอ่อนด้อยประสิทธิภาพด้วยหลาย ๆ สาเหตุ เช่น จากปัญหาการแต่งตั้ง-โยกย้าย เป็นคนของนักการเมือง ขาดแคลนงบประมาณ พังพาเงินนอกระบบ ฯลฯ

(2) ควรนำ “ระบบลูกขุน” มาใช้ เพื่อสร้างระบบการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ เพราะคณะลูกขุนก็เป็นเพียงประชาชนธรรมดาเช่นเดียวกับผู้เสียหายและจำเลย น่าจะเข้าใจสภาพสังคมท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้พิพากษาที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง และสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นอยู่ประจำ จนขาดความต่อเนื่องในกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะกับคดีสำคัญ ๆ ที่กินเวลายาวนานหลายปี

อีกทั้งผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าการที่สังคมสามารถตรวจสอบ แสดงคำวิจารณ์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งใช้อำนาจตุลาการของประชาชนอยู่ได้นั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งขาดด้วยเช่นกัน

9.3.2 ประเด็นสำคัญสำหรับการวิจัยในอนาคต

จากการศึกษาครั้งนี้ พบประเด็นเกี่ยวข้องที่ซึ่งสมควรจะให้ความสนใจศึกษาเพิ่มเติมคือ

9.3.2.1 สามารถศึกษาด้วยหัวข้อเดียวกันโดยเลือกกรณีศึกษาในภูมิภาคอื่นที่พบเหตุรุนแรงเป็นประจำขึ้นมาสืบศึกษา เช่นที่ อบต.เกาะหมาก จ.พัทลุง ในรอบสองปี (พ.ศ. 2549-2550)

นายก อบต.ถึงสามคนต้องมาถูกยิงตาย, อบจ.นครสวรรค์ ผู้บริหารระดับ นายก อบจ.ถึงสองคนก็ถูกลอบยิงเสียชีวิต เป็นต้น การศึกษาซ้ำเรื่องเดิมแต่เปลี่ยนพื้นที่ไปจะช่วยสะท้อนภาพปรากฏการณ์ภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันได้

9.3.2.2 ศึกษากรณีตัวอย่างขององค์กรปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคเดียวกัน (หรือในภูมิภาคอื่น ๆ) ที่มีความขัดแย้งสูงมาก และพบความขัดแย้งในหลาย ๆ ลักษณะ แต่ไม่เคยมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นมาก่อนหรือไม่ เราจะเก็บบทเรียนจากท้องถิ่นเหล่านี้ได้อย่างไร อะไรเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้พื้นที่ดังกล่าวไร้ซึ่งความรุนแรง และมีวิธีการจัดการแบบใด ความขัดแย้งจึงไม่แปรไปเป็นความรุนแรง

9.3.2.3 เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริง ควรให้ความสำคัญต่อการศึกษาผู้ที่อยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรงในฐานะต้นเหตุหลัก ในกรณีที่เป็นกรจ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบ หรือตัวผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคู่กรณีที่มีความขัดแย้งกันโดยตรง ในกรณีที่เป็นกรฆ่าด้วยตัวเอง ในหลายมิติด้วย อาทิ บุคลิกลักษณะส่วนตัว ภูมิหลัง ภาวะจิตใจ แรงจูงใจทางการเมือง อิทธิพลของสภาพแวดล้อมต่อการตัดสินใจ ฯลฯ ทว่าก็ถือเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะตัวผู้สั่งการหรือผู้ก่อความรุนแรงย่อมไม่ไว้ใจและไม่อยากจะเปิดเผยความจริงต่อผู้วิจัย แต่ถ้าสามารถทำได้ โดยใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม คือการเข้าไปใช้ชีวิตคลุกคลีในร่วมกับคนกลุ่มนี้ย่อมช่วยทำให้ได้คำอธิบายที่ลึกซึ้งและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็มาจากการรู้สึกรักใคร่หรือความเชื่อของฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงโดยตรง

9.3.2.4 พิจารณาเงื่อนไขปัจจัยทางวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มองว่าการใช้ความรุนแรงเป็นเรื่องที่ยอมรับได้ เช่นมีคำกล่าวที่ว่า “เมืองแพร่เมืองคนดุ” ว่าหยุดนิ่ง เป็นอัตลักษณ์แน่นอนตายตัวหรือเปลี่ยนแปลงได้ และแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์หรือไม่ เป็นวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่มของคนจำนวนน้อย ซึ่งเคยมีประสบการณ์ยาวนานในวิถีการผลิตแบบดั้งเดิม หรือครอบคลุมอุปนิสัยใจคอผู้คนส่วนใหญ่ คำถามเหล่านี้กำลังรอคอยการไขปริศนาอยู่ทั้งสิ้น

9.3.2.5 มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่นกับความรุนแรง เพื่อทราบถึงแนวโน้มว่าในพื้นที่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งมาอย่างยาวนานว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงได้มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ หรือไม่ บนฐานคิดที่เชื่อว่าคู่ต่อสู้ทางการเมืองไม่มีหนทางที่จะเอาชนะได้ด้วยวิถีทางในระบบแล้ว จึงต้องตัดสินใจใช้ความรุนแรงเพื่อ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

9.3.2.6 ประเด็นท้าทายอีกข้อ สำหรับตอบข้อสงสัยใหญ่ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาใช่หรือไม่ เพราะไม่อาจจะเอาผิดและลงโทษผู้ที่อยู่เบื้องหลังคนที่ก่อเหตุรุนแรงได้ ซึ่งก็จะต้องไปศึกษาภาพรวมทั้งประเทศ เริ่มจากรวบรวมสถิติคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาในแต่ละปี จำแนกคดีจ้างวานฆ่าอย่างเป็นระบบออกมา ติดตามความคืบหน้าทางคดี เพื่อหาตัวเลขจำนวนคดีที่ตำรวจสามารถจับกุมผู้จ้างวานมาได้ คูณชั้นอัยการสั่งฟ้องเท่าใด และเมื่อสิ้นสุด

กระบวนการของศาลแล้ว ศาลได้ตัดสินลงโทษผู้จำงานชักรี่มากน้อย คิดเป็นสัดส่วนเท่าใด ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงส่วนนี้จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจสภาพปัญหาอย่างถ่องแท้ เพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอย่างแท้จริง





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

- กกต. เชื้อเลือดตั้ง อปท. ปี 55 รุนแรง. (2554, 26 ธันวาคม). เดลินิวส์. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.dailynews.co.th/politics/4864>
- กรมการปกครอง. (2538). ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กรกฎาคม 2538. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กรมการปกครอง. (2539). ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539. (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงมหาดไทย. (2543). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กฤษฎารักษ์ โล่ห์วัชรินทร์. (2552). ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน: รูปแบบ สาเหตุ และผลกระทบ. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- กัญญาณัฐ เชียงวงศ์. นักบริหารงานทั่วไป 7 กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต องค์การบริหารส่วนจังหวัด. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.
- การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553. สหประชาชาติ. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2554, จาก <http://www.nmt.or.th/Lists/2553/AllItems.aspx>
- การแบ่งภูมิภาคทางภูมิศาสตร์. ราชบัณฑิตยสถาน. สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=1378>

การเมืองแพร่ ขั้วเขียว-เขียวกันไม่ขาด. (2547, 19 ธันวาคม). **ประชาไท**. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม

2553, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2004/12/1797>

กิตติพงษ์ เสาร์แดน. อดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (5 พฤศจิกายน 2553).

สัมภาษณ์.

กิตติพงษ์ เสาร์แดน. อดีตปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (30 สิงหาคม 2554).

สัมภาษณ์.

เกรียงศักดิ์ ชูดอกไม้. (2549). ผลกระทบเชิงลบของนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น
ด้านความขัดแย้งของบทบาทผู้นำท้องถิ่น กรณีศึกษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลทับคล้อ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดพิจิตร. การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ. มหาวิทยาลัยนเรศวร,
พิษณุโลก.

เกาะติดสนามเลือกตั้งเมืองแพร่50 หลังมือปืนสังหารโหด“นายก อบจ.”คนดังดับคาที่. (2550,

23 ตุลาคม). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2553, จาก

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000125661>

เกาะติดสนามเลือกตั้งเมืองแพร่50/หลังมือปืนสังหารโหด “นายก อบจ.” คนดังดับคาที่. (2547, 23

ตุลาคม). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2552, จาก [http://www.manager.co.th/](http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000125661)

[Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000125661](http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000125661)

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โกวิท พวงงาม. (2546). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ:

วิญญูชน.

โกวิท พวงงาม. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบล.

นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ข้อมูลจำนวนตำบลหมู่บ้าน. วิกีพีเดีย. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก

<http://th.wikipedia.org>

ข้อมูลสถิติคดีอาญาห้ากลุ่ม. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 16 กรกฎาคม 2553, จาก

http://statistic.ftp.police.go.th/dn_main.htm

ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม

2552, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>

ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน

2554, จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>

คนท้องถิ่น ทำไมสนามนี้... ไม่สิ้นเสียงปืน!! (2548, 29 ธันวาคม). มติชน, หน้า 8.

กรม. ตั้งผู้ว่า 48 จังหวัด ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล นั่งผู้ว่าฯ เชียงใหม่. (2553, 29 กันยายน). ประชาไท.

สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://prachatai.com/journal/2010/09/31296>

ค้านประกัน. (2550, 31 ตุลาคม). ไทยรัฐ.

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายจิรศักดิ์ สีใจเจริญ) ศาลปกครองเชียงใหม่. (28 กันยายน 2552). คดีหมายเลขดำที่ 253/2550.

คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่. (20 ธันวาคม 2549). คดีหมายเลขดำที่ 636/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 2377/2549.

คำพิพากษาศาลจังหวัดแพร่. (17 มกราคม 2551). คดีหมายเลขดำที่ 2055/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 128/2551.

คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่. (26 พฤศจิกายน 2552). คดีหมายเลขดำที่ 253/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 270/2552.

คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 5. (20 พฤษภาคม 2552). คดีหมายเลขดำที่ 819/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1080/2552.

นารายณ์การเมือง หนองคายเพราะงู. (2543, 8 เมษายน). ไทยรัฐ.

น้ำท่วม 6 ศพ. (2546, 2 มีนาคม). ไทยรัฐ.

จงจิต วุฒิชยา. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (1 พฤศจิกายน 2554). สัมภาษณ์.

จศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์. (2520). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

จรัส สุวรรณมาลา. (2550, กันยายน-ธันวาคม). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5(3), 83-106.

จาก “เสียชีวิตบ้านบึง” ถึงเศรษฐกิจ “สุนัข” จดจบพี่ชาย-น้องสาว. (2552, 2 ธันวาคม). ข่าวสด. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01ERTJNVEF5TV_RJMU1nPT0=

จิตรสิงห์ ปิยะชาติ. (2551). กบฏกรุงศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป.

ใจ อึ้งภากรณ์, สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ). (2544). อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519.

ชลัท ประเทืองรัตน. (2552). ความขัดแย้งและความรุนแรงในฟิลิปปินส์ ศึกษากรณีการเป็นศัตรูกันระหว่างตระกูล (Rido). สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2553, จาก <http://portal.in.th/files/2/6/6/2009/07/30/Mindanao.pdf>

ชวลิต ศิริศักดิ์วัฒนา. (2538). ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการขยายเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ชัยพงษ์ ลำเนียง. (2551). พลวัตการสร้างและการรับรู้ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ พ.ศ. 2445-2549. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2533). **ท้าทายทางเลือก: ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง**.
กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2539). **สันติทฤษฎี วิถีวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2551). **ความรุนแรงกับการจัดการ ความจริง: ปัตตานีในรอบกึ่งศตวรรษ**.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). (2553). **ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2538). **100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและ
อำนาจการเมือง**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ). (2536). **รวมบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับการเมือง
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ). (2544). **ปรีดี พนมยงค์ และ
4 รัฐมนตรีอีสาน +1**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชำนาญ รวดเร็ว. **อดีตผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดแพร่**. (29 ตุลาคม 2553). สัมภาษณ์.
- ชินวิช ชัยชนพัฒน์. **อดีตผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอร้องกวาง**. (2 พฤศจิกายน 2553).
สัมภาษณ์.
- ชูชาติ จันทร์แก้ว. (2550). **การบริหารความขัดแย้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
สุพรรณบุรี**. รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉาญฉริฐน์ พรหมวัง. **อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนเขื่อน อำเภอเมือง จังหวัดแพร่**.
(5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ญาติแม่เลี้ยงติบงการฆ่านายก อบจ.แพร่. (2550, 30 ตุลาคม). ไทยรัฐ.

ณัฐกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี. (2549). คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2550). รัฐประหารหนึ่งขวบปีกับทิศทางการกระจายอำนาจในสังคมไทย. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 (พ.ศ.2550). 3-14 ธันวาคม 2550 ณ ศูนย์การค้าและนิทรรศการนานาชาติ (ไบเทค บางนา), กรุงเทพฯ.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2551). พัฒนาการพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนเมือง. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9 (พ.ศ.2551). ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 2-3 ธันวาคม 2551, กรุงเทพฯ.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553, กันยายน-ธันวาคม). การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย: บทสำรวจ “ตัวเลข” ขึ้นต้นในรอบทศวรรษ (พ.ศ.2543-พ.ศ.2552). วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8(3), 41-54.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (16 ธันวาคม 2553-31 มกราคม 2554). การลอบสังหารในประวัติศาสตร์การเมืองโลก. วิชา, 4(7), 30-38.

ณัฐณิย์ เรียงจันทร์. (2550). ปัญหาและการแก้ไขความขัดแย้งในองค์กรปกครองท้องถิ่น (ระดับ อบต.) เขตพื้นที่อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี. รายงานการศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

ณัฐนันท์ เรืองไพศาล. ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (10 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ดี เพจ, เกลีน. (2552). รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า (แปลจาก Non-Killing Political Science โดยศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์). กรุงเทพฯ: คบไฟ.

คับหัวคะแนนอีก. (2543, 12 พฤศจิกายน). ไทยรัฐ.

คอนฟวา! กลัวไข้ไปง ขอตำรวจคุ้มกัน. (2550, 1-10 ธันวาคม). เหนือแพร, หน้า 11.

ตระกูล มีชัย. (2546). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองไทย เรื่อง การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ตระกูล มีชัย. (2548). การเมืองท้องถิ่น: การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ตามรอยเสรีไทยและเมืองแพร่แห่งเปิด. (2554, 12 เมษายน). แอดแพร่. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.addphrae.com/history/>

เดือนกัญ “การเมือง” ได้ระอุ! ชิงเก้าอี้ “อบต.” กว่า 50 แห่ง. (2552, 4 มิถุนายน). เดลินิวส์.

ถิรายุส บำบัด. (2552). พัฒนาการนัการเมืองจังหวัดแพร่: บทวิเคราะห์เชิงรัฐศาสตร์ในช่วง (พ.ศ.2539-2551). ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการและเสนอผลงานวิจัย มหาวิทยาลัยทักษิณ ครั้งที่ 19 ประจำปี 2552. 24-25 กันยายน 2552 ณ โรงแรม เจ บี หาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่, สงขลา.

ทรัพย์สิน จันทน. เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ทวีศักดิ์ สุขเกษม. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เสียงแพร่. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ทนายทวงสวรรค์สงแสงแสนสำเร็จ-เปิดใจแม่เลี้ยงติ๊กหลังพ่ายเลือกตั้ง. (2548, 7 กุมภาพันธ์). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Election48/ViewNews.aspx?NewsID=9480000018876>

ชนกิจ กงยัง. ปลัดป้องกันอำเภอร้องกวาง. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ชนะรัชต์ ชุ่มสวัสดิ์. ผู้กำกับการกองกำกับการสืบสวน 1 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรภาค 5. (24 มิถุนายน 2554). สัมภาษณ์.

ชนัน อนุมานราชชน, จันทนา สุทธิจารี และไพสิฐ พาณิชยกุล. (2545). เอกสารวิจัยเรื่อง

แนวทางการจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเขตอำนาจขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2538). มาจากล้านนา. กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2542ก). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2550. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2542ข). เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.

เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2550ก). การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อภิธานศัพท์ของ

อารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2550ข, 31 ตุลาคม). คารวะ อาลัย นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย การสูญเสีย

ที่ยิ่งใหญ่ของท้องถิ่น, สยามรัฐ, หน้า 15.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

(ภาคแรก). กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2552ก). คนเมือง ประวัติศาสตร์ล้านนามัยใหม่ พ.ศ.2317-2552. กรุงเทพฯ:

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2552ข, 16 มิถุนายน-31 กรกฎาคม). วิฤตการเมืองไทย พ.ศ.2549-2552:

ผลพวงของระบอบรัฐในอดีต. วิชา, 3(3), หน้า 12-18.

ธรรมศักดิ์ สุเมตติกุล. (2544). ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองเรื่องขยะในเทศบาลนคร

เชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการ

ปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

ธีรพล อินทรลิม. อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจเมืองแพร่. (8 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ธีรภัทร์ เลิศวรศิริกุล. (2551). การแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้บริหารตามความคิดเห็นของ
 ผู้ปฏิบัติงาน และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ.
 รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น.
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

“น้องแม่เลี้ยงดี” ขึ้นเวทีร่วมเปิดกีฬามืออ้อมแพร่กลางมรสุมพัวพันคดีสังหารนายก อบจ.แพร่.
 (2550, 18 พฤศจิกายน). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2553, จาก
<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000136644>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
 เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นนท์ นนท์พะยอม. (2545). การศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการศึกษาสู่
 องค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี: กิ่งอำเภอโคกโพธิ์ไชย จังหวัดขอนแก่น.
 รายงานการศึกษาอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา.
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (พ.ศ.2540). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บดินทร์ กินาวงศ์. ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะทำงานจัดทำต้นฉบับเพื่อการจัดทำหนังสือประวัติศาสตร์เมือง
 แพร่. (20 สิงหาคม 2554). สัมภาษณ์.

บรรพต กำเนิดศิริ. (2549). สอบสังหารผู้นำ. กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป.

บัญชี 50 มือปืนรับจ้างเมืองไทย. กองบังคับการปราบปราม. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2554, จาก
<http://www.csd.go.th/50gunman/>

บัญชี 50 มือปืนรับจ้างเมืองไทย ชุด 2. กองบังคับการปราบปราม. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2554,
 จาก <http://www.csd.go.th/50GunmenPart2/>

เบญจรัส ศรีประดู่. (2551). ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงาน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่
อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. รายงานการศึกษาระดับรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น

เบื่องหลังสังฆานายกบ้านกวาง กองปราบบุกจับอดีตผู้ช่วย. (2553, กันยายน). นิวส์แพร์.

บุญยงหัว. (2547, 6 ธันวาคม). ไทยรัฐ.

บทวิเคราะห์เลือกตั้งภาคเหนือ. (2547, 20 ธันวาคม). กรุงเทพธุรกิจ.

ประกาศเลือกตั้งซ่อม ส.ท.นครเชียงใหม่. (2547, 23 มีนาคม). ไทยรัฐ.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2553). กำเนิดและพัฒนาการขององค์ความรู้ทางวิชาการว่าด้วยความรุนแรง
ทางการเมือง: บทสำรวจงานวิชาการในโลกตะวันตก. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์
(บรรณาธิการ). ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย (หน้า 31-140). กรุงเทพฯ: มติชน.

ประชุม อัมพูนันท์. (2527). เทียวไปในอดีต เมื่อเงี้ยวปล้นเมืองแพร่และเมืองนครลำปาง.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์พิมพ์มหาวิทยาลัย.

ประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย. (2531). ความขัดแย้งในทางการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการขยายเขต
เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ประทานพร เสนาสุทธิพร. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ประเทียบ จอมนงค์. อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอวังทอง. (10 พฤศจิกายน 2553).
สัมภาษณ์.

ประเทียบ จอมนงค์. อดีตสารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอวังทอง. (2 พฤศจิกายน 2554).
สัมภาษณ์.

ประมวล รุจนเสรี. (2524). ข้อพิจารณาในการป้องกันปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าใน
จังหวัดแพร่. แพร่: สำนักงานจังหวัดแพร่.

ประยุทธ์ ดวงจันทร์. อดีตรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (31 ตุลาคม 2554). สัมภาษณ์.

ปรีชา สุขรอด. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (10 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

ปิ่น บุตรี. (2553, 14 กรกฎาคม). คนแป๊ะห่อระเบิด...เกิดเป็นระฆัง. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก <http://www.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9530000095987>

ปีทองการเลือกตั้ง ปีมรณนักรการเมือง. (2543, 7 เมษายน). ไทยรัฐ.

แปลกสภา อบจ. (2550, 11-20 กุมภาพันธ์). เหนือแพร่, หน้า 11.

แผนที่จังหวัดแพร่. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.tourthai.com/province/phrae/map.php>

พงศ์ สุภาวสิทธิ์. (2536). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

พรรณเพ็ญ พันจักรสาย. (2551). การจัดการความขัดแย้งระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. การค้นคว้าแบบอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

พระธรรมวิมลโมลี และเกรียงศักดิ์ ชัยคุณ. (2553). ครบรอบ 100 ปี เหตุการณ์เงี้ยวก่อการจลาจล ในมณฑลพายัพ พ.ศ.2445. พระยา: หอวัฒนธรรมนิทัศน์ วัดศรีโคมคำ.

พลิกดำนาน “ลอบสังหาร” บุคคลสำคัญจาก “เปรม” ถึง “ทักษิณ” ในสถานการณ์ระอุ “เรื่องจริง” หรือ “ปาหี่”. (2552, 9 เมษายน). มติชนออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2553, จาก http://203.151.20.17/news_detail.php?newsid=1239200860

พัลลภา ปรีชา. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยาวตาล. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

พิชาย รัตนดิถ ฦ ฎเก้ต. (2552). โครงสร้งอำนจท้งถึน ควมจัดแย้งและการเปลี่ยนเปล้ง.
กรงเทพฯ: จร้ลสนทงศ์กรพมพ์.

พฐธ อบจ.แพร่ ปั้น โปรเจกต์ท้งทวน/ฐ์เบงก่ละถยงบ-จ้ผู้ว่าฯระงับคว่น. (2550, 25 มถุนายน).
ผู้จ้การออนไลน์. สืบค้นเมือ 27 พถศจิกายน 2553, จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9500000073750>

พฐพร บญลย. (2538). ตำรวกบ้การใช้ควมร่นร่งทงการเมือ. วิทยานพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณทิต สาขาวิชากรปกครอง. จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, กรงเทพฯ.

เพนธ์, ฮันส์. (2547). ประวัตศาสตรลันนาฉบับย่อ (แปลจาก A Brief History of Lan Na : Northern
Thailand from Past to Present โดยศิริรัฐ ทองใหญ่ ฦ อยุธยา). เชยงใหม่: ซิลค์เวอร์ม.

ไพทฐรย์ ค่ล่ายมั่ง. (2543). การจ้การควมจัดแย้งขององค์การบรหารส่วนตำบล ศึกษากรณีอำเภอ
ราศีไศล จ้งหวัดศรีสะเกษ. ภาคนพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณทิต สาขาวิชาพัฒนาสังคม.
สถาบันบัณทิตพัฒนบรหารศาสตร, กรงเทพฯ.

ภานุชนาถ จ่านงเพียร. เจ้าหน้าท้พฐจันท์ลัทธิฐานจ้งหวัดแพร่. (30 สิงหาคม 2553). สัมภษณ.

มรุต วันทนกร. (2549). การเลือกตั้งผู้บรหารท้งถึนโดยตรงกบ้เทศบาลไทย: บทสรูปฐ่องค์กร
ปกครองส่วนท้งถึนไทยในภาพรวม. กรงเทพฯ: มิสเตอร์ก้อปปี (ประเทศไทย).

เมเยอร์, เบอรันาร์ด. (2553). พลวัตรการจ้การควมจัดแย้ง (แปลจาก The Dynamics of Conflict
Resolution: A Practitioner's Guide โดยบรพต ต้นธีรวงศ์). กรงเทพฯ: คบไฟ.

มาเพียสังตาย. (2546, 2 พถศจิกายน). ไทยรัฐ.

ขงยุทธ สิงห์วัช. (2551). การถอดถอนผู้บรหารท้งถึนโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การ
บรหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จ้งหวัดน่าน. วิทยานพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณทิต แขนงวิชากร
เมือปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

ย่อนรอยค้ลอบสังหาร ใครจะเป็นรายถัดไป. (2552, 9 เมษายน). มติชน, หน้า 11.

ยงอิตต์ผู้ใหญ่บ้าน. (2553, 20 ตุลาคม). แพร่ข่าว.

- โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2545). **อิทธิพล และอำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ** (แปลจาก Itthiphon and amnat : an informal aspect of Thai politics โดยพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์). ใน อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล. **สถาบันพระปกเกล้า**. (2553, 20 สิงหาคม). สืบค้นเมื่อ 11 ตุลาคม 2553, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/2.>
ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล
- รัตนภรณ์ นันทะเรื่อน. (2551). **การถ่ายโอนอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความขัดแย้งและความคลี่คลาย**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- รายรับ-รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2553. **องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล**. สืบค้นเมื่อ 12 เมษายน 2554, จาก <http://www.maeyangtal.org/money.htm>
- เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์. (2550, 26 ตุลาคม). อาลัยคุณหมอชาญชัย. **มติชน**, หน้า 6.
- ลากค่อได้อีก 1 ฆ่านายก อบจ. (2550, 1 พฤศจิกายน). **ไทยรัฐ**.
- วรัญญา แก้วเสมอต้า. **หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล**. (30 สิงหาคม 2554). สัมภาษณ์.
- วัฒนะ คณะเจริญ. **อดีตรองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่**. (11 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). **ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิไลภรณ์ พานอ่อง. (2533). **ท้องถิ่นของเรา 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน (ดินแดนล้านนา) เล่ม 4 แพร่-น่าน**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- วีระวุฒิ วงศ์สุข. **ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล**. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2550). การปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ).

การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (หน้า 217-256). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2543, กรกฎาคม-ธันวาคม). อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย: ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. วารสารสังคมศาสตร์, 31(2), 168-235.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2546). การเมืองแบบบอส. ใน สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย** (หน้า 23-31). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริศักร วลัทธิโกดม และวลัยลักษณ์ ทรงศิริ. (2551). **นครแพร่จากอดีตมาปัจจุบัน: ภูมินิเวศวัฒนธรรม ระบบความเชื่อ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธุ์.

ศิริวรรณ วีระกุล. (2550). **การศึกษาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น กรณีศึกษา: ตำบลปากโทก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก**. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์แพร่ข่าว. (8 กรกฎาคม 2554). สัมภาษณ์.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์แพร่ข่าว. (29 สิงหาคม 2554). สัมภาษณ์.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. (2547, 15 กันยายน). สนาม ส.ส. แพร่ เขต 2. แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. (2549, 25 พฤษภาคม). กระทั่งนอกสภาฯ: คดีของ”กตต.” และคดี “หม่ออ้อย”, แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. (2550ก, 20 กรกฎาคม). กระทั่งนอกสภาฯ: จาก สตง.ถึง นายก อบจ.แพร่. แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ ศิริพิชากร. (2550ข, 25 กรกฎาคม). กระทั่งนอกสภาฯ: 22 สมาชิกสภาฯ อ่อนหัด. แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ สิริพิชากร. (255๓, 30 กรกฎาคม). กระทุ้งนอกสภาฯ: คุณพินิจของประธานสภาฯ.

แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ สิริพิชากร. (2550๖, 25 สิงหาคม). กระทุ้งนอกสภาฯ: กังขาการปลดประธานสภา อบจ.

แพร่. แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ สิริพิชากร. (2553, 20 ตุลาคม). กระทุ้งนอกสภาฯ: เจตนาของ “หมอชาญชัย”, แพร่ข่าว.

ศิริศักดิ์ สิริมงคล. (2533). ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมือง
อุทัยธานี (พ.ศ. 2528-2533). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม. (2552). ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียง
เหนือตอนล่าง. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
ท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

ศึกชิงตำแหน่ง อบจ.แพร่ อนุวัธ-ดอนเมืองแพร่ อดีต ส.ส.แพร่-นักจัดรายการชื่อดังใครจะได้นั่ง
เก้าอี้. (2550, 4 ธันวาคม). บ้านเมือง.

ศูนย์ประชาคมติ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2545). อิทธิพลของการเมืองใน
ท้องถิ่น: ภาคใต้ขาดกรรมเพราะการเมืองมากที่สุด. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2545, จาก
<http://www.ru.ac.th/rupoll/a6.htm>

ส.ว.แพร่ขานรับเมืองอิทธิพลมืด. (2547, 17 ธันวาคม). ไทยรัฐ.

ส.อบจ.แพร่โหวตให้ ปช.สภาออกจากตำแหน่ง. (2550, 1-20 สิงหาคม). หนังสือแพร่, หน้า 11.

สงวน โชติสุขรัตน์. (2552). คนดีเมืองเหนือ. นนทบุรี: ศรีปัญญา.

สงวน โชติสุขรัตน์. (2553). ตำนานเมืองเหนือ. นนทบุรี: ศรีปัญญา.

สถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่. (2550). คลิปวิดีโอการสอบปากคำนายเจตริน อินทร์ประดิษฐ์ โดย
สถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2550 [วิดีโอ]. แพร่: สถานี
ตำรวจภูธรเมืองแพร่.

สถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่. (2550). คลิปวิดีโอที่นายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริแถลงข่าวต่อผู้สื่อข่าวเมื่อ
วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2550 [วีดิทัศน์]. แพร่: สถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่.

สนธิ ลิ้มทองกุล. (2548). เจ้าพ่อ. กรุงเทพฯ: โครงการหนังสือเล่มนิคมยสารผู้จัดการ.

สมเจตน์ พันธุโฆษิต. (2520). ความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีกับ
พนักงานเทศบาล: ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและ
ปลัดเทศบาล. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สมชัย โกปี. อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (9 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สมบัติ สุภาภา. อดีตผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองแพร่. (3 พฤศจิกายน 2553).
สัมภาษณ์.

สมบูรณ์ เมืองรัก. อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (1 พฤศจิกายน 2554).
สัมภาษณ์.

สมรภูมิเลือกตั้งเดือด “ซุ่มมือปืนรับจ้าง” ดู. (2554, 12 เมษายน). สยามรัฐ. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม
2554, จาก <http://www.siamrath.co.th/web/?q=node/49587>

สมหวัง บุญลา. (2551). การศึกษาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลพะลาน อำเภอนาตาล
จังหวัดอุบลราชธานี. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
การปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

สรัสวดี อ๋องสกุล. (2551). ประวัติศาสตร์ล้านนา. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.

สั่งฆ่า นพ.นายก อบจ.ดงเมืองแพร่. (2550, 23 ตุลาคม). ไทยรัฐ.

สั่งตาย!...“หัวคะแนน” เลือกลง ความรุนแรงที่ลูกหลานนาม “อปท.”. (2554, 19 มิถุนายน). มติชน,
หน้า 10.

สังเวชเลือกตั้ง. (2543, 23 พฤศจิกายน). ไทยรัฐ.

สัญญา กันธมาทน์. (10 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สาขามานายก อบต. (2547, 7 ธันวาคม). ไทยรัฐ.

สายันน์ ขำหนึ่ง (บรรณาธิการ). (2549). **แม่น้ำยม: ป่าสักทอง...วิถีชีวิตของคนสะเอียบ**.

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยชุมชน.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549). **ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). **ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). **ข้อมูลสถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่. (2547). **แบบสรุปผลการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 14 มีนาคม 2547**. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่. (2547). **ประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง ประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ เรื่องผลการรวมคะแนนเลือกตั้ง ณ วันที่ 15 เดือนมีนาคม พ.ศ.2547**. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่. (2550). **ผลคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 9 ธันวาคม 2550**. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่. (2551). **ตารางรายงานการประกาศผลรับสมัครเลือกตั้ง/ผลคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.อบจ.แพร่ วันอาทิตย์ที่ 20 เมษายน 2551 (แบบ 2-2/แบบ 2-4)**. แพร่: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแพร่.

สำนักงานสถิติจังหวัดแพร่. (2549). รายงานสถิติจังหวัด พ.ศ. 2549 แพร่. แพร่: สำนักงานสถิติจังหวัดแพร่.

สิทธิกร อ้วนศิริ. (2546). วิธีการบริหารความขัดแย้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา. สถาบันราชภัฏเลย, เลย.

สิโรตม์ ภาคพิขเจริญ. ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองแพร่. (3 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สุคนธ์ เรือนสอน. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแพร่. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สุจิต บุญบงการ และกมล สุขพานิช ชันทปราบ. (2536). ความรุนแรงทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุเจตน์ ลายดี. บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ชาวแพร่. (3 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สุดชา สุนันต์๊ะ. สารวัตรสืบสวนสถานีตำรวจภูธรบ้านกวาง. (31 สิงหาคม 2554). สัมภาษณ์.

สุธน ชุ่มชื่น. (2552). ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

สุนทร แก้ววิเศษ. ชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอวังทอง. (30 สิงหาคม 2554). สัมภาษณ์.

สุนทร แก้ววิเศษ. ชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอวังทอง. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สุพัตร ชมเชย. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

สุริยัน ศักดิ์ไธสง. (2543). เจ้าพ่อ. กรุงเทพฯ: มติชน.

สุวรรณ พุฒณา. (2548). ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการเมืองปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

สุวัสดิ โกชนพันธุ์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เสวนาปัญหาได้ชี้การสื่อสารสำคัญต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน. (2554, 25 กรกฎาคม). อสมท. สืบค้นเมื่อ 27 ธันวาคม 2554, จาก http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/242671.html

เสวลักษณ์ ศิลปอวยชัย. ผู้พิพากษาสมทบ ศาลจังหวัดแพร่แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว. (5 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

เสียนทยาทณรงค์ วงศ์วรรณ อาสาสมัครด้านาน ศ.ศ.ผูกขาดเมืองแพร่ของผู้พ่อ. (2547, 21 มิถุนายน). ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์. สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://www.manager.co.th/mgrWeekly/ViewNews.aspx?NewsID=9470000010755>

หมอตศณ. (2547, 17 ธันวาคม). ไทยรัฐ.

หึ่งแพงในคุก ปิดปากมือฆ่าหมอชาญชัย. (2551, 20 กันยายน). ไทยรัฐ.

เหมือนพ่อ สุวรรณกาศ. ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 บ้านม่อนป่าก่อย ตำบลเด่นชัย อำเภอด่านชัย. (2 พฤศจิกายน 2554). สัมภาษณ์.

องค์กรสื่อร่วมประณามเหตุสังหารหมู่เด็กชาย-ชาวบ้านในฟิลิปปินส์ ล่าสุดพบศพ 57 ราย. ประชาไท. (2552, 26 พฤศจิกายน). สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2553, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2009/11/26764>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (2550ก). ประวัติศาสตร์เมืองแพร่ ฉบับ พ.ศ.2550.แพร่: เมืองแพร่การพิมพ์.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (2550ข). รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีที่ 3 วันที่ 8 กันยายน 2549-วันที่ 7 กันยายน 2550.แพร่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (2553). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พ.ศ.2554-2558.แพร่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่.

- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (2547ก). แบบสรุปผลการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่
18 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.แพร่: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (2547ข). ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง
ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่
(แบบ ผ.ถ.17) ณ วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2547.แพร่: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (2548). ประกาศคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง
ตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล (แบบ ผ.ถ.14) ณ วันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2548.แพร่:
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (2552). ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การ
บริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่ เรื่อง ผลการรวมคะแนนเลือกตั้ง
(แบบ ผ.ถ.15) ณ วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2552.แพร่: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (2553). แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2554-2556) องค์การบริหาร
ส่วนตำบลแม่ยางตาล อำเภอวังยาง จังหวัดแพร่.แพร่: งานนโยบายและแผน องค์การ
บริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล. (ม.ป.ป.). แผนที่ตำบลแม่ยางตาล.แพร่: องค์การบริหาร
ส่วนตำบลแม่ยางตาล.
- อโณทัย วัฒนาพร. (2553, กันยายน-ธันวาคม). การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 8(3), หน้า 17-40.
- อดุลย์ รัสศิริ. (2548). การศึกษาสาเหตุและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัด
ระยอง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการเมืองปกครอง สาขาวิชา
รัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- อนุวัธ วงศ์วรรณ. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. (10 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นายภิญโญ เลือแพ้ว วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2547 ณ ฌาปนสถานบ้านแม่ยางตาล ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่. (2547). แพร่: ม.ป.พ.

อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2550 ณ ฌาปนสถานประตุมาร อำเภอเมืองจังหวัดแพร่. (2550). แพร่: ม.ป.พ.

อบจ.แพร่ชนะเลิศเก็บภาษี ปี 2550. **ท้องถิ่นดอทคอม**. (2550, 5 ตุลาคม). สืบค้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2553, จาก <http://www.tongthin.com/newsview.php?id=1379>

อบต.ระอุ. (2543, 12 พฤษภาคม). **ไทยรัฐ**.

อภิญา สุขแสงศรี. ผู้สื่อข่าวประชาชาติธุรกิจ มติชน INN หนังสือพิมพ์แพร่. (4 พฤศจิกายน 2553). สัมภาษณ์.

อมรศักดิ์ สอนวงศา. (2551). **การศึกษาพฤติกรรมการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารเทศบาลในจังหวัดอุดรธานี**. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

อรสม สุทธิสาคร. (2542). **มือปืน**. กรุงเทพฯ: สารคดี.

อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การจัดวางรูปแบบและโครงสร้างภายใน**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เอากันจริงเสียที. (2550, 25 ตุลาคม). **มติชน**, หน้า 2.

Adrian, C. R. (1967). **State and Local Governments**. Boston: McGraw-Hill.

Benedict, A. (1990, May-June). Murder and Progress in Modern Siam. **New Left Review**, 181(1), 33-48.

Bowyer, J. B. (2005). **Assassin: Theory and practice of political violence**. New Jersey: Transaction Publishers.

- Carolina D. L., R. (2004). **Understanding Political Violence**. Retrieved April 4, 2010 , from http://www.umbc.edu/llc /llcreview / 2004/ Understanding_Political_Violence.pdf
- Davidson J. S. (2002). **Violence and politics in West Kalimantan, Indonesia**. Doctoral Dissertation. University of Washington.
- Elliott, P. (1999). **Assassin: The bloody history of political murder**. London: Blandford.
- Sanchez, F. & Palau, M. D. M. (2006). **Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974-2004**. Bogota, Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Economico.
- Gurr, T. R. (1972). **Polimetrics: Introduction to quantitative macro politics**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Heywood, A. (2000). **Key concepts in politics**. New York: Palgrave.
- Imbush, P. (2003). The Concept of violence. In W. Heitmeyer & J. Hagan. (Ed.). **International handbook of violence research**. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Johan, G. (2004). **Violence, war, and their impact on visible and invisible effects of violence**. Retrieved March 12, 2010, from <http://them.polylog.org/5/fgj-en.htm>
- John W. N. (2010). **Organizational behavior: Human behavior at work**. Boston: McGraw-Hill.
- Kramer, M., (2004). **Violence as routine: transformations of local-level politics and the disjunction between centre and periphery in KwaZulu-Natal (South Africa)**. Doctoral Dissertation. University of Bonn.
- McVey, R. (Ed.). (2007). **Money and power in provincial Thailand**. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Nieburg, H. (1969). **Political violence**. New York: St.Martin's Press.

- Ockey, J. (2000). The rise of local power in Thailand provincial crime, election and bureaucracy. In R., McVey (Ed.), **Money and power in provincial Thailand** (pp. 74-96). Chiang Mai: Silkworm Books.
- Oliver R., Tom W. & Hugh M. (1999). **Contemporary Conflict Resolution**. Cambridge: Polity Press.
- Paige, G. D. (2009). **Nonkilling global political science**. Honolulu: Center for Global Nonkilling.
- Pasuk Phongpaichit & Sungsidh Piriyaarangsarn. (1996). **Corruption and democracy in Thailand**. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Rapoport, D. C. & Weinberg, L. (2001). Elections and violence. In Rapoport, D. C. & Weinberg, L. (Eds.), **The democratic experience and political violence** (pp. 15-50). Portland: Frank Cass.
- Rummel, R. J. (1994). **Death by government**. New Brunswick: Transaction Books.
- Sidel, J. (1996). Siam and its twin?: democratisation and bossism in contemporary Thailand and the Philippines. **IDS Bulletin**, 27(2). 36-52.
- Sidel, J. (1997). Philippine politics in town, district, and province: bossism in Cavite and Cebu. **The journal of Asian studies**, 57(4). 947-966.
- Sidel, J. (1999). **Capital, coercion, and crime: bossism in the Philippines**. Palo Alto: Stanford University Press.
- Sidel, J. (2004). Bossism and democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: towards an alternative framework for the study of 'local strongmen'. In Harriss, John, Stokke, Kristin & Tornquist, Olle (eds.), **Politicising democracy: the new local politics of democratisation** (pp. 51-74). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sombat Chantornvong. (2000). Local godfathers in Thai politics. McVey, R. (Ed.), **Money and power in provincial Thailand**, (pp. 53-73). Chiang Mai: Silkworm Books.

Tanet Charoenmuang. (2006). **Thailand: a late decentralizing country**. Chiang Mai: Urban Development Institute Foundation.

Torres, W. M. (Ed.). (2007). **Rido: Clan Feuding and Conflict Management in Mindanao**, Makati City, Philippines: The Asia Foundation.

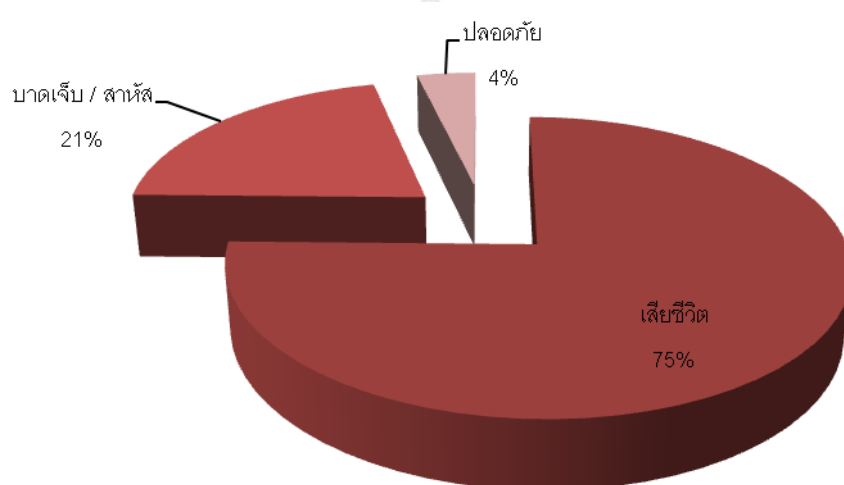




ภาคผนวก

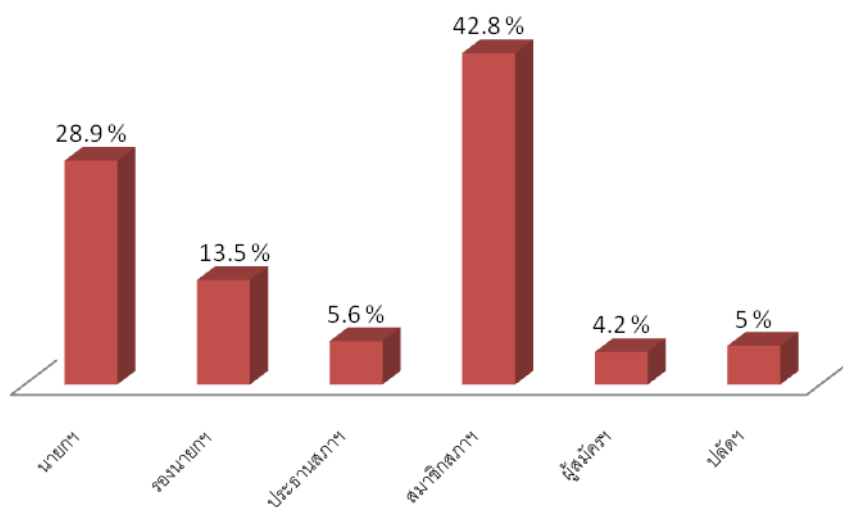
ภาคผนวก ก

ตัวเลขสถิติเกี่ยวกับการลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย ในรอบ 10 ปี พ.ศ. 2543-2552¹



ภาพที่ ก1 ผลลัพธ์จากการถูกลอบสังหาร

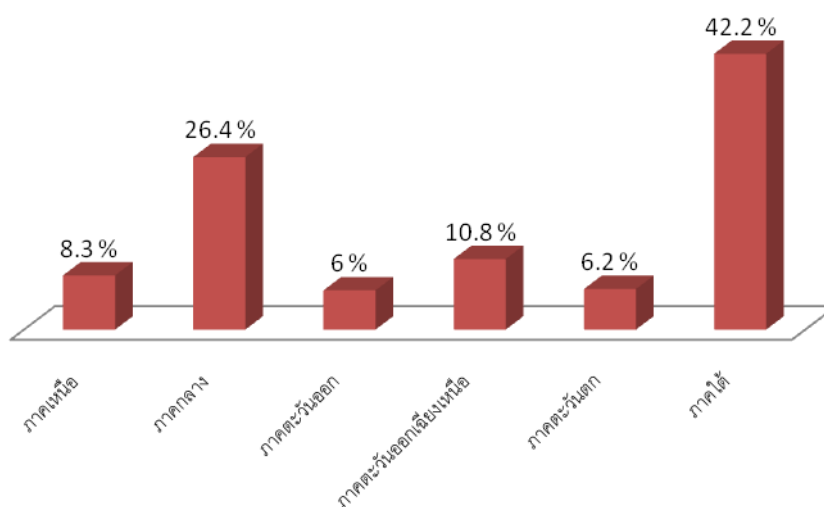
¹ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์รายวันฉบับเก่าที่หอสมุดแห่งชาติ ร่วมกับการค้นข่าวจากแหล่งข้อมูลออนไลน์อีกหลายแห่ง จากนั้นจึงนำข้อมูลมาจัดระเบียบ บันทึกข้อมูล และใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ประมวลผลออกมา ดังที่ปรากฏเป็นกราฟและตารางในส่วนนี้



ภาพที่ ก2 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ

ตารางที่ ก1 รายชื่อจังหวัด 10 อันดับแรกที่มีการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด

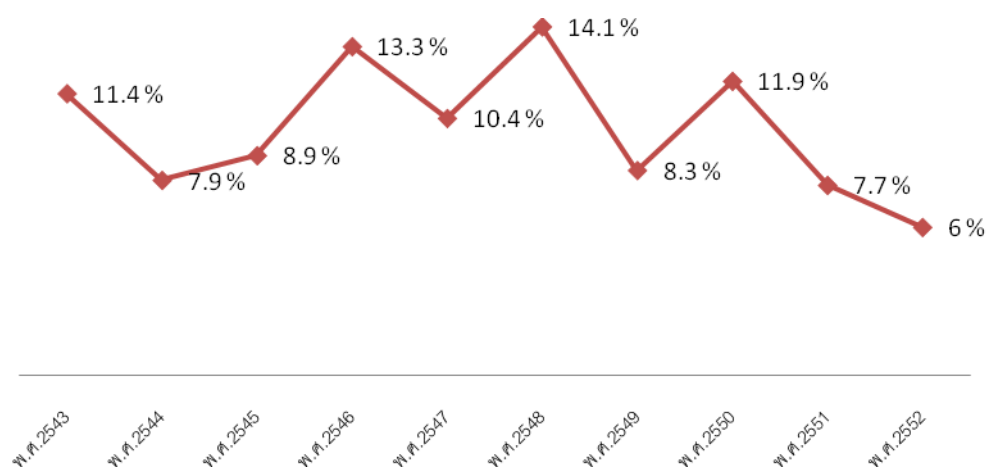
อันดับ	จังหวัด	จำนวน	คิดเป็น
1	นราธิวาส	34 ราย	7.1%
2	ปัตตานี	31 ราย	6.4%
3	พัทลุง	30 ราย	6.2%
4	ยะลา	24 ราย	5%
5	สงขลา	20 ราย	4.2%
6	นครศรีธรรมราช	18 ราย	3.7%
7	นครปฐม	16 ราย	3.3%
	เพชรบูรณ์		
9	นครราชสีมา	13 ราย	2.7%
	เชียงใหม่		
10	สุพรรณบุรี	12 ราย	2.5%



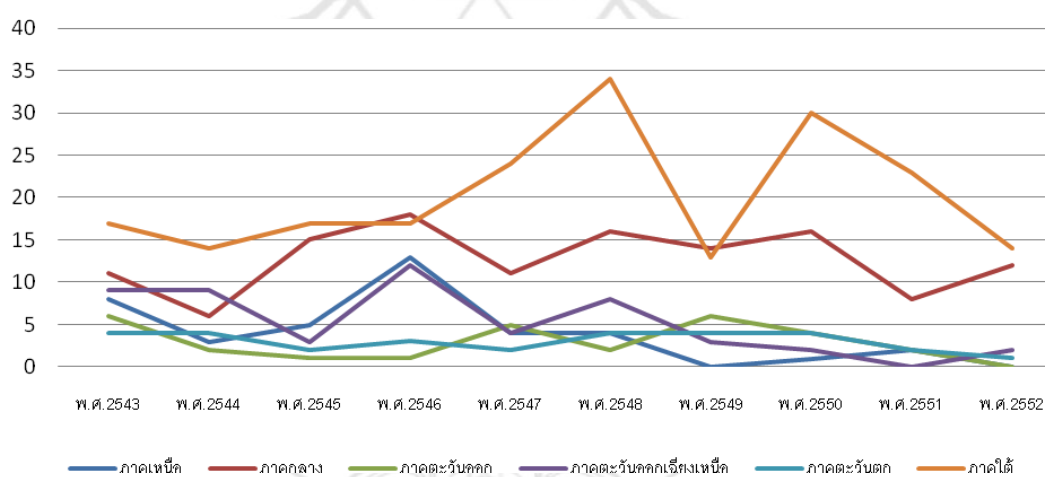
ภาพที่ ก3 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาค

ตารางที่ ก2 รายชื่อจังหวัด 5 อันดับแรกของแต่ละภูมิภาคที่มีการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด

ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคตะวันตก	ภาคใต้
1.เชียงใหม่ (12 ราย)	1.นครปฐม, เพชรบูรณ์ (16 ราย)	1.ชลบุรี (10 ราย)	1.นครราชสีมา (13 ราย)	1.กาญจนบุรี (11 ราย)	1.นราธิวาส (34 ราย)
2.เชียงราย (11 ราย)		2.ปราจีนบุรี, ระยอง (5 ราย)	2.ขอนแก่น, สุรินทร์ (5 ราย)	2.ประจวบคีรีขันธ์ (8 ราย)	2.ปัตตานี (31 ราย)
3.น่าน, แพร่ (4 ราย)	3.สุพรรณบุรี (12 ราย)			3.ตาก, ราชบุรี (4 ราย)	3.พัทลุง (30 ราย)
	4.นครสวรรค์ (11 ราย)	4.ฉะเชิงเทรา (4 ราย)	4.บุรีรัมย์, เลย (4 ราย)		4.ยะลา (24 ราย)
5.ลำปาง, อุตรดิตถ์ (3 ราย)	5. พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี (9 ราย)	5.จันทบุรี (3 ราย)		5.เพชรบุรี (3 ราย)	5.สงขลา (20 ราย)



ภาพที่ ก4 ระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในแต่ละปี



ภาพที่ ก5 ระดับความรุนแรงในแต่ละปี โดยจำแนกตามภูมิภาค

ภาคผนวก ข

ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2552²

ตารางที่ ข1 ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการลอบสังหารนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ระหว่างปี 2543-2552

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายไพศาล สุประการ	45	รองประธานสภา อบจ. และ ส.อบจ.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เชียงแสน	เชียงราย	25-ก.พ.-43	ถูกยิงด้วยปืนขนาด 9 มม. / ตาย (2 ศพ)	เพิ่งได้รับเลือกตั้งเป็น ส.จ. และได้รับการแต่งตั้งเป็นรองประธาน อบจ. ได้เพียงไม่กี่วัน ดำรงให้น้ำหนักในประเด็นการค้าของผิดกฎหมาย (ไม้เถื่อน) เป็นพิเศษ
นายแสงสนิท ไชยศรี	46	กำนัน	ตำบลเกาะช้าง	แม่สาย	เชียงราย	26-ก.พ.-43	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	หรือกำนันแดง เป็นผู้รับเหมารายใหญ่ โดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน

² สรุป รวบรวม และเรียบเรียงจากข่าวบนหน้าหนังสือพิมพ์รายวัน ไทยรัฐ ตั้งแต่ฉบับวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2543 ไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 เป็นหลัก และในภายหลังได้รับอนุเคราะห์ข้อมูลที่เป็นทางการจากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 นำมาใช้ตรวจสอบความถูกต้อง และเพิ่มเติมข้อมูลบางส่วนที่ตกหล่นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความเป็นไปของคดี ซึ่งหนังสือพิมพ์ไทยไม่ให้ความสนใจเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายสมชาย ศิริกุล	54	กำนัน	องค์การบริหาร ส่วนตำบลอวน	ปัว	น่าน	3-มี.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืนขนาด 7.65 มม. /ตาย	นายสมชายได้ตำแหน่งกำนันหลังจากที่ คนเก่าถูกฆ่าตาย โดยลงสมัครอย่างไร คู่แข่ง // ชัดแย้งผลประโยชน์ // ไม่ ทราบตัวผู้กระทำความผิด ไม่มีความคืบหน้า
นายสมทรง ชัดคำกอง	44	กำนัน	ตำบลป่าตึง	แม่จัน	เชียงราย	18-มี.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. และ .38 / ตาย (ใกล้กับโรงพัก)	มุ่งประเด็นคดีหนี้พนัน // ไม่ทราบ สาเหตุ ไม่มีความคืบหน้า
นายบุญ สายดา	45	ประธานสภา อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล สวก	เมือง	น่าน	1-พ.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืนแก๊ป / ตาย	ขัดแย้งการเมืองภายในหมู่บ้าน / ชัด ผลประโยชน์การเดินรถโดยสาร / มรดก // ศาลพิพากษายกฟ้องผู้ต้องหา ทั้ง 2 คน //
นายบุญ โสเภธร	43	ประธานสภา อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่ขาง ตาล	ร้องกวาง	แพร่	10-พ.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / สาหัส	เป็นฝีมือคู่แข่งในการเลือกตั้งสมาชิก อบต. คดีนี้จึงน่าจะเป็นเรื่องของ การเมืองท้องถิ่น // ภายหลังหนึ่งในคน ยิงเข้ามอบตัวผู้คดี ศาลชั้นต้นยกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษาจำคุกตลอดชีวิต คดีอยู่ระหว่างฎีกา

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายเชลล์ อยู่ศิริ	40	กำนัน	ตำบลศรีดงเย็น	ไชยปราการ	เชียงใหม่	21-พ.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืน .357	มุ่งประเด็นมาล้างแค้น เนื่องจากกำนัน / ตาย (หน้ามหารลัย) คนดังพัวพันคดีฆ่าคนตายหลายคดี
นายก่า บุญเป็ง	49	กำนัน	ตำบลเชียงเคี่ยน	เทิง	เชียงราย	6-ก.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. / ตาย (บ่อนไก่)	มุ่งประเด็นขัดแย้งนายทุนบุญกรูพื้นที่ป่าสงวน 500 ไร่ โดยผู้ตายระดมชาวบ้านก่อมีอบหมุ่นต่อต้านนายทุนคนหนึ่ง ออกหมายจับตำรวจแม่จันนายหนึ่ง
นายวิภาต สุวรรณ	38	สมาชิก อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบลแม่หอพระ	แม่แตง	เชียงใหม่	6-ก.ค.-43	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ถูกยิงเสียชีวิตที่บ้านภรรยาคนที่ 2
นายประสิทธิ์ นามรง	57	ประธานสภาเทศบาล	เทศบาลตำบลเชียงม่วน	เชียงม่วน	พะเยา	15-พ.ย.-43	ถูกยิงด้วยปืนลูกซองยาว ขนาด 12 มม. และปืนเล็กกล อาก้า ขนาด 7.62 มม. / ตาย	เป็นหัวหน้าคนผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ // ขัดแย้งทางการเมือง ท้องถิ่น // ดำรงจับกุมตัวผู้ต้องหาได้ 5 คน ต่อมาศาลชั้นต้นถึงศาลชั้นฎีกา พิพากษาให้ประหารชีวิต ผู้ต้องหาที่ 1 และจำคุกตลอดชีวิตผู้ต้องหาที่ 3 ส่วนผู้ต้องหาที่ 4 ชั้น พงศ.สั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาที่ 5 ศาลชั้นต้นยกฟ้อง และผู้ต้องหาที่ 2 ศาลอุทธรณ์ยกฟ้อง

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายประสิทธิ์ ปวงคำ	40	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ปอ	เวียงแก่น	เชียงราย	18-พ.ย.-43	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน /ตาย	n/a
นายไพรัชดี อินทรอักษร	37	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่ยางตาล	ร้องกวาง	แพร่	21-พ.ย.-43	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	เป็นหัวหน้าคณะผู้สมัครพรรคไทยรัก ไทย
นายสุทัศน์ เดชอุป	45	สมาชิก อบจ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	n/a	ลำพูน	11-เม.ย.-44	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	n/a
นายสมพงษ์ จันทรสมบูรณ์	55	นายกเทศมนตรี	เทศบาลตำบล ปล้อง	เทิง	เชียงราย	19-เม.ย.-44	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ขัดแย้งผลประโยชน์ และเรื่องส่วนตัว // ไม่ทราบตัวคนร้าย ส่งสำนวนให้อัยการ มี ความเห็นการสอบสวน
นายมานิตย์ ขาววิชัย	44	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่เปา	พญาเม็งราย	เชียงราย	4-พ.ค.-44	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	เรื่องส่วนตัว // ทราบตัวคนร้าย ศาล ตัดสินจำคุกตลอดชีวิต (ผู้ต้องหา) ประหารชีวิต (ผู้จำงาน)
นายสมพร เลาหมี	39	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล เมืองคอง	เชียงดาว	เชียงใหม่	12-มิ.ย.-44	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	n/a

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายสนธยา ปาวิ	47	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล เชียงของ	น่าน้อย	น่าน	7-ส.ค.-44	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / สาหัส	n/a
นายส่อง อินท่า	41	ประธานสภา เทศบาล	เทศบาลตำบลเชียง กลาง	เชียงกลาง	น่าน	29-ก.ย.-44	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ศาลพิพากษาจำคุกผู้ต้องหา 30 ปี 2 เดือน
นายธีระพงษ์ เผ่ากา	33	ส.จ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	พาน	เชียงราย	17-ก.ย.-44	ถูกลอบวางระเบิด ใต้ท้องรถ แต่ ระเบิดยังไม่ทำงาน ตำรวจเก็บกู้ได้ทันที / ไม่เป็นอะไร	n/a
นายวิ้ง แส่นหลวงอินทร์	45	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	n/a	แพร่	21-ธ.ค.-44	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	เรื่องส่วนตัว // คนร้ายหลบหนี ออก หมายจับแล้ว หมดอายุความปี 2564
นายชาญณรงค์ สืบสุโกศล	32	เทศมนตรี	เทศบาลตำบล หนองม่วงไข่	หนองม่วงไข่	แพร่	6-พ.ค.-45	ถูกยิงด้วยปืนขนาด .357 / ตาย	มือปืนคือ นายเสรี ปาละใจ ส.ท.หนอง ม่วงไข่ สารภาพขบวนการแล้ว เพราะถูก ขัดขวางประมุขงานก่อสร้าง แล้วยังถูก พุดจาท้ายมาตลอด // บันดาลโทสะ // เรื่องส่วนตัว // จับกุมคนร้ายได้ คดีอยู่ใน ชั้นศาล (ศาลฎีกา)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายสมชาติ คงแก้ง	42	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ปอ	เวียงแก่น	เชียงราย	10-พ.ค.-45	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / บาดเจ็บ	สาเหตุเพราะนายสมชาติรายงาน พฤติการณ์ต้องสงสัยว่าอาจรู้เรื่อง การค้ายาเสพติดของคนยิงให้กับ ตำรวจ
นายรัชชัย ไชยวงศ์	35	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล บ้านด้าย	แม่สาย	เชียงราย	26-พ.ค.-45	ถูกยิงด้วยปืนขนาด .38 / ตาย	n/a
นายวัชรินทร์ อุปโจง	41	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ศรีดงเย็น	ไชยปราการ	เชียงใหม่	16-มิ.ย.-45	ถูกยิงด้วยปืนเอ็ม 16 และปืนลูกซอง / บาดเจ็บ	อีกทั้งผู้ตายยังเป็นประธานกลุ่มอนุรักษ์ ธรรมชาติลุ่มน้ำฝางอีกด้วย
นายทรงพล แสงเสน	38	นายกเทศมนตรี	เทศบาลตำบลเกาะ คา	เกาะคา	ลำปาง	14-ธ.ค.-45	ถูกยิงด้วยปืนขนาด 11 มม. / ตาย	ทราบข้อมูลลงในจากตำรวจว่ามีปืน เป็นอดีตตำรวจ อยู่ในชุมของ นักการเมือง สาเหตุน่าจะมาความไม่ พอใจผู้ตายเป็นการส่วนตัวของ นักการเมืองคนดังกล่าว
นายแก้ว แสนใจ	45	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 4 บ้านทุ่งโป่ง ต.บ้านตาล	ฮอด	เชียงใหม่	27-ม.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	สาเหตุมาจากขัดผลประโยชน์เรื่องบ่อ ทิ้งขยะกับกำนันคนดัง และถูกลอบยิง ถึง 2 ครั้งจึงจะสำเร็จ

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายอนุทิน แก้วมาลา	42	ประธาน กรรมการบริหาร	องค์การบริหาร ส่วนตำบล สบป่าด	แม่เมะ	ลำปาง	19-ก.พ.-46	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / ตาย	คันในรถพบบ้า 8 เม็ด มีรายชื่อพัวพัน ค้ายาบ้าอยู่ในบัญชีดำของเจ้าหน้าที่ ตำรวจ
นายเก้าแก้ว แซ่เต๋น	47	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยชมภู	เมือง	เชียงราย	28-ก.พ.-46	ถูกยิงด้วยปืนอาทัก 9 มม. และ 11 มม. / ตาย (รวม 6 ศพ)	ปุมหลังผู้ใหญ่บ้าน (คนขับรถ) พัวพัน การค้ายาเสพติด
นายเกียรติศักดิ์ แซ่เต๋น	45	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 4 บ้านผาลัง ต.ห้วยชมภู					
นายประยูร พรภิไพร	60	กำนัน	ตำบลเตาปูน	สอง	แพร่	9-มี.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. และปืนลูก ซอง .38 / ตาย	ผู้ตายวางขบวนการไม่ถือน // โกรธ แค้นที่ผู้ตายร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ปราบปรามผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง // นายวิระชัย รุ่งเพชรรังสี ผู้ต้องหา หลบหนี ได้ขอออกหมายจับไว้แล้ว สรุปสำนวนคดีมีความเห็นสั่งฟ้อง เป็น ส.จ.หลายสมัย ยังมีชื่อในบัญชีผู้มี ส่วนพัวพันยาบ้า ต่อมาตำรวจกอง ปราบปรามบุกจับกุม จ.ส.ต.อดุลย์ อินท ไชย (สังกัด สภ.อ.เวียงแหง) ได้ คดีอยู่ ในชั้นศาล // ไม่ทราบสาเหตุ
นายสวัสดิ์ บุญเปลี่ยน	59	สมาชิก อบจ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เวียงแหง	เชียงใหม่	31-มี.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืนเอ็ม 16 / ตาย	

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายสม ยะตัน	53	กำนัน	ตำบลยางฮอม	ขุนตาล	เชียงราย	6-เม.ย.-46	ถูกยิงด้วยปืนสั้น / ตาย	ขัดผลประโยชน์ในเรื่องธุรกิจ // 1.ผลคดีชั้น พงศ.สั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคน 2. ผลคดีชั้นอัยการสั่งฟ้อง 3.ผลคดีชั้นศาลพิพากษา จำคุกตลอดชีวิต จำเลยที่ 1-3 ส่วนจำเลยที่ 4 หลบหนีการจับกุม บัดนี้ยังจับกุมตัวไม่ได้
นายวัฒนา แก้วดำ	43	สมาชิก อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแซว	เชียงแสน	เชียงราย	23-เม.ย.-46	ถูกฆ่ารัดคอก่อนนำศพมาทิ้ง / ตาย (2 ศพ)	ในตัวพบยาบ้า 5,000 เม็ด และมีชื่อในบัญชีดำของตำรวจ
นายสมบัติ ไชยสาร	48	นายกเทศมนตรี	เทศบาลตำบลจันจว้า	แม่จัน	เชียงราย	4-พ.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืนเอ็ม 16 และปืนอาท้าว / ตาย (2 ศพ)	เนื่องจากผู้ตายจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในเดือน พ.ย.นี้ // ไม่ทราบสาเหตุไม่มีความสืบหน้า
จ.ส.ต.ชาติชาย ดอกหอม	48	นายก อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปะ	จอมทอง	เชียงใหม่	24-มิ.ย.-46	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / ตาย	เรื่องส่วนตัว // จดการสอบสวน (ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด)
นายมนัส เศรษฐเสถียร	64	สมาชิก อบต.	องค์การบริหารส่วนตำบลข้าวมุง	สารภี	เชียงใหม่	6-ก.ค.-46	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / บาดเจ็บ	เคยเป็น ส.จ. และเป็นกำนันแทนบทองคำหลายสมัย

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายเชียน ยะขวาง	53	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 10 ต.ป่าสัก	วังชิ้น	แพร่	13-ก.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ผู้ตายกำลังจะลงสมัครเป็นกำนัน และเป็นประธานสาขาพรรคไทยรักไทย อ. วังชิ้น ด้วย // เรื่องส่วนตัว // จับกุม คนร้ายได้ คดีอยู่ในชั้นศาล
นางวริวรรณ แซ่จ้าว	26	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่กา	เมือง	พะเยา	ก.ค.-46	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / ตาย	น่าจะมาจากเรื่องชู้สาว
นายประทีป หรือจะหา จะก่อ	43	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยชมภู	เมือง	เชียงราย	19-ก.ย.-46	ถูกยิงด้วยปืนอาท้าว / ตาย (2 ศพ)	น่าจะมาจากเรื่องหักหลังขบวนการค้า ยาบ้า
นายนิพนธ์ นวลสม	50	กำนัน	ตำบลเสริมขวา	เสริมงาม	ลำปาง	23-ต.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืนเอ็ม 16 / ตาย	ตำรวจตั้งประเด็นการเมืองท้องถิ่น เรื่อง ชิงอำนาจฝ่ายบริหารกลับคืนสู่ฝ่ายตนที่ เป็นเสียงข้างน้อยในสภา (สืบเนื่องจาก ทาง กกต. ได้แจกใบแดงด้วย)

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายจะปู อมรศิริสิงขร	36	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล เมืองงาย	เชียงดาว	เชียงใหม่	31-ต.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืนขนาด .38 และ .357 / ตาย (2 ศพ)	ผู้ตายทั้งสองเป็นลูกพี่ลูกน้องกัน ก่อน เกิดเหตุได้เดินทางไปประชุม ประจำเดือน ณ ที่ทำการ อบต. เกี่ยวกับ แผนการดำเนินงานปราบปรามยาเสพติด ซึ่งทั้งสองก็มีรายชื่ออยู่ในบัญชีคำ ของตำรวจด้วย และสนิทสนมกับนายลู แสนพล เอเย็นค์ย้าที่ถูกลูกยิงตายไปเมื่อ ตอนต้นปี
นายสุเคน ลิมแก้ว	40	รองประธาน กรรมการบริหาร	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ม่อนปิน	ฝาง	เชียงใหม่	14-พ.ย.-46	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	n/a
นายบุญหลง คำด้วง	37	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 8 ต.ท่าสุต	เมือง	เชียงราย	23-ธ.ค.-46	ถูกยิงด้วยปืน .38 / สาหัส	น่าจะมาจากความขัดแย้งเรื่องธุรกิจ ที่ดิน
นายสมิง เรือนปัส	46	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 1 บ้านน้อย ต.บงตัน	ดอยเต่า	เชียงใหม่	12-ม.ค.-47	ถูกยิงด้วยปืน (จาก ระยะไกล) / สาหัส	เนื่องจากขัดแย้งกับคนบางกลุ่มเรื่อง ของการจัดเก็บขยะ
นายเมือง โพธิ์ทอง	57	นายกเทศมนตรี	เทศบาลตำบลชมพู	เมือง	ลำปาง	26-ม.ค.-47	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	พงศ.มีความเห็นควรให้งดการ สอบสวนต่อมายักษ์การมีความเห็นให้งด การสอบสวน

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายสุรรัช ม่วงน้อย	39	ผู้สมัคร ส.ท.	เทศบาลนคร เชียงใหม่	เมือง	เชียงใหม่	13-มี.ค.-47	ถูกยิงด้วยปืนขนาด 9 มม. / ตาย	ผู้กว้างขวางในเชียงใหม่ “อิด ม่วงน้อย” ชนะเลือกตั้งเป็น ส.ท.อยู่ระหว่างรอ ประกาศรับรองผลเลือกตั้งจาก กกต.
นายอุดม โชนยิ่ง	44	รองนายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล สบเปิง	แม่แตง	เชียงใหม่	28-ส.ค.-47	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	n/a
นายเชิด พรหมสร	n/a	สมาชิก อบจ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	ห้างฉัตร	ลำปาง	30-ส.ค.-47	ถูกลอบวางระเบิด แสวงเครื่องบน ถนน แต่ระเบิดไม่ ทำงาน / ไม่เป็น อะไร	n/a
นายสมพาน จดจำ	52	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล นาพูน	วังชิ้น	แพร่	1-ก.ย.-47	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	ขัดแย้งทางการเมือง // คดีอยู่ระหว่าง อุทธรณ์
นายทองดี บุญเลิศ	50	นายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แวง	ปัว	น่าน	2-ก.ย.-47	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ขัดแย้งผลประโยชน์ // จับกุมคนร้ายได้ ศาลยกฟ้องผู้ต้องหา

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายบุญ โส เสือเพชร	48	นายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่ยางตาล	ร้องกวาง	แพร่	4-ธ.ค.-47	ถูกยิงด้วยอาวุธปืน / ตาย	กต.เพิ่งประกาศรับรองผลเมื่อราว 2 เดือนที่ผ่านมา นอกจากนี้ผู้ตายยังเป็น หัวหน้าเนนให้แก่ขุนอู่วัง วงศ์วรรณ ที่ประกาศตัวลงสมัคร ส.ส.แพร่ พรรค ไทยรักไทยด้วย // ชัดแจ้งทางการเมือง // คิดตามจับกุมคนร้ายได้ 4 คน ศาล ชั้นต้นพิพากษาจำคุกตลอดชีวิตจำเลยที่ 1 และที่ 3 ส่วนจำเลยคนอื่นๆ ศาลให้ ยกฟ้อง คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์
นายณรงค์ พันธุ์สายเกิด หรือมาเยอะ	31	สมาชิก อบจ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	แม่สรวย	เชียงราย	18-ม.ค.-48	ถูกยิงด้วยปืนเอ็ม 16 และอาถ้ำ / ตาย	ชาวเขาเผ่าอาข่า หัวหน้าเนนพรรค มหาชนเคยถูกปองร้ายบุกเข้าไปยิงถึง ในบ้านที่ ต.วาวี มาแล้ว แต่น้องชายเป็น ฝ่ายรับเคราะห์ตายแทน // โกรธแค้น ส่วนตัว ชัดแจ้งทางการเมืองท้องถิ่นใน พื้นที่ตำบลวาวี // คดีนี้ พงส. ได้สืบสวน สอบสวนมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ยังไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด จึงได้สรุปผล การสอบสวนมีความเห็นงดการสอบสวน

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายอุดม คำจิระบุรี	52	นายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่นาวาง	แม่อาข	เชียงใหม่	7-เม.ย.-48	ถูกยิงด้วยปืนไร เฟิลติดกล้อง / ตาย	เนื่องจากอีก 3 เดือนจะหมดวาระ แต่จะ ลงสมัครชิงชัยอีกครั้ง แต่ภรรยาเชื่อว่า น่าจะมาจากเรื่องขัดผลประโยชน์งาน ประมุขของ อบต.
นายสุวิธ รัตนกันธา	53	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 5 ต.แม่จั่วะ	เด่นชัย	แพร่	พ.ค.-48	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	ตำรวจสงสัยแก๊งธุรกิจมืดฆ่าปิดปาก
นายธนาธิร ศักดิ์สิทธิ์	52	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 4 ต.ทุ่งแก้ว	หนองม่วงไข่	แพร่	1-ก.ค.-48	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	มุ่งปมฆ่าสาวเป็นหลัก // ไม่ทราบสาเหตุ // ไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด พงส.มีความเห็น งค การสอบสวน
นายสิงห์ ล้านหล้า	54	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	เทิง	เชียงราย	24-ก.ย.-48	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ขัดแย้งผลประโยชน์ และเรื่องส่วนตัว // ทราบตัวคนร้าย ศาลตัดสินแล้วมีความ เห็นยกฟ้อง

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายบุญสม ใจปิ่นตา	49	นายกเทศมนตรี	เทศบาลตำบลห้วยไคร้	แม่สาย	เชียงราย	12-พ.ย.-48	ถูกยิงด้วยปืนเล็ก กลขนาด 2.23 / ตาย	สมัยที่แล้วนายบุญสมได้เสียงข้างมาก จึงได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี เมื่อ หมดวาระเลือกตั้งใหม่ ทีมของนายบุญ สมยังได้เสียงข้างมาก 8 ที่นั่ง อีกฝ่ายได้ เพียง 4 ที่นั่ง แต่มีความขัดแย้งภายใน กลุ่มของตัวเอง นายบุญสมจึงพาเพื่อน ร่วมทีมอีก 2 คน ไปเข้ากับฝ่ายตรงข้าม ทำให้ได้เสียงเพิ่มเป็น 7 ที่นั่ง กลายเป็น เสียงข้างมาก นายบุญสมจึงได้รับ ตำแหน่งประธานสภาฯ // ยังไม่ สามารถจับกุมตัวผู้กระทำผิดได้ (งด การสอบสวน)
นายปั้นแก้ว สารแห้ง	59	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	n/a	แพร่	14-ม.ค.-49	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	เรื่องส่วนตัว // ติดตามจับกุมคนร้ายได้ คดีอยู่ในชั้นศาล
นายเอไล้ แสซอ	33	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ปิงโค้ง	เชียงดาว	เชียงใหม่	14-ม.ค.-49	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ไม่ทราบสาเหตุ // ไม่รู้ตัวคนร้าย

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นายณรงค์ พองลอม	41	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล แม่กำ	เชิงดาว	เชียงใหม่	24-ก.พ.-49	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ความขัดแย้งเรื่องส่วนตัว // ศาลสั่งไม่ ฟ้อง นางศรีจันทร์ มวลี ผู้ต้องหา ส่วนนาย กาย ผู้ต้องหาที่ 1 นายเกรียงศักดิ์ อังศรีสกุล ผู้ต้องหาที่ 2 อัยการสั่งไม่ฟ้อง
นายณัฐกานต์ ชัยชนะ	47	ผู้ใหญ่บ้าน	n/a	เทิง	เชียงราย	3-ก.ค.-49	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	ขัดแย้งผลประโยชน์ และเรื่องส่วนตัว // ทราบตัวคนร้าย ศาลตัดสินแล้วมีความ เห็นยกฟ้อง
ร.ท.สินธพ สุขทรัพย์	46	นายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล พระหลวง	สูงเม่น	แพร่	10-ต.ค.-49	ถูกยิงด้วยปืน / ตาย	เรื่องขู่สาว // นายอนันต์ สายหยุด ผู้ต้องหาถูกจับกุม คดีอยู่ในชั้นศาล
นายนิคม พุ่มพวง	60	สมาชิก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ดอนมูล	สูงเม่น	แพร่	12-เม.ย.-50	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	เรื่องส่วนตัว // จับกุมคนร้ายได้ พงส.มี ความเห็นสั่งฟ้อง คดีอยู่ระหว่างการ พิจารณาของศาล

ตารางที่ ข1 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	อายุ	ตำแหน่ง	อปท.	อำเภอ	จังหวัด	เหตุเกิดเมื่อ	วิธีการ / ผลลัพธ์	หมายเหตุ (อื่นๆ)
นพ.ชาญชัย ศิลปอวยชัย	53	นายก อบจ.	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	เมือง	แพร่	22-ต.ค.-50	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. / ตาย	ตำรวจสรุปความเห็น สาเหตุมาจากการ ขัดผลประโยชน์กัน หรือขัดแย้งทาง การเมือง // จับกุมคนร้ายได้ 5 คน ล่าสุดศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุก ตลอดชีวิตจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 4 ส่วนคนอื่นๆ ให้ยกฟ้อง คดีอยู่ระหว่าง อุทธรณ์
นายประสงค์ สินธุชัย	47	ผู้ใหญ่บ้าน	หมู่ 8 ต.หัวเมือง	สอง	แพร่	14-ธ.ค.-50	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	โกรธแค้นเรื่องส่วนตัว // จับกุมนาย ปรีชา ใจแน่น พงศ.มีความเห็นสั่งฟ้อง
นายนาถ ศรีนวล	55	รองประธานสภา อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบลม่วงตึ๊ด	ภูเพียง	น่าน	13-ธ.ค.-51	ถูกยิงด้วยปืนลูก ซอง / ตาย	n/a
นายสุจิตร ปาลี	48	นายก อบต.	องค์การบริหาร ส่วนตำบล ห้วยยาบ	บ้านธิ	ลำพูน	12-ก.พ.-51	ถูกยิงด้วยปืน 9 มม. / ตาย (และยัง มีตามมาอีก 2 ศพ)	นายวรวิทย์ ปาลี รองนายก อบต.ห้วยยาบ ญาติห่างๆ เป็นคนยิงที่ร้านคาราโอเกะ เนื่องจากถูกนายสุจิตรด่าทอต่าง ๆ นานาจึงโกรธประกอบกับความเมา // ศาลสั่งจำคุก 33 ปี 4 เดือน ปรับ 1,000 บาท

ภาคผนวก ค

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตารางที่ ค1 การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ³

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	/	/	/	/	/	/	/
2. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก	/	/	/	/	/	/	/
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	/	/	/	/	//	/	/
4. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/	/	/	/	/	/
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	/	/	/	/	/	/	/
6. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	/	/	/	/	/	/	/
7. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	/	/	/	/	/	/	/
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	/	/	/	/	/	/	/
9. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	/	/	/	/	/	/	/
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	//	/	/	/	/	/	/
11. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	//	/	/	/	//	/	/
12. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	//	//	//	//	/	/	/
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	//	/	/	/	/	/	/
14. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	/	/	/	/	/	/	/

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), 62-64.

ตารางที่ ค1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
15. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข			//	/		/	/
16. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น		//	/	/	//	/	/
17. ให้มีการสาธารณสุข			//	//		/	/
18. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการ		/	/	/	/	/	/
19. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น		/	/	/	/	/	/
20. คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					/		/
21. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน					//		/
22. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม		/	/	/	/		/
23. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา			//	//		/	/
24. การจัดการศึกษา						/	
25. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม					/		
26. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา			//	//	//	/	/
27. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ			//	//	//	/	/
28. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น			//	/		/	/
29. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น				/		/	/
30. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง				/	//	/	/

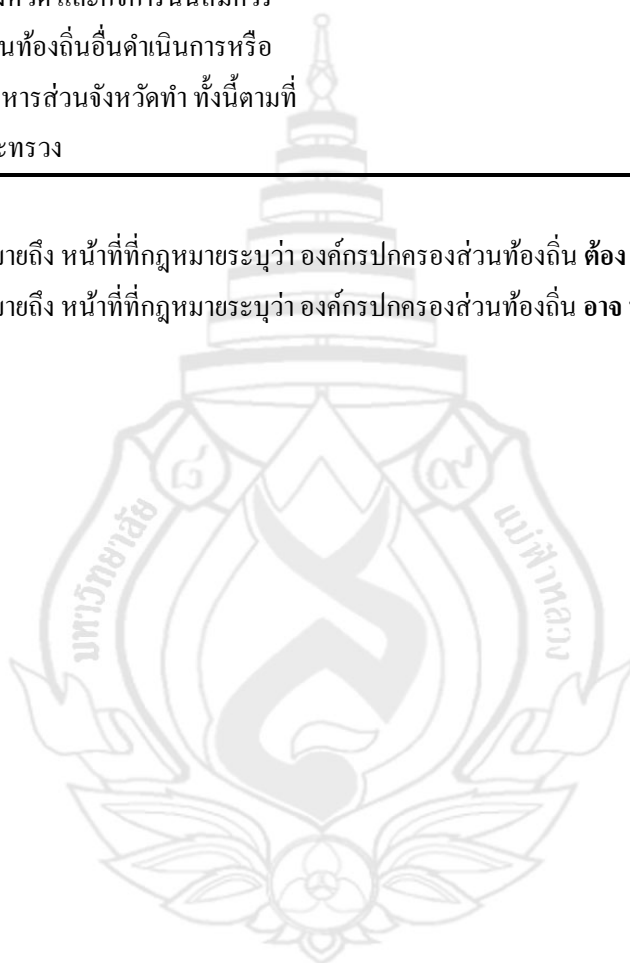
ตารางที่ ค1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
31. การส่งเสริมการท่องเที่ยว				/	//	/	/
32. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	//				//		
33. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และ การเกษตร					//		/
34. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและ กิจการสหกรณ์					//		
35. ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว					//		
36. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของ ราษฎร					//	/	
37. การจัดการจราจร							/
38. การวิศวกรรมจราจร						/	
39. การขนส่ง						/	
40. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด						/	
41. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือ สถานสินเชื่อท้องถิ่น			/	/		/	
42. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	//	//	//	//	//	/	/
43. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนตำบล					//		
44. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	/						
45. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วน ท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น	/						
46. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วน ท้องถิ่นอื่น	/						
47. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่ง ให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	/						

ตารางที่ ๑1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
48. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และกิจการนั้นสมควร ให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ตามที่ กำหนดในกระทรวง	/						

หมายเหตุ / หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ต้อง ทำ
// หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น อาจ ทำ



ตารางที่ ๒ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (มาตรา 16)	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา 17)
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และ ทางระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใน การพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุข	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิหน้าที่ของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ พัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ

⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.
2542, มาตรา 16 และมาตรา 17.

ตารางที่ ค2 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (มาตรา 16)	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา 17)
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำ กิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่ เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ การรักษาพยาบาล	19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และ สถานสถานอื่น ๆ	23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยใน จังหวัด
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และ กิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด
25. การผังเมือง	25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (มาตรา 16)	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา 17)
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด	27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด 29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

ตารางที่ ๓3 การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. (ท้องถิ่นขนาดเล็ก)	อบจ. (ท้องถิ่นขนาดใหญ่)
ประเภทภาษี		
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	x
2. ภาษีบำรุงท้องที่	/	x
3. ภาษีป้าย	/	x
4. ภาษีสรรพสามิต	/	x
5. ภาษีสุรา	/	x
6. ค่าแสดมปียาสูบ	/	x
7. ภาษีการพนัน	/	x
8. อากรฆ่าสัตว์	/	x
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	/	x
10. ค่าธรรมเนียมสนามบิน	/	
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	/	x
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่น การพนัน	/	x
1. ภาษีน้ำมัน	x	/
2. ภาษียาสูบ	x	/
3. ภาษีโรงแรม	x	/
1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	/
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	/	/
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/
5. อากรรังนกอีแอ่น	/	/
6. ค่าภาคหลวงแร่	/	/
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และ
ราชกิจจานุเบกษา, 2547), 419.

ตารางที่ ๓๔ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค^๖

อำนาจกำกับดูแล	อบจ.	เทศบาล	อปท.
1. สังเกตสวนข้อเท็จจริง	มาตรา 77 วรรคหนึ่ง	มาตรา 71 วรรคหนึ่ง	มาตรา 90 (อำนาจ นายอำเภอ)
2. แนะนำตักเตือน	-	มาตรา 71 วรรคหนึ่ง	-
3. สั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ	มาตรา 77 วรรคหนึ่ง	มาตรา 71 วรรคหนึ่ง	มาตรา 90 (อำนาจ นายอำเภอ)
4. ตรวจสอบกิจการ ราชการงาน และเอกสารหรือสถิติใด ๆ มาตรการ	-	มาตรา 71 วรรคหนึ่ง	มาตรา 90 (อำนาจ นายอำเภอ)
5. ขยับยั้งการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่น	มาตรา 77 วรรคสอง	มาตรา 72	-
6. เพิกถอนมติสภาท้องถิ่น และให้พ้นจากตำแหน่ง	มาตรา 79 (อำนาจ รมต.)	มาตรา 73 และ มาตรา 34, มาตรา 35 (อำนาจ รมต.)	มาตรา 92
7. ขูสภาท้องถิ่น	มาตรา 80 (อำนาจ รมต.)	มาตรา 74 (อำนาจ รมต.)	มาตรา 91
8. ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ	มาตรา 11 (4)	มาตรา 19 (4) และ มาตรา 19 วรรคสอง	มาตรา 47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)
9. ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดประชุมติดต่อกัน	-	มาตรา 19 (5) และ มาตรา 19 วรรคสอง	มาตรา 47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)

^๖ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, 90-92.

ตารางที่ ๓4 (ต่อ)

อำนาจกำกับดูแล	อบจ.	เทศบาล	อบต.
10. ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีส่วนได้เสีย	มาตรา 11 (5) (อำนาจ รมต.)	มาตรา 18 ทวิ และ มาตรา 19 วรรคสอง	มาตรา 47 ตี (อำนาจ นายอำเภอ)
11. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม	-	มาตรา 48 ปัญหา วรรคสาม	-
12. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีส่วนได้เสีย	-	มาตรา 48 ปัญหา วรรคสาม	-
13. อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น	มาตรา 53	มาตรา 62	มาตรา 71
14. อนุมัติให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว	-	มาตรา 64	-
15. อนุมัติสัมปทานท้องถิ่น	มาตรา 49	-	-
16. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใน ความควบคุมโดยตรง	-	มาตรา 75	-
17. อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำกิจการนอกเขต	-	มาตรา 75 ทวิ (อำนาจ รมต.)	-
18. อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท	-	มาตรา 75 ตี (อำนาจ รมต.)	-
19. เรียกประชุม เปิดและปิดประชุมสภาท้องถิ่น กรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภา ไม่เรียกประชุม	มาตรา 24	มาตรา 25 วรรคสอง และ มาตรา 48 ทศ วรรคสี่	มาตรา 54 วรรคสอง
20. ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย	มาตรา 26	มาตรา 23	มาตรา 52
21. แต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการ ชั่วคราวกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น	มาตรา 36	-	มาตรา 64
22. การขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยงานอื่นให้เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการ จังหวัด	มาตรา 43	-	มาตรา 72

ตารางที่ ๔ (ต่อ)

อำนาจกำกับดูแล	อบจ.	เทศบาล	อบต.
23. ราชการส่วนภูมิภาคเข้าทำแทน	มาตรา 47 (อำนาจ รมต. และ กรม.)	-	-
24. การพาณิชย์เป็นไปตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย	มาตรา 50	-	-
25. การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหา พัสดุ การจัดจ้าง และการสวัสดิการเป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย	มาตรา 76	มาตรา 69	มาตรา 88
26. อนุมัติให้มีการขยายเวลาการประชุมสภา ท้องถิ่น	-	มาตรา 24 วรรคสาม	มาตรา 53 วรรคสาม (อำนาจ นายอำเภอ)
27. อนุมัติให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นสมัยวิสามัญ	-	มาตรา 26	มาตรา 55 (อำนาจ นายอำเภอ)
28. การมอบอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้แก่ หัวหน้าแผนก	-	มาตรา 34 วรรคสาม (อำนาจ รมต.)	-
25. อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงาน มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ	-	มาตรา 40 และ มาตรา 48 ทวาวีสติ (อำนาจ รมต.)	-
26. อนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนหรือจ่ายเงิน เพื่อการลงทุน	-	มาตรา 67 ทวิ	-

หมายเหตุ ช่องใดที่ไม่ได้ระบุไว้ในวงเล็บว่าเป็นอำนาจของใครถือเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด

ภาคผนวก ง

ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับกรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่



ภาพที่ ง1 ตราสัญลักษณ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่



ภาพที่ ง2 สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ สนามกีฬา อบจ.แพร่
ถนนราษฎร์อุทิศ ตำบลในเวียง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่

ตารางที่ 1 การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ รายรับปีงบประมาณ 2548-2552⁷

รายรับ	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
- หมวดค่าภาษีอากร	13,592,670.93	19,415,046.49	23,025,715.09	21,424,026.41	23,152,216.49
- หมวดค่าธรรมเนียม	828,062.47	653,978.98	826,062.60	1,465,204.00	1,138,031.00
ค่าปรับ และ					
ใบอนุญาต					
- หมวดรายได้	293,728.21	517,278.24	3,347,589.67	3,923,055.03	3,328,530.89
จากทรัพย์สิน					
- หมวดรายได้	1,819,035.00	4,565,328.06	2,159,456.35	2,274,968.31	574,407.40
เบ็ดเตล็ด					
- หมวดรายได้	57,000.00	-	77,653.00	142,100.00	160,000.00
จากทุน					
- หมวดภาษีจัดสรร	112,725,347.17	144,386,554.27	198,265,740.21	178,644,235.88	191,971,035.74
- หมวดเงินอุดหนุน	67,410,774.00	55,816,576.00	81,000,000.00	100,837,134.03	94,515,475.38
ทั่วไป					
- หมวดเงินอุดหนุน	5,000,000.00	28,213,657.00	-	-	46,497,794.00
ทั่วไป (ระบุ					
วัตถุประสงค์)					
- หมวดเงินอุดหนุน	-	-	-	12,367,999.78	19,522,366.40
เฉพาะกิจ					
รวมรายรับทั้งสิ้น	201,726,617.78	253,568,419.04	308,702,216.92	321,078,723.44	380,859,857.30

⁷ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2554-2558, (แพร่: องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, 2553), 19-20.

ตารางที่ 2 การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ รายจ่ายปีงบประมาณ 2548-2552⁸

รายจ่าย	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
- งบกลาง	12,472,332.00	13,685,173.30	27,863,659.14	12,411,696.40	10,903,213.56
- เงินเดือน	16,031,156.18	20,147,637.09	24,972,735.00	39,691,444.54	32,477,066.70
- ค่าจ้างประจำ	2,725,300.00	3,009,137.00	2,832,188.00	4,980,035.00	2,972,280.00
- ค่าจ้างชั่วคราว	1,790,195.00	5,355,605.00	9,655,456.00	11,257,862.23	11,257,862.23
- ค่าตอบแทน	8,370,378.24	10,538,564.23	12,540,460.44	20,546,931.19	19,639,047.09
- ค่าใช้สอย	26,219,273.17	38,104,895.56	41,406,892.70	54,001,826.15	54,001,826.15
- ค่าวัสดุ	8,724,190.39	17,569,985.66	12,170,071.33	12,149,944.75	12,149,944.75
- ค่า	1,729,814.02	2,464,355.54	3,125,094.39	3,782,723.44	3,782,723.44
สาธารณูปโภค					
- เงินอุดหนุน	51,693,548.60	43,098,519.90	75,381,598.50	91,472,831.00	91,472,831.00
- ค่าครุภัณฑ์	5,555,750.00	15,890,242.10	40,229,731.01	3,668,063.00	3,608,063.00
- ค่าที่ดินและ	54,866,595.00	82,750,303.72	183,629,076.00	56,347,887.00	55,678,387.00
สิ่งก่อสร้าง					
- รายจ่ายอื่น	2,215,227.20	125,045.00	587,676.00	-	-
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	192,393,759.80	252,739,464.10	434,394,638.51	310,311,244.70	297,943,244.92

⁸ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ พ.ศ. 2554-2558, 19-20.

ตารางที่ 3 เหตุการณ์สำคัญของการเมืองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ในรอบทศวรรษ

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
2540	นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย ส.อบจ.เขตอำเภอเมือง ได้รับความไว้วางใจจากสภา อบจ.แพร่ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายก อบจ.แพร่ ถือเป็นนายกฯ คนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง (โดยอ้อม)
17 มีนาคม 2547	นายแพทย์ชาญชัย ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายก อบจ.แพร่อีกรวบรวมเป็นสมัยที่สาม แต่เป็นนายกคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (โดยตรง)
13 กันยายน 2549	สภา อบจ.มีมติเห็นชอบให้ อบจ.กู้เงินจากธนาคารมาใช้ในโครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น วงเงินเกือบ 120 ล้านบาท
ช่วงปลายปี 2549 - กลางปี 2550	โครงการเงินกู้ 120 ล้านบาทยังคงติดขัด เนื่องจากทางธนาคารขอให้สภามีมติยืนยันอีกครั้ง แต่นายพงศ์สวัสดิ์ ศุภศิริ ในฐานะประธานสภาไม่ยอมบรรจุเข้าวาระให้พิจารณา ทั้งยังได้ร้องเรียนไปยัง สตง. เนื่องจากเห็นว่าต่อไปในทางทุจริต
มิถุนายน 2550	นายแพทย์ชาญชัยเริ่มออกพื้นที่ร่วมกับอดีต ส.ส.ของพรรคไทยรักไทยเป็นประจำ
2 สิงหาคม 2550	สภา อบจ.ลงมติปลดนายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภา อบจ.แพร่
7 สิงหาคม 2550	ที่ประชุมสภา อบจ.มีมติเอกฉันท์เห็นชอบให้ อบจ.แพร่ กู้เงินจากธนาคารอีกครั้ง
19 กันยายน 2550	ศาลปกครองเชียงใหม่สั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติสภา อบจ.แพร่ที่ให้นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภาไว้ก่อน จนกว่าจะมีคำพิพากษาออกมา
22 ตุลาคม 2550	นายแพทย์ชาญชัยถูกลอบยิงเสียชีวิต
28 ตุลาคม 2550	ตำรวจจับกุมผู้ต้องสงสัยได้สามคน ตั้งแต่คนยิง คนขี่เป้า และคนที่จักรยานชนได้รับส่ง
29 ตุลาคม 2550	ตำรวจจับกุมนายจรัส ศุภศิริ ญาติลูกพี่ลูกน้องของนายพงศ์สวัสดิ์ ในฐานะผู้ต้องสงสัยจ้างวานฆ่านายแพทย์ชาญชัยตามทีกลุ่มมือปืนให้การขัดท้อ
31 ตุลาคม 2550	ตำรวจจับกุมผู้ต้องสงสัยอีกหนึ่งคน ซึ่งเป็นคนขี่จักรยานชนทำให้มือปืนขณะลงมือก่อเหตุ

ตารางที่ 33 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
ตุลาคม 2550 - พฤศจิกายน 2550	ระหว่างที่ปิดทำหน้าที่รักษาการนายก อบจ.แพร่ ได้ยกเลิกโครงการ ขอกู้เงินจากธนาคาร พร้อมทั้งได้แจ้งยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดที่ เกี่ยวข้อง
9 ธันวาคม 2550	นายอนุวัธ วงศ์วรรณ ชนะเลือกตั้งขึ้นเป็นนายก อบจ.แพร่ ต่อจาก นายแพทย์ชาญชัย นับเป็นการเปลี่ยนตัวผู้บริหารสูงสุดของ อบจ.แพร่ ครั้งแรกในรอบ 10 ปี
20 เมษายน 2551	นายพงศ์สวัสดิ์ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ส.อบจ.เขตอำเภอ เมือง โดยได้คะแนนลดลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนถึงเกือบเท่าตัว
28 กันยายน 2552	ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาเพิกถอนมติของสภา อบจ.แพร่ที่ให้ นายพงศ์สวัสดิ์พ้นจากตำแหน่งประธานสภา
29 สิงหาคม 2554	ศาลชั้นต้นพิพากษาจำคุกตลอดชีวิตคนยิง และคนขับขี้อักรยานยนต์ให้ คนยิงขณะลงมือก่อเหตุ ส่วนคนอื่น ๆ ศาลพิพากษาให้ยกฟ้อง เนื่องจาก ยังมีเหตุสงสัยตามควร



ภาพที่ ๓3 หน้าปกหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ

ประวัตินายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย⁹

เกิดเมื่อ:

- วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2497

อายุ:

- 53 ปี

เกิดที่:

- อำเภอลอง จังหวัดแพร่

บิดามารดา:

- นายอินตากับนางลัดดา ศิลปอวยชัย

พี่น้อง:

- เป็นบุตรชายคนโตในบรรดาพี่น้องจำนวนหกคน

การศึกษา:

- ระดับประถมศึกษาตอนต้น โรงเรียนราษฎร์มณี จังหวัดลำปาง
- ระดับประถมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสามัญญาไพ กรุงเทพมหานคร
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
- ระดับปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต, แพทย์ศาสตรบัณฑิต
วุฒิปัตริ์ผู้เชี่ยวชาญสูติ-นรีเวช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ระดับปริญญาโท การศึกษามหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา
มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประสบการณ์การทำงาน:

- ประธานชมรมค้ายาสมุนไพร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- หัวหน้าแพทย์ประจำบ้าน (แผนกวิชาสูติ-นรีเวช) โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์
- แพทย์ประจำโรงพยาบาลลอง จังหวัดแพร่ ปี พ.ศ. 2523-2524
- แพทย์ประจำโรงพยาบาลแพร่ ปี พ.ศ. 2525-2535
- ประธานกรรมการ บริษัท โรงพยาบาลแพร่พร้อมมิตร จำกัด
(ปัจจุบันคือโรงพยาบาลแพร่-ราม) ปี พ.ศ. 2537-2539

⁹ อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันอาทิตย์ที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2550 ณ ฌาปนสถานประตุมาร อำเภอเมือง จังหวัดแพร่.

ประสบการณ์การเมือง:

- สมาชิกสภาจังหวัดแพร่ (เขตอำเภอเมือง) หลายสมัย ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2547
- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ พรรคประชาธิปัตย์ ปี พ.ศ. 2539
- นายกองคํารบริหารส่วนจังหวัดแพร่ สามสมัย (สมัยแรก พ.ศ. 2540-2542, สมัยที่สอง พ.ศ. 2543-2547 และสมัยที่สาม พ.ศ. 2547-2550)

ประสบการณ์อื่น ๆ ที่สำคัญ:

- คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร ในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งข้อมูลการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า กระทรวงสาธารณสุข
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์
- คณะกรรมการสถาบันการอาชีวศึกษา ภาคเหนือ 2
- คณะกรรมการสถานศึกษาวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีแพร่
- กรรมการที่ปรึกษามูลนิธิราชประชานุเคราะห์ ประจำจังหวัดแพร่
- คณะทำงานเพื่อดำเนินการส่งเสริมเผยแพร่การระงับข้อพิพาท ประจำจังหวัดแพร่
- คณะกรรมการบริหารศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดแพร่
- คณะกรรมการที่ปรึกษาสมัชชาเด็กและเยาวชนว่าด้วยสุขภาพ
- คณะกรรมการดำเนินการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคี
- คณะกรรมการสถานศึกษาศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน อำเภอเมืองแพร่
- คณะกรรมการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ วิทยาเขตเมืองลอง
- คณะกรรมการที่ปรึกษาเหล่ากาชาดจังหวัดแพร่
- คณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดแพร่
- นายกสภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์จังหวัดแพร่
- คณะอนุกรรมการบริหารงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
- คณะกรรมการที่ปรึกษาลำนักงานอัยการจังหวัดแพร่
- คณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายด้านสุขภาพ (คณะที่ 5) กระทรวงสาธารณสุข

- คณะกรรมการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
- ผู้บังคับบัญชาลูกเสือ สำนักงานคณะกรรมการลูกเสือแห่งชาติ

รางวัลสำคัญที่ได้รับขณะดำรงตำแหน่ง:

- ประกาศเกียรติคุณจากสถาบันพระปกเกล้าในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ในปี พ.ศ. 2546
- โล่รางวัลจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ประเภทบุคคล และประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2547
- รางวัลประกาศเกียรติคุณจากกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2547
- รางวัลธรรมาภิบาล ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการบริหารจัดการที่ดี ระดับประเทศ จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2549
- ประกาศเกียรติคุณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามโครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2549
- ได้รับคัดเลือกเป็นองค์กรที่มีผลงานการสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดดีเด่นในระดับภาคเหนือจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด (ป.ป.ส.) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550
- รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีรายได้ที่หนึ่งของประเทศ ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550
- ได้รับประกาศเป็นบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่กระทรวงวัฒนธรรม ระดับประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2550

ครอบครัว:

- สมรสกับนางสาวเสาวลักษณ์ พิพัฒนาศัย มีบุตรสาวสามคน



ภาพที่ ๔4 บริเวณที่นายแพทย์ชาญชัยถูกลอบยิงภายหลังได้มีการตั้งศาลให้ (ทางขวามือของภาพ)



ภาพที่ ๔5 สภาพศพนายแพทย์ชาญชัยขณะเจ้าหน้าที่ทำการชันสูตรพลิกศพ



ภาพที่ ๖ ข่าวกการลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัยบนหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ



ภาพที่ ๗ ข่าวกการลอบสังหารนายแพทย์ชาญชัยบนหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

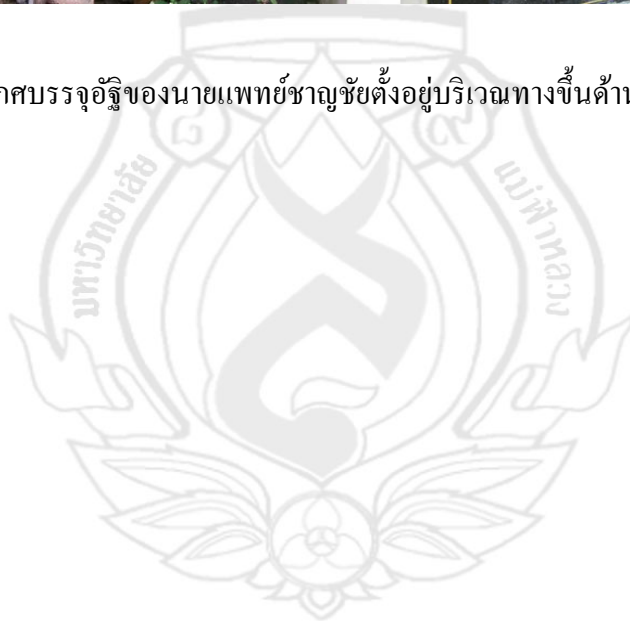


ภาพที่ 8 หน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์เหนือแพร์ฉบับที่ออกภายหลังเหตุการณ์¹⁰

¹⁰ ข้อสังเกตคือ หนังสือพิมพ์ “เหนือแพร์” ที่ถือเป็นหนังสือพิมพ์ที่นายแพทย์ชาญชัยเป็นผู้ก่อตั้ง และให้การสนับสนุนมาตลอดนั้น ฉบับนี้อุทิศเนื้อหาให้กับข่าวการจากไปของเขาเกือบทั้งเล่ม ทว่าหลังจากนั้นเพียงไม่กี่เดือน หนังสือพิมพ์เหนือแพร์ได้เปลี่ยนไปใช้ชื่อใหม่เป็นหนังสือพิมพ์ “เสียงแพร่” พร้อมกับจุดยืนทาง การเมืองที่เปลี่ยนข้างไปด้วย



ภาพที่ ๑๑ โกศบรรจุอัฐิของนายแพทย์ชาญชัยตั้งอยู่บริเวณทางขึ้นด้านหน้าวัดพระธาตุช่อแฮ



ภาคผนวก จ

ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับกรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล



ภาพที่ จ1 ตราสัญลักษณ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่



ภาพที่ จ2 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล หมู่ที่ 1 บ้านแม่ยางตาล
ตำบลแม่ยางตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

ตารางที่ จ1 การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล รายรับปีงบประมาณ 2548-2552¹¹

รายรับ	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
- หมวดค่าภาษีอากร	6,857,906.68	8,667,460.21	7,949,906	7,973,199.68	7,534,654.16
- หมวดค่าธรรมเนียม	79,189	16,921.42	59,437	100,982	133,586.91
ค่าปรับ และ					
ใบอนุญาต					
- หมวดรายได้	26,045	54,528.71	122,865	156,120.91	99,886.91
จากทรัพย์สิน					
- หมวดรายได้	136,450.60	32,800	91,800	71,800	33,700
เบ็ดเตล็ด					
- หมวดรายได้จากทุน	-	-	-	-	-
- หมวดเงินอุดหนุน	4,037,229	3,296,587	4,175,044	8,286,844.11	8,099,276.72
รวมรายรับทั้งสิ้น	11,110,775.28	12,068,297.34	12,399,052	16,588,946.70	15,767,517.79

¹¹ ข้อมูลตัวเลขในตารางที่ จ1 และตารางที่ จ2 รวบรวมและเรียบเรียงจากเอกสารหลายสิบชิ้นที่ได้รับ ความอนุเคราะห์จากนายไกรสร ชลสินธุ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบล แม่ยางตาล เป็นธุระจัดหาให้

ตารางที่ ๑๒ การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาล รายจ่ายปีงบประมาณ 2548-2552

รายจ่าย	ปี 2548	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552
- งบกลาง	174,139	533,198.80	680,698	832,352	750,693
- หมาดเงินเดือน	963,367	1,515,236	1,600,929	1,741,738	1,742,664
และค่าจ้างประจำ					
- หมาดค่าจ้าง	228,360	110,160	123,960	578,640	730,870
ชั่วคราว					
- หมาด	2,472,035.56	3,013,375.92	3,289,771.97	4,501,577.83	4,310,347.05
ค่าตอบแทน					
ใช้สอย และวัสดุ					
- หมาดค่า	76,081.47	99,937.41	123,310.89	111,002	115,987.37
สาธารณูปโภค					
- หมาดเงิน	449,557.61	1,986,517.28	540,063.59	1,410,320.69	1,489,900.21
อุดหนุน					
- หมาดรายจ่าย	-	10,000	854,180	1,542,000	1,573,000
อื่น					
- หมาดค่า	1,492,960	649,440	1,598,690	1,918,150	1,006,790
ครุภัณฑ์ ที่ดิน					
และสิ่งก่อสร้าง					
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	5,856,500.64	7,917,865.41	8,811,603.45	12,635,780.52	11,720,251.63

ตารางที่ ๓ เหตุการณ์สำคัญของการเมืองท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ยางตาลในรอบ
ทศวรรษ

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
9 พฤษภาคม 2543	นายภิญโญซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่งประธานสภา อบต.แม่ยางตาล และกำลังอยู่ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งถูกกลุ่มคู่อริทางการเมืองดักยิงบาดเจ็บสาหัส หนึ่งในคนยิงคือ นายสมเพชร จิมพาสที่ส่งกรรมาลงเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.แข่งขันกับนายภิญโญในหมู่บ้านเดียวกัน
10 มิถุนายน 2543	ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้กลุ่มของนายภิญโญ เสียเปรียบกับนายพิชัย วิชัยปะ ก้าวขึ้นมามีอำนาจเต็มใน อบต.แม่ยางตาล แทนที่กลุ่มของนางสุขใจ สุขชัยยะกิจ กำนันตำบลแม่ยางตาล โดยมีนายพิชัยเป็นประธานกรรมการบริหาร และนายภิญโญเป็นประธานสภา
พฤศจิกายน 2543 - มีนาคม 2544	มีเหตุการณ์ยิงกันตายในท้องที่เกิดขึ้นอีก 4-5 ราย สันนิษฐานว่าเป็นการล้างแค้นกันระหว่างเครือข่ายของสองตระกูลคือเสียเปรียบกับจิมพาส
2546	โดยทุกคดีตำรวจไม่สามารถติดตามจับกุมตัวคนร้ายมาดำเนินคดีได้เลย เริ่มมีความขัดแย้งขึ้นในกลุ่มธุรกิจฮั้วประมูลในพื้นที่จังหวัดแพร่ จนแตกออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มของนายภิญโญกับกลุ่มของกำนัน ส. ที่มีนายพิชัยร่วมอยู่ด้วย
18 กรกฎาคม 2547	นายภิญโญลงเลือกตั้งนายก อบต. โดยตรงแข่งกับนายพิชัย ผลปรากฏว่านายภิญโญชนะได้เป็นนายก อบต.สมัยแรก โดยได้คะแนนเหนือชนะนายพิชัยไปเพียงแค่ 39 คะแนน
4 ธันวาคม 2547	นายภิญโญถูกดักยิงอีกครั้ง หลังจากดำรงตำแหน่งได้ราว 4 เดือนเศษ คราวนี้เสียชีวิต
11 สิงหาคม 2548	เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมมือปืนที่ยิงนายภิญโญเสียชีวิตได้
23 มกราคม 2548	นายนภดล ภูเงินที่เพิ่งลาสิกขาบทมาสมัครรับเลือกตั้ง ชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายก อบต.แม่ยางตาลคนถัดไปจากนายภิญโญ
มกราคม 2549	นายพิชัยเข้ามอบตัวหลังจากตกเป็นผู้ต้องหาคดีจ้างวานฆ่านายภิญโญ
กุมภาพันธ์ 2549	หลังจากนายภิญโญเสียชีวิตได้ประมาณปีเศษ นายสมเพชรจึงเข้ามอบตัวผู้คดียุติธรรมฆ่านายภิญโญ เมื่อปี พ.ศ. 2543
มีนาคม 2549	คนคุ้มกันมือปืนเข้ามอบตัว และตำรวจจับกุมคนขับรถรับส่งมือปืนได้

ตารางที่ ๓ (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
29 ธันวาคม 2549	ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนายสมเพชร
17 มกราคม 2551	กรณีนายภิญโญถูกยิงในปี พ.ศ. 2547 ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิตมือปืน และให้ประหารชีวิตคนคุ้มกันสถานเดียว นอกจากนั้นคือ นายพิชัย ผู้จ้างวานกับคนขับรถรับส่งให้ยกฟ้อง
8 มีนาคม 2552	ค.ต.วิชาญ บุญเสาร์ อดีตตำรวจสายตรวจมวลชนสัมพันธ์ สภ.ร้องกวาง ชนะเลือกตั้งได้เป็นนายก อบต.แม่ยางตาลคนใหม่
20 พฤษภาคม 2552	ศาลอุทธรณ์กลับคำพิพากษาเปลี่ยนเป็นให้จำคุกตลอดชีวิตนายสมเพชร ในฐานะพยายามฆ่านายภิญโญโดยไตร่ตรองไว้ก่อน





ภาพที่ ๖3 หน้าปกหนังสืออนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ

ประวัติ นายภิญโญ เสือเพชร¹²

เกิดเมื่อ:

- วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2499

อายุ:

- 48 ปี

เกิดที่:

- บ้านแม่ขามตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่

บิดามารดา:

- นายเลื่อนกับนางนวล เสือเพชร

พี่น้อง:

- เป็นบุตรชายคนกลางจากพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันห้าคน

การศึกษา:

- ชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 โรงเรียนบ้านแม่ขามตาล (กิตติประชานุกุล)
- ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนร่องขวางอนุสรณ์
- ระดับปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ประสบการณ์การทำงาน:

- ผู้จัดการฝ่ายบุคคล บริษัท วัชรเชอร์วิส จำกัด จังหวัดเชียงใหม่
- หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบกรมประกันประจำภาคกลาง บริษัท สินมั่นคงประกันภัย จำกัด

ประสบการณ์การเมือง:

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขามตาล (บ้านทรายมูล) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539
- ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขามตาล สองสมัย (สมัยแรก พ.ศ. 2541-2542, สมัยที่สอง พ.ศ. 2543-2547)
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ขามตาล ปี พ.ศ. 2547

¹² อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นายภิญโญ เสือเพชร วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2547 ณ ฌาปนสถาน บ้านแม่ขามตาล ตำบลแม่ขามตาล อำเภอร่องขวาง จังหวัดแพร่.

ประสบการณ์อื่น ๆ ที่สำคัญ:

- ประธานลูกเสือชาวบ้าน
- ประธานมูลนิธิวัดแม่ยางตาล
- ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนแม่ยางตาล

ครอบครัว:

- สมรสกับนางบัวทอง (หรือแสงหล้า) กับนางลาวัลย์ เสือเพชร มีบุตรธิดารวมกันสี่คน (แยกเป็นชายสองคน หญิงสองคน)





ภาพที่ ๑๔ บริเวณที่นายภิญโญถูกลอบยิง เหตุเกิดด้านในรั้วบ้าน (ทางซ้ายมือของภาพ)



ภาพที่ ๑๕ สภาพศพนายภิญโญขณะเจ้าหน้าที่ทำการชันสูตรพลิกศพ

นางปม่านายก อบต. : การฝึกหัดปราบปราม
ยิงนายบุญใหญ่ เลือกระ นาย อบต.แม่ปางตาล อ.ร้อง-
กวาง จ.แพร่ เลือกระมีชื่อไว้ที่ 4 ๕.๓.๖๖ ใน
ส่วนความลับหน้าเวลา ๑๐.๐๐ น. วันที่ ๕.๓.๖๖
สุวัตร ปุณณะบุตร รอมะเนน.จ.แพร่ กล่าวว่า ทาง พล.ร.๖
กาญจนาภิเษก สิบเรลา ๗ อุบลฯ ผบ.บ.๕ ได้มอบหมายให้ชุด
สืบสวน บ.บ.๕ เข้ามาร่วมสกัดกั้นแล้ว โดยมุ่งเป้า
ไปที่ความขัดแย้งเรื่องการเมืองท้องถิ่น และการเมือง
ระดับประเทศ เนื่องจากผู้ตายเคยเป็นหัวหน้าให้แก่ว
ส.ส.พรรคหนึ่ง ก่อนจะย้ายมาช่วยผู้สมัครพรรคคู่แข่ง
ในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึงนี้ ส่วนประเด็นรองลงมา
คือเรื่องขัดแย้งทางธุรกิจวันหมาทองดำ และเรื่องอื่นๆ



ภาพที่ ๖ ตัวอย่างข่าวความรุนแรงในพื้นที่ซึ่งปรากฏในหนังสือพิมพ์หนังสือพิมพ์ส่วนกลาง

รวมได้แล้วจ่าตำรวจนอกกรต ยึดอาชพรับจ้างพิฆาตชีวิต

แค่ 3 หน้บาท นายก อบต.แม่ปางตาล ก็ดัก รวมทั้งพยานก็ระบ
มาเป็นคนฆ่าได้เจอรทแมนด้วยภาค ๕ แดงขาวแล้วส่งตัวมาแพร่
เมื่อบายวันที่ 12 สิงหา ภูโย หรือ เกน เสือ มีบั้นที่ฆ่า นายภูโย
คม 2548 พ.ด.อ.ชินวิษ เพชร อดีตนายก อบต. คือ จ.ส.ต.อรุณ สุภากุล
วิชัยธนพัฒน์ ผกก.สภ. แม่ปางตาล อ.ร้องกวาง อายุ 37 ปี ตำรวจ สภ.อ.
อ.ร้องกวาง กับ ตำรวจ ถูกคนร้ายฆ่าตาย ได้พา อ่านต่อหน้า 2

ภาพที่ ๗ ข่าวการจับกุมผู้ต้องหาฆ่านายภูโยบนหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง



ภาพที่ ๖๘ ภาพข่าวการจับกุมผู้ต้องหาฆ่า นายบุญโยบนหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์เคลนิวัส¹³

¹³ หนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวได้เสนอข่าวที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ข้อเท็จจริงคือ สิบตำรวจเอกอรุณ สุภาภักดิ์ ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดสืบสวนของตำรวจภูธรภาคห้า นำหมายจับของศาลจังหวัดแพร่ เข้าจับกุมที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2548 โดยสิบตำรวจเอกอรุณไม่ได้เดินทางเข้ามามอบตัวที่ตำรวจภูธรภาค 5 ตามที่ปรากฏในพาดหัวข่าวแต่อย่างใด



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายณัฐกร วิทิตานนท์
วัน เดือน ปีเกิด	13 พฤศจิกายน 2520
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 84/81 ถนนโชตนา ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50300
ประวัติการศึกษา	
2544	ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การปกครองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2540	ปริญญาตรี นิเทศศาสตรบัณฑิต นิเทศศาสตรมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
2541	ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
2547	ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ประวัติการทำงาน	
2546-ปัจจุบัน	อาจารย์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
2547-2551	รักษาราชการแทนหัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง