

โรงเรียนกับการส่งเสริมประชาธิปไตยและสังคมสันติสุข

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ราชบัณฑิต
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

1. ความขัดแย้งทางการเมืองและคู่ขัดแย้งในปัจจุบัน

ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2548 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน 4 ปีเศษแล้ว ยังไม่มีทีท่าว่าจะจบลงอย่างไร แต่หลายฝ่ายมีความวิตกกังวลว่าความขัดแย้งนี้จะนำไปสู่ความรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิตเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกันเอง!

ความขัดแย้งที่กลายเป็นความแตกแยกเรื้อรังในสังคมนี้ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายเหลือคณาในหลายด้าน

ประการแรก สถาบันทุกสถาบันถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่เคยมีมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งไม่ว่าพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมาก ก็จะถูกอีกฝ่ายหนึ่งชุมนุมประท้วงขับไล่อย่างยืดเยื้อ องค์กรอิสระและศาลเองซึ่งเป็นที่ศรัทธาของประชาชนก็ถูกวิพากษ์อย่างเปิดเผย แม้สถาบันองคมนตรีซึ่งไม่เคยถูกวิจารณ์ ก็ตกเป็นเป้าการโจมตีของบางฝ่ายอย่างเปิดเผย สิ่งนี้สร้างวิกฤตความเชื่อมั่น (Trust) ในสถาบันสำคัญของชาติเกือบทุกสถาบัน

ประการที่สอง วิกฤตเรื้อรังนี้ทำให้เกิดความสั่นคลอนในหลักนิติธรรมและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอย่างไม่เคยมีมาก่อน การปิดสนามบินสุวรรณภูมิ การยึดทำเนียบรัฐบาล และการก่อความวุ่นวายในเดือนเมษายนที่ผ่านมาทำให้เป็นข่าวไปทั่วโลกเสมือนหนึ่งประเทศไทยใกล้อนาธิปไตยเข้าไปทุกที

ประการที่สาม ความแตกแยกร้ายลึกนี้ระบอบไปทั่วทั้งในครอบครัว สำนักงาน และแม้กระทั่งระหว่างภาคต่าง ๆ จนถึงกับมีผู้ตั้งคำถามว่า ชาติไทยจะยังคงเป็นเอกภาพหนึ่งเดียวอยู่ได้อีกนานเพียงใด?

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังไม่รวมความเสียหายทางเศรษฐกิจซึ่งประเมินค่ามิได้อีกมหาศาล (เทียบกับความขัดแย้งในเกาหลีใต้ปี 2006 ซึ่งรุนแรงน้อยกว่าเรามาก แต่เขามีตัวเลขชัดเจนว่าในปีนั้นมีการเดินขบวน 11,036 ครั้ง สังคมเสียหายไป 5.6 ถึง 9.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือเท่ากับ 1.56 % ของจีดีพีปีนั้น (KDI report 2006) ของเราความเสียหายคงมากกว่าหลายเท่าตัว)

มีการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความขัดแย้งนี้หลายทาง อาทิ เป็นความขัดแย้งระหว่างอดีตนายกรัฐมนตรีและคณะกับกลุ่มผู้ต่อต้าน อันเป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบธรรม (Legitimacy) ของอดีตผู้นำ บ้างก็ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับ

ข้าราชการทหารและพลเรือนที่ถูกเรียกว่ามาตยาธิปไตย บ้างก็ไปไกลกว่านั้นมาก โดยพยายามดึงความขัดแย้งดังกล่าวโยงไปสู่สถาบันสูงสุดซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะอธิบายโต้ตอบใดๆได้

อันที่จริง ความขัดแย้งเสื้อเหลือง – เสื้อแดงมีที่มาลึกกว่าสิ่งที่เห็นอยู่ในวันนี้มากนัก ถ้าวิเคราะห์หลังไปให้ลึกซึ่งแล้ว สาเหตุความขัดแย้งนี้มาจากการจัดสรรทรัพยากรและความมั่งคั่งที่ไม่เป็นธรรมในสังคมไทย อันเกิดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศหลายทศวรรษที่ให้ความสำคัญกับ “คนมี” แต่ละเลย “คนจน” นโยบายประชานิยมที่เริ่มโดยอดีตนายกรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ได้ทำให้คนไม่มีส่วนใหญ่เริ่มตระหนักถึงพลังอำนาจทางการเมืองของตน ในขณะที่รัฐบาลดังกล่าวก็อาศัยคะแนนนิยมกระทำการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบิดผันการใช้อำนาจนันทนาการ จนเป็นที่มาของการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 กล่าวโดยสรุปก็คือ ปรากฏการณ์ความขัดแย้งนี้มีวิวัฒนาการเสื้อเหลือง – แดงเป็นยอดของภูเขาน้ำแข็งที่ฐานล่างของภูเขาสองลูกที่กำลังปะทะกัน ก็คือ โครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและความมั่งคั่งของคนในประเทศ (โปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน, 2552.)

แต่ถ้าเราจะมาวิเคราะห์ที่ตัวละคร ก็จะพบว่าตัวละครส่วนใหญ่ที่กำลังขัดแย้ง แยกชิงอำนาจพาดพิงกันอยู่ล้วนอยู่ในวัย 50 เศษขึ้นไปทั้งสิ้น จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ตัวละครที่กำลังขัดแย้งกันนี้ คือกลุ่มเดียวกับที่ร่วมสมัยกับเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516หากเทียบกับเหตุการณ์ในวันนี้กับเมื่อปี 2516 เราจะพบความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

ในปี 2516 เยาวชนหรือนิสิต นักศึกษา เป็นผู้ก่อการประท้วงรัฐบาลเผด็จการเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย โดยนักศึกษาเหล่านั้นไม่ได้มีทุนมหาศาลเหล่านั้นหนุนหลัง และไม่ได้มีสื่อของตนเอง อาศัยเพียงแรงสนับสนุนของคนที่ไม่ชอบรัฐบาลเผด็จการ และสื่อมวลชนที่ต้องการเสรีภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “อุดมการณ์ประชาธิปไตย” และ “ความเป็นธรรมในสังคม” คือเครื่องหล่อเลี้ยงความสำเร็จของขบวนการดังกล่าว

แม้เมื่อรัฐบาลในเวลานั้นลงมือปราบปรามนักศึกษาและมีการเสียเลือดเนื้อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงลงมหาระงับวิกฤต อันเป็นเหตุให้รัฐบาลหยุดกระทำรุนแรงต่อนักศึกษาและประชาชน

แต่ความขัดแย้งในวันนี้ไม่มีเยาวชนเป็นคนนำ มีแต่ผู้นำที่ล้วนพันหรือใกล้พันวัยทำงานเป็นแกน มีแหล่งทุนสนับสนุนมหาศาล มีสื่อของตนเอง ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเรียกร้องก็เน้น “การเล่นงาน” หรือ “ความเป็นธรรม” ให้คนบางกลุ่ม บางคน แม้จะพยายามยกประชาธิปไตยขึ้นบังหน้าก็ตาม ที่สำคัญที่สุดก็คือ ต่างฝ่ายต่างเชิดประชาชน

ออกเป็นทัพหน้าจนเกิดความหวุ่นวิตกกันว่าจะไม่พ้นภษิตไทยที่ว่า “เมื่อช่างสารชนกัน หล้าแพรกก็แหลกราญ” และด้วยเหตุที่เป็นความขัดแย้งร้ายลึกระหว่างประชาชน – ประชาชนนี้เอง ที่องค์พระประมุขไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรง “ดัดร้อน ผ่อนเย็น” ได้ตั้งกรณี 14 ตุลาคม 2516 หรือ พฤษภาคม 2535 ซึ่งเป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่าง รัฐบาล – ประชาชน และรัฐบาลก็น้อมรับพระราชกระแสหยุดความรุนแรงที่กระทำต่อประชาชน วันนี้ ถ้าทรงกระทำกรอย่างเดียวกัน แต่ประชาชนที่กำลังห้าหน้ากันไม่สนองพระราชกระแส อะไรจะเกิดขึ้น?

ดังนั้น ในสภาวะเช่นนี้ เราทั้งหลายจึงควรมาร่วมกันคิดว่าจะหยุดความขัดแย้ง ไม่ให้เกิดการนองเลือด และป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีกอย่างไร?

ภษิตไทยแต่โบราณมีว่า “ไม้อ่อนดัดง่าย ไม้แก่ดัดยาก” คู่ขัดแย้งวันนี้คือไม้แก่ หากไปตัดเข้า ถ้าต้นไม้ไม่หัก คนตัดก็คงเจ็บตัว เราจึงต้องหันมาคิดถึงไม้อ่อน อันได้แก่ เด็กและเยาวชนทั้งหลาย เพราะ “the children is father of the man” (Wordsworth ใน My Heart Leaps Up) และเพราะเด็กและเยาวชนในวันนี้ จะเป็นผู้ที่สร้างสังคม และชาติในอนาคต

2. สู้สังคมเป็นธรรม สันติสุข และเป็นประชาธิปไตย

เพลโต (Plato) ปรัชญาเมธีกรีกหลักเสียงที่จะเขียนวิเคราะห์การเมืองกรีกโบราณ แต่ได้เขียนหนังสือสำคัญ ๆ เช่น อุดมรัฐ (The Republic) และนิติรัฐ (The Law) โดยแสดงสภาวะอุดมคติในเรื่องความยุติธรรมและกฎหมาย

เราเองก็อาจต้องใช้วิธีของเพลโตมาวาดสังคมไทยอุดมคติที่เราต้องการสร้าง แล้วหาทางไปให้ถึง

2.1 สังคมเป็นธรรม สันติสุข

คนเราจะอยู่ได้อย่างมีความสุขก็เฉพาะในสังคมที่เป็นธรรม ความเป็นธรรมเป็นเรื่องจิตใจและความรู้สึก ถ้ารู้สึกว่าเป็นธรรมเสียแล้ว เราก็อยู่ด้วยความทุกข์ ดังภษิตไทยที่ว่า “คับที่อยู่ได้ คับใจอยู่ยาก”

สังคมไทยจะเป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อคนทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) มีความเสมอภาคกันไม่เพียงตามกฎหมายแต่ในโอกาสด้วย (equal opportunity)

คนเราจะเสมอกันในโอกาสไม่ได้ถ้ายังมีคนที่ “เข้าถึง” ทรัพยากร แต่คนอื่น “เข้าไม่ถึง” เช่น คน ๆ หนึ่งเมื่อป่วยก็สามารถไปหาหมอผ่าตัดและรักษาแพง ๆ ได้ แต่อีกคนหนึ่งต้องนอนรอความ

ตายเพราะไม่มีปัญญาจ่ายค่าหมอค่ายา ในสังคมที่เป็นธรรม คนจะเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้พอ ๆ กันไม่ว่ารวยหรือจน เพราะชีวิตคนมีค่าเท่ากันไม่ว่าเศรษฐกิจหรือยาก

แต่สังคมจะเป็นธรรมไม่ได้ถ้ามีคนได้แต่ “เอา” แต่ไม่มี “ให้” ถ้าคนรวยก็เอา คนจนก็เอา ต่างคนต่างเอา ก็ไม่มีอะไรจะให้ ดังนั้นสังคมต้องมีความร่วมแรงร่วมใจ เฉลี่ยสุขแบ่งทุกข์ (solidarity) คือคนรวยก็ต้องช่วยเฉลี่ยภาระมากหน่อยตามกำลังตน คนจนก็ต้องไม่มืองอเท้ารอขอฝ่ายเดียว แต่ต้องขวนขวายเต็มกำลัง ถ้าต่างคนต่างช่วยกันตามกำลัง จะเกิดสังคมเป็นธรรม คนในสังคมก็อยู่ได้ด้วยความภูมิใจ ไม่คับใจอีกต่อไป

ความเป็นธรรมหรือโอกาสที่เท่าเทียมกันในเรื่องสำคัญ อาทิ การศึกษา การรักษาพยาบาล การทำงาน การมีที่อยู่อาศัย การมีกินมีใช้ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ จึงเป็นฐานสำคัญของสังคม

เมื่อทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการ “เข้าถึง” สิ่งจำเป็นในชีวิตอย่างพอเพียง แล้วความสันติสุขก็จะเป็นผลตามมาในท้ายที่สุด ในสังคมแบบนี้ไม่ใช่ว่าจะไม่มีความขัดแย้ง เพราะความขัดแย้งก็เป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความขัดแย้งจะเป็นความขัดแย้งระดับบุคคล ไม่ใช่ความขัดแย้งระดับกลุ่มคนหรือระดับสังคมอย่างที่เป็นอย่างอยู่

2.2 ประชาธิปไตยที่แท้จริงเท่านั้นที่จะสร้างสังคมเป็นธรรมและสันติสุข

สังคมเผด็จการเป็นสังคมที่คนเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่มีอำนาจการเมืองในการตัดสินใจแทนราษฎร (subject) ความสัมพันธ์ในสังคมเผด็จการเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนในสังคม ความสัมพันธ์แบบนี้เป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง ระหว่าง “ผู้นำ” “ผู้มีโอกาส” กับ “ราษฎร” ซึ่งเป็นเครื่องรองรับการตัดสินใจและนโยบายที่ผู้นำทำให้ ในสังคมเผด็จการ “หน้าที่” ที่ราษฎรมีต่อผู้นำสำคัญกว่า “สิทธิ” ของราษฎร ความไร้เสรีภาพเป็นหลักโดยเฉพาะความไร้เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากผู้นำ เสรีภาพที่จะเลือกสิ่งที่เราเห็นว่าดีกว่า (freedom of choice) ไม่มี เพราะผู้นำเผด็จการจะตัดสินใจเลือกให้เรา การตัดสินใจกระทำโดยกลุ่มผู้นำไม่กี่คนโดยขาดส่วนร่วมจากราษฎรโดยสิ้นเชิง ความลับจึงเป็นหลักในการตัดสินใจ ที่สำคัญก็คือผู้เผด็จการทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจไม่ต้องรับผิดชอบ ผลที่เกิดขึ้นในทุกระบอบเผด็จการก็คือการทุจริตอย่างมโหฬารของผู้นำเผด็จการที่อยู่เหนือการตรวจสอบของกฎหมายโดยสิ้นเชิง

ระบอบการปกครองเผด็จการแบบนี้ ศาสตราจารย์อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้ชี้ให้เห็นว่าสร้างปัญหาให้ราษฎรตาตา ๆ มากมาต่อมาก โดยเฉพาะ

เซนยีนยันว่า ความอดอยาก (famine) เพราะอาหารที่บริโภคไม่พอเพียง เกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศที่เป็นเผด็จการและประชาธิปไตย

แต่การอดตายจะเกิดขึ้นในประเทศเผด็จการเท่านั้น ในประเทศประชาธิปไตยไม่เคยมีคนอดตาย (ดู Amartya Sen, 1999) จีนหลังคอมมิวนิสต์เข้ายึดครองไม่นาน คนตายเพราะอดอยาก 30 ล้านคน ความอดอยากในรัฐเบงกอลประเทศอินเดียหลังสงครามโลกคนตายกว่า 3 ล้านคน

คำถามมีว่า เพราะเหตุใด? คำตอบก็คือ ในระบอบเผด็จการ ไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารให้ผู้นำและประชาชนรู้ว่ามีคนอดอยาก การข่าวของรัฐบาลเผด็จการก็ “กรอง” ข่าวกันแล้วกันอีก จนข้อมูลที่จะทำให้ผู้นำสบายใจเท่านั้นที่สามารถไปถึงผู้นำ ดังเช่นกรณีการอดตายในจีน 30 ล้านคน ท่านประธานเหมาเจ๋อตุงได้รับการรายงานผิดๆ ว่า ยังมีข้าวสำรองในยุ้งฉางอีก 1 ล้านตัน ทั้งๆ ที่ข้าวไม่เหลือแม้แต่เม็ดเดียว ! ยิ่งกว่านั้นในประเทศประชาธิปไตยมีการเลือกตั้งเป็นระยะๆ รวมทั้งการมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารวิพากษ์วิจารณ์ได้โดยเสรี ดังนั้นเมื่อเกิดความอดอยาก ผู้นำประชาธิปไตยที่ได้รับความบอบช้ำก็ต้องรีบแก้ปัญหา เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งในโอกาสต่อไป แต่ผู้นำเผด็จการไม่ต้องไปเลือกตั้ง จึงไม่แคร์ความรู้สึกของราษฎร

นอกจากนั้น ผลการศึกษาสำคัญๆ ของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทั้งหลายต่างก็ยืนยันตรงกัน อาทิ

- ประเทศประชาธิปไตย 115 ประเทศ ตลอด 20 ปี แสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยมากเพิ่มรายได้ประชาชาติสูง เฉลี่ยปีละ 2.53 % ประเทศเผด็จการเพิ่มรายได้ประชาชาติ 1.41 % (ห่างกันประมาณ 80 %) (Gerald Scully, 1998)
- การพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้น ก็จะทำให้การเมืองเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น (Huntington, 1992) ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจะคงอยู่ได้นานกว่าในประเทศที่คนมีรายได้สูง และมีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน (Przeworski, 2008)
- สังคมเผด็จการ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำ ถ้าเสถียรภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้น ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจะเพิ่มด้วย ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจะสูงมากเมื่อประชาธิปไตยอยู่ในระดับกลางขึ้นไป (Robert Baro, 1994)
- 95 % ของประเทศในกลุ่มที่มีรายได้เท่าเทียมกันเป็นประชาธิปไตย 75% ของประเทศในกลุ่มที่ไม่มีรายได้เท่าเทียมกันเท่านั้นที่เป็นประชาธิปไตย (Jagger and Marshall, 2004)
- ประวัติศาสตร์ของละตินอเมริกาชี้ว่า ความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย (Engerman and Sokoloff, 2002)

สำหรับเหตุผลที่ทำให้ความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นส่งผลให้การพัฒนาเพิ่มขึ้นนั้น ศาสตราจารย์อามาตยา เช่น สรุปลไว้ว่า

“..ประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญ 3 ประการให้เกิดการพัฒนา ประการแรก ประชาธิปไตยทำให้ชีวิตของคนแต่ละคนมีเสรีภาพทั้งทางการเมืองและในฐานะพลเมืองเพิ่มขึ้น ประการที่สอง ประชาธิปไตยก่อให้เกิดแรงจูงใจทางการเมืองให้ผู้ปกครองต้องตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนเสมอ ประการที่สาม กระบวนการที่เปิดให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการจัดความสำคัญของเรื่องต่างๆ รวมถึงการสร้างค่านิยมใหม่ๆ โดยเฉพาะความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ” (Amartya Sen, 1999)

อันที่จริง ประเทศที่จะเป็นประชาธิปไตยจะมีระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มั่นคงและรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหล่านี้ก็จะสร้าง “นิติธรรม (rule of law)” ขึ้นเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ไม่ให้ถูกพรากหรือจำกัดได้โดยไม่มีเหตุผลตั้งในระบอบเผด็จการ ยิ่งกว่านั้น เสรีภาพในการประกอบธุรกิจแบบตลาดและความเสมอภาคก็จะส่งเสริมการสร้างสรรคของคนแต่ละคนให้สูงสุด เพราะคิดสร้างสรรค์แล้วได้กับตัวเอง ไม่ใช่ตกเป็นของรัฐอย่างในระบบเผด็จการ และจะสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุน เพราะลงทุนแล้วแน่ใจได้ว่าจะไม่ถูกเวนคืนได้ง่ายๆ อย่างในระบอบเผด็จการ

ยิ่งกว่านั้น เสรีภาพในการแสวงหาข้อมูลและข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นย่อมทำให้สังคมเปิดมากขึ้น เมื่อความลับ ความดำมืดลดลง การใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง ก็ลดลงด้วย เพราะถูกสังคมตรวจสอบ ทำให้นักการเมือง และข้าราชการผู้มีอำนาจรัฐต้องระมัดระวัง และใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมอย่างแท้จริง

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกองค์กรและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ทำให้องค์กรต่างๆ ต่างดูแลและคานซึ่งกันและกันจนไม่มีใครมีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดที่จะทุจริตเอาสมบัติสาธารณะไปเป็นของตนเองได้ ก็มีสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างสมดุลและการทุจริตลดลง

ประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ ระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ของประชาชนรวมตัวกันเป็นประชาสังคม (civil society) ที่เข้มแข็งได้ เมื่อกลุ่มต่างๆ เข้มแข็งและมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลและการตัดสินใจตลอดจนการตรวจสอบควบคุมต่างๆ ผู้มีอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำก็ต้องฟังเสียงกลุ่มเหล่านี้ และประสานประโยชน์ให้เกิดความสมดุลในนโยบาย นโยบายที่กำหนดออกมาก็จะไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์กลุ่มใดหรือคนใดเพียงกลุ่มเดียวหรือคนเดียว ในเรื่องนี้ผลการศึกษาของนาย Robert Putnum ซึ่งใช้เวลาในการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลีพบว่า แม้ในประเทศเดียวกัน มีกฎหมายและการกระจายอำนาจ

เหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหา “เจ้าพ่อ” อิทธิพลและการทุจริตมากมาย ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือของอิตาลีที่ประสบความสำเร็จสูงกว่า และมีการทุจริตน้อยมาก โดย Robert Putnum ได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนอนที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือกัน และความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมในภาคเหนือ ทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐ และภาคเศรษฐกิจ ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (vertical relation) ระหว่าง “เจ้าพ่อ” “ผู้มีอิทธิพล” กับ “บริวาร” และคนในท้องถิ่น (Robert Putnum, 1993)

นอกจากประชาธิปไตยส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากกว่าเผด็จการ หรือพูดง่ายๆ ว่า “ประชาธิปไตยกินได้” แล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจเอง ก็จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาวิจัยที่ว่า ยิ่งมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้นก็จะส่งผลให้พัฒนาการทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยขึ้น และมั่นคงถาวรในท้ายที่สุด ได้มีผู้ศึกษาเอาไว้หลายท่าน อาทิ Seymour Martin Lipset, Samuel P. Huntington, Adam Przeworski, และ Fernando Limangi รวมถึง John Londregan และ Keith Poole

ผลการวิจัยของ Lipset (1991) และ Huntington (1999) พบตรงกันว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน นำไปสู่การเกิดขึ้นของประชาธิปไตย และประชาธิปไตยประกอบกับปัจจัยอื่นๆ ก็ส่งผลกลับมาทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะประการแรก การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนโครงสร้างสังคม และก่อให้เกิดชนชั้นกลางที่จำนวนมากพอที่จะเป็นฐานของประชาธิปไตย ประการที่สอง การพัฒนาทางเศรษฐกิจส่งผลให้เกิดค่านิยมทางการเมืองใหม่ๆ ที่ขาดหายไปในประเทศที่การพัฒนาต่ำ เช่น การให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคล และทางเลือก การที่แต่ละคนมีอิสระเป็นเอกเทศไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น ฯลฯ ซึ่งค่านิยมเหล่านี้จะสนับสนุนประชาธิปไตยทั้งสิ้น ประการที่สาม การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะนำมาซึ่งระดับการได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นของคนในสังคม และเมื่อพลเมืองมีการศึกษามากขึ้นก็จะรู้ ตระหนัก และตื่นตัวในสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ยิ่งมีความพอเพียง และเป็นอิสระทางเศรษฐกิจในฐานะชนชั้นกลางด้วยแล้ว พลเมืองเหล่านี้จะไม่ยอมให้สังคมปิดหูปิดตา ไม่ยอมให้ผู้ปกครองทำอะไรตามใจชอบโดยไม่ฟังเสียงของตน และคนเหล่านี้ ก็จะมีวิธีที่จะปกป้องสิทธิ และส่วนร่วมของตนในการเมืองมากขึ้น ประการที่สี่ การพัฒนาที่จะนำไปสู่ความร่ำรวย จะทำให้ภาคธุรกิจเอกชนมีทรัพยากรมากพอที่จะเป็นอิสระออกจากรัฐ ยิ่งเป็นประชาธิปไตยที่มีชนชั้นกลางเป็นฝ่ายที่มีจำนวนมากที่สุดในสังคม คนเหล่านี้ก็จะรวมตัวกันเป็นประชาสังคม (civil society) ที่เข้มแข็งคานอำนาจทั้งของรัฐและของธุรกิจขนาดใหญ่ ทำให้เข้าสู่ประโยชน์ประการสุดท้ายของการพัฒนา ก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจระบบเปิดจะนำสังคม

ไปเชื่อมโยงกับสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดการหมุนเวียนของข่าวสาร และทุนแบบเปิด ซึ่งจะทำให้การปกครอง และการตัดสินใจแบบปิดของผู้มีอำนาจรัฐทำไม่ได้ หรือทำได้ยาก

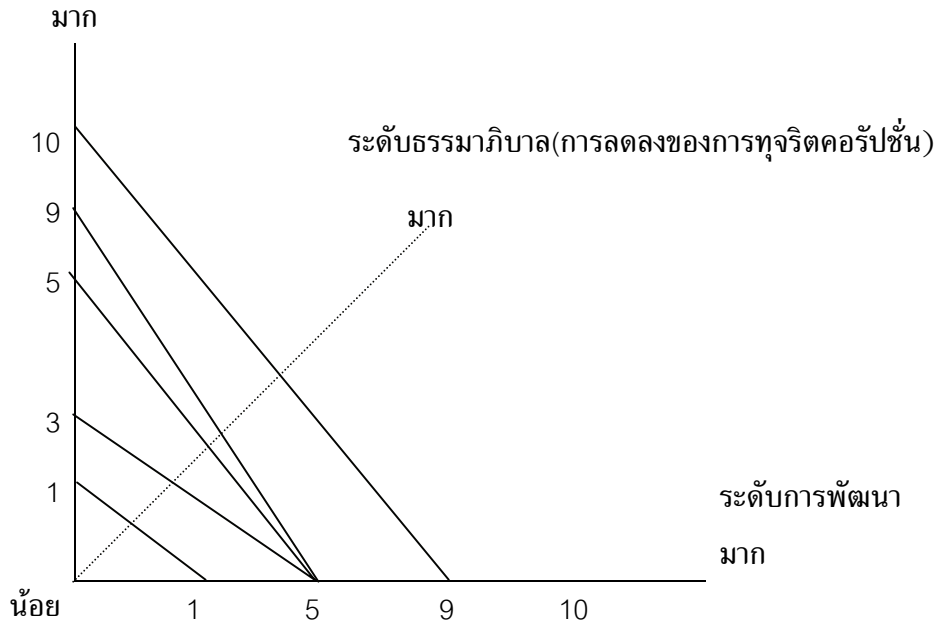
ในผลการวิจัย Adam Przeworski กับ Fernando Limongi (1997) ทั้งสองพบว่าระดับของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความมั่งคั่ง (wealth) นั้นมีผลโดยตรงต่อความอยู่รอดและความคงทนถาวรของประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นว่า ประเทศประชาธิปไตยที่ยากจนเพราะระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำ พร้อมทั้งจะล้มครืนลงได้ ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าก็จะมีความเป็นประชาธิปไตยยืนยาวกว่า ทั้งสองได้ชี้ให้เห็นว่าความร่ำรวยจากการพัฒนาในตัวของมันเองไม่ได้ก่อให้เกิดประชาธิปไตยเพราะประเทศร่ำรวยหลายประเทศยังเป็นประเทศอัตตาธิปไตย (เช่น สิงคโปร์) แต่ความมั่งคั่งจากการพัฒนาจะทำให้ประชาธิปไตยที่อยู่ในประเทศอยู่รอดและยืนยาวขึ้น โดยในผนวก ก. ทำงานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า โอกาสความอยู่รอดของประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรายได้ประชาชาติ เมื่อรายได้ประชาชาติต่อคนต่อปีของประเทศใดถึงจุด 1,000 เหรียญสหรัฐ (โดยวัดจากอำนาจการซื้อเปรียบเทียบ (Purchasing Power Parity) หรือ PPP) ประชาธิปไตยจะมีอายุ 8 ปี ถ้ารายได้ประชาชาติอยู่ระหว่าง 2,001-3,000 เหรียญสหรัฐ ประชาธิปไตยจะมีอายุ 26 ปี และประชาธิปไตยจะไม่ล้มหายตายจากถ้ารายได้ประชาชาติเหนือกว่า 6,000 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี

ส่วนผลการวิจัยของ John Londregan และ Keith Poole (1996) พบว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ 2 เท่า จะมีผลต่อประเทศที่เผด็จการกลางๆ อย่างมาก คือทำให้ประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นถึง 30% เมื่อเทียบกับสภาวะก่อนการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ แต่ถ้าเป็นประเทศประชาธิปไตยเพิ่มเพียง 5-15% เท่านั้น และในทางกลับกัน การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติเป็น 2 เท่าในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยสูงอยู่แล้ว ก็จะส่งผลต่อการเป็นประชาธิปไตยน้อยลงตามกฎของ diminishing return

กล่าวโดยสรุปคือ จากผลการศึกษานี้จะพบว่า มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างความเป็นประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งเน้นสิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมทางการเมือง การพัฒนาของเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy development) ซึ่งขึ้นอยู่กับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และธรรมาภิบาล (good governance) อันจะทำให้การทุจริตลดลง ดังแผนภูมินี้

แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ประชาธิปไตย ระดับการพัฒนา และธรรมาภิบาล¹

ระดับความเป็นประชาธิปไตย



อธิบาย เส้นทึบแนวตั้งเป็นระดับความเป็นประชาธิปไตยจากน้อยไปหามาก
 เส้นทึบแนวนอนเป็นระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากน้อยไปหามาก
 เส้นประเป็นระดับธรรมาภิบาลจากน้อยไปมาก

จะเห็นได้ว่าถ้าระดับการพัฒนาอยู่ที่ 1 ระดับประชาธิปไตยอยู่ 1 จุดตัดกับเส้นประก็จะหนักมาทางน้อย แสดงให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลน้อยกว่า กรณีที่ระดับการพัฒนาอยู่ที่ 9 และระดับประชาธิปไตยอยู่ที่ 9 ซึ่งจุดตัดกับเส้นประหนักมาทางมาก แสดงให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลมากกว่า

โดยสรุป ประชาธิปไตยเป็นระบอบปกครองที่เน้นความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal relation) ที่ให้ความสำคัญกับคนทุกคนเท่าเทียมกัน เพราะทุกคนต่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน, หน้า ๑๕

ความเสมอภาคนี้มิใช่ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (equality before the law) เท่านั้น แต่ก็ต้องมีความเสมอภาคในโอกาส (equal opportunity) ด้วย

ยิ่งกว่านั้น ประชาธิปไตยยังให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบ และหน้าที่ที่มีต่อผู้อื่น และสังคม เสรีภาพในการเลือกที่จะทำหรือไม่ทำอะไรของเราจึงสำคัญเท่ากับเสรีภาพของผู้อื่นที่จะทำหรือไม่ทำสิ่งใดเช่นกัน ความเชื่อมั่นในเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นความเชื่อมั่นต่อเสรีภาพของทุกคน ทั้งของเราและของเขา การเคารพสิทธิ เสรีภาพของกันและกันระหว่างประชาชนเองก็ดี ระหว่างรัฐกับประชาชน และประชาชนกับรัฐก็ดี คือจิตวิญญาณที่แท้จริงของประชาธิปไตย

นอกจากนั้น ประชาธิปไตยยังถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการตัดสินใจชะตาอนาคตของตนเอง จึงเป็นหัวใจของประชาธิปไตย ส่วนร่วมนี้ไม่ได้แสดงออกด้วยการเลือกตั้งที่มีคุณภาพเท่านั้น แต่ยังหมายถึงส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อชีวิตและสังคม โดยผ่านกระบวนการหลากหลายเช่น การลงประชามติ (referendum) การทำประชาเสวนา (people's dialogue) การทำประชาหารือ (public consultation) การทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เพื่อเป็นการหยั่งทราบ และหาฉันทามติในเรื่องสำคัญ ๆ ด้วย

ด้วยเหตุนี้ กระแสประชาธิปไตยจึงเป็นกระแสโลก ที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นประโยชน์กับตัวเราเอง และทุกคนในสังคม เราจึงไม่อาจหวนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการได้อีก หากเราต้องการอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมโลก และหากเราเชื่อในความเป็นคนของทุกคนว่าเท่าเทียมกัน เราไม่มีทางเลือกอื่นใดเลยนอกจากประชาธิปไตย

2.3 ประชาธิปไตยคุณภาพ และสังคมที่มีคุณภาพ

ประชาธิปไตยที่เน้นแต่การเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่ปราศจากคุณภาพ เพราะมีการทุจริตซื้อเสียงก็ไม่ก่อให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพได้ เพราะผู้ได้ชัยชนะจากการเลือกตั้ง ยังมีความเชื่อมั่นว่าเขาเหล่านั้นสามารถควบคุมประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งได้ โดยผ่านอำนาจเงินหรืออิทธิพลอื่น ดังนั้น การดำเนินการเมื่อได้เป็นรัฐบาลจึงไม่ค่อยโปร่งใส และมีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะมาเป็นของตนเองโดยผ่านการทุจริตรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินที่จะเอาไปใช้สนับสนุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ต่อมากระบวนการสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนก็ยกระดับเป็นนโยบายที่ไม่แจกในตอนเลือกตั้ง แต่ใช้วิธีแจกตลอดเวลาที่เป็นรัฐบาล แต่ไม่ว่าจะแจกตอนเลือกตั้ง (ผิดกฎหมาย) หรือแจกตลอดเวลาระหว่างเป็นรัฐบาล (ถูกกฎหมาย) ก็มีวัตถุประสงค์เดียวคือ สร้างการพึ่งพิง พึ่งพาของประชาชนผู้รับ ต่อนักการเมืองผู้ให้ สายสัมพันธ์ ให้-รับนี้

เป็นสายสัมพันธ์แนวดิ่ง คือ ผู้ให้อยู่ในฐานะสูงกว่าผู้รับ ผู้รับต้องรอให้ผู้มีอำนาจให้ตัดสินใจให้ และเมื่อได้รับแล้ว ผู้รับก็จะตอบแทนด้วยการลงคะแนนเสียงให้

ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งที่ปราศจากคุณภาพเช่นนี้ก็คงไม่ใช่ประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะยังอาศัยความสัมพันธ์แนวดิ่ง การพึ่งพิง การให้ การรับ และการตอบแทน ไม่ใช่ความสัมพันธ์แนวนอนที่ต่างคนต่างสำคัญเท่าเทียมกันและมีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ

ดังนั้น ประชาานิยม (Populism) ซึ่งยังคงทำให้ประชาชนเป็นราษฎร (Subject) ที่รอรับการให้ไม่ใช่พลเมือง (Citizen) ที่เห็นเรื่องกิจการบ้านเมือง เป็นเรื่องของตน และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจการสาธารณะทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงไม่ได้สร้างสังคมคุณภาพ แต่สร้างสังคมมืองอเทา สร้างสังคมพึ่งพาผู้นำ โดยสรุปประชาธิปไตยที่อาศัยประชานิยมเป็นฐานก็คือ ประชาธิปไตยที่ไร้คุณภาพ เพราะยังมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือให้ประชาชนอยู่ในอำนาจควบคุมของนักการเมืองที่เป็นผู้ให้ เป็นความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างผู้นำที่ตัดสินใจ “ให้” กับราษฎร ผู้ยินดี “รับ” และตอบแทนผู้ให้ด้วยคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนพ้นจากความเป็นราษฎรผู้อยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้นำการเมือง และมีอิสระพ้นจากการพึ่งพิง-พึ่งพา พ้นจากการรอรับการให้อันเกิดจากการตัดสินใจของผู้นำ

แต่ความเป็นอิสระนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้ายังไม่ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาส โดยเฉพาะโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ดังนั้น การปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมหาศาลที่มีอยู่ในขณะนี้ ด้วยการแปลงประชานิยมตามนโยบายทางรัฐบาลแต่ละรัฐบาล (ซึ่งเป็นการเอาเงินในอนาคตมาใช้ในปัจจุบันและผลักหนี้ไปให้คนรุ่นหลังรับผิดชอบในอนาคต และเป็นอันตรายใหญ่หลวงต่อเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ) ไปสู่รัฐสวัสดิการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นผู้จัดสรรสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญทุกด้านให้คนที่ด้อยกว่า (แทนที่จะระอการ “ให้” จากรัฐบาลแต่ละรัฐบาล) และเมื่อต้องใช้จ่ายไปเพื่อยกระดับ “โอกาส” ของคนที่ด้อยกว่าเป็นเงินโดยรัฐสวัสดิการมหาศาล ก็ต้องมีการปรับระบบภาษีอากร ให้คนที่มีฐานะดีทางสังคมต้องรับผิดชอบกระจายความมั่งคั่งไปจนเจือ โดยมีการปรับระบบภาษีเงินได้เพิ่มภาษีใหม่ๆ อาทิ ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ให้เกิดความขัดแย้งใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐไม่ต้องไปนำเงินในอนาคตมาใช้และผลักหนี้ไปให้คนรุ่นหลังรับภาระอย่างที่เป็นอยู่ในประชานิยม

กระบวนการสร้าง “อิสรภาพ” ทางเศรษฐกิจให้คนส่วนใหญ่ในสังคมจะนำมาซึ่ง “อิสรภาพ” ทางการเมืองและสังคม และทำให้ประชาธิปไตยมีคุณภาพ มีความเท่าเทียมกันใน

โอกาสและในการตัดสินใจในการเลือกตั้งโดยไม่ต้องเรียกเงินหรือเรียกบริการภายหลังเลือกตั้งตอบแทนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดสรรทรัพยากรและความมั่งคั่งเสียใหม่ในสังคมจะเปิดโอกาสให้คนจนกลายเป็นคนชั้นกลางที่สามารถมีความเท่าเทียมกัน และไม่อยู่ในความสัมพันธ์แบบแนวตั้งในระบบอุปถัมภ์อีกต่อไป แต่เป็นสังคมที่อยู่ในความสัมพันธ์แนวนอนที่เสมอกัน และอำนาจต่อรองพอพืดพอเหวี่ยงกัน ประชาธิปไตยก็จะเป็นประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ การเลือกตั้งก็เป็นการเลือกตั้งที่มีคุณภาพเพราะประชาชนมี “อิสรภาพ” ที่จะตัดสินใจโดยไม่ถูกชักจูงด้วยสินบนแบบต่างๆ อย่างในอดีต

แต่การเลือกตั้งไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของประชาธิปไตย แม้ว่าการเลือกตั้งจะมีคุณภาพแล้ว แต่ถ้าประชาชนยังไม่มีความเป็น “พลเมือง (Citizenship)” คือเป็น “กำลังสำคัญของบ้านเมือง” และเห็นกิจการบ้านเมืองเป็นเรื่องของตนเอง และไม่ปล่อยให้ผู้นำการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเท่านั้นที่ตัดสินใจแทนเราทุกเรื่อง แต่ร่วมแรงแข่งขันในกิจการสำคัญที่กระทบถึงเรา ประชาธิปไตยก็ยังไม่มีความสมบูรณ์ที่ ดังนั้น การทำให้ประชาชนกลายเป็น “พลเมือง” ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เป็นสาธารณกิจที่กระทบถึงตัวเขา จึงเป็นหัวใจสำคัญของคุณภาพประชาธิปไตย เพราะการร่วมแรงแข่งขันของพลเมืองจะกำกับให้ผู้นำการเมืองต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ต้องสุจริตและยึดหลักความถูกต้อง (Integrity) และต้องรับผิดชอบในการกระทำของคน (Accountability) ทั้งยังต้องตอบสนองเสียงเรียกร้องของพลเมืองที่แข่งขันเหล่านั้น (Responsiveness) โดยสรุปส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง (Participation) ย่อมเป็นต้นธารแห่งธรรมาภิบาลทั้งปวงนั่นเอง

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาธิปไตยจะมีคุณภาพได้ก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งมีคุณภาพ และผู้สิทธิเลือกตั้งมีอิสระอย่างแท้จริงประการหนึ่ง และประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นในกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นและระดับชาติอย่างเข้มข้นและจริงจังอีกประการหนึ่ง

ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพเท่านั้นที่จะนำมาซึ่งธรรมาภิบาล (Good governance) และสังคมคุณภาพและคุณธรรม

3. โรงเรียนกับการสร้างประชาธิปไตยคุณภาพ

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้น คงเป็นไปได้ยากในหมู่มัธยศึกษา ดั่งจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์การเมืองในปัจจุบัน ทั้งยังต้องใช้เวลาในการทำให้ผู้นำการเมืองยอมรับ เพราะการปลดปล่อยให้ราษฎรที่เป็นคนต้องพึ่งพิงโดยตลอดเป็นอิสระพ้นจากการพึ่งพานั้น เป็นการแก้ปัญหาโครงสร้างตรงจุดก็จริง แต่กว่าจะเห็นผลก็ใช้เวลานาน ทั้งยังสุ่มเสี่ยงต่อการกระทบต่อฐานทุนของบรรดาพรรคการเมือง

ทั้งหลาย และที่สำคัญก็คือ การปลดปล่อยคนที่ต้องฟังฟัง ฟังพาให้อิสระ จะทำให้การแสวงหา
คະណนินยมทางการเมืองระยะสั้นเฉพาะหน้าในการเลือกตั้งทำได้ยากมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราไม่เริ่มสร้างคนและสร้างกระแสสังคมเพื่อเรียกร้องกดดันให้ผู้นำ
การเมืองต้องทำ โดยเรียกร้องตั้งกระทู้พร้อมกันทั้งสังคมแล้ว ไม่ช้าก็เร็ว เราก็จะเห็นสังคมไทย
ตกเข้าสู่วงจรแห่งความขัดแย้งร้ายลึก และมีความรุนแรง

ในกระบวนการสร้างคนนั้น นอกจากครอบครัวแล้ว โรงเรียนมีความสำคัญสูงสุด และใน
โรงเรียนนั้น “ผู้สร้าง” คือ ผู้บริหารและครูในโรงเรียน ซึ่งพระพุทธรองค์ถือเป็น “ทิศเบื้องขวา”
เพราะเป็นผู้นำทางความรู้ และคุณธรรมของเด็กและเยาวชน

หากจะกล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนและผู้เป็นครูบาอาจารย์เป็นผู้มีความสำคัญสูงสุดในการ
สร้างประชาธิปไตยคุณภาพ สังคมคุณภาพก็คงไม่เกินความจริง

3.1 การสร้างแบบอย่าง

การสร้างคนที่ดีที่สุดคือ การพูดและทำให้นักเรียน นักศึกษาเห็นเป็นแบบอย่าง เหมือน
แม่ปูเดินให้ลูกปูดู ดังนั้น ประชาธิปไตยคุณภาพจะเกิดไม่ได้เป็นอันขาดถ้าผู้บริหารและครูไม่สอน
ให้ถูกต้องตามวัฒนธรรมประชาธิปไตย และไม่ทำตามสิ่งที่ตนสอน ในทางตรงกันข้ามถ้าครูสอน
และประพฤติตามที่ตนสอนโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เรียกว่า “สอนอย่างไรก็ทำ
อย่างนั้น ทำอย่างไรก็สอนอย่างนั้น” (ยถาวาที่ ตถากาโร) ประชาธิปไตยคุณภาพก็จะเกิดขึ้นกับเด็ก
และเยาวชนซึ่งเดินตาม

การสร้างแบบอย่างกระทำได้ไม่ยาก ถ้าในการบริหารโรงเรียนและการเรียนการสอนยึด
หลักการบางประการ ดังนี้

- การเปิดให้มีส่วนร่วมจากครูในการบริหาร เปิดให้มีส่วนร่วมจากนักเรียน นักศึกษา
ในการเรียนการสอน เพราะส่วนร่วมเป็นต้นธารของธรรมาภิบาล ข้ออื่น ๆ ทุกข้อ
เหมือนสัมมาทิฐิเป็นต้นธารของมรรคมืองค์แปดในพุทธศาสนานั้นเอง แต่ส่วนร่วมจะ
มีไม่ได้ถ้าไม่ให้มีการรวมกลุ่มที่สร้างสรรค์ และมีการรับฟังอย่างแท้จริง ดังนั้นการ
รวมกลุ่ม (Freedom of Association) เป็นชมรม เป็นสภาเด็กและเยาวชน หรือกลุ่ม
อื่น ๆ จึงควรให้การสนับสนุน การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยวาจาและเป็น
หนังสือโดยรับฟังอย่างแท้จริงด้วยจิตเปิดและปราศอคติที่สำคัญไม่แพ้กัน เมื่อเป็น
เช่นนี้ “อำนาจครอบงำ” ที่ผู้บริหารหรือครูมีอยู่ต้องลดระดับลงและใช้เท่าที่จำเป็น
จริงๆ เท่านั้น

3.2 การส่งเสริมความเป็นพลเมือง

การสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองให้เห็นว่า เรื่องสาธารณะกิจ (Public affair) ทุกเรื่อง ทั้ง ปัญหาของโรงเรียน ปัญหาของชุมชน ปัญหาของท้องถิ่นเป็นปัญหาของทุกคนร่วมกันและทุกคน ต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยกันเป็นเรื่องสำคัญ ต่อเมื่อผู้บริหารและครูได้ชักชวนให้นักเรียน นักศึกษาได้มีโอกาสร่วมกัน

- ศึกษาปัญหาของโรงเรียน ของชุมชน ของท้องถิ่น ฯลฯ และแลกเปลี่ยนทัศนะระหว่างกัน และแลกเปลี่ยนทัศนะกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น นักเรียนต่างห้อง ครู ผู้นำชุมชน อบต. อบจ. ส่วนราชการ ฯลฯ
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหานั้นๆ จากแหล่งต่างๆ เช่น ห้องสมุด นักวิชาการ NGOs ส่วนราชการ ผู้นำชุมชน ตรวจสอบนโยบาย กฎหมาย พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหา ฯลฯ
- หาทางแก้ไขโดยเสนอแนวทางแก้ปัญหา (ทางเลือกของนโยบายสาธารณะ – Public Policy Alternative) โดยดูทางเลือกหลายๆ ทาง ทั้งข้อดี ข้อเสีย และทางออกที่เห็นว่าดีที่สุด
- ทำแผนปฏิบัติการของนักเรียนเองและของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุก ๆ กลุ่ม
- นำเสนอทางแก้ปัญหา (นโยบายสาธารณะ) อย่างเป็นทางการต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ขั้นตอนเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่นำมาจาก “โครงการสร้างสำนึกพลเมือง” ซึ่งพัฒนาโดยศูนย์พลเมืองศึกษาสหรัฐอเมริกา (Center for Civic Education) และสถาบันพระปกเกล้าได้นำมาใช้ร่วมกับโรงเรียนและหน่วยงานต่างๆ กว่า 100 แห่ง และได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่า สร้างสำนึกพลเมืองให้เกิดขึ้นแก่เยาวชนอย่างแท้จริง และมีความเปลี่ยนแปลงเป็นนัยสำคัญในพฤติกรรมและทัศนคติ เป็นวิธีการสอนด้วยการให้ลงมือทำและเกิดผลได้จริง ไม่ใช่สอนโดยระบบเล็คเชอร์ (Teacher Teaching) แบบเดิมๆ ซึ่งเน้นความจำเพื่อสอบ ไม่ใช่การลงมือทำจริงที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและพฤติกรรม

นอกจากการส่งเสริมความเป็นพลเมืองโดยการลงไปร่วมแรงร่วมใจกันหาทางแก้ปัญหาจริงแล้ว การเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Space) เช่น สนามกีฬา ห้องทำกิจกรรมบอร์ด หนังสือประจำโรงเรียน จดหมายข่าว ฯลฯ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเรียนรู้ร่วมกัน ก็เป็นส่วนสำคัญในการสร้างเสริมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเช่นกัน

3.3 การร่วมกันรณรงค์ทางสังคม

ถ้าโรงเรียนปลูกฝังสำนึกพลเมืองให้นักเรียน นักศึกษา ได้อย่างดี แต่ครอบครัว ชุมชน ส่วนราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญและยังคงประพฤติปฏิบัติแบบเดิมๆ ใน

“วัฒนธรรมอำนาจ” เด็ก และเยาวชนก็จะประสบทวิภาวะ คือ ในโรงเรียนเป็นประชาธิปไตย คุณภาพ แต่ในบ้านในสังคมเป็นเผด็จการ หรือประชาธิปไตยอุปถัมภ์ ความสับสนก็จะเกิดขึ้นและ ในหลายกรณี ครอบครัวและสังคมก็จะชนะ โรงเรียนก็จะพ่ายแพ้ ดังนั้น การสร้างสำนักพลเมืองจึง ต้องร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ครูและนักเรียนที่จะรณรงค์ให้ครอบครัว ชุมชน ส่วนราชการ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และมีส่วนร่วมในการช่วยผู้บริหาร ครู และนักเรียนอย่างแท้จริง

ต่อเมื่อทุกฝ่ายร่วมกันอย่างแท้จริง สิ่งดี ๆ ก็เกิดขึ้นในโรงเรียน ในบ้าน ในชุมชน ใน ท้องถิ่นโดยไม่ต้องพร่ำสอนเหมือนเดิม เพราะทุกฝ่ายได้เห็นประสบการณ์จริงของความเข้มแข็ง ร่วมแรงร่วมใจกันของทุกฝ่าย เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพแท้จริง สังคมคุณภาพก็จะ ค่อย ๆ เกิดขึ้นจากโรงเรียนขยายไปสู่ชุมชน ไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น และไปทั่วทั้งอำเภอและทุก จังหวัด และเมื่อเสียงจากเรียกร้องกระหึ่มทั้งสังคมแล้วนั้นแหละ ผู้นำการเมืองระดับชาติก็จะรับฟัง และตอบสนองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

สรุป

ลองหลับตานึกภาพดูว่า ประเทศไทยทั่วประเทศเรียนรู้ร่วมกันในการสร้างสำนักความเป็น พลเมืองโดยมีโรงเรียนที่สร้างคน สร้างความรู้ สร้างคุณธรรมเป็นผู้เริ่มต้นและขยายไปทั่วทั้ง สังคมไทย ทำให้คนไทยทั้งสังคมเรียนรู้ร่วมกันด้วยการปฏิบัติจริงในการแก้ปัญหาชุมชนและสังคม ในแต่ละภาคส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง ก็จะเกิดประชาธิปไตยคุณภาพ สังคมคุณภาพขึ้นทั่วไปหมด

เมื่อใดที่ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ท้องถิ่นต่างไม่รองมือรอเท้าให้ผู้นำการเมืองต้องคอย คิด คอยตัดสินใจให้แก่เรา และเราเท่านั้นที่ร่วมกันสร้างสิ่งที่เราอยากให้เกิดขึ้น เมื่อนั้น เราจึงจะ พุดได้อย่างแท้จริงว่านี่คือสังคมประชาธิปไตยที่เป็นธรรม และสันติสุขเพราะเราร่วมกันสร้างขึ้น อย่างแท้จริง

หมายเหตุ

1. โรงเรียนใดประสงค์จะจัด “โครงการสร้างสำนักพลเมือง” ติดต่อประสานได้ที่ **สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 ต่อ 2304 โทรสาร 0-2527-7822 และ www.kpi.ac.th**
2. ครู/นักเรียน สามารถรวมกลุ่มกันทำโครงการขอสนับสนุนเงินเพื่อทำกิจกรรมส่งเสริม ความเป็นพลเมืองและกิจกรรมสาธารณะในชุมชนของตนได้ที่ **กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สภาพัฒนาการเมือง โทรศัพท์ 0-2141-9707 โทรสาร 0-2527-7822 และ www.pdc.go.th**

บรรณานุกรม

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2552. **วิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตทางการเมืองในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- _____, 2545. **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**, (เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน), กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- Amartya Sen, “Democracy and Social Justice”, in **Democracy and Social Justice**, (Intl Conference on Democracy, Market Economy and Development, p.26-27 Feb 1999, Seoul Korea), p.3.
- Adam Przeworski and Fernando Limongi, 1997. “Modernization: Theories of Facts”, World Politics 49. January
- _____, 2008. “Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engerman and Sokoloff, 2002. “Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economics”. **National Bureau of Economic Research, Inc in its series NBER Working Papers no. 9259**.
- Gerald Scully, 1998. “The International Framework and Economic Development” **Journal of political Economy**. Vol 96. No. 3.
- John Londregan and Keith Poole, 1996. “Does high income promote Democracy?”. World Politics 49. October.
- Jagers and Marshall, 2004 “Political Regime Characteristics and Transition 1800-2002”. Polity IV Project, University of Maryland.
- Robert Baro, 1994. “Democracy and Growth”. NBER Working Paper No. 4909, October.
- Robert Putnum, 1993. “Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy”, (n.p.).
- Seymour Martin Lipset, 1991. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, **American Political Science in the Late Twentieth Century**, Oklahoma: Oklahoma University Press.
- Samuel P. Huntington, 1992. “The Third Wave: Democratization and Democracy”, Chicago: University of Chicago Press.
- _____, 1999. “No easy choice: Political Participation in Developing Countries”, Cambridge: Harvard University Press.