



สถาบันพระปกเกล้า

KPI
YEARBOOK

2559

ประชาธิปไตยไทย
ใน
ทศวรรษ
ใหม่

ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่

สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

สถาบันพระปกเกล้า.

ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

264 หน้า. – (KPIYEARBOOK).

1. ประชาธิปไตย. 2. ไทย--การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

321.8

ISBN = 978-974-449-926-4

ชลธ.59-28-1000.200

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น
นายภควัต อัจฉริยปัญญา

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม พศ. 2559

จำนวน 1,000 เล่ม

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารรัฐศาสตร์นภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419505-13

โทรสาร 02-1438171

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท ชัน แพคเกจจิง (2014) จำกัด

1510/10 ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ

เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินพร เสนิงวงศ์ ณ ออยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

บทนำ

ปัจจุบันประเทศประชาธิปไตยทั้งซีกโลกตะวันตกและตะวันออกก็กำลังเผชิญสภาวะที่เรียกว่า “การถดถอยของประชาธิปไตย (democracy in retreat)” ดังจะเห็นได้จากภาพที่หลายประเทศซึ่งเคยได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความสำเร็จสูงในเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยกำลังถูกลดระดับความเชื่อมั่นต่อกลไกหลักภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง หรือแม้ในหลายประเทศที่อยู่ระหว่างกระบวนการก่อร่างสร้างประชาธิปไตยพบว่าประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือแม้กระทั่งกรณีของประเทศไทยในช่วงปี 2558 – 2559 ก็เป็นช่วงที่อยู่ในบรรยากาศของการปฏิรูปการเมืองสังคม และการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นสถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันวิชาที่มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย ได้ทำหนังสือ KPI YEARBOOK 2559 “ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่” ขึ้น เพื่อเป็นการรวบรวม สังเคราะห์ ปรากฏการณ์ เหตุการณ์ต่างๆ ของ “ประชาธิปไตย” ในบริบทของประเทศไทย เพื่อร่วมกันสร้างคุณค่าและความหมายให้แก่ประชาธิปไตย การส่งเสริม พัฒนา และขับเคลื่อนให้ประเทศไทยได้มีประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ มั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สถาบันได้รวบรวมบทความทางวิชาการจำนวน 8 เรื่อง ซึ่งเป็นมุมมองจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ และด้วยความสนใจ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของผู้เขียนแต่ละท่านทำให้ KPI YEARBOOK 2559 เล่มนี้มีเนื้อหา น่าติดตามเป็นอย่างยิ่ง

ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21 : ทางตัน ทางออก และ แนวทางแก้ไข

ในบทความนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต วีรเวติน ราชบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์ และการเมือง ได้นำเสนอบทความออกเป็น 5 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นเปิดมุมมองเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญของประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงสถานการณ์ของประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ประชาธิปไตยของไทย และโยงให้เห็นในสิ่งที่เรียกว่า “ความผิดเพี้ยนของการปกครองแบบประชาธิปไตย” ส่วนถัดมาเป็นการอธิบายถึงตัวแปรและโครงสร้างเพื่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งท่านได้อธิบายว่ามีตัวแปร 3 ตัวที่สำคัญอันเป็นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างและกระบวนการ และวัฒนธรรมทางการเมือง ส่วนที่สามเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยตั้งข้อสังเกตว่า “องค์กรจารีตนิยม” และ “กลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติเหนือบุคคลทั่วไป” อาจเป็นอุปสรรคสำคัญ ส่วนที่สี่ของบทความนี้เป็นการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งท่านได้นำเสนอไว้ 3 แนวทาง ซึ่งแต่ละแนวทางที่ท่านได้นำเสนอนั้น ท่านได้ทำการวิเคราะห์ทางเลือกในแต่ละทางไว้อย่างชัดเจน และมาถึงบทสรุปของบทความนี้ ท่านราชบัณฑิตได้นำเสนอถึงดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพและอำนาจรัฐ และผลกระทบที่มีต่อระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ภาพสี่เหลี่ยมผืนผ้าสื่อถึงดุลยภาพระหว่างองคาพยพข้างต้น

ประชาธิปไตยไทย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย

หลังจากที่ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต นำเสนอปรากฏการณ์ต่างๆ ของประชาธิปไตยไทยแล้ว บทความลำดับถัดมา เรื่อง “ประชาธิปไตยไทย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย” ของรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย จะทำให้ท่านผู้อ่านได้เข้าใจแง่มุมของประชาธิปไตยได้กว้างขึ้น โดยบทความนี้ผู้เขียนได้วางสมมุติฐานว่า “การศึกษาประชาธิปไตยในบางแง่มุมที่ผ่านมายังขาดการศึกษาอย่างเพียงพอ หรือแม้จะมีการศึกษาก็จริงแต่ยังถูกละเลยที่จะนำการศึกษาดังกล่าวไปสู่การออกแบบทางสถาบันและกฎหมาย ทำให้การวิเคราะห์ปรากฏการณ์และการหาหนทางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยขาดความสมบูรณ์...” ดังนั้น ในบทความนี้ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ส่วน จึงถูกอธิบายไว้อย่างเป็นลำดับเกี่ยวกับมุมมองของท่านต่อแง่มุมของการศึกษาประชาธิปไตย โดยในส่วนแรกเป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในทางวิชาการซึ่งหมายรวมประชาธิปไตยแบบตัวแทนและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ส่วนที่สองเป็นการฉายภาพให้เห็นถึงทิศทางและสภาพความเป็นจริงของการพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตยไทย กระทั่งนำมาสู่เนื้อหาในส่วนที่สามท่านมองว่าการสร้าง “คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม” ว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยไทย และส่วนสุดท้ายที่ได้นำเสนอเป็นการกล่าวถึงการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบบอบประชาธิปไตย

ความเหลื่อมล้ำกับความเป็นประชาธิปไตย

ในลำดับถัดมาเป็นการให้ภาพปฏิสัมพันธ์กันระหว่างประชาธิปไตย และมิติทางเศรษฐกิจ โดยบทความของ ดร.สมชัย จิตสุชน เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำกับความเป็นประชาธิปไตย” นี้เป็นการตั้งข้อสังเกตถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างความเหลื่อมล้ำและความเป็นประชาธิปไตยของไทยว่ามีความเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกันหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งนำเสนอทางออกให้แก่ประเทศไทย โดยในส่วนต้นผู้เขียนได้นำเสนอถึงผลการสำรวจงานวิจัยต่างๆที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและประชาธิปไตย จากนั้นผู้เขียนจึงเริ่มอธิบายให้เห็นถึง

สภาพและแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย จากนั้นซ้อนทับด้วยการอธิบายภายใต้บริบทของความเป็นประชาธิปไตยไทยเป็นลำดับถัดมา ความน่าสนใจของการนำเสนอในส่วนนี้ คือ เป็นการมองความเหลื่อมล้ำในมิติเชิงเปรียบเทียบบนความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยซึ่งฟังดูเหมือนเป็นเรื่องที่เข้าใจยาก หากแต่ผู้เขียนได้อธิบายไว้อย่างเป็นรูปธรรมและมีข้อมูลเชิงสถิติประกอบอย่างน่าสนใจ นอกจากนี้แล้วในบทความเรื่องนี้ยังมีการนำเสนอทางออกของสังคมไทยว่าสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้โดยผ่านกลไกที่เรียกว่าการกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง จากการสำรวจงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยและความเหลื่อมล้ำในบริบทของต่างประเทศและของไทยนั้น พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์สองประการนี้มีความซับซ้อนและไม่เป็นไปตามทฤษฎี เพราะความเป็นประชาธิปไตยไม่รับประกันว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งจะทำนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย

ความเป็นประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยไทยกับมิติของนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ถูกอธิบายกันอย่างเป็นระบบและนำมาสู่ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ โดยศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้เขียนบทความเรื่อง “การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย” ซึ่งบทความนี้เป็นการมอง “ประชาธิปไตย” ผ่านมิติเรื่องนโยบายสาธารณะ โดยมีรูปธรรมที่นำมาอธิบายอย่างชัดเจนผ่านกรณีของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็น โดยเริ่มจากการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างกลไกต่างๆ ปัญหาการขาดความเข้าใจและความรู้เชิงพื้นที่ และการใช้ระบบการบริหารจัดการที่ไม่มีส่วนร่วมรวมทั้งการใช้เครื่องมือที่ไม่เหมาะสม โดยในบทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 ส่วนย่อย ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง การอธิบายถึงปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนที่สองเป็นการสะท้อน

ให้เห็นถึงทัศนคติที่แตกต่างกันระหว่างรัฐและประชาชนต่อประเด็นเรื่องการเมืองมีส่วนร่วม ส่วนที่สามท่านศาสตราจารย์ ดร.มิ่งสรรพร ได้นำเสนอสิ่งที่เรียกว่าเป็น “เครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” เพื่อให้เกิดการสร้างแรงจูงใจ หรือแรงกระตุ้นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ส่วนที่สี่เป็นการนำเสนอภาพรวมของนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนที่ห้าเป็นข้อเสนอสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่ากลไกที่สำคัญได้แก่ “การกระจายอำนาจ” เพราะจะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และสำหรับส่วนที่หกของบทความเป็นการอธิบายให้ผู้อ่านเห็นถึงความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกันระหว่างคำ 3 คำ ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” “การมีส่วนร่วม” และ “ประชาธิปไตย” ส่วนในบทสุดท้ายของบทความเรื่องนี้จะเป็นการสรุปปัญหาและเสนอวิธีการปฏิรูประบบคิด และเน้น “กระจายอำนาจ” เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ท้องถิ่น และการสร้างเข้มแข็งให้บุคลากร

ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนบทความเรื่อง “ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น” เน้นย้ำถึงเจตนารมณ์ในการเขียนบทความนี้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น เพราะถือว่าชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตย และย้ำว่าการให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นเป็น “มรรควิธี” ที่จะนำชุมชนไปสู่การจัดการชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองและการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน เนื้อหาของบทความเรื่องนี้สามารถแบ่งได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการอธิบายถึงแรงกระแทกต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่นในเชิงประวัติศาสตร์ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันและคาดเดาไปในอนาคตว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับชุมชนบ้าง จากนั้นในส่วนที่สองจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรอบแนวทางหรือลักษณะของประชาธิปไตยทางตรง / ประชาธิปไตยท้องถิ่น กระทั่งนำมาสู่เนื้อหาในส่วนที่สามที่เป็นการมองคำว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” ในฐานะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนสู่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนนี้ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษา

ที่สะท้อนถึงพลังของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา “พื้นที่” ของตนเองผ่านกิจกรรมในหลากหลายรูปแบบซึ่งรูปธรรมต่างๆ ที่ได้หยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในบทความนี้ล้วนเป็น “พลังชุมชน” และเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยทางตรงส่วนสุดท้ายของบทความนี้เป็นการให้ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรงแก่ชุมชน

ระบบราชการกับการเคลื่อนตัวสู่ทศวรรษหน้า

ดร. อรพินท์ ส孚โชคชัย ท่านเป็นนักวิชาการอิสระ ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นในบทความเรื่อง “ระบบราชการกับการเคลื่อนตัวสู่ทศวรรษหน้า” จึงเริ่มต้นที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนตัว หรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาทิ ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกาภิวัตน์ ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร คมนาคมที่รวดเร็ว รวมถึงความเปลี่ยนแปลงในเชิงประชากรศาสตร์ จากนั้นจึงค่อยนำผู้อ่านให้เข้าใจถึงพัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดิน และความพยายามของภาครัฐ หรือ ระบบราชการที่จะต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการ โดยในส่วนที่สามนี้ผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบราชการ และปัญหาอุปสรรค 6 ประการที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานตามระบบราชการ อาทิ การขาดระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจน การบริหารงานภายใต้ระบบราชการที่มีกฎ ระเบียบที่ “รัดรีง” รวมทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น และจากสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นผู้เขียนจึงเชื่อมโยงมาสู่เหตุผลและความจำเป็นรวมถึงแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบราชการให้กับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งในบทความผู้เขียนใช้คำว่า “ทันโลกทันสมัย” ในส่วนสุดท้ายของบทความนี้จบลงด้วยการนำเสนอว่าระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าควรจะปรับตัวอย่างไร เพื่อให้เป็นระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมีระบบการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นระบบราชการที่ยึดหลักความเป็นมืออาชีพ และสิ่งต่างๆ เหล่านี้ผู้เขียนถือว่าเป็นความท้าทายของระบบราชการไทย เพราะระบบราชการไทยจะเป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ "คน"

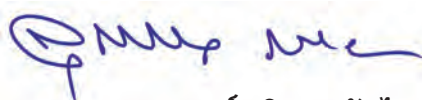
บทความเรื่อง การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน” เขียนโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ซึ่งผู้เขียนได้เริ่มสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่เรียกว่า “ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทย” ว่าแท้จริงแล้วเกิดจากการขาด “ศรัทธา” และ “ความเข้าใจ” ต่อระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ไม่สามารถใช้วิถีทางประชาธิปไตยมาแก้ไขปัญหา และไม่สามารถปกครองกันในระบบประชาธิปไตยได้ จากนั้นผู้เขียนได้ตั้งคำถามที่ชวนให้คิดว่า “หรือจะเป็นเพราะประชาธิปไตยไม่เหมาะกับประเทศไทย” และจากคำถามนี้เองผู้เขียนก็ได้ย้อนไปถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการที่เกิดขึ้นกับประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้ข้อเท็จจริงว่าแท้จริงแล้วไม่มีประเทศใดเลยที่ไม่เคยล้มเหลวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งนำมาสู่การตั้งคำถามอีกครั้งว่า “ประชาธิปไตยที่เราอยากจะทำเผยแพร่ อยากจะปลูกฝัง อยากจะสร้างจิตสำนึก คืออะไร” และจากคำถามนี้เองผู้เขียนจึงเริ่มกล่าวถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย และหลักการของประชาธิปไตย โดยในส่วนนี้ อธิบายเปรียบเทียบคำว่า “ระบอบประชาธิปไตย” กับ “การเล่นฟุตบอล” ประชาธิปไตยถูกเชื่อมโยงเข้ากับคำว่า “ความเป็นพลเมือง” โดยผู้เขียนได้กล่าวถึงความสำคัญของการสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย และคุณลักษณะ 6 ประการของพลเมือง ดังนั้น จึงเสนอว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการฝึกฝนคนให้เป็น “พลเมือง” ด้วยการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (Civic Education) พร้อมยกกรณีตัวอย่างของการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองของต่างประเทศเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยต่อไป

ประชาธิปไตยแบบไทยๆ สร้างได้แน่

บทความนี้เป็นบทความปิดท้ายหนังสือ KPI YEARBOOK 2559 เพราะเป็นการชี้ให้เห็นว่าการสร้างประชาธิปไตยสำหรับประเทศไทยนั้นเป็นไปได้ และไม่ได้เป็นเรื่องยากมากนัก ดังที่ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ได้เขียนบทความเรื่อง

“ประชาธิปไตยแบบไทยๆ สร้างได้แน่” โดยผู้เขียนเริ่มเนื้อหาด้วยการชี้ให้เห็นถึงปัญหาของประชาธิปไตย และชวนให้ท่านผู้อ่านตีความหมายของคำว่าประชาธิปไตยให้กว้างกว่าการอธิบายว่าประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง บทความนี้ท้าทายให้คิดร่วมกันว่า “ประชาธิปไตยรูปแบบไหนที่จะทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น..แล้วหมดไปหรือเกิดน้อยลง” จึงได้มีการหยิบยกประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ มานำเสนอเพื่อให้เห็นจุดเหมือน จุดต่าง และจุดเน้นที่แตกต่างกันไปและความเหมาะสมในแต่ละบริบท นอกจากนี้แล้วในบทความนี้ยังมีการนำเสนอผลการศึกษาวิจัยบางส่วนที่เกี่ยวกับการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยของคนไทยเพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นว่าคนไทยมีความเข้าใจและให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยอย่างไร อาทิ การเห็นในประโยชน์และคุณค่าของประชาธิปไตย ความต้องการประชาธิปไตยของคนไทย และการยอมรับในการปกครองรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งการนำเสนอในส่วนนี้จะมีข้อมูลเชิงสถิติเพื่อให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงและนัยสำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ในส่วนท้ายของบทความนี้ผู้เขียนได้ชวนให้คนไทยร่วมกันยกเครื่องรัฐเพื่อยกเครื่องประชาธิปไตยของไทยร่วมกัน

บทความทั้ง 8 เรื่องดังกล่าวข้างต้น เป็นการฉายภาพให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับ “ประชาธิปไตยไทย” ในช่วงปี 2558 – 2559 โดยผ่านมุมมองที่แตกต่างกันของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ และประการสำคัญบทความทั้งหมดได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่าและน่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้าจึงหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นดัง “แสงไฟ” ที่จุดประกายให้ประชาธิปไตยไทยสว่างไสว ยั่งยืน และลูกโซนในหัวใจของคนไทยและประเทศไทย



(รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

5 กันยายน 2559

สถาปนาสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 18

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	III
ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21 : ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต วีระเวทิน ราชบัณฑิต	3
ประชาธิปไตยไทย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	29
ความเหลื่อมล้ำกับความเป็นประชาธิปไตย ดร. สมชัย จิตสุชน	69
การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย ศาสตราจารย์ ดร. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด	93
ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิท ผนังงาม	119
ระบบราชการกับการเคลื่อนตัวสู่ทศวรรษหน้า ดร. อรพินท์ สฟโซคชัย	145
การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน” ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปริญญา เทวานฤมิตรกุล	175



สารบัญ

เรื่อง

หน้า

ประชาธิปไตยแบบไทยๆ สร้างได้แน่
ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

211



KPI
YEARBOOK 2559

ประชาธิปไตยไทยในศวรรษใหม่



สังคมที่สามารถจะ**พัฒนา**
ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้น
จะต้องมีรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ทำงานได้ผล
และเป็นที่ยอมรับ ไม่มีการฉีกรัฐธรรมนูญ
โดยการปฏิวัติรัฐประหาร
และต้องปล่อยให้มีการพัฒนา
โดยไม่ถูกขัดขวาง



ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21 : ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคิน*

1 บทนำ

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบบที่ดีที่สุด หากแต่เป็นระบบที่เลวร้ายที่สุด หรือเป็นระบอบการปกครองที่ทำงานได้ผล นี่คือข้อสรุปจากการศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ เพราะไม่มีระบบใดในโลกจะสมบูรณ์แบบซึ่งก็มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนเช่นเดียวกับระบบอื่น หากแต่จุดแข็งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเมื่อมองภาพรวมแล้วมีมากกว่าจุดอ่อน จุดแข็งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็คือระบบที่ประกันสิทธิเสรีภาพ (rights and freedom) ความเสมอภาค (equality) ความยุติธรรม (justice) สิทธิมนุษยชน (human rights) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity)

* ราชบัณฑิต

มากกว่าระบบการปกครองแบบอื่นที่เป็นระบบการเมืองแบบปิด อำนาจการเมือง อยู่ในมือของคนไม่กี่คน ประชาชนมีสิทธิจำกัดในการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม

คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำผสมระหว่าง demos + kratia ซึ่งในสมัยกรีกโบราณมีการปกครองบริหารเป็นนครรัฐ ซึ่งประกอบด้วยประชากรประมาณห้าหมื่นคน จึงมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) เมื่อมีประเด็นปัญหาที่ต้องตัดสินใจจะเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง จากนั้นก็ให้มีการลงคะแนนเสียง ณ ที่ตรงนั้นด้วยการนับหัวหรือใช้วิธีอื่นก็ตาม ฝ่ายที่ได้เสียงข้างมากคือ 51% ก็จะเป็นผู้ชนะ และนี่คือที่มาของการใช้มติเสียงข้างมากในการตัดสินใจความขัดแย้งเพื่อหาข้อยุติ ที่เรียกว่า majority rule ในขณะที่เดียวกันประชาชนทั่วไปรวมทั้งฝ่ายค้านที่แพ้ในการลงคะแนนเสียงก็จะมีสิทธิขั้นมูลฐานที่ไม่มีใครละเมิดได้ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวนี้ ต้องมีการเคารพแม้โดยเสียงข้างมากก็ตาม สิทธิเสียงข้างมากในการปกครองและการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยจึงเป็นของคู่กัน บางครั้งอาจมีการอ้อมข้อม เช่น ถ้าฝ่ายเสียงข้างมากมีมติให้ไปดูงานต่างประเทศที่ประเทศจีน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเสนอไปดูงานที่เวียดนาม และได้เสียงน้อยกว่า มีวิธีปฏิบัติก็คือทั้งหมดจะไปดูงานประเทศจีน หรืออาจจะมีการแบ่งเป็นสองสาย เสียงข้างมากก็ไปประเทศจีน เสียงข้างน้อยไปประเทศเวียดนาม กรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่สามารถแยกกระทำได้ แต่บางเรื่องเช่น การตัดถนนทั้งสายจะตัดถนนเพียง 51% ไม่ได้ตัดทั้งสาย ในกรณีนี้ถือว่าการยุติจากการลงคะแนนเสียง

แต่เมื่อจำนวนประชากรมีเพิ่มขึ้นการมีประชาธิปไตยโดยตรงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ จึงต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนที่เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้ลงคะแนนเสียงข้างมากให้กับพรรคใดพรรคหนึ่ง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เป็นวิธีการใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในชุมชนที่มีจำนวนประชากรมาก ไม่สามารถลงคะแนนเสียงโดยตรงได้ จึงต้องใช้วิธีการแบบมีตัวแทน ข้อสังเกตก็คือ ในขณะที่ 51% ชนะในการลงคะแนนเสียง ผลที่ตามมาคือได้ 100% ดังนั้น ฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ในกรณีเช่นนี้จึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสียง

ข้างน้อยเป็นพิเศษ และขณะเดียวกันกลุ่มเสียงข้างน้อยก็สามารถมีบทบาทในการปฏิบัติงานการเมืองควบคุมไม่ให้เสียงข้างมากใช้อำนาจที่ละเมิดต่อกฎหมาย หรือ ลุแก่อำนาจ นั่นคือ การมีฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศอังกฤษ ฝ่ายค้านได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ และใช้คำว่า (His) Her Majesty's Loyalty Opposition เพื่อทำหน้าที่คานอำนาจในลักษณะการตรวจสอบ และการคานอำนาจในการใช้อำนาจ

โดยทั่วไปลักษณะเด่นๆ ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีดังต่อไปนี้ คือ

- ก) มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง
- ข) ประชาชนได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค
- ค) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารในมิติต่างๆ
- ง) มีการใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกครองบริหารประเทศ
- จ) ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีจิตวิญญาณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญาณ ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย

ที่กล่าวมาคือลักษณะทั่วไปของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้ามีการละเมิดหลักการดังกล่าวก็ถือว่าเป็นสิ่งที่แปลกแยกไปจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ประเด็นสำคัญที่สุดคือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่นำมาใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา มักจะไม่สมบูรณ์แบบในคุณลักษณะต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้นว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีการปฏิบัติที่ผิดทำนองครองธรรม เช่น การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรม มีการโกงการเลือกตั้ง มีการใช้เงินซื้อเสียง มีการบังคับขู่เข็ญ มีการนับคะแนนแบบฉ้อโกง นอกจากนั้นยังใช้อำนาจข่มขู่ ทั้งหมดนี้ทำให้ระบอบการปกครองแบบ

ประชาธิปไตยผุดผื่นไปจากหลักการที่ควรเป็น ที่สำคัญที่สุด ผู้ได้อำนาจรัฐผู้แก่อำนาจ ละเมิดหลักนิติธรรม นอกราชฎีบังหลวง เล่นพรรคเล่นพวก ขาดอุดมการณ์ ขาดการเสียสละเพื่อสังคมและประเทศชาติ นอกจากนั้นยังไม่ได้ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองแบบประชาธิปไตย ขาดมารยาททางการเมือง ขาดจริยธรรมและความศรัทธาต่อระบอบอย่างแท้จริง และนี่คือปัญหาที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การใช้อำนาจกองกำลังจัดตั้งทำการยึดอำนาจทางการเมือง ที่เรียกว่า รัฐประหาร และบ่อยครั้งเรียกว่า การปฏิวัติ หรือการปฏิรูป แต่ทั้งหมดนี้คือจุดลบและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมีเวลาบ่มเพาะจนสถาบันประชาธิปไตยมีการจัดตั้งเป็นสถาบัน (institutionalization)

2 ตัวแปรและโครงสร้างเพื่อการพัฒนา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ตัวแปร 3 ตัวที่สำคัญที่นักวิชาการตะวันตกเชื่อว่าเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) สภาพเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic condition) ต้องเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
- 2) โครงสร้างและกระบวนการต้องมีส่วนสร้างประชาธิปไตย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกระบวนการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และหลักการทางการเมืองและการบริหาร
- 3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

3 ตัวแปรดังกล่าวมาเบื้องต้นเป็นฐานสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สังคมใดที่ขาด 3 ตัวแปรดังกล่าวการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมไม่สามารถจะกระทำได้ แต่ข้อสังเกตก็คือ 3 ตัวแปรดังกล่าวมาแล้วนั้นเป็นวิธีการมอง วิเคราะห์การพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และความล้มเหลวของการนำระบอบการปกครองแบบ

ประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยวิธีการเข้าถึงปัญหาของนักวิชาการ ตะวันตกดังนี้ คือ

1. การตั้งคำถามว่า “ทำไมประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจึงสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน มีอะไรเป็นองค์ประกอบหรือฐานสำคัญ”

2. ประเทศที่กำลังพัฒนาที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีสมมุติฐานมาจากอะไร และวิธีแก้ไขจะทำอย่างไร วิธีการหาคำตอบก็คือ นักวิชาการเหล่านั้นจะสำรวจประเทศที่เป็นประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ สหรัฐฯ และประเทศในยุโรป ว่าประเทศเหล่านั้นมีตัวแปรต่างๆ ของสังคมอะไรบ้าง ก็ได้ค้นพบว่าส่วนใหญ่เป็นสังคมที่เป็นอุตสาหกรรม ซึ่งมีนัยต่างๆ ในทางบวกมากมาย เช่น คนตื่นตัวทางการเมือง คนรู้จักต่อรอง รู้จักรวมกลุ่ม สังคมเหล่านี้จะเป็นสังคมชุมชนเมือง คนมีการศึกษาสูง มีการพัฒนาของสื่อมวลชน มีการกระจายข่าวสารข้อมูล และที่สำคัญ ในสังคมอุตสาหกรรมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่ที่การต่อรองของคนทำงานในองค์กรเดียวกัน ในการต่อรองต้องจัดตั้งเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มผลักตัน สหภาพแรงงานต่างๆ เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น ที่สำคัญต้องมีการเรียกร้องสิทธิต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายใหญ่ๆ ของสังคม

จากสภาพดังกล่าวก็นำไปสู่การกล่าวอ้างว่าสภาพสังคมเศรษฐกิจต้องเอื้ออำนวย ซึ่งหมายความว่าประเทศที่กำลังพัฒนาไม่สามารถพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้นมาจากการขาดตัวแปรสำคัญ เช่น เศรษฐกิจยังไม่เป็นอุตสาหกรรม ชุมชนเมืองมีน้อย คนได้รับการศึกษาสูงมีไม่มาก คนไม่ตื่นตัวทางการเมือง สื่อมวลชนไม่พัฒนาเท่าที่ควร การจัดตั้งเป็นองค์กรต่างๆ ถูกควบคุมโดยฝ่ายรัฐ ฯลฯ ดังนั้น วิธีการจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตยได้นั้นจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรม พัฒนาความตื่นตัวทางการเมืองด้วยการให้โอกาสในการศึกษา ส่งเสริมสื่อมวลชน การจัดตั้งเป็นกลุ่ม เป็นสหภาพ ฯลฯ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็จะมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังเช่นประเทศตะวันตก แต่ในความเป็นจริง กลุ่มชนชั้นกลางที่เป็นผู้ประกอบการในประเทศกำลังพัฒนา กลับไม่ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย หากไปร่วมมือ

กับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจดั้งเดิม โดยร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพราะโดยตรรกการมีประชาธิปไตยย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนายทุนเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งต้องมีการกระจายรายได้ให้แก่คนยากจนของประเทศ เช่น ชาวนา และคนที่อยู่ในชนบท การเกิดขึ้นชั้นกลางที่เป็นผู้ประกอบการแทนที่จะสนับสนุนกลับกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยชนชั้นกลางร่วมมือเป็นวงไพบุลย์ระหว่างนักธุรกิจ-ผู้ประกอบการ-ชนชั้นนำดั้งเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากวิวัฒนาการของตะวันตกต่างจากของประเทศกำลังพัฒนาในประเทศตะวันตก กลุ่มผู้ประกอบการเป็นกลุ่มที่รักษาผลประโยชน์ต่อรองกลุ่มผู้นำจารีตนิยม เพื่อจัดสรรอำนาจทางการเมือง จึงเป็นชนชั้นกลางที่เป็นอิสระในทางความคิด ในทางการเมือง และการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ ส่วนประเทศกำลังพัฒนามีการพัฒนาชนชั้นกลางที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง และมักจะถูกกลืนเข้าไปในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยโบราณก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ได้รับตำแหน่งเป็นขุนนางซึ่งมีพื้นฐานมาจากการเป็นพ่อค้า และนี่คือจุดบอดที่คนส่วนใหญ่มองข้าม

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการ ถึงแม้จะมีความพยายามร่างรัฐธรรมนูญและมีกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้สอดคล้องกับประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากสังคมดั้งเดิมมีความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม และการกุมอำนาจในองค์กรต่างๆ แม้โครงสร้างกระบวนการจะออกมาดีเพียงใดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็เผชิญอุปสรรคใหญ่โตที่สุดนั่นคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตย กับกลุ่มที่เป็นผู้นำดั้งเดิมโดยเป็นพันธมิตรกับนักธุรกิจ ความขัดแย้งมีอยู่ 4 ตัวแปร คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม อำนาจ ค่านิยมและวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาหลักก็มาจากชนชั้นกลางหรือนักธุรกิจ สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ดูเหมือนจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามทฤษฎี แต่ความเป็นจริงกลับกลายเป็นอุปสรรค

ส่วนตัวแปรที่สาม นั่นคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองคือวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ ค่านิยม และ

พฤติกรรมมนุษย์ในวิถีทางการเมืองการปกครอง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อันได้แก่ มองเพื่อนร่วมชาติว่ามีความเสมอภาคกัน มีศรัทธาในมนุษย์ว่ามีเหตุผลต่อรองกัน มีความเชื่อในหลักเสียงข้างมาก และการเคารพสิทธิเสียงข้างน้อย ที่สำคัญที่สุด อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐบาลต้องถูกควบคุมโดยประชาชน ต้องมีระบบการปกครองที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน แต่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีพื้นฐานจากวัฒนธรรมสังคม (social culture) ถ้าวัฒนธรรมสังคมขัดแย้งหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ปัญหา ก็จะเกิดความซับซ้อนขึ้น เช่น ค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ เริ่มต้นมองคนไม่เท่ากัน ดังนั้น ความเชื่อเรื่องความเสมอภาคของมนุษย์จึงเกิดได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนึ่งคนหนึ่งเสียงเสมอภาคกัน นอกเหนือจากนั้น กลุ่มที่อยู่ในฐานะผู้นำย่อมไม่ต้องการให้เกิดการสูญเสียอภิสิทธิ์ต่างๆ ใน 4 ตัวแปรที่ตนมีอยู่ดั้งเดิม และที่สำคัญ ไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะภูมิหลังจากวัฒนธรรมสังคมขัดแย้งกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ดังนั้น จึงมีการกล่าวว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะต้องเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนที่ต้องการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเอง เคารพสิทธิของผู้อื่น อดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง มีการหวงแหนความเป็นพลเมือง ขณะเดียวกันผู้นำทางการเมืองต้องมีศรัทธามีจิตวิญญาณ มีค่านิยมแบบประชาธิปไตย ถ้าผู้อยู่ในอำนาจไม่มีศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการใช้ระบบดังกล่าวได้มาซึ่งอำนาจและอ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้ง ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมพัฒนาได้ยาก มีการกล่าวว่าอินเดียและฟิลิปปินส์ ประสบความสำเร็จในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้นำทั้งสองประเทศมีค่านิยมและมีศรัทธาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยอินเดียได้มรดกจากอังกฤษ ส่วนฟิลิปปินส์ได้มรดกจากสหรัฐฯ

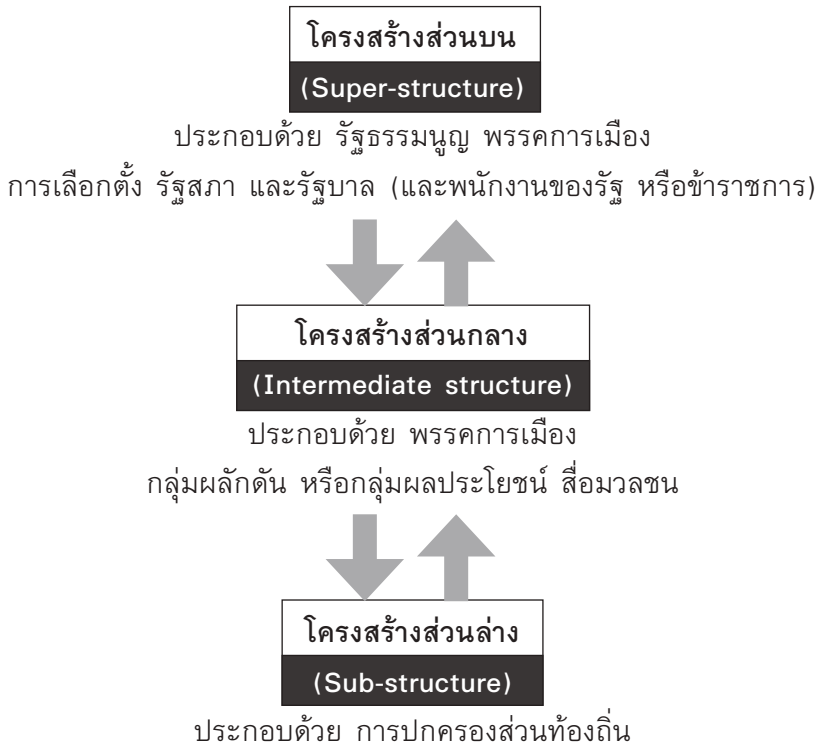
สามตัวแปรดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของประเทศตะวันตก แต่สรุปว่าถ้ามีการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาให้มีคุณลักษณะที่เหมือนกับประเทศประชาธิปไตย ในประเทศตะวันตก ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเป็นการวิเคราะห์ที่ไม่ถูกต้อง เพราะโครงสร้างเดิม องค์กรเดิม ค่านิยมเดิม วัฒนธรรมสังคม เป็นสิ่งที่

เปลี่ยนแปลงได้ยากและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

นอกจาก 3 ตัวแปรดังกล่าวมาเบื้องต้น การจะวิเคราะห์เรื่องระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรนั้น อาจจะมีมองได้ที่ 3 โครงสร้าง อันประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน (super-structure) โครงสร้างส่วนกลาง (intermediate structure) โครงสร้างส่วนล่าง (sub-structure) โดยการปกครองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีโครงสร้างส่วนล่างที่มั่นคงและแข็งแกร่ง เปรียบเสมือนหนึ่งฐานรากของอาคารประชาธิปไตย โครงสร้างส่วนล่างมีจุดสำคัญที่สุดคือประชาชน ซึ่งต้องเป็นประชาชนที่มีความตระหนักรู้ของการเป็นประชาชนที่มีสิทธิทางการเมือง (citizen) มีความรู้เรื่องการปกครองบริหาร มีประสบการณ์ในการทำงาน ดูแลท้องถิ่นของตนเอง และที่สำคัญ มีการเรียนรู้ที่จะพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยดังที่กล่าวมาเบื้องต้น โครงสร้างส่วนล่าง ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการกระจายอำนาจ นายพลแม็ค อาร์เธอร์ ตอนปฏิรูปญี่ปุ่น เคยกล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นกุญแจของการนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย การที่ประชาชนมีอำนาจและความสามารถในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีการคลังส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้พอเพียง มีความรับผิดชอบ ย่อมมีนัยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งถ้าการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยจุลภาคประสบความสำเร็จในการปกครองแบบประชาธิปไตยก็จะเป็นเสมือนหนึ่งฐานรากหรือเสาเข็ม หรือเซลล์ขององค์พหุประชาธิปไตยซึ่งเป็นโครงสร้างใหญ่ ดังนั้น โครงสร้างส่วนล่างจึงเป็นโครงสร้างที่สำคัญที่สุด ส่วนโครงสร้างส่วนบน ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ดังต่อไปนี้ ก) รัฐธรรมนูญ ข) พรรคการเมือง ค) การเลือกตั้ง ง) รัฐสภา จ) รัฐบาล + องค์การาริปไตย (bureaucracy)¹ (ดูแผนภาพที่ 1)

¹ ลิขิต ธีรเวคิน, หนังสือชุด สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม “ราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand)”. อาจารย์วรรณภา ตีระสังขะ และอาจารย์ชญาณิชฐ์ พูลยรัตน์, (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างการเมืองสามระดับ



สังคมที่สามารถจะพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมียุทธธรรมอันเป็นที่ทำงานได้ผลและเป็นที่ยอมรับ ไม่มีการฉีกยุทธธรรม โดยการใช้ปฏิวัติรัฐประหาร และต้องปล่อยให้มีการพัฒนาโดยไม่ถูกขัดขวาง ในกรณีประเทศไทยใช้เวลากว่า 8 ทศวรรษของการพยายามมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการใช้ยุทธธรรมเปลืองที่สุด ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 19 และพยายามที่จะพัฒนาฉบับที่ 20 ซึ่ง**ไม่สามารถจะลงเอยได้โดยเร็วเวลา** สิ่งสำคัญที่สุดคือกฎกติกาของการจัดสร้างโครงสร้างทางการเมือง การจัดสรรอำนาจการปกครองบริหารยังไม่สามารถตกลงกันได้ ดังนั้น อุปสรรคสำคัญที่สุดของประเทศไทยเริ่มต้นจากตัวแปรแรกคือ รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากความขัดแย้งของผลประโยชน์ของผู้ซึ่งเป็นผู้นำจารีตนิยม กับประชาชนที่ต้องการสิทธิเสรีภาพ จากรัฐธรรมนูญก็มาถึงพรรคการเมือง ในกรณีของ

พรรคการเมืองประเทศไทยนั้นไม่ใช่พรรคการเมืองอย่างแท้จริง สมาชิกขาดระเบียบวินัย ขาดอุดมการณ์ และขาดคุณลักษณะหลายประการที่ไม่เข้าลักษณะนักการเมืองที่เสียสละเพื่อชาติและสังคม พรรคไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะถูกครอบงำโดยนายทุนไม่กี่คน และไม่มีการคัดสรรสมาชิกอย่างเข้มงวด จึงเป็นกลุ่มการเมืองที่รวมกลุ่มให้สอดคล้องกับการกำหนดของกฎหมาย จดทะเบียนเรียกว่าพรรคการเมือง แต่ในความเป็นจริงเป็นการรวมกลุ่มเพื่อต่อสู้อันจะนำไปสู่การได้อำนาจรัฐ

ปัญหาของพรรคการเมืองมีมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่โครงสร้างและผู้บริหาร และการขาดข้อมูลความรู้เนื่องจากไม่มีสถาบันวิจัยของพรรค จึงกลายเป็นพรรคเฉพาะกิจเสียส่วนใหญ่ เมื่อพรรคการเมืองมีสภาพดังกล่าวการเลือกตั้งจึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรม มีการละเมิดกฎหมาย มีการโกงการเลือกตั้ง มีการใช้เงินซื้อเสียง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงไม่ใช่การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์สอดคล้องกับกฎหมาย หากแต่เป็นการสร้างความชอบธรรมด้วยการได้คะแนนเสียงหรือเสียงข้างมาก และเมื่อเข้าบริหารประเทศจึงมีความพยายามที่จะ “ถอนทุน” ด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง เสนอโครงการใหญ่ๆ เพื่อจะได้รับประโยชน์ เล่นพรรคเล่นพวก มีลักษณะกลุ่มนิยม ญาติกานิยม พรรคพวกนิยม ภูมิภาคนิยม แทนที่จะเป็นประเทศนิยม หรือประชาชนนิยม เมื่อการเลือกตั้งนำไปสู่สภาที่ไม่สมบูรณ์ สภาก็ไม่ทำหน้าที่นิติบัญญัติที่สอดคล้องตามอุดมคติ บางครั้งสภามีพฤติกรรมที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติของระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เป็นต้นว่า นักการเมืองขาดมารยาททางการเมือง และมักมีการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการอันเป็นที่ยอมรับของมาตรฐานสากล จากสภาที่ไม่สมบูรณ์ดังกล่าว การคาดหวังให้มีรัฐบาลเสียงข้างมาก ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลพรรคเดียวหรือรัฐบาลผสม ก็จะเป็นรัฐบาลที่ไม่สมบูรณ์ และมักจะสร้างปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลุแก่อำนาจ การละเมิดหลักนิติธรรม การฉ้อราษฎร์บังหลวง จนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบ นำไปสู่การเสียความชอบธรรมทางการเมือง เปิดโอกาสให้คนบางกลุ่มใช้เป็นข้ออ้างในการล้มระบบด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร

เมื่อรัฐบาลมีลักษณะดังกล่าวและมีการแทรกแซงองค์กรที่เรียกว่า องค์กรการธิปไตย (bureaucracy) นำไปสู่การเสียขวัญและกำลังใจ และระบบ การแต่งตั้งโยกย้ายใช้หลักการเมือง (the spoils system) มากกว่าหลักคุณธรรม (the merit system) ผลที่ตามมาคือ กระบวนการทั้งหมดในโครงสร้างส่วนบน ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ระหว่างโครงสร้างส่วนบนและส่วนล่าง (intermediate structure) ซึ่งประกอบด้วย พรรคการเมือง กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน พรรคการเมืองซึ่งมีสำนักงานใหญ่ระดับชาติอยู่ที่ กทม. จำเป็น ต้องมีสำนักงานที่เป็นสาขาไปอยู่ตามภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้ไม่สามารถ ทำหน้าที่ได้ดี เนื่องจากสำนักงานใหญ่เองก็มีปัญหาในตัวเองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มประชาสังคม ก็ไม่สามารถ พัฒนาได้อย่างเต็มที่ มีการใช้อำนาจทางการเมืองทำลายกลุ่ม รวมทั้งการใช้ ความรุนแรง เช่น การสูญเสียชีวิตของผู้นำชาวนา การสูญหายของผู้นำองค์กร ที่เป็นสหภาพแรงงาน จนการพัฒนากลุ่มไม่สามารถจะทำได้เต็มที่ ในส่วน สื่อมวลชน สื่อมวลชนที่ดีต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ถูกครอบงำโดยนายทุนหรือ พรรคการเมือง แต่ในความเป็นจริงสื่อมวลชนจำเป็นต้องอยู่รอด และไม่สามารถ จะยืนหยัดได้ถ้าไม่ดำเนินสื่อโดยการค้าโฆษณา และทันทีที่เกิดสภาพดังกล่าว ความอิสระของสื่อก็จะลดลงทันที จึงกลายเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองอย่าง หลีกเลียงไม่ได้

จากสามโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ชัดว่า นอกเหนือจากโครงสร้างส่วนล่าง ที่อ่อนแอและถูกลดระดับความสำคัญตลอดเวลา โครงสร้างส่วนบนในส่วนแรก คือรัฐธรรมนูญยังอยู่ในลักษณะของการไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากความ ไม่สอดคล้องหรือลงตัวของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นส่วนที่มีการละเมิดต่อหลักการประชาธิปไตยบ่อยครั้ง เนื่องจาก ความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ เมื่อเริ่มต้นจากกฏกติกาที่ไม่เป็น ประชาธิปไตย การคาดหวังให้มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ย่อมเกิด ขึ้นไม่ได้

3 อุปสรรคการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการปฏิบัติสำเร็จผลในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว หากแต่ล้มเหลวในประเทศไทย สาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่สำคัญที่สุด นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีระบบอุปถัมภ์ (the patient-client system) เป็นแกนสำคัญตั้งแต่สมัยโบราณ เนื่องจากคนมีสามารถไม่เท่ากัน มีภูมิหลังไม่เหมือนกัน มีโอกาสไม่เท่ากัน และจึงมีความแตกต่างกันใน 4 ตัวแปร อันได้แก่ อำนาจทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม อำนาจในทางการเมืองการบริหารและค่านิยมที่สอดคล้องกับยุคสมัย กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ ซึ่งผู้อุปถัมภ์ที่ดีคือคนที่พยายามช่วยเหลือผู้ด้อยกว่าให้มีโอกาสอยู่ในสังคมได้โดยดำรงชีวิตไม่ยากลำบาก ซึ่งต่างคนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดเด่นที่สุดคือ ระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วยคนที่เรียกว่าชนชั้นสูงหรือผู้ปกครองก็จากตัวแปร 4 ตัวแปรดังกล่าว และผู้ที่ด้อยกว่าซึ่งเป็นคนชั้นล่างดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีความตื่นตัวทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคลื่นลูกที่สามคือสังคมข่าวสาร ข้อมูลซึ่งมีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตย ให้มีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญเรียกร้องการมีบทบาทในทางการเมือง การปกครองบริหาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย ที่อาจมีผลกระทบต่อ 4 ตัวแปรที่ชนชั้นปกครองมีมาโดยตลอด จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างสององค์กรของสังคม อันได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างระบบอุปถัมภ์กับระบบประชาธิปไตย เพราะระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เริ่มจากความไม่เสมอภาค ประชาธิปไตยเป็นระบบที่ส่งเสริมความเสมอภาค เมื่อเป็นเช่นนี้จึงกลายเป็นความขัดแย้งที่เด่นชัด และนี่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทย

นอกเหนือจากนี้ ระบบการบริหารประเทศ โดยสหรัฐฯ เป็นผู้นำระบบการบริหารภาครัฐมาใช้ในประเทศไทย โดยตั้งความหวังว่าจะบริหารทรัพยากรได้

อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทำให้บ้านเมืองมีความเป็นปึกแผ่น ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งการต่อสู้ระบบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น จึงนำเอาระบบการบริหารภาครัฐของสหรัฐฯ มาใช้โดยไม่มีความรู้ที่แท้จริง มองข้ามตัวแปร 3 ตัวแปร มาในปัจจุบันแม้จะมีการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แม้จะมีการนำหลักเกณฑ์มาใช้ในการบริหารประเทศ แต่ผลที่ตามมาคือไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพฤติกรรมของมนุษย์มิได้เป็นไปตามระบบใหม่ การมองข้ามปัญหา แก้ไขปัญหาแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีอำนาจรัฐกับประชาชนทั่วไป ตัวแปรสามตัวที่ผู้เชี่ยวชาญมองข้ามเนื่องจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เมื่อนำระบบบริหารภาครัฐแบบสหรัฐฯ หรือยุโรปมาใช้ในสังคมไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้นมา โดยเห็นชัดเป็นรูปธรรมจากการจัดตั้งสถาบันบริหารที่เรียกว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

ตัวแปรที่ผู้เชี่ยวชาญอเมริกันมองไม่ถึงก็คือ

ก) ระบบการบริหารภาครัฐของสหรัฐฯ มีฐานสำคัญที่สุดคือเสถียรภาพทางการเมือง โดยสหรัฐฯ มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีทุกๆ สี่ปี ไม่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ทุกอย่างอยู่ตัวจึงสามารถจะมุ่งเน้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล แต่ในกรณีประเทศไทยนั้นระบบการเมืองไม่อยู่ตัว มีการปกครองแบบรัฐบาลทหาร ไม่ได้เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงและมีความไม่แน่นอน เมื่อนำระบบบริหารของสหรัฐฯ มาใช้กับประเทศไทยจึงขาดพื้นฐานสำคัญ นำไปสู่การแทรกแซงข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง และที่สำคัญคือ การไร้เสถียรภาพทางการเมือง ระบบการบริหารแบบใหม่แม้จะเลอเลิศเพียงใดย่อมไม่สามารถทำงานได้ในสถานที่ที่มีสภาพต่างกัน

ข) องค์การเก่าแก่ของประเทศไทยคือระบบอุปถัมภ์ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เมื่อนำระบบการบริหารภาครัฐแบบใหม่ซึ่งต้องอยู่บนฐานของหลักคุณธรรม (the merit system) คือ การใช้ความรู้ความสามารถมากกว่าการเล่นพรรคเล่นพวก กล่าวคือ มีความรู้ จึงเป็นคนที่มีความสมบัติ ไม่ใช่เพราะรู้จักใคร หรือเป็นคนของ

ใคร อันเป็นลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์จึงขัดแย้งกับระบบการบริหารภาครัฐแบบใหม่ในแง่ระบบคุณธรรม ระบบอุปถัมภ์ขัดแย้งกับการบริหารภาครัฐแบบใหม่ในแง่ความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคของโอกาส

ค) ระบบการบริหารภาครัฐแบบใหม่ของสหรัฐฯ ใช้ในสังคมอเมริกัน ซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรม มีการประกอบธุรกิจที่มั่นคง ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง และมีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เมื่อนำมาใช้กับสังคมไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นสังคมเกษตร เพิ่งเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการสั่งเข้า ระบบการปกครองเป็นระบบการปกครองแบบทหาร ไม่เป็นประชาธิปไตย การนำเอาระบบที่ใช้ในสังคมประชาธิปไตยและพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วมาใช้ในระบบการปกครองโดยรัฐบาลทหารบนฐานของระบบอุปถัมภ์บวกกับสังคมเกษตร จึงเป็นการผิดรูปผิดฝาอย่างมหันต์ และนี่คือปัญหาที่ผู้เชี่ยวชาญอเมริกันมองไม่เห็นและคาดไม่ถึง

จากที่กล่าวมาเบื้องต้นจะเห็นได้ชัดว่า อุปสรรคและปัญหาการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีสมมูลฐานมาจากไหน ถ้าสรุปก็คืออุปสรรคสำคัญมาจากองค์การจารีตนิยม และกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติเหนือบุคคลทั่วไป คือ สถานะทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม อำนาจทางการเมือง และการผูกขาดค่านิยมที่ถือเป็นค่านิยมชั้นสูง ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารโดยองค์การประชาธิปไตยซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

4 แนวทางการแก้ปัญหา

แนวทางการแก้ปัญหา มี 3 วิธี ดังต่อไปนี้

วิธีที่หนึ่ง ปล่อยให้มีการวิวัฒนาการของสังคมไปตามครรลองธรรมชาติ เมื่อเทคโนโลยีของโลกเปลี่ยนไป เมื่อสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจระหว่างประเทศเปลี่ยนไป เมื่อเทคโนโลยีของการผลิต การสื่อสาร การทำธุรกิจเปลี่ยนไป ทุกสังคมต้องมีการปรับตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมที่ค่อยๆ สึกกร่อน และ

ระบบการศึกษาที่ต้องมีการปรับเปลี่ยน แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้นชัดคือคนรุ่นใหม่ซึ่งอาจจะมีได้อยู่ในรอบของการใช้ชีวิตหรือการอบรมสั่งสอนแบบเดิมเต็มสมบูรณ์ และเนื่องจากการรับข่าวสารทางสื่อสมัยใหม่ ย่อมเบี่ยงเบนความสนใจ ความคิด ค่านิยม และผลสุดท้ายวัฒนธรรม ซึ่งย่อมจะนำไปสู่การเกิดชนชั้นใหม่ขึ้น ซึ่งแตกต่างจากชนชั้นเดิม และนี่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในยุคทุกสมัย ที่เรียกว่า ช่องว่างระหว่างวัย (generation gap) แต่คำถามก็คือ การเปลี่ยนแปลงโดยการวิวัฒนาการจะสอดคล้องกับการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยหรือไม่ และที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงอาจดำเนินไปอย่างเชื่องช้า อาจใช้เวลาเป็นหลายๆ ทศวรรษ หรือคนรุ่นใหม่อีกสองสามรุ่นกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามที่คาดหวัง แต่ที่สำคัญคือ แรงกดดันจากโลกภายนอกจะทำให้การดันทุรังอยู่แบบเดิมคงจะทำได้อีกต่อไป

วิธีที่สอง คือ วิธีการเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิรูป มีการปรับเปลี่ยน องค์กร สังคม วิธีการคิด ระบบความคิด ระบบการศึกษา วัฒนธรรม จนสามารถนำไปสู่การลงตัวของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยบางส่วนต้องเสียสละ ในอีกส่วนหนึ่งก็ได้ประโยชน์โดยไม่คูกคามซึ่งกันและกัน ในกรณีให้เห็นชัดคือกรณีของอังกฤษ ต่างฝ่ายต่างปรับเข้าหากันแม้ระหว่างทางจะมีความรุนแรงบ้าง แต่มาในปัจจุบันระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของอังกฤษก็จัดตั้งสถาบันจนมีลักษณะถาวร ส่วนสหรัฐฯ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับมรดกตกทอดทางวัฒนธรรมการเมือง และการเรียกร้องความอิสระมากกว่าเดิม ก็นำไปสู่การพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่งจนประสบความสำเร็จ แต่ก็หนีไม่พ้นเกิดปัญหาสงครามกลางเมือง จนปัจจุบันก็เริ่มมีการจัดตั้งสถาบันอย่างมั่นคง คำถามที่สำคัญที่สุดในกรณีประเทศไทยเราจะปฏิรูปได้หรือไม่อย่างไร เพราะจริงๆ การปฏิรูปจะต้องคำนึงถึงการออมชอม การพบกันครึ่งทาง และตามที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพรับสั่งไว้ก็คือ สังคมไทยมีลักษณะ 3 ประการ คือ ก) คนไทยเป็นคนรักสงบ ข) ไม่ชอบประจันหน้า ค) รู้จักประสานประโยชน์ การปฏิรูปที่แท้จริงจะต้องประสานประโยชน์โดยฝ่ายที่เสียสละต้องยอมเสียสละ และฝ่ายเรียกร้องก็ต้องมีข้อจำกัดในการเรียกร้องในระดับหนึ่ง เพื่อให้การปฏิรูปสามารถดำเนินไปได้ ถ้ามองอย่างวัตถุนิยมการปฏิรูปสังคมไทยยังไม่สามารถจะดำเนินไป

ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานประโยชน์ มีการมองอย่างสุดโต่งทั้งสองข้าง โอกาสที่จะสำเร็จด้วยการปฏิรูปจึงยากเย็นอย่างยิ่ง

วิธีที่สาม คือ การปฏิวัติซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศในอดีต เช่น การปฏิวัติ ค.ศ. 1911 ในประเทศจีน หรือกรณีประเทศไทยคือ พ.ศ. 2475 และเนื่องจากวิธีการที่มีการมองสถานการณ์ผิดพลาด และมีการขัดแย้งกันเองในกลุ่มผู้ที่ต้องการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในปัจจุบันปัญหามีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิวัติใช้กำลังย่อมเกิดความเสียหายอย่างมหาศาล เกิดบาดแผลทางการเมืองที่ยากจะเยียวยา แต่ประเด็นคือ ไม่มีใครกำหนดเวลาได้ว่าจะยุติได้เมื่อใด ถ้ามีลักษณะการค้ำชง ย่อมส่งผลต่อความเสียหายในมิติต่างๆ อย่างมหาศาล หลายฝ่ายจึงหวังว่า ทางออกที่สามจะไม่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันทางออกที่สองคือการปฏิรูปก็ยังไม่มีความวิ้วว่าจะดำเนินไปได้ สภาพสังคมขณะนี้จึงมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ มีบรรยากาศที่อึมครึม ขาดความแน่นอน ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ที่สำคัญที่สุด ไม่มีใครคาดเดาว่าจะเกิดอะไรขึ้น แต่ทุกคนก็มีลางสังหรณ์ใจว่าจะต้องมีความบางอย่างในทางลบเกิดขึ้น จึงมีลักษณะคอยให้สถานการณ์คลี่คลายไปทางใดทางหนึ่ง ทำให้กิจกรรมต่างๆ ชะงักงันในระดับหนึ่ง บางคนบางกลุ่มก็ต้องปลง เนื่องจากไม่สามารถควบคุมอนาคตได้ และที่สำคัญที่สุด วิญญาณสังคม (social soul) เกิดการสั่นคลอน คนเว้งว่างและเคืองกว้างที่ยึดเหนี่ยวไม่ได้ ไม่มีหลักการให้เกิดความมั่นใจไม่ว่าจะเป็นหลักการทางสังคม การเมือง สังคมและเศรษฐกิจ กฎหมายและความยุติธรรม จึงพยายามรักษาตัวรอด ประคับประคองให้สามารถผ่านอุปสรรคต่างๆ โดยไม่มีความมั่นใจในอนาคต ทางออกที่สำคัญที่สุดสำหรับเรื่องนี้คือ การมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน แต่ก็เท่ากับเป็นการตอบคำถามโดยไม่มีคำตอบที่จริงจังอย่างแท้จริง โดยจะวกกลับมาเป็นลักษณะงูกินหาง และจะพันระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้อย่างไรในเมื่อเต็มไปด้วยอุปสรรคต่างๆ ทั้งองค์กรสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ และค่านิยม จึงกลายเป็นคำถามที่ไร้คำตอบ หรือมีคำตอบก็เป็นไปตามหลักวิชาการ แต่ไม่มีใครมั่นใจว่าจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติ

5 บทสรุป

สังคมไทยไม่อยู่นิ่งกับที่ มีการศึกษาและพิสูจน์ด้วยเหตุการณ์ที่เป็นจริง ก็คือ สังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงทุกๆ 40 ปี หรือทุกสี่ทศวรรษ (+ -) ซึ่งจะชี้ให้เห็นดังต่อไปนี้ (ดูแผนภาพที่ 2)²

แผนภาพที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทุกๆ 40 ปี หรือทุกสี่ทศวรรษ (+ -)

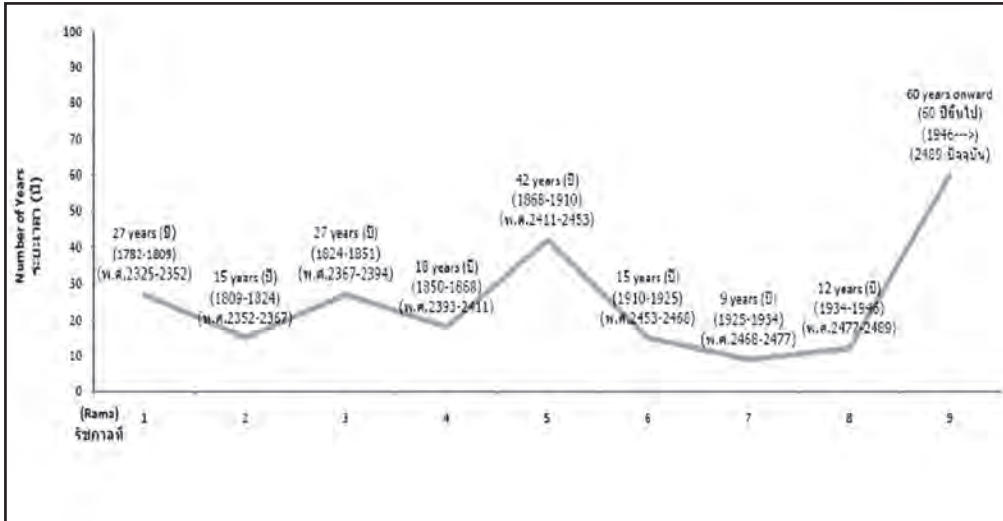
ปี พ.ศ. 2398 สนธิสัญญาเซอร์จอห์น บาวริง
ปี พ.ศ. 2435 การปฏิรูประบอบราชการและการบริหารของรัชกาลที่ 5
1. ก่อน 24 มิถุนายน 2475 ราชาธิปไตย - รัฐกษัตริย์
2. พ.ศ. 2475 - 14 ตุลาคม 2516 อำมาตยาธิปไตย - รัฐราชการ
3. พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2556 ธนาธิปไตย - รัฐธุรกิจ
4. พ.ศ. 2556 - ประชาธิปไตย - ประชาธิปไตย

* หมายถึง	พ.ศ. 2398-2435	= 37 ปี
	พ.ศ. 2435-2475	= 40 ปี
	พ.ศ. 2475-2516	= 41 ปี
	พ.ศ. 2516-2556	= 40 ปี ประชาธิปไตย?
	พ.ศ. 2556-2558	= 42 ปี AEC

² เฟื่องอ้าง, น. 70

สังคมมีลักษณะพลวัต ไม่ว่าจะสังคมภายในหรือสังคมระหว่างประเทศ สังคมไทยก็เช่นเดียวกัน จากดั้งเดิมเมืองนครสำคัญที่สุด 4 องค์คร คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันการเมืองการปกครองบริหาร (ดูแผนภาพที่ 3) สถาบันขุนนาง ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และตุลาการ ซึ่งกำกับโดยสถาบันแรก สถาบันต่อมาคือศาสนาพุทธ คือพระสงฆ์ โดยเฉพาะอย่างมหาเถระผู้ใหญ่เป็นฐานสำคัญที่ให้ความชอบธรรมกับองค์ครที่หนึ่งและสอง และเป็นการปูพื้นค่านิยมและวัฒนธรรมให้กับประชาชนทั่วไป สถาบันที่สี่ คือ สถาบันผู้นำท้องถิ่นซึ่งไม่มีการจัดตั้งถาวร ก่อนมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี 2435 เจ้าเมืองผู้ครองหัวเมืองก็เป็นองค์ครการเมืองและการปกครองที่มีอำนาจที่สำคัญที่นครหลวงต้องพยายามควบคุมหรือสร้างความสัมพันธ์ นอกเหนือจากผู้นำท้องถิ่นที่เป็นผู้กว้างขวางหรือเจ้าพ่อ ซึ่งก็มีอำนาจทางการเมืองในระดับหนึ่ง แต่หลังปี 2475 เป็นต้นมา สังคมไทยเปลี่ยนไปสู่สภาพของการเกิดองค์ครใหม่ๆ นั่นคือ องค์ครทางการเมือง มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง และภายหลังที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ก็เกิดองค์ครธุรกิจแบบสากล และต่อมาเกิดการรวมกลุ่มต่างๆ ที่เรียกว่ากลุ่มผลักดัน รวมทั้งประชาสังคม องค์ครภาคเอกชนคือ NGO และประชาชนที่ตื่นตัวทางการเมืองที่เริ่มมองตัวเองเป็น citizen มากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากนั้นก็มียุทธพลจากต่างประเทศเป็นแรงผลักดันจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้ม 5 แนวโน้มที่สำคัญคือ ก) ต้องมีการปกครองแบบประชาธิปไตย ข) ต้องมีการเคารพสิทธิมนุษยชน ค) ต้องมีการค้าเสรี ง) ต้องมีการรักษาสภาพแวดล้อม จ) ต้องมีการเคารพสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา (ดูการเปลี่ยนแปลงจากแผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 3 ระยะเวลาของการครองราชย์สมบัติ



แผนภาพที่ 4 การเปลี่ยนแปลงก่อนและหลังวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475
ก่อนวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

สถาบัน พระมหากษัตริย์	ขุนนาง หรือ ข้าราชการทหาร ขุนนาง หรือ ข้าราชการพลเรือน ขุนนาง หรือ ตุลาการ	ศาสนา พระสงฆ์ สมณศักดิ์สูง	ผู้นำท้องถิ่น ตามหัวเมือง	ประชาชนที่ ไม่ตื่นตัวและ เฉื่อยชาทาง การเมือง	พ่อค้า ต่างค้า ระดับย่อยที่ ไม่เป็น ตัวแปรทาง การเมือง
--------------------------	---	--------------------------------------	------------------------------	--	---

หลังวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

กลุ่มการเมือง ที่ได้รับการ สนับสนุนจาก ต่างประเทศ	องค์กร พัฒนา เอกชน	ผู้นำ ทางการเมือง ในท้องถิ่น	ประชา สังคม หรือ องค์กร ต่างๆ ของ ประชาชน	ผู้นำชุมชน และ ประชาชน ที่ตื่นตัว ทางการเมือง	นักธุรกิจ ยุคใหม่	นักการเมือง
--	--------------------------	------------------------------------	---	---	----------------------	-------------

จากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและแรงกดดันจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มีการเปลี่ยนผ่าน โดยมีปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นซึ่งไม่ขอกล่าวรายละเอียด ปรากฏการณ์ดังกล่าวคือ โลกาภิวัตน์ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบ (parochial political culture) ไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) จนนำไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) ซึ่งขณะนี้สังคมไทยเริ่มมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากนั้นจากยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งนำไปสู่การเรียกร้องของประชาชน ในแง่รูปธรรมได้แก่ ปัจจัยสี่และคุณภาพชีวิต ในแง่นามธรรมซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ สิทธิเสรีภาพ (rights and freedom) ความเสมอภาค (equality) ความยุติธรรม (justice) สิทธิมนุษยชน (human rights) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) การเรียกร้องเช่นนี้ได้นำไปสู่การปฏิวัติดอกมะลิที่ตูนีเซีย (The Jasmine Revolution) และอาหรับสปริง (The Arab Spring) รวมทั้ง Occupy Wall Street สิ่งที่เกิดขึ้นเรียกว่ากระแสลมแห่งการเปลี่ยนแปลง (winds of change) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ประเทศไทยไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

ปรากฏการณ์ที่สองคือ การรวมกลุ่มของประเทศเอเชีย BRICS หรือ บรูพาภิวัตน์ อันประกอบด้วย 5 ประเทศ ได้แก่ บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ (Brazil, Russia, India, China, South Africa) ทั้งจีนและรัสเซียตกลงใช้เงินหยวนเงินรูเบิลในการซื้อขายสินค้า เงินหยวนก็กลายเป็นเงินสกุลหลัก และมีการตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank) เพื่อการสร้างการคมนาคมและการสื่อสาร การขนส่ง แข่งขันกับ World Bank องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จีนและอินเดียรวมสองประเทศจะมีประชากรอย่างมหาศาล³

ปรากฏการณ์ที่สาม ได้แก่ การรวมตัวของ 10 ประเทศในเอเชียอาคเนย์ ที่เรียกว่า ASEAN Economic Community หรือ AEC ซึ่งมีทั้งหมด 10 ประเทศ

³ ลิขิต ธีรเวคิน, “ดุลแห่งอำนาจใหม่ได้ก่อตัวขึ้นแล้ว,” ใน หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, วันที่ 16 มิถุนายน 2559.

มีประชากรทั้งหมดกว่า 600 ล้านคน เป็นตลาดที่ใหญ่ เมื่อรวมอาเซียนกับ BRICS จะเห็นได้ชัดว่า ยกเว้นญี่ปุ่นและเกาหลี และมองโกเลีย และประเทศในเอเชียใต้ เช่น ปากีสถาน บังคลาเทศ ศรีลังกา เป็นต้น กำลังกลายเป็นการรวมกลุ่มของประเทศเอเชียและจำนวนประชากรซึ่งมีตลาดใหญ่โต มีอำนาจซื้อ นำไปสู่ความเจริญอย่างรวดเร็วของทวีปเอเชีย ที่เรียกรวมๆ ว่า นูรพาภิวัตน์ ไทยในฐานะเป็นหนึ่งในอาเซียนจะมีรูปแบบลักษณะการปกครองของตนโดยไม่สอดคล้องกับประเทศอื่นเลยนั้นย่อมเป็นไปได้ยาก⁴

สามปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างประเทศ แนวความคิดเรื่องภูมิรัฐศาสตร์แบบเก่า และภูมิเศรษฐศาสตร์แบบเก่าได้เปลี่ยนไป เนื่องจากความเจริญทางเทคโนโลยี การขนส่งและการสื่อสาร จากปรากฏการณ์ทั้งสามได้นำไปสู่ปรากฏการณ์ที่สี่ ซึ่งมีสหรัฐฯ เป็นตัวตั้ง โดยการเข้ามามีบทบาทในเอเชียและแปซิฟิก ด้วยการตั้ง Trans-Pacific Partnership (TPP) ซึ่งประกอบด้วย 12 ประเทศ อันได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา เม็กซิโก เปรู ชิลี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ และบรูไน ใน 12 ประเทศนี้ประกอบด้วย อเมริกาเหนือ และลาตินอเมริกา รวมทั้งออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แต่ที่สำคัญคือมีญี่ปุ่นและอีก 4 ประเทศในอาเซียน ส่วนประเทศอื่นเช่นฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียกำลังขอเข้าร่วม ซึ่งปรากฏการณ์ที่สี่นี้ทำให้ภาพเห็นชัดว่าประเทศต่างๆ กำลังจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ขึ้น (new power configuration) ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ต้องเผชิญอยู่กับทั้ง 4 องค์กร จำเป็นต้องจัดบ้านให้เรียบร้อยเพื่อจะได้มีระบบการปกครองบริหารที่มั่นคง ต่อเนื่องและยั่งยืน และระบบดังกล่าวหนีไม่พ้นระบบการปกครองที่เลวร้ายที่สุด แต่ทำงานได้ผล นั่นคือ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าประเทศไทยจะเลือกที่จะกำหนดอนาคตของประเทศได้อย่างไร ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมาทั้งหมด ถึงแม้จะพยายามรักษาสภาพคงที่ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ขณะที่มองไม่เห็นภาพชัดว่าจะเกิดอะไรขึ้นในสภาพดังกล่าวมานี้ แต่ก็มองเห็นชัดแน่นอนว่าการไม่เปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ จะเปลี่ยนแปลงโดยสงบได้อย่างไร

⁴ เฟิ่งอ่าง.

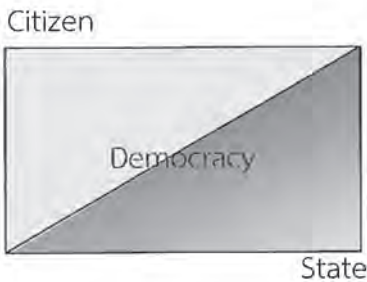
อนาคตจะเป็นอย่างไรย่อมอยู่ที่คนในสังคมไทยจะต้องมีความเข้าใจ มีวิสัยทัศน์ และมีการมองปัญหาอย่างวิถุวิสัย อนาคตของประเทศไทยและระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงขึ้นอยู่กับเจ้าของประเทศทุกคน⁵

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ จะต้องเป็นระบบที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องมีอำนาจในการปกครองบริหารตามกรอบของกฎหมาย โดยถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งถ้าจะเทียบให้เห็นก็คือรูป 4 จัตุรัส โดยมีเส้นขวางจากมุมขวามือมุมสุดไปมุมซ้ายมือมุมสุดของสี่เหลี่ยมนั้น ซึ่งจะได้ภาพคือ การแบ่งสี่เหลี่ยมเป็นสองส่วนเท่าๆ กัน โดยเส้นขวางนั้นจะอยู่ในมุม 45 องศา และสามเหลี่ยมสองส่วนที่ถูกแบ่งก็จะมีเนื้อที่เท่ากัน ส่วนซ้ายมือคือมุมบนสุดเรียกว่า พื้นที่สามเหลี่ยมของ **สิทธิเสรีภาพของประชาชน** ส่วนขวามือมุมส่วนล่างสุดก็คือ **อำนาจรัฐ** เส้นขวางที่แบ่งสี่เหลี่ยมผืนผ้าสามเหลี่ยมสองส่วนเท่าๆ กันนั้นเป็นเส้นที่ยาวสุด นั่นคือส่วนที่เป็น **ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย** เมื่อใดก็ตามที่เนื้อที่ของสิทธิเสรีภาพเท่ากับเนื้อที่ของอำนาจรัฐ เส้นประชาธิปไตยก็จะยาวสุด ถือเป็นสภาวะอุดมคติที่สุดของระบบการเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อใดก็ตามที่เนื้อที่ของสามเหลี่ยมที่เป็นสิทธิเสรีภาพขยายกินเข้าไปในส่วนของอำนาจรัฐ อำนาจรัฐก็ย่อมจะน้อยลง เส้นประชาธิปไตยก็จะสั้นลง เลื่อนจากมุมบนสุดลงมาข้างล่างตรงกลางของเส้นขวางขวามือ ในสภาพเช่นนี้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพจนเกินขอบเขต อำนาจรัฐลดน้อยถอยลง ความเป็นประชาธิปไตยหดสั้น ก็จะนำไปสู่สภาพของ **อนาธิปไตย** กลับกัน ถ้าเนื้อที่ของอำนาจรัฐซึ่งเป็นสามเหลี่ยมส่วนล่างขยายกว้างขึ้น ก็จะกินเข้าไปในเขตพื้นที่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้เส้นประชาธิปไตยหดสั้นลง สภาพเช่นนี้ก็จะนำไปสู่ **อำนาจเผด็จการ** สภาวะที่เป็นอุดมคติมากที่สุดก็คือการได้ **ดุลยภาพของสามเหลี่ยมสองส่วนโดยมีเนื้อที่เท่าๆ กัน** ซึ่งยากที่จะมีขึ้นในสังคม สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้คือความใกล้เคียง และก็ถือเป็นดัชนีสำคัญในการวัดระดับของการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่า ในขณะนี้อังกฤษและสหรัฐฯ ซึ่งเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยของโลกมีดุลยภาพมากที่สุด เพราะมีการเลือกตั้งตาม

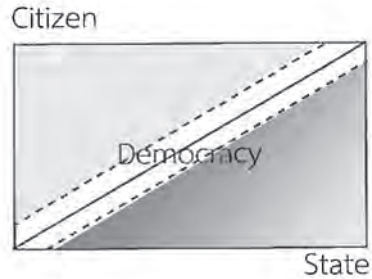
⁵ เฟิ่งอ๋าง.

ครรลองโดยไม่มีการเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของระบบ มีหลักนิติธรรมที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน ขณะเดียวกันสังคมก็อยู่ได้โดยสงบในระดับหนึ่ง เมื่อใดก็ตามที่เกิดการเสียดุลระบบก็จะกลับไปสู่สภาพของการได้ดุล การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่กำหนดขึ้นแน่นอนทุกสี่ปี หรือถ้ามีการเลือกตั้งหลังจากมีการยุบสภาโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ยกเว้นรัฐบาลอยู่ได้ครบสี่ปีซึ่งเป็นกรณีของระบบรัฐสภาอังกฤษ แต่ก็ยังกลับไปสู่สภาพปกติ ถือว่าเป็นระบบที่ได้ดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพและอำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นเส้นขวางของสี่เหลี่ยมผืนผ้าได้ใกล้เคียงที่สุด⁶

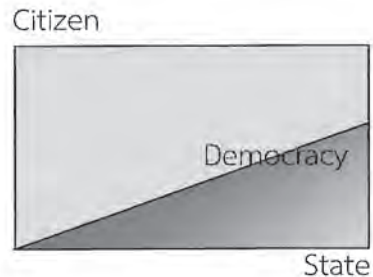
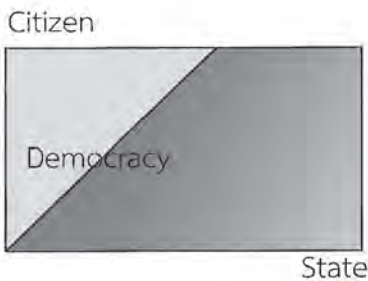
อุดมคติ



ความเป็นจริง



การเสียดุล



⁶ ลิขิต วีระเวทิน, "ดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพและอำนาจรัฐ และผลต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย," ใน หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, วันที่ 19 มีนาคม 2558.

นี่คือภาพในอุดมคติ แน่แน่นอน การข้ามเขตโดยรัฐและโดยประชาชนซึ่งกันและกันย่อมเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริงแล้วแต่เหตุการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องอยู่ในขอบข่ายที่ไม่สุดโต่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง นอกจากเส้นตรงที่มีการแบ่งครึ่งแล้วจะต้องมีเส้นตรงอีกสองเส้นที่ขนานกันโดยไม่ห่างกันมากนักก็จะได้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ได้ดุลยภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ลิขิต ธีรเวคิน. **การเมืองไทยและประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : บริษัท มิสเตอร์ ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2552

ลิขิต ธีรเวคิน. “ดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพและอำนาจรัฐ และผลต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย,” ใน **หนังสือพิมพ์สยามรัฐ**, วันที่ 19 มีนาคม 2558.

ลิขิต ธีรเวคิน. “ดุลแห่งอำนาจใหม่ได้ก่อตัวขึ้นแล้ว,” ใน **หนังสือพิมพ์สยามรัฐ**, วันที่ 16 มิถุนายน 2559.

ลิขิต ธีรเวคิน. “แนวคิดและวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองไทย” หน่วยที่ 2 และหน่วยที่ 3. ใน **แนวการศึกษาชุดวิชา การเมืองการปกครองไทย**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555.

ลิขิต ธีรเวคิน. “ผู้นำทางการเมืองในอุดมคติ,” ใน **หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน**, 8 ธันวาคม 2548.

ลิขิต ธีรเวคิน. “รัฐธรรมนูญ : กฎเกณฑ์ของการปกครองประเทศ.” ใน **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2555) : 19-41.**

ลิขิต ธีรเวคิน. “ราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand)” ใน **หนังสือชุดสถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม**. บรรณาธิการโดย อาจารย์วรรณภา ตีระสังขะ และอาจารย์ชฎานิชฐ์ พูลยรัตน์. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ลิขิต ธีรเวคิน. “วัฏจักรของสังคมโลกและการเมืองไทย,” ใน **หนังสือพิมพ์สยามรัฐ**, 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2555.

ลิขิต ธีรเวคิน. “วัฒนธรรมทางการเมืองและการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย.” **วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (ตุลาคม 2553) : 8-22.

ลิขิต ธีรเวคิน. **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.** (พิมพ์ครั้งที่ 10) แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ภาษาอังกฤษ

Alvin Toffler. **The Third Wave.** New York : William Morrow, 1980.

Fred W. Riggs, **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity,** (Honolulu : East-West Center Press, 1966).

Likhit Dhiravegin, “AEC and Thailand’s Positioning,” **The Journal of the Royal Institute of Thailand**, Volume V (2013), passim.

Likhit Dhiravegin. **Thailand in Transition : Political Evolution of the Thai Society.** (Forthcoming).



ประชาธิปไตยไทย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย ?

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย*

ประเด็นปัญหาประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมาถูกศึกษาและวิเคราะห์ ทั้งในแง่ของแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่สามารถเป็นกรอบ การวิเคราะห์การเมืองไทยหรือนำไปเป็นหลักคิดในการออกแบบทางสถาบัน และกฎหมายให้สอดคล้องกับประชาธิปไตย ที่ผ่านมามหาภาคส่วนในสังคมไทย มักกล่าวถึงความต้องการให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาและยกระดับประชาธิปไตย ให้ดียิ่งขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ ไปพร้อมกับการวิพากษ์ถึงปัญหาในมิติต่างๆ ที่กระทบต่อการพัฒนาและการดำรงรักษาประชาธิปไตยในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการศึกษาดังกล่าวในบางแง่มุมที่ผ่านมายังขาด การศึกษาอย่างเพียงพอ หรือแม้จะมีการศึกษาก็จริงแต่ยังถูกกละเลยที่จะนำ การศึกษาดังกล่าวไปสู่การออกแบบทางสถาบันและกฎหมาย ทำให้การวิเคราะห์

* เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า



ที่ผ่านมา

นักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งมีแนวคิดที่ว่า
ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน
**“ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดของระบอบ
การปกครองอีกต่อไป”**

ทางเลือกและทางรอดของประชาธิปไตย
จึงต้องเพิ่ม **“ประชา”** เข้าไปใน
สถาบันทางการเมืองมากขึ้น
ทั้งการปรับปรุงระบบและกระบวนการ
ประชาธิปไตยแบบตัวแทน
ให้สะท้อนการเป็นตัวแทนของ
ประชาชนมากขึ้น

ปรากฏการณ์และการหาหนทางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยขาดความสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ถ้าการออกแบบสถาบันทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ขาดการถกเถียงถึงแนวคิดประชาธิปไตยอย่างรอบด้าน ย่อมส่งผลกระทบต่อ การออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในปัจจุบันและอนาคต หรืออาจส่งผลกระทบต่อ การกำหนด รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในบทความนี้ **ส่วนแรก** ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย ในทางวิชาการที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างและขยายการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน นอกเหนือจากการให้ความสำคัญแต่เพียงประชาธิปไตยแบบตัวแทน **ส่วนที่สอง** ผู้เขียนจะกล่าวถึงการพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตยไทยว่าปัจจุบันมีทิศทาง และสภาพความเป็นจริงอย่างไร จะเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีข้อจำกัด ที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและไปพร้อมกับการสร้างและขยายการมีส่วนร่วม จากประชาชนมากขึ้น ทั้งมาจากการริเริ่มของภาคประชาชนเองและจากภาครัฐ **ส่วนที่สาม** ผู้เขียนได้เสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทยว่าต้องให้ความสำคัญ ต่อการสร้าง **“คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม”** ควรเป็นคุณค่าสำคัญในการปลูกฝังประชาธิปไตยให้เข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมและ ความเป็นไทย และการสร้างความเท่าเทียมในมิติต่างๆ เพื่อจรรโลงระบอบ ประชาธิปไตย และ**ส่วนสุดท้าย** ผู้เขียนเสนอถึงการสร้างเสริมความเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย ว่ามีหลักการใดบ้างที่พลเมืองควรถูกหล่อหลอมและ ประพศุดิตินตามเพื่อจรรโลงประชาธิปไตย

1 แนวคิดและข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับประชาธิปไตย : การขยายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนอกเหนือจากระบบตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย

ในงานศึกษาทางสังคมศาสตร์จำนวนมากในปัจจุบันกล่าวถึงประเด็นประชาธิปไตยในมิติที่กว้างกว่าการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น รัฐบาล รัฐสภา ศาล รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ฯลฯ แม้ว่าสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการจะสำคัญต่อการพัฒนาและจรรโลงให้ระบบประชาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นและทำงานได้จริง แต่การออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องถกเถียงถึงคุณค่า ความเชื่อ และความดีของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้สถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องและจรรโลงระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติคุณค่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันดังที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้า¹

นอกจากนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการโดยมากจะสัมพันธ์กับการสร้างประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่ต้องการพัฒนาสถาบันที่สามารถเป็นตัวแทนให้กับประชาชนได้ เช่น การมีระบบการเลือกผู้แทนที่สอดคล้องกับเสียงส่วนใหญ่ การมีผู้พิพากษาที่สามารถตัดสินคดีความที่สามารถชั่งน้ำหนักระหว่างมติมหาชนและธำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและนิติรัฐ การมีกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น สอดคล้องกับ Joseph Schumpeter ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นแค่เรื่องการแข่งขันของพรรคการเมือง ประชาธิปไตยเพียงมุ่งให้ประชาชนมีโอกาสที่จะปฏิเสธหรือยอมรับบุคคลที่เข้ามาปกครองพวกเขาเท่านั้น² อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตย

¹ ดูในข้อ 3. ข้อเสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทย : การสร้างคุณค่าประชาธิปไตยและการสร้างความเท่าเทียม

² Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics : An Introduction* (Hampshire : Palgrave Macmillan, 2007), p. 48.

แบบตัวแทนถูกตั้งคำถามว่าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและความไว้วางใจต่อประชาชนได้หรือไม่? จากปรากฏการณ์ทางการเมืองทั่วโลกพบว่าประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมืองขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี ขณะเดียวกันภาคส่วนต่างๆ ก็เรียกร้องให้ขยายพื้นที่ทางการเมืองแก่ภาคประชาชนและปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น³ Anne Muxel (2014) เสนอว่าการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของเยาวชนคนหนุ่มสาวเป็นแนวโน้มขยายที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและประชาชนคนธรรมดา รวมถึงเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและวิถีปฏิบัติทางการเมือง พวกเขาแสดงความต้องการรูปแบบทางการเมืองที่พวกเขาต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น⁴ ดังนั้น นอกจากการออกแบบสถาบันการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตัวแทนให้เป็นตัวแทน “อย่างแท้จริง” ของประชาชน ก็ยังต้องขยายช่องทางที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยให้เกิดความหลากหลายเพื่อตอบโจทย์ที่หลากหลายของประชาชนมากขึ้นด้วย

ที่ผ่านมานักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งมีแนวคิดวาระระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน “ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดของระบอบการปกครองอีกต่อไป” ทางเลือกและทางรอดของประชาธิปไตยจึงต้องเพิ่ม “ประชา” เข้าไปในสถาบันทางการเมืองมากขึ้นทั้งการปรับปรุงระบบและกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้สะท้อนการเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น การนำแนวทางประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) มาช่วยลดจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น (อาทิ การพัฒนาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การทำประชามติ ฯลฯ) และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง (political

³ พงษ์ทิสานัน ชุมพล, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 89.

⁴ Anne Muxel, “Youth and Politics : Towards a New Model of Citizenship in Advanced Democracies,” in *Perspective on Youth : Connections and Disconnections* (Paris : Council of Europe Publishing, 2014), p. 26.

participation) ในช่องทางอื่นเพื่อให้ประชาชนรับทราบ เห็น ยินยอม และพิจารณาประเด็นต่างๆ ด้วยตนเอง⁵ เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างแนวคิดในปัจจุบันทำให้เราสามารถพิจารณาประชาธิปไตยในแง่มุมมองที่แตกต่างจากมิติประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อสถาบันทางการเมืองและระบบประชาธิปไตยตัวแทน เราจะพบว่าแนวคิดจำนวนมากมุ่งสร้างให้เกิดหรือขยายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในระบอบประชาธิปไตย อาทิ

1. การตื่นตัวของประชาชนในชีวิตประจำวันต่อการเมืองกับแนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวัน (Everyday Politics)

แนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวันเป็นแนวคิดด้านมานุษยวิทยาการเมือง Benedict J. Tria Kerkvliet ที่มองปรากฏการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นได้ในทุกวันของสังคมชนบท ที่เป็นการขยายขอบเขตของการนิยาม “การเมือง” ให้มีลักษณะกว้างขวางโดยการสำรวจชีวิตประจำวันว่าด้วยการต่อต้านของผู้ที่ถูกกดขี่ โดยให้ความสำคัญกับจิตสำนึกส่วนบุคคลที่ปราศจากการจัดตั้งและการประสานงานวางแผนอย่างเป็นทางการ แต่เป็นไปเพื่อการช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก โดย Kerkvliet เสนอนิยามว่า “การเมืองในชีวิตประจำวันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการที่ชาวบ้าน (peasant) รับเอา ยอมตาม ปรับเปลี่ยน และต่อสู้ต่อรองกับวิถีปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ/ ผู้มีอำนาจ (authority) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือจัดสรรทรัพยากร และการกระทำดังกล่าวนั้นทำไปในลักษณะที่สงบ สามัญธรรมดา และแยบคาย ทั้งยังเป็นการปฏิบัติการที่แทบจะไม่มี การจัดตั้งหรือการเผชิญหน้าเลย” ปัจจุบันมีการใช้แนวคิดนี้ศึกษาการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่ปฏิเสธแนวคิดที่มองว่าประชาชนมีความเป็นหนึ่งเดียวและอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จนสามารถถูกกำหนดและแสดงออกทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ที่มีอิทธิพล แต่มองว่าประชาชนมีมุมมองต่อการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ในชุมชนที่สลับซับซ้อน ประชาชนมีความพยายามต่อรอง สร้างทางเลือก นิยาม และจัดตั้งระบบคุณค่าท้องถิ่นอยู่เสมอ

⁵ พงุทธิสถาน ชุมพล, เอก ตังทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2, น. 90-91.

การต่อรองกลายเป็นเครื่องมือผูกพันกับนักเลือกตั้งให้ตระหนักว่าต้องใช้อำนาจ อยู่ภายใต้บริบทของจารีตที่ถูกกำหนดไว้อย่างไม่เป็นทางการ คอยกำกับว่า ทรัพยากรหรืออำนาจกลางในชุมชนนั้น จะถูกผลิต จัดสรร และนำไปใช้⁶

2. การสร้างการบริหารปกครองเครือข่ายที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic network governance) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหามากมายที่มีใน แต่ละสังคมที่ประชาชนบางส่วนให้ความสำคัญที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องและภาครัฐต้อง ดำเนินการบางอย่างต่อประเด็นปัญหานั้น การกำหนดวาระทางนโยบายในบางครั้ง ถูกกำหนดด้วยกระบวนการโดยการเรียกร้องของกลุ่มที่หลากหลายจำนวนมากที่ ถูกแปลงไปสู่เรื่องราวต่างๆ ที่รัฐบาลตระหนักเพื่อดำเนินการ แนวคิดการกำหนด นโยบายจำนวนมากอาจมาจากตัวแสดงที่ไม่ได้มาจากภาครัฐที่ทำให้ผู้บริหารงาน ภาครัฐต้องตอบสนองต่อแนวคิดนั้น⁷ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนโยบาย สาธารณะที่มีผู้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากจะอย่างไรให้พวกเขาสามารถ รวมตัวกันเป็นเครือข่ายในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้ ในหนังสือ รวมบทความชื่อ *Theories of Democratic Network Governance* ได้เสนอ ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีต่อเครือข่ายการบริหารปกครองว่าเครือข่ายการบริหาร ปกครองมีการก่อรูป พัฒนา ก่อร่างใหม่ และยกเลิกอย่างไรและทำไม ? อะไรคือ สภาพการณ์ที่เครือข่ายการบริหารปกครองสร้างนโยบายสาธารณะและบริหาร ปกครองบนพื้นฐานความคงเส้นคงวา การประนีประนอม และปฏิสัมพันธ์ระหว่าง กันที่พึงพากันแต่เป็นอิสระจากกัน ความเป็นไปได้ของอำนาจหน้าที่ทางการเมือง

⁶ โปรตดูงานศึกษาที่ใช้แนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวันของ จักรกฤษ สังขมณี, “ย้อนคิด ว่าด้วยชีวิตทางการเมืองของชาวบ้าน : การเมืองในชนบทที่มากกว่าการเลือกตั้งและขบวนการ เคลื่อนไหวทางสังคม,” วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา 30, no. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554). และหัชชากร วงศ์สายัณห์, “โลกทัศน์และมโนสำนึกในการเลือกตั้งท้องถิ่น : ศึกษา ชุมชนในเทศบาลนครนนทบุรี” (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).

⁷ Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen, *The Public Policy Primer : Managing the Policy Process* (London: Routledge, 2010), p. 13.

ในการเข้าไปกำกับดูแลเครือข่ายการบริหารปกครองที่มีอิสระในการกำกับดูแลตนเองเพื่อลดความเสี่ยงความล้มเหลวของการบริหารปกครองและเพิ่มโอกาสความสำเร็จ รวมไปถึงการประเมินปัญหาและประโยชน์ของเครือข่ายการบริหารปกครองที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานของประชาธิปไตยอีกด้วย เป็นต้น⁸

ในบทความของ Eva Sorensen และ Jacob Torfing (2008) ชื่อ *Theoretical Approaches to Democratic Network Governance* เสนอแนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic network governance) โดยมองว่าแนวคิดประชาธิปไตยจะช่วยบ่งชี้แนวทางเครือข่ายการบริหารปกครองให้สามารถสร้างในทิศทางที่เป็นบวกต่อการพัฒนารูปแบบใหม่ของประชาธิปไตย เช่น 1) แนวคิดประชาธิปไตยเชิงแข่งขัน (competitive democracy) ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นวิธีการกำกับดูแลการแข่งขันของอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตน 2) แนวคิดประชาธิปไตยเชิงผลลัพธ์ (outcome democracy) ที่มองถึงการประเมินคุณภาพการบริหารปกครองที่เป็นประชาธิปไตยจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาผ่านรูปแบบความร่วมมือที่หลากหลาย 3) แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน (community democracy) ที่มองว่าความเกี่ยวพันทางการเมืองถูกควบคุมให้ไปสู่การส่งเสริมคุณงามความดีร่วมกันในทางการเมืองเบื้องต้น และการพัฒนาการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนด้วยจิตสำนึกความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งที่ต้องเป็นกระบวนการที่จำเป็นต่อประชาธิปไตยที่เป็นอิสระ และ 4) ประชาธิปไตยแบบการต่อสู้ (agonistic democracy) ได้เปิดแนวทางที่แตกต่างกันที่เครือข่ายการบริหารปกครองสามารถสร้างสรรค์ต่อประชาธิปไตยในเชิงบวก เพราะเครือข่ายการบริหารปกครองอาจขยายขอบเขตของการต่อสู้แข่งขันที่ข้ามชั่วยัน เพราะเครือข่ายการบริหารปกครองเกี่ยวข้องกับความเป็นพหุนิยมของตัวแสดงจากภาครัฐและเอกชนในกระบวนการการบริหารปกครอง นอกจากนี้ เครือข่ายการบริหารปกครองส่งเสริมการทำให้เป็นการเมือง (politization) ของการสร้างระบอบการเมืองเพราะการประกอบสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองเกิดขึ้นในฐานะการบูรณาการส่วนของกระบวนการนโยบาย อีกทั้ง เครือข่ายการบริหาร

⁸ Eva Sorensen, Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (London : Palgrave Macmillan, 2008).

ปกครองช่วยโอบอุ้มโดยความสัมพันธ์ของการพึ่งพาอาศัยต่อกันที่บังคับให้เกิดกระบวนการประนีประนอมที่ช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์แบบปรักษ์มาสู่การต่อสู้กัน⁹

3. การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนต้องการระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างและรวมทุกภาคส่วน (inclusive) ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม

Daron Acemoglu และ James Robinson (2012) ได้ร่วมกันเขียนผลงานชิ้นสำคัญชื่อ *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* ที่ตั้งข้อสังเกตต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนว่า ทำไมบางประเทศถึงประสบความสำเร็จแต่บางประเทศกลับประสบความล้มเหลว ในหนังสือเสนอว่าปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลว คือ ปัจจัยเชิงสถาบัน¹⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญมาก ไม่ใช่นโยบายทางเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศอาจมีนโยบายทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันหรือได้รับ “การให้คำปรึกษา” ทางเศรษฐกิจที่คล้ายกัน ไม่ใช่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่มีภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพที่แตกต่างกัน ไม่ใช่ปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือระบบคุณค่าของวัฒนธรรมและชนเผ่า งานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อมูลหักล้างงานวิจัยจำนวนมากที่มองปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญเหนือปัจจัยเชิงสถาบัน¹¹ นอกจากนี้

⁹ Ibid., p. 236-45.

¹⁰ Daron Acemoglu, James Robinson, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Business, 2012).

¹¹ ตัวอย่างเช่น Acemoglu และ Robinson วิพากษ์งานที่มีชื่อเสียงอย่าง *Guns, Germs, and Steel : The Fates of Human Societies* ของ Jared Diamond ที่เสนอว่าพัฒนาการของมนุษย์ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่มนุษย์แต่ละกลุ่มตั้งถิ่นฐานแตกต่างกัน ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์เหล่านี้เป็นตัวกำหนดภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ พืชพันธุ์ธัญญาหาร และสัตว์ที่จะเป็นปัจจัยที่กำหนดและส่งผลต่อความจำเป็นในการพัฒนาและการปรับตัวของมนุษย์ในสภาพแวดล้อมหนึ่ง ๆ โปรดดูใน Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel : The Fates of Human Societies* (W.W. Norton, 1997).

พวกเขาได้เสนอทฤษฎีเพื่อพิจารณาสถาบันทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) สถาบันที่ “แยกขาด” (“extractive” institution) ของคนกลุ่มน้อยที่มีความมุ่งหมายในการเอารัดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่และทำเพื่อประโยชน์พวกพ้อง และ 2) สถาบันที่ “หลอมรวม” (“inclusive” institution) ที่ประชาชนจำนวนมากถูกผนวกรวมในกระบวนการการปกครอง ซึ่งจะช่วยให้เจือจางหรือขจัดกระบวนการที่เอารัดเอาเปรียบในทางการเมืองและเศรษฐกิจลงได้

Acemoglu และ Robinson เสนอว่าถ้าประเทศใดมี “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนเข้ามาต่อรองผลประโยชน์ได้ในลักษณะสังคมการเมืองแบบพหุนิยม โดยปราศจากการผูกขาดอำนาจจากชนชั้นนำส่วนน้อยที่มีอำนาจอย่างรวมศูนย์โดยไม่จำกัด จะช่วยเอื้อให้สถาบันทางการเมืองสามารถสร้างและกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนคนส่วนใหญ่ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง โดยผู้เขียนทั้งสองได้ยกตัวอย่างการขยายตัวทางการเมืองการค้าและการพัฒนาจนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษและประเทศแถบยุโรปตะวันตก ว่ามีรากฐานและมรดกจากสถาบันทางการเมืองที่พยายามเปิดกว้างให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นตามลำดับ เช่น การมีมหากฎบัตร (Magna Carta) ที่เป็นความพยายามจำกัดสิทธิของกษัตริย์อังกฤษ ให้สิทธิในการคุ้มครองตามกฎหมายแก่พลเมือง และป้องกันการเรียกเก็บภาษีตามพระราชหัตถ์ของกษัตริย์โดยปราศจากการยินยอมจากสภา เป็นต้น พัฒนาศาสนาทางการเมืองที่เปิดกว้างของประเทศอังกฤษและยุโรปตะวันตกเป็นจุดแยกที่สำคัญที่ทำให้สถาบันการเมืองของประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างจากที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออกซึ่งยังมีสถาบันที่ “แยกขาด” แบบปิดกั้นประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพ และยังเป็นสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจที่ยังพึ่งพาระบบทาสอยู่สูง ทำให้สถาบันทางการเมืองกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์และผูกขาดผลประโยชน์ให้กับคนส่วนน้อย

จากวิวัฒนาการของ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างมากขึ้นจึงก่อให้เกิดการประกันสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลทุกคนไม่ให้ผู้มีอำนาจสามารถพรากเอาไปได้ตามอำเภอใจ เพราะ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างต้องมีความเข้มแข็งและรวมศูนย์ที่เพียงพอที่จะสามารถจัดหาและประกันบริการ

ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจประสบความสำเร็จ เช่น กระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้สัญญา การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน การศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างจะเอื้อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมและ*การทำลายอย่างสร้างสรรค์ (creative destruction)* ที่มีความจำเป็นในการทำลายข้อจำกัดการพัฒนาจนก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยไม่ถูกขัดขวางจากชนชั้นนำที่มองว่าการทำลายเชิงสร้างสรรค์อาจทำลายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของตน เช่น การพัฒนานวัตกรรมการสร้างเครื่องจักรไอน้ำและเครื่องทอผ้าในโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษที่มาจากการแข่งขันทางนวัตกรรมของนักวิชาการ พ่อค้า และนักอุตสาหกรรมจำนวนมาก ที่แม้จะทำลายระบบอุตสาหกรรมการผลิตในครัวเรือนและระบบเศรษฐกิจที่อิงกับการเกษตรและการใช้ที่ดินผืนใหญ่ แต่ก็ได้สร้างสรรค์การปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางการค้าที่ผลักดันให้ประเทศอังกฤษกลายเป็นประเทศแรกที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ แตกต่างจากประเทศที่มีสถาบันที่ “แยกขาด” ของคนส่วนน้อยที่แม้จะประสบความสำเร็จต่อการพัฒนาเศรษฐกิจก็จริง แต่ก็ยังเป็นระบบเศรษฐกิจที่ยากจะเกิดนวัตกรรมและห่างไกลจากการทำลายและขยายเขตแดนด้านเทคโนโลยี รวมถึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นกิจการที่เน้นการผูกขาดตลาดและปราศจากการแข่งขันเพื่อสร้างผลกำไรให้กับคนส่วนน้อยมากกว่าการพัฒนาเทคโนโลยี¹²

4. การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตย (democratic accountability) ต่อประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐและเอกชนเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการ

International IDEA (2014) เสนอว่าผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยเสนอให้ประชาชนและผู้แทนของพวกเขาจะเป็นกลไกที่ส่งเสียงความกังวลและความต้องการคำอธิบายเกี่ยวกับศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก

¹² Acemoglu, Robinson, *Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.*

การเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แนวความคิดความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางสังคมและทางการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในแนวดิ่ง แนวนราบ และแนวตัดขวาง หรือกลไกอื่นที่อิงกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยของการกำกับโดยมหาชนเหนือการสร้างการตัดสินใจของรัฐ **การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยนำมาซึ่งความสามารถของประชาชนในการเชื่อมต่อความต้องการเพื่อที่จะส่งอิทธิพลต่อการสร้างการตัดสินใจ**ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การประท้วง การสืบสวนของสื่อมวลชน การริเริ่มเสนอการออกกฎหมายโดยตรง การไต่สวนที่สาธารณะ และการทำประชาคมติ การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการทำให้ความรับผิดชอบเป็นประชาธิปไตยก็ทำให้มีศักยภาพที่จะยกระดับศักยภาพของรัฐบาลให้ดียิ่งขึ้นได้¹³

ในการสร้างความรับผิดชอบที่เป็นประชาธิปไตยต่อการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐเกิดขึ้นเมื่อประชาชนหรือผู้แทนของเขาตั้งคำถามหรือให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดบริการสาธารณะ การสร้างความรับผิดชอบทำให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างตัวแสดง 2 ฝ่าย คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ (duty bearers) ที่เจ้าหน้าที่รัฐจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือผู้จัดบริการภาคเอกชนที่มีอำนาจและความรับผิดชอบที่ตอบสนองคำสั่งและหน้าที่ที่จะตั้งอธิบายและแสดงให้เห็นถึงการกระทำของพวกเขา และต้องยอมรับต่อผลลัพธ์จากการกระทำของพวกเขาทั้งด้านบวกและด้านลบ และผู้เรียกร้อง (claim holders) ที่เป็นประชาชนหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มีสิทธิหรืออำนาจในการตรวจสอบผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตั้งคำถามและตัดสินใจพวกเขา รวมถึงกำหนดผลลัพธ์ที่พวกเขาต้องการ¹⁴

¹³ Helena Bjuremalm, Alberto Fernández Gibaja, Jorge Valladares Molleda, *Democratic Accountability in Service Delivery : A Practical Guide to Identify Improvements through Assessment* (Stockholm: International IDEA, 2014), p. 16-17.

¹⁴ Ibid., p. 18.

2 การพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตย : ทิศทางและความเป็นจริง

การพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ผ่านมาเราจะพบว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาด้านความน่าเชื่อถือและการปฏิบัติงาน ในขณะที่ภาคประชาชนก็พยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น จนทำให้ภาครัฐต้องตอบสนองและขยายช่องทางเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทั้งทางกฎหมายและทางกระบวนการทำงาน

2.1 ข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและสถาบันการเมือง

ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยประสบปัญหาของสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนที่ขาดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการและแรงปรารถนาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2557 พบว่า ความเชื่อมั่นของสถาบันการเมืองเหล่านี้ลดลงมาโดยตลอด จนมีค่าความเชื่อมั่นต่ำกว่าร้อยละ 50¹⁵ ขณะที่พฤติกรรมของนักการเมืองถูกตั้งข้อกังขาและขาดความไว้วางใจจากหลายสาเหตุ เช่น การร่ำรวยผิดปกติ การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังประสบปัญหาการออกแบบสถาบันและกลไกทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถตรวจสอบและกำกับการทำงานของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งใกล้ชิด ตัวอย่างเช่น ข้อถกเถียงเรื่องระบบการเลือกตั้งและรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีเงื่อนไขที่เอื้อต่อการผูกขาดของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทั้งความยาก

¹⁵ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมะหะหมัด, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร, รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2557 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 146-47.

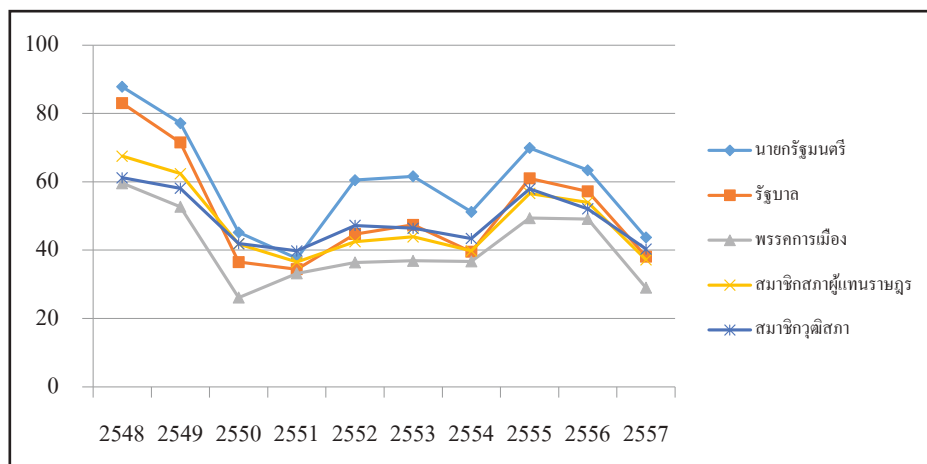
ลำบากของพรรคเสียงข้างน้อยในการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรี การกำหนดไม่ให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดได้รับการจัดสรรตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ หรือข้อถกเถียงต่อความชอบธรรมและการยึดโยงกับประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มาจากการสรรหาจากกลุ่มอาชีพโดยผู้แทนจากศาลและองค์กรอิสระแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

ขณะเดียวกัน มีการศึกษาบางชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ที่ควรมีบทบาทหลักในการจรรโลงประชาธิปไตย แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นอาจไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เช่น ระบบราชการ ศาล องค์กรอิสระ กองทัพ ฯลฯ ฎกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจมีการดำเนินงานหรือถูกครอบงำด้วยวิธีคิดหรือบุคคลที่มีปฏิกิริยาต่อต้านหรือไม่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้อาจขาดสำนึก “ความเป็นตัวแทนของพลเมือง” ที่จะช่วยเอื้ออำนวยในการดำเนินกิจการสาธารณะให้ดีขึ้นเพื่อตอบสนองคนส่วนใหญ่และยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและนิติรัฐ จากบทความของเกษียร เตชะพีระ มองว่าที่ผ่านมาก่อเกิดการ “เปลี่ยนผ่านสู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย” โดยอาศัยสถาบันที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากเสียงข้างมากของประชาชน (unelected, non-majoritarian institutions) มากำกับควบคุมอำนาจของสถาบันเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง (elected, majoritarian institutions) ผ่านการปรับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญให้แยกห่างหรือไม่ได้มีที่มายึดโยงกับการเลือกตั้งของประชาชน¹⁶ หรืองานของ Eugénie Mériau (2016) วิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหา รัฐพันลึก (deep state) ของเครือข่ายชนชั้นนำที่มีคุณลักษณะของการต่อต้านประชาธิปไตยได้ถูกพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน มีการยกตัวอย่างการดำเนินงานและการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มต่อต้านขัดขวางการเมืองของการเลือกตั้งผ่านกระบวนการและมโนทัศน์ที่เรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ทำให้บางฝ่ายวิพากษ์การทำงานของศาลว่า

¹⁶ เกษียร เตชะพีระ, “กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย,” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432535188.

ไม่สอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมายและมองถึงโอกาสทางการเมืองมากกว่า¹⁷ ขณะที่สุรชาติ บำรุงสุข (2558) ชี้ถึงการเกิดเสนาริปไตย (militocracy) และ ตุลาการริปไตย (juristocracy) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ซึ่งสะท้อนผ่านตัวแสดงกองทัพ ตุลาการ และระบบราชการ ที่สอดคล้องกับกระแสการต่อต้านทางการเมืองและกระแสต่อต้านประชาธิปไตย¹⁸

**แผนภูมิที่ 1: ความเชื่อมั่นต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี รัฐบาล
พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2548-2557**



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า

¹⁷ สามารถดูข้อถกเถียงเกี่ยวกับการก่อตัวของรัฐพันลึกใน Eugénie Mérieau, "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)," *Journal of Contemporary Asia* 46, no. 3 (2016). หรือการวิเคราะห์ต่อยอดของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ต่อปรากฏการณ์รัฐพันลึกของการร่างรัฐธรรมนูญใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, "รัฐพันลึกกับร่างรัฐธรรมนูญ," <http://prachatai.com/journal/2016/04/65105>.

¹⁸ วุฒิสาร ตันไชยและคณะ (บรรณาธิการ), *คู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย* กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558, น. 86-87.

2.2 การขยายช่องทางเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่ในอีกด้านกระแสการขยายตัวเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระแสที่เติบโตอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล (2544) เสนอว่าเกิดการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาของตนเองทั้งในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และขบวนการทางสังคม มีการขยายตัว และที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นจนกลายเป็นพลังที่เติบโตจากภาคสังคม ที่มีการแยกตัวและแตกต่างจากกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากกลุ่มพลังทางสังคม ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจกับชุมชนชาวบ้านในเรื่องการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้เกิดการประท้วงต่อภาครัฐและภาคธุรกิจมากขึ้น ทำให้โครงการพัฒนาของรัฐและเอกชนจากส่วนกลางถูกทำทลายจากภาคประชาสังคมใน 5 ประเด็น คือ ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ และการต้านมลพิษอุตสาหกรรมระยะจากเมือง¹⁹ ผลจากการเรียกร้องทำให้รัฐไทยต้องมีการประนีประนอมและยินยอมปฏิบัติตามข้อเสนอของภาคประชาสังคมในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกมองว่าเป็น “ผลการประนีประนอม” ระหว่างรัฐกับพลังทางสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในยุคนั้นถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่ง que แสดงการทำทลายอำนาจ “รัฐรวมศูนย์” อย่างรัฐไทย²⁰

จากพัฒนาการการเรียกร้องของภาคประชาสังคมในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชนที่มีการรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อรักษาสิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรจำนวนมาก เช่น เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.) หรือต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) ในภาคอีสานที่มีบทบาทในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติสมัยรัฐบาลชวน

¹⁹ โปรดดูในบทที่ 3 ของ สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, “การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย” (รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

²⁰ Ibid.

หลีกเลี่ยง สัมพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการขยายตัวของนากุ้ง และอวนลาก อวนรุน และการรวมตัวกันของกลุ่ม “สมัชชาคนจน” เป็นต้น²¹ ในขณะที่ก็เกิดการเรียกร้องของภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของเมือง ชีวิตประจำวัน หรือการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เช่น ปัญหาของผู้บริโภคที่ขับเคลื่อนมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (Foundation for Consumers) ที่ก่อตั้งใน พ.ศ. 2539 เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ได้มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค²² มูลนิธิกระจกเงาก่อตั้งใน พ.ศ. 2534 ที่ทำงานด้านภาคประชาชนในหลายด้าน เช่น งานด้านสิทธิมนุษยชน งานด้านสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศ งานพัฒนาอาสาสมัครและการแบ่งปันทรัพยากร เพื่อเพิ่มศักยภาพในการเรียนรู้และการใช้ชีวิต โดยมีพื้นที่ปฏิบัติงานทั้งบนสังคมออนไลน์ สังคมเมืองและสังคมชนบท²³ เป็นต้น นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบันก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมืองและอุดมการณ์ของประชาชนและชนชั้นนำสองฝ่ายในวงกว้าง และลงลึกถึงความสัมพันธ์ของคนในสังคมระหว่าง “ฝ่ายเสื้อเหลือง” และ “ฝ่ายเสื้อแดง” ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อและผู้นำการเคลื่อนไหวก็ยังสะท้อนถึงความแตกแยกของสองฝ่ายมาตลอด

ส่วนภาครัฐเองพยายามปรับตัวโดยพัฒนากระบวนการ กฎหมาย และการวางหลักปฏิบัติที่ขยายการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมามีกฎหมายที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วม และทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐที่กระทบต่อประชาชน เช่น

- 1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายสำคัญในการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนและนำไปสู่การ

²¹ Ibid., น. 49.

²² มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, “เกี่ยวกับเรา,” <http://www.consumerthai.org/2015/index.php/contact/history.html>.

²³ มูลนิธิกระจกเงา, “เกี่ยวกับกระจกเงา,” <http://www.mirror.or.th/aboutmirror.php>.

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมจำนวนมาก โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หลายมาตรา เช่น มาตรา 56 สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ มาตรา 57 สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ มาตรา 58 สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 59 สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ มาตรา 60 สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ มาตรา 61 บุคคลมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค มาตรา 62 บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา 64 บุคคล ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน มาตรา 67 กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มาตรา 164 สิทธิให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 165 การให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 285 ให้สิทธิประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 286 ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มาตรา 287 ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น เป็นต้น

- 2) การมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สำนักนายกรัฐมนตรีมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งถือปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายหนึ่งเพื่อ “ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไข

ปัญหาส่วนรวม” นอกจากนี้ ได้วางหลักกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ด้าน โดยหนึ่งในหลักการคือ “หลักความมีส่วนร่วม” ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

- 3) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการขยายช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำประชามติและประชาพิจารณ์ในท้องถิ่น การจัดทำให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติได้อีกด้วย²⁴

3 ข้อเสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทย : การสร้างคุณค่าประชาธิปไตย และการสร้างความเท่าเทียม

การแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทยที่ผ่านมายังประสบปัญหาการสร้างเสริมคุณค่าประชาธิปไตยต่อคนทุกระดับ การปลูกฝังคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย คือ การแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่ยากที่สุด เพราะการปลูกฝังดังกล่าวไม่ใช่ทำให้เพียงการศึกษาผ่านระบบการศึกษาและการฝึกอบรมปกติ แต่ต้องสร้างวิถีปฏิบัติที่เอื้อและส่งเสริมให้คุณค่าประชาธิปไตยมีชีวิตชีวาและดำรงขึ้นได้ ขณะเดียวกัน การธำรงรักษาคุณค่าประชาธิปไตยก็ต้องอาศัยการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อ

²⁴ โปรดดูรายละเอียดการมีส่วนร่วมและการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นใน วุฒิสารต้นไทย, เอกวิริ มีสุข, การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.



สร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ ความเท่าเทียมกันดังกล่าวในมิติหนึ่ง มาจากการมีคุณค่าประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในสังคมจนทำให้เราสามารถเคารพผู้คนในสังคมที่มีความแตกต่างจากเรา แต่ในอีกด้านความเท่าเทียมช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงช่วยธำรงรักษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถออกนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อคนส่วนใหญ่และครอบคลุมความต้องการของคนและกลุ่มในสังคมได้

3.1 การสร้าง "คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม"

การเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเป็นข้อเสนอสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไทยมาอย่างยาวนาน แต่เป็นประเด็นที่ถูกกละเลยและทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยต้องทำผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ภายใต้สภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่ทำให้คนตระหนักและดำเนินการใช้ชีวิตที่สอดคล้องกับคุณค่าประชาธิปไตย แต่ในอดีตวัฒนธรรมไทยที่กำหนดวิถีปฏิบัติของคนในสังคมไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย การทำเพื่อส่วนรวม และการสร้างความเท่าเทียมกัน สายชล สัตยานุรักษ์ (2558) เสนอว่าการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยในสังคมไทยต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลง “วัฒนธรรมไทย” เพราะการนิยามความหมาย “ชาติไทย” และ “ความเป็นไทย” และการสร้างวัฒนธรรมแห่งชาติที่ผ่านมามุ่งออกแบบและรักษาโครงสร้างสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันผ่านการแบ่งคนออกเป็นลำดับขั้นและโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในมิติคุณค่าควรวางบนรากฐานของวัฒนธรรมแห่งชาติ “ใหม่” ที่แตกต่างจากเดิม²⁵ ซึ่งสายชลเสนอว่า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมไทยเพื่อสร้างคุณค่าประชาธิปไตยต้องมุ่งแก้ไขความเชื่อ “ผู้นำแบบไทย” ที่ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจและยึดมั่นถือมั่นเฉพาะความดีส่วนบุคคล และยกเลิก

²⁵ สายชล สัตยานุรักษ์, โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2558, น. 1196.

ความเชื่อ “การรู้ที่ต่ำที่สูง” ที่ทำให้เรามองคนไม่เท่าเทียมกันและสยบยอมต่ออำนาจที่สูงกว่า

“ ‘วัฒนธรรมไทย’ ได้รับการสร้างสรรค์และผลิตซ้ำเพื่อจรรโลงรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงเน้น ‘การปกครองแบบไทย’ ที่ ‘ผู้นำแบบไทย’ มีคุณธรรมและปัญญาเหนือผู้อื่น อันทำให้ ‘ผู้นำแบบไทย’ มีความชอบธรรมที่จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดโดยไม่ต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ และมี ‘ความเงิบทางการเมือง’ หรือ ‘สังคมที่ไม่มีการเมือง’ เป็นอุดมคติ ขณะเดียวกันวัฒนธรรมของสังคมไทยก็เน้น ‘การรู้ที่ต่ำที่สูง’ และเน้น ‘คุณธรรมไทย’ หลายประการ ที่ทำให้คนไทยยอมรับอำนาจเด็ดขาดสูงสุดของผู้นำโดยดุษณี และเต็มใจทำ ‘หน้าที่’ ของตนโดยไม่ก้าวก่ายหน้าที่ของผู้ปกครอง ได้แต่รอคอยความเมตตาเอื้ออาทรจากคนที่สูงกว่า รวมทั้งจาก ‘พ่อขุนอุปถัมภ์’ หรือ ‘ผู้นำแบบไทย’ โดยไม่เรียกร้องสิทธิใด ๆ”²⁶

จากข้อเสนอของสายชลผู้เขียนเห็นว่าการสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเราต้องสร้างวัฒนธรรมที่ตระหนักถึง “คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม” ในการมี “ส่วนร่วม” ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนทุกคนต้องตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองไปพร้อมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อทำกิจกรรมในฐานะพลเมือง โดยสิทธิที่ประชาชนควรตระหนักอยู่เสมอว่าเราทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร และสิทธิที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสิทธิในการเลือกตั้งผู้ปกครองที่เป็นผู้แทนของตนอย่างแท้จริง โดยสิทธินี้ไม่ใช่การเรียกร้องสิ่งต่างๆ จากรัฐตามอำเภอใจ²⁷ ส่วนหน้าที่ในที่นี้ควรทำให้ประชาชนทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประชาชนควรหาข้อมูลและศึกษาหาความรู้อย่างกว้างขวาง เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ

²⁶ Ibid., น. 1197.

²⁷ Ibid., น. 1210.

การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการว่ามีผลกระทบอย่างไรบ้าง²⁸ รวมถึงปฏิบัติตามหน้าที่ของประชาชนด้านอื่นที่มีต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างเคร่งครัด ผู้เขียนเห็นว่า การมีและรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติตามหน้าที่ของพลเมืองจะเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามี “ส่วนร่วม” พื้นที่ทางการเมืองและสังคม ซึ่งการเข้ามาในพื้นที่นี้จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนตระหนักถึงการกระทำเพื่อส่วนรวมของตนในขั้นถัดไป

ส่วนการทำเพื่อ “ส่วนรวม” ของประชาชนควรมีวัฒนธรรมทำเพื่อส่วนรวม และผู้อื่นในสังคมเพื่อยังให้เกิดประโยชน์สุข ซึ่งการทำเพื่อส่วนรวมต้องอาศัยความคิดและการกระทำในหลายด้าน เช่น การมีจิตสาธารณะ การรักความเป็นธรรม การมีสำนึกในพันธะหน้าที่ต่อสังคมและเพื่อนมนุษย์ รวมถึงมีความกล้าหาญทางจริยธรรมต่อความคิดและการกระทำของตน การยืนยันในสิ่งที่ถูกต้อง แม้ว่าตนเองอาจได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ การทำเพื่อส่วนรวมในระบอบประชาธิปไตยเราต้องตระหนักว่าการกระทำดังกล่าวมิได้กระทำบนฐานของความคิดอุปถัมภ์หรือการรู้จักที่ต่ำที่สูง แต่เป็นการกระทำเพื่อส่วนรวมบนฐานของความเท่าเทียมที่เราจะแบ่งปันเอื้อเพื่อต่อคนรอบข้างและคนในสังคมบนความเท่าเทียมกันและตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์²⁹ ซึ่งฐานทางวัฒนธรรมไทยในอดีตมีแนวคิดเกี่ยวกับการทำเพื่อส่วนรวมผ่าน “หลักความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชน (communal liability)” โดยกฎหมายของไทยในสมัยอยุธยาตอนต้นที่ระบุว่า “อุเบกขา” คือ การเพิกเฉยและไม่สนใจเหตุร้ายที่เกิดขึ้นกับคนในชุมชน ถือเป็นความผิดที่จะต้องถูกปรับใหม่และจะต้องช่วยชดใช้ความเสียหายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกโจรฉกชิงเอาไป สะท้อนให้เห็นว่าความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนในอดีตที่เราควรรื้อฟื้นให้กลายเป็นหลักการกระทำเพื่อส่วนรวมตามระบอบประชาธิปไตย³⁰

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., น. 1216-17.

3.2 การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึกในโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและทำให้เกิดความขัดแย้งและการแยกขาด (extraction) ระหว่างประชาชนในสังคมไทย³¹ ที่ผ่านมาโครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยประสบวิกฤตและพบเห็นในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เท่าเทียมด้านรายได้และการถือครองทรัพย์สินที่ดูจะเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ตัวอย่างเช่น ความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดินจากการสำรวจของดวงมณี เลหากุล ใน พ.ศ. 2555 พบว่าร้อยละ 10 ของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินถือครองที่ดินมากถึงร้อยละ 61.48 แต่ผู้ถือครองที่ดินที่เหลืออีกร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น โดยพบว่าผู้มีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป มีทั้งสิ้น 837 ราย (แบ่งเป็นนิติบุคคล 359 ราย และปัจเจกบุคคล 487 ราย)³² ขณะที่การถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพบว่า มีการกระจุกตัวของ การถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงต่อบุคคลหรือครอบครัวเพียงไม่กี่กลุ่ม โดยมูลค่าการถือครองหุ้น 10 อันดับแรกใน พ.ศ. 2553 และ 2554 มีมูลค่ามากกว่า 100,000 ล้านบาทโดยตระกูลผู้ถือครองหุ้น 10 อันดับแรก เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นตระกูลเดิมที่สามารถรักษาระดับการถือครองหุ้นได้ เช่น วิจิตรวงศ์พันธุ์ อัครโกศล กาญจนพาสน์ มาสินนท์ เป็นต้น³³

³¹ ในงานของ อภิชาติ สถิตนิรามัย ยุกติ มุกดาวิจิตร และนิติ ภาวครพันธุ์ เสนอว่า “ความขัดแย้งทางการเมืองปัจจุบันจึงมีรากฐานหรือมีความสืบเนื่องจากความขัดแย้งเชิงกลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจผสมอยู่ด้วยอย่างมีนัยสำคัญ เราอาจจัดประเภทความขัดแย้งนี้ได้ว่าเป็นความขัดแย้งทางการเมืองของการกระจายทรัพยากร” อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิติ ภาวครพันธุ์, **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย**. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558, น. 130.

³² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ, **สู่สังคมไทยเสมอหน้า**. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557, น. 40-42.

³³ Ibid., น. 47-48.

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ผ่านการจัดบริการสาธารณะ (ซึ่งในหลายกรณีมีการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญ) เพื่อบรรเทาปัญหาคความเหลื่อมล้ำให้ลดน้อยลงและเป็นตาข่ายทางสังคม (safety net) การแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมืองที่เปิดกว้างให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถเข้ามาต่อรองผลประโยชน์และเป็นแรงผลักดันให้รัฐจำเป็นต้องจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมแก่คนส่วนใหญ่ แต่ในอีกด้านการลดความเหลื่อมล้ำจะช่วยปรับโครงสร้างทางการเมืองสังคมให้ผู้คนมีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองที่ใกล้เคียงกันและไม่ผูกขาดอำนาจแก่คนส่วนน้อยเพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตยให้สามารถตอบสนองต่อคนส่วนใหญ่ได้

1) ระบบประกันสุขภาพ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้มีการรับรองสิทธิการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 51 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประเทศไทยในปัจจุบันมีระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ 3 ระบบ คือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ และระบบประกันสังคม โดยภายหลังจากการมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศใน พ.ศ. 2545 ทำให้ประชาชนมากกว่าร้อยละ 95 อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันสุขภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ใน 3 ระบบ³⁴ ใน พ.ศ. 2556 ประชาชนไทยร้อยละ 98.3 มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ คือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 49,298,203 คน (ร้อยละ 74.4) ระบบประกันสังคม 10,183,530 คน (ร้อยละ 15.4) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ 5,679,965 คน (ร้อยละ 8.6)³⁵

³⁴ สุรจิต สุนทรธรรม, ระบบหลักประกันสุขภาพไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2555.

³⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "การสำรวจพฤติกรรมมารดาและรักษาตนเองด้วยแพทย์แผนไทยและสมุนไพรของครัวเรือน พ.ศ. 2556," กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557.

นอกจากนี้ สิ่งผลช่วยลดภาระของครัวเรือนด้านรายจ่ายสุขภาพที่อาจส่งผลให้ครัวเรือนมีความยากจนลง (Impoverishment) จากการสำรวจพบว่า รายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนลดลงมาโดยตลอด จากช่วงก่อนการมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 35 ของรายจ่ายสุขภาพของประเทศ ก็ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 20 จนใน พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนลดลงน้อยกว่าร้อยละ 15 ซึ่งน้อยกว่ากลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีค่าเฉลี่ยรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนร้อยละ 17.9³⁶ นพ.วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร เลขาธิการมูลนิธิสำนักงานพัฒนานโยบายหลักประกันสุขภาพระหว่างประเทศ กล่าวว่าประเทศไทยเป็นประเทศแรกๆ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในการบรรลุหลักประกันถ้วนหน้า ทำให้ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะในชนบทและคนจนสามารถเข้าถึงบริการได้มากขึ้นและจัดเป็นประเทศแถวหน้าที่มีประสิทธิภาพของระบบสุขภาพที่สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่งทำให้ **“ทุกวันนี้ประชาชนไทยไม่ต้องขายวัว ขายควายเพื่อใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล ธนาคารโลกได้ให้ความเห็นว่าการลดรายจ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนจะช่วยเพิ่มการลงทุนของประเทศได้”**³⁷ อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพของภาครัฐยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถในการบริหารงานด้านการคลังสุขภาพที่ต้องทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้งบประมาณและทรัพยากรด้านสุขภาพที่มีอยู่

³⁶ วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, บรรณาธิการ, การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศไทย the Kingdom of Thailand Health System Review. Health Systems in Transition, Vol. 5 No. 5 2015. World Health Organization, 2558, น. 233-35.

³⁷ สำนักข่าวอิสรา, “'หมอวิโรจน์' หนุนรัฐลงทุนด้านสุขภาพอย่างเต็มกำลัง เพื่อความยั่งยืน,” http://www.isranews.org/isranews-news/item/45393-health_45393.html. นพ.วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร มีส่วนสำคัญในการออกแบบระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย โดยเป็นผู้เสนอและออกแบบระบบเงินเหมาจ่ายรายหัวต่อผู้ใช้สิทธิในระบบประกันสังคมเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายสิทธิการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตน ต่อมา นพ.วิโรจน์ ได้เป็นผู้ออกแบบระบบเงินเหมาจ่ายรายหัวของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในเวลาต่อมา ดูใน วิชัย โชควิวัฒน์, นายแพทย์วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร นายช่างผู้รังสรรค์ประติมาสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2554.

ระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ได้แก่ ปัญหาความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำของประชาชน (อย่างน้อยที่สุดในมิติสุขภาพ) ระบบประกันสุขภาพอำนวยให้มีความเท่าเทียม (equity) เพราะช่วยให้เกิด “การเข้าถึงและการกระจายทรัพยากรสุขภาพและการบริหารสุขภาพที่จำเป็น มีการจัดสรรทรัพยากรด้วยการแบ่งปัน (แทนการแข่งขัน) อย่างเสมอภาคให้ตอบสนองตามความจำเป็นที่แตกต่างของกลุ่มประชากรที่แตกต่าง ให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น (ไม่ใช่จัดสรรตามความต้องการ) ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เงินทุน (financial) ทรัพย์สิน (asset) และเทคโนโลยีสุขภาพ บุคลากรสาธารณสุข (health care personnel) และความรู้ (knowledge) และข้อเท็จจริง (fact) รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร (information) และข้อมูล (data) ต่างๆ”³⁸

2) การเข้าถึงระบบการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีความพยายามขยายโอกาสและยกระดับคุณภาพทางการศึกษามาตลอด ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 49 กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นในการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ก็กำหนดให้มี “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของภาครัฐก็ให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสการเข้าถึงทางการศึกษามาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ใน พ.ศ. 2557 ประชากรในวัยเรียน

³⁸ สุรจิต สุนทรธรรม, ระบบหลักประกันสุขภาพไทย. 2555, น. 22-23.

ประมาณร้อยละ 70-100 เป็นนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย³⁹

ตารางที่ 1: จำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ ต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาปีการศึกษา 2557

	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนประชากร ในวัยเรียน (คน)	ร้อยละของ นักเรียนในระบบ ต่อประชากร ในวัยเรียน
ก่อนประถมศึกษา	1,678,415	2,301,354	72.9
ประถมศึกษา	4,870,578	4,763,918	102.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,356,200	2,425,716	97.1
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2,088,027	2,701,701	77.3
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	1,782,948	3,857,571	46.2
รวม	12,776,168	16,050,260	79.6

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาของไทยยังประสบปัญหาด้านการเข้าถึงระบบการศึกษาชั้นสูงเมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรในวัยเรียน (ที่ควรได้เรียนหนังสือ) เปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ พบว่ายิ่งระดับการศึกษาสูงมากขึ้นเท่าใดจำนวนนักเรียนยิ่งลดลงมากขึ้นตามและจะมีร้อยละจำนวนนักเรียนเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในวัยเรียนลดลงตามด้วย ตัวอย่างเช่นใน พ.ศ. 2557 มีนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าร้อยละ 77.3 ของจำนวนประชากรในวัยเรียน ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 46.2 เมื่อเข้าสู่ระดับปริญญาตรี⁴⁰

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "จำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ ต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2537-2557 รายปี," (2559).

⁴⁰ Ibid.

นอกจากนี้ ระบบการศึกษาไทยยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้านคุณภาพ จากข้อมูลของโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment : PISA) ที่มุ่งประเมินสมรรถนะของนักเรียนวัย 15 ปีใน 3 ด้าน คือ การอ่าน (reading literacy) คณิตศาสตร์ (mathematical literacy) และ วิทยาศาสตร์ (scientific literacy) จากการประเมินใน พ.ศ. 2552 พบว่า นักเรียนไทยได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ด้าน⁴¹ สาเหตุของการด้อยคุณภาพมาจากคุณภาพของโรงเรียน⁴² อีกทั้งความแตกต่างของโรงเรียนที่อยู่ต่างสังกัดกัน และความแตกต่างด้านพื้นที่ก็สะท้อนถึงผลการประเมินที่แตกต่างกัน นักเรียนในโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย หรือนักเรียนใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะได้รับคะแนนสูงกว่าโรงเรียนประเภทอื่นและภูมิภาคอื่น

⁴¹ ต้องได้คะแนนตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปถือว่าผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (Base Line) คือ 552 คะแนนขึ้นไป ดูใน บัญชา แสนทวี, <http://www.nstda.or.th/nac2013/download/presentation/Set4/SSH-Auditorium-01-03/03.pdf>.

⁴² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ, **สู่สังคมไทยเสมอหน้า**, น. 26-27.

ตารางที่ 2: ผลการประเมินผลสมรรถนะของนักเรียนในประเทศไทย
ของโครงการ PISA แบ่งตามพื้นที่

พื้นที่	คณิตศาสตร์ (Mathematical Literacy)	วิทยาศาสตร์ (Scientific Literacy)	การอ่าน (Reading Literacy)
กทม. และปริมณฑล	451	454	455
กลาง	401	413	410
เหนือบน	444	448	437
เหนือล่าง	405	412	403
อีสานบน	418	421	415
อีสานล่าง	403	408	407
ใต้	395	409	407
ตะวันออก	425	440	437
ตะวันตก	433	437	428
ค่าเฉลี่ย	419	425	421

ที่มา: โครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment : PISA)

3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในทางหลักการมีความพยายามคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 40 ให้บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง อย่างไรก็ตามสภาพการณ์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพยังเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยจากการประเมินระดับนิติรัฐตาม *WJP Rule of Law Index* ของ The World Justice Project ใน พ.ศ. 2558 จาก 102 ประเทศ ที่มีหลักการสำคัญของการประเมินข้อหนึ่งว่า “กระบวนการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งกระบวนการประกาศใช้

กฎหมาย, การอำนวยความสะดวกด้านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องสามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ” พบว่าประเทศไทย ได้คะแนนระดับนิติรัฐเกินครึ่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเมื่อพิจารณาตาม องค์ประกอบพบว่ากระบวนการยุติธรรม (civil justice) ประเทศไทยได้คะแนน และระดับต่ำมากเพียง 0.46 คะแนน อยู่ในอันดับ 74 ของโลก ในขณะที่ องค์ประกอบอื่นที่เหลือซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดการเข้าถึงและประกันความ เทียบตรงในกระบวนการยุติธรรม ยังมีคะแนนและอันดับที่ไม่ดีนัก เช่น การจำกัด อำนาจรัฐบาล (constraints on government powers) ได้ 0.46 คะแนน และ อันดับ 76 ของโลก ด้านการมีสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ได้ 0.5 คะแนน อันดับที่ 72 ของโลก⁴³

⁴³ The World Justice Project, “World Justice Project Rule of Law Index 2015,” (Washington, D.C. : The World Justice Project, 2015), p. 145.

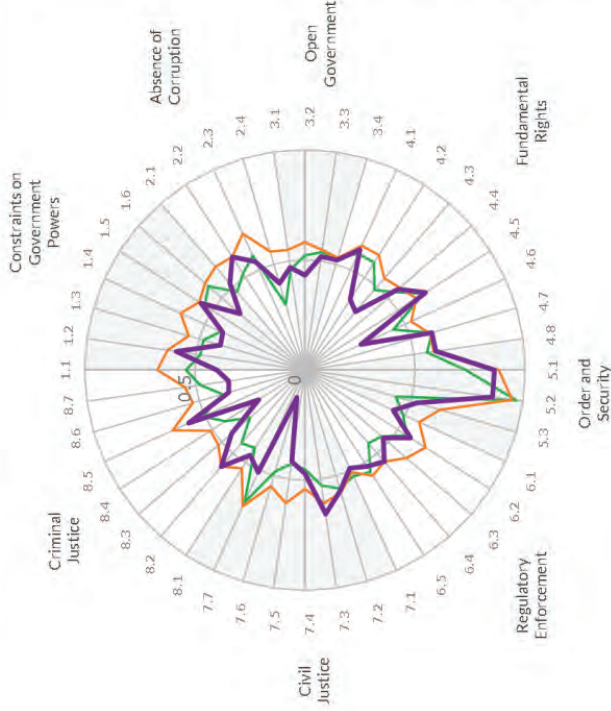
รูปภาพที่ 1: ผลการจัดอันดับระดับนิติรัฐของประเทศไทยตาม WJP Rule of Law Index

Thailand

Bangkok, Nonthaburi, Pak Kret
Region: East Asia & Pacific | Income group: Upper middle income

Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.52	11/15	18/31	56/102

Factor	Trend	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	—	0.46	11/15	24/31	76/102
Absence of Corruption	—	0.52	8/15	7/31	39/102
Open Government	—	0.49	9/15	22/31	68/102
Fundamental Rights	▼	0.5	11/15	23/31	72/102
Order and Security	—	0.75	13/15	14/31	51/102
Regulatory Enforcement	—	0.51	8/15	13/31	47/102
Civil Justice	—	0.46	10/15	26/31	74/102
Criminal Justice	—	0.43	10/15	15/31	53/102



— Thailand — East Asia & Pacific — Upper middle income group

ที่มา: The World Justice Project

▲ Trending up ▼ Trending down ▲ Low Medium High

4

สรุป : การสร้างเสริมความเป็นพลเมือง ในระบบประชาธิปไตย

การสร้างเสริมสร้าง “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย” เป็นวิธีการที่ดีที่สุดของการจรรโลงระบอบประชาธิปไตยในความเห็นของข้าพเจ้า แต่ต้องทำให้ความเป็นพลเมืองนี้สอดคล้องและฝังลึกอยู่ใน “วัฒนธรรมไทย” สอดคล้องและต่อเนื่องกับข้อเสนอของสายชล สัตยานุรักษ์ที่ยกตัวอย่างมาก่อนหน้า สายชลมองว่า “ความเป็นพลเมืองในสังคมไทยที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย” หรือ “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย” ต้องสอดคล้องกับ “วัฒนธรรมของสังคมไทย” เพราะถ้าไม่สอดคล้องกันแล้ว “ความเป็นพลเมือง” จะไร้ความหมายและขาดการยอมรับของคนในสังคม ด้วยเหตุนี้ การสร้าง “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย” ต้องทำควบคู่กับการสร้าง “วัฒนธรรมไทย” ที่สอดคล้องกับ “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย”⁴⁴ อย่างไรก็ดี การปลูกฝังความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยด้วยกลยุทธ์ต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การทำสื่อประชาสัมพันธ์ การสอนในห้องเรียน ฯลฯ ที่ทำมาโดยตลอดแม้จะจำเป็นแต่จะได้ผลน้อยมากถ้าปราศจากวัฒนธรรมที่เอื้อให้เกิด “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย” และการปลูกฝังที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต้องอาศัยระบบการศึกษาที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

Bernard Click (2557) อดีตศาสตราจารย์ด้านการเมืองแห่ง Birkbeck College University of London เสนอว่าการสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยในสังคมตะวันตกและสหราชอาณาจักรมีมาอย่างยาวนานผ่านการเรียนการสอนความเป็นพลเมืองในสถาบันการศึกษา แต่ก็มีความสงสัยว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงผลกระทบในการดำเนินงานดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างช้าๆ ที่จะเห็นผล ในวิถีปฏิบัติหรือไม่ อีกทั้ง การปลูกฝังความเป็นพลเมือง “ที่ดี” ต้องมาจากการสร้างเสริมให้เกิดพลเมือง “ผู้แข็งขัน” (active citizen) และ

⁴⁴ สายชล สัตยานุรักษ์, “โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย,” น. 1196-97.

ไม่ควรปลูกฝังโดยขาดการมุ่งเสริมพลังให้กับผู้คน⁴⁵

“การให้การศึกษาลเมืองในโรงเรียนมัธยมของรัฐแรงจูงใจหลักของกระบวนการนี้อาจเป็นการพยายามฟื้นฟูหรือสร้างพลเมืองที่ดีแต่โดยทั่วไปแล้ว พลเมืองที่ดีเป็นผลพลอยได้จากการเรียนการสอนเรื่องความเป็นพลเมืองผู้แข็งขัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งเสริมพลังแก่คนหนุ่มสาว กิจวัตรเก่าๆ ในการเรียนรู้เกี่ยวกับ ‘รัฐธรรมนูญ’ แบบที่ไม่มีกรอบอภิปราย ไม่มีการชี้ให้ผู้เรียนมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น และน่าเบื่ออย่างร้ายกาจ [มักเรียกกันว่าวิชาพลเมือง (civics)] เป็นที่ยอมรับกัน ในตอนนี้แล้วอย่างดีที่สุดก็ไร้ประโยชน์ ส่วนอย่างแย่ที่สุดก็เป็นการบ่อนทำลายจิตวิญญาณประชาธิปไตยเสียเอง...”⁴⁶

ในหนังสือ *Civitas : A Framework for Civic Education* ได้เสนอคุณค่าและหลักการพื้นฐานความเป็นพลเมืองที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ที่ปรากฏการแสดงออกอย่างน่ายกย่องในการตระหนักถึงแนวคิดทางการเมืองของการบรรลุผลโดยประชาชน คุณค่าเหล่านี้นิยามด้วยวัตถุประสงค์ทางจริยธรรมและการค้นหามาตรฐานเพื่อตัดสินการกระทำและเพื่อเลือกทางเลือกต่างๆ หลักการความเป็นพลเมืองเป็นหลักคำสอนพื้นฐานหรือสมมติฐานของระบบรัฐธรรมนูญอเมริกัน เช่น ความดีสาธารณะ (public good) สิทธิปัจเจกบุคคล (individual rights) ความยุติธรรม (justice) ความเท่าเทียมกัน (equality) ความหลากหลาย (diversity) ความจริง (truth) และความรักชาติ (patriotism)⁴⁷ แต่ในที่นี้ผู้เขียนได้สรุปเพิ่มเติม และดัดแปลงจากหลักการดังกล่าวมาเป็น “หลักการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย” ออกเป็น 10 ด้านคือ

⁴⁵ เบอ์นาร์ต คริก. ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openworlds, 2557, น. 233-34.

⁴⁶ Ibid., น. 235.

⁴⁷ Charles N. Quigley, Charles F. Bahmueller, *Civitas : A Framework for Civic Education*. Calabasas: Center for Civic Education, 1991, p. 361.

- 1) อธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) = ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและเจ้าของประเทศ เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยคือการปกครองที่พลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในประเทศและพลเมืองต้องมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยต้องมองว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจและเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน
- 2) เพื่อส่วนรวม (common good) = ช่วยผู้อื่น โดยพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้โดยรับผิดชอบต่อสังคม พลเมืองที่ดีต้องร่วมแบ่งปันสิ่งต่างๆ เพื่อสังคมและชุมชน อีกทั้ง พลเมืองต้องผลักดันและขับเคลื่อนให้เกิดการปกครองที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุประโยชน์สุขทั้งของตนเองและของสังคมโดยรวม
- 3) ยุติธรรม (justice) = ปฏิบัติกับทุกคนอย่างเป็นธรรม โดยพลเมืองทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากทุกฝ่าย และพลเมืองควรมีจิตสำนึกเรื่องความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การสร้างความยุติธรรมทางสังคม (social justice) และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรมที่อาจส่งผลต่อการปฏิบัติต่อกันของพลเมืองเป็นสำคัญ
- 4) นิติรัฐ (rule of law) = กฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นจากทุกคนและทุกคนยอมรับ และเป็นกฎที่ทุกคนปฏิบัติตาม โดยรัฐบาลต้องยึดหลักนิติรัฐ กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรอยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐบาลจะตัดสินใจและหรือดำเนินการใดๆ ควรสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ รัฐไม่ควรทำสิ่งใดตามอำเภอใจ รวมถึงรัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและกฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิและไม่ละเมิดสิทธิของพลเมือง กฎหมายทุกฉบับควรมาจากพลเมือง พลเมืองควรมีส่วนร่วมในการออก/ติดตามกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับควรสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง มิใช่เพื่อเอื้อประโยชน์โดยมิชอบและส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่

- 5) เสรีภาพ (liberty) = ทำตามสิ่งที่ตนเชื่อ โดยยึดหลักว่าพลเมือง คือ เจ้าของชีวิตและมีเสรีภาพในประเทศของตนเองในเรื่องต่าง ๆ อีกทั้ง รัฐต้องประกันเสรีภาพของพลเมืองที่ไม่มีใครพรากเอาไปได้ และ ประชาชนต้องหวงแหนในเสรีภาพของตนที่มี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
- 1) เสรีภาพทางการเมืองร่วมกับอิสรภาพในการพูดและการชุมนุม
 - 2) เสรีภาพในการตระหนักรู้และเสรีภาพทางความคิด
 - 3) เสรีภาพของบุคคลและสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคล และ
 - 4) เสรีภาพจากการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวตามอำเภอใจ
- 6) ความเท่าเทียม (equality) = ทุกคนมีโอกาสเท่ากัน แนวคิดนี้ มองว่าพลเมืองทุกคนล้วนเท่าเทียมกันในฐานะเจ้าของประเทศในเรื่อง ต่างๆ ต้องระวังไม่ให้เกิด “สิ่งกีดขวาง” ความเท่าเทียมกันของพลเมือง การสร้างความเท่าเทียมสามารถทำได้โดยการลดความเหลื่อมล้ำ ด้านอำนาจและโอกาสในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- 7) ความหลากหลาย (diversity) = อยู่ร่วมกับทุกฝ่ายได้ คือ การตระหนักถึงเสรีภาพและยอมรับความหลากหลายของประชาชน ตระหนักความแตกต่างหลากหลายทั้งด้านอาชีพ รายได้ วิถีชีวิต เพศ รสนิยม ความเชื่อทางศาสนา ความคิดทางการเมือง ความคิดทาง เศรษฐกิจสังคม และระมัดระวังไม่ให้ความแตกต่าง กลายเป็นความ แตกแยกของสังคม พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับและ เคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นต่างจากตนและต้องยอมรับ ว่าคนอื่นมีสิทธิที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้
- 8) สัจจะ (truth) = ยึดถือความจริง พลเมืองทุกคนควรยึดถือสัจจะใน การการเมืองทั้งการต่อต้านการกล่าวเท็จ (falsehood) ที่พลเมืองต้อง มีสำนึกต่อต้านการกล่าวเท็จจากบุคคลผู้มีอำนาจในทางการเมืองและ ราชการ และต่อต้านการเก็บงำความลับ (secrecy) ที่พลเมืองต้อง เรียกร้องให้รัฐมีการเปิดเผยหรือยืนยันในเรื่องสำคัญที่รัฐมักปิดเป็น ความลับโดยอ้างในนามความจำเป็นหรือความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ

พลเมืองทุกคนต้องยืนยันให้รัฐพูดความจริง (truth-telling) และมีความโปร่งใสตรวจสอบได้

9) **แสวงหาความสุข (pursuit of happiness) = อยู่อย่างมีความสุข** โดยพลเมืองมีสิทธิที่จะแสวงหาเพื่อบรรลุถึงความสุขในแนวทางของพวกเขาแต่ละคนราบเท่าที่พวกเขาไม่ไปละเมิดผู้อื่น และการแสวงหาความสุขของพลเมืองเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ อีกทั้งรัฐควรเอื้ออำนวยให้รัฐและสังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้ความสามารถของตนเองเพื่อแสวงหาความสุข โดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาแทรกแซงหรือบังคับตามอำเภอใจให้พลเมืองทำในสิ่งที่พวกเขาไม่ยินยอม

10) **รักบ้านเกิดเมืองนอน (patriotism) = มีสำนึกรักประเทศ/ชุมชน/กลุ่มแต่ต้องยึดถือคุณค่าประชาธิปไตย** โดยพลเมืองควรอุทิศตนให้ประเทศชาติ โดยมีสำนึกที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับเพื่อนร่วมชาติที่มีความแตกต่างหลากหลายกัน ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันนี้ต้องช่วยดำรงรักษาสถาบันและคุณค่าของประชาธิปไตยด้วย พลเมืองที่รักบ้านเกิดเมืองนอนต้องมีเจตจำนงที่ทำเพื่อส่วนรวมและต้องช่วยปกป้องรักษาประเทศในยามที่เกิดวิกฤต แต่ต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการรักบ้านเกิดเมืองนอนไปคุกคามหรือทำลายคุณค่าประชาธิปไตย เช่น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นโดยอ้างความรักชาติหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น⁴⁸

“หลักการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย” ข้างต้นอาจช่วยเป็นหลักในการปลูกฝังคุณค่าประชาธิปไตยเข้าไปในวัฒนธรรมของสังคมไทย เพราะผู้เขียนเห็นว่าการมีคุณค่าประชาธิปไตยเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดในการรักษาและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ทั้งในรูปแบบประชาธิปไตยตัวแทนและประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม ที่จะพัฒนาต่อไปข้างหน้าได้ หรือเดินถอยหลังไปสู่วิกฤตก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของคุณค่าประชาธิปไตยในสังคมไทย

⁴⁸ ดัดแปลงจาก *ibid.*, p. 361-76.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษียร เตชะพีระ. “กระบวนการเปลี่ยนผ่าน สู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย.” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432535188.

คริก, เบอ์นาร์ต. **ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ openworlds, 2557.

จักรกริช สังขมณี. “ย้อนคิดว่าด้วยชีวิตทางการเมืองของชาวบ้าน: การเมืองในชนบทที่มากกว่าการเลือกตั้งและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม.” **วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา** 30, no. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554): 45-80.

ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. **รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2557**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “รัฐพันลึกกับร่างรัฐธรรมนูญ.” <http://prachatai.com/journal/2016/04/65105>.

บัญชา แสงทวี. <http://www.nstda.or.th/nac2013/download/presentation/Set4/SSH-Auditorium-01-03/03.pdf>.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). **สู่สังคมไทยเสมอหน้า**. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2557.

พฤทธิสถาน ชุมพล, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ. **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

มูลนิธิกระจกเงา. “เกี่ยวกับกระจกเงา.” <http://www.mirror.or.th/aboutmirror.php>.

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. “เกี่ยวกับเรา.” <http://www.consumerthai.org/2015/index.php/contact/history.html>.

วิชัย โชควิวัฒน์. **นายแพทย์วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร นายช่างผู้รังสรรค์ประติมา
สาธารณสุข.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่ง
ชาติ, 2554.

วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร (บรรณาธิการ). **การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศ
ไทย the Kingdom of Thailand Health System Review**
(Health Systems in Transition, Vol. 5 No. 5 2015). World
Health Organization, 2558.

วุฒิสาร ตันไชย, เอกวิทย์ มีสุข. **การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้าง
ประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบัน
พระปกเกล้า, 2559.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, บรรณาธิการ. **ดุลอำนาจในการเมืองการปกครอง
ไทย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

สายชล สัตยานุรักษ์. “โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่:
ประวัติศาสตร์สังคมไทย.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2558.

สำนักข่าวอิศรา. “'หมอวิโรจน์' หนุนรัฐลงทุนด้านสุขภาพอย่างเต็มกำลัง เพื่อ
ความยั่งยืน.” [http://www.isranews.org/isranews-news/item/
45393-health_45393.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/45393-health_45393.html).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “จำนวนและ
ร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ ต่อประชากรในวัยเรียน
จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2537-2557 รายปี.” 2559.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. “การสำรวจพฤติกรรมการดูแลสุขภาพตนเองด้วยแพทย์แผนไทยและสมุนไพรของครัวเรือน พ.ศ. 2556.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557.

สุรจิต สุนทรธรรม. ระบบหลักประกันสุขภาพไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2555.

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. “การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย.” รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

หัชชากร วงศ์สายัณห์. “โลกทัศน์และมโนสำนึกในการเลือกตั้งท้องถิ่น: ศึกษาชุมชนในเทศบาลนครนนทบุรี.” รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิตี ภาวครพันธ์ุ. ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, James Robinson. **Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.** New York : Crown Business, 2012.

Bjuremalm, Helena, Alberto Fernández Gibaja, Jorge Valladares Molleda. **Democratic Accountability in Service Delivery: A Practical Guide to Identify Improvements through Assessment.** Stockholm : International IDEA, 2014.

Diamond, Jared. **Guns, Germs, and Steel : The Fates of Human Societies.** W.W. Norton, 1997.

Hague, Rod, Martin Harrop. **Comparative Government and Politics : An Introduction.** Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.

Mérieau, Eugénie. "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)." **Journal of Contemporary Asia** 46, no. 3 (2016/07/02 2016): p. 445-66.

Muxel, Anne. "Youth and Politics : Towards a New Model of Citizenship in Advanced Democracies." In **Perspective on Youth: Connections and Disconnections**, 25-32. Paris: Council of Europe Publishing, 2014.

Quigley, Charles N., Charles F. Bahmueller. **Civitas: A Framework for Civic Education.** Calabasas: Center for Civic Education, 1991.

Sorenzen, Eva, Jacob Torfing. **Theories of Democratic Network Governance Theories of Democratic Network Governance** London : Palgrave Macmillan, 2008.

The World Justice Project. "**World Justice Project Rule of Law Index 2015.**" Washington, D.C. : The World Justice Project, 2015.

Wu, Xun, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen. **The Public Policy Primer : Managing the Policy Process.** London : Routledge, 2010.




ความเหลื่อมล้ำ กับความเป็นประชาธิปไตย

ดร. สมชัย จิตสุชน*

69

แวดวงวิชาการมีความสนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมกับความเป็นประชาธิปไตยของสังคมนั้นๆ มาระยะหนึ่งแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ปรากฏการณ์ที่มีประเทศจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ หลุดพ้นจากการปกครองระบอบเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่ก็มีอีกหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาระยะหนึ่ง มีการเลือกตั้งที่ค่อนข้างเสรี แต่กลับพบว่าระบอบประชาธิปไตยที่ตนเองมีอยู่ยังไม่อาจหลุดพ้นจากความเป็นรัฐอำนาจนิยมโดยผู้ปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งเอง และในห้วงเวลาใกล้เคียงกันคือในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา หลายภาคส่วนในโลกทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่งก็ประสบกับการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



หลังจากที่ประชาชนร่วมมือกันต่อต้าน
รัฐประหารในปี พ.ศ. 2535
**ไทยถูกยกย่องให้เป็นประเทศมีความก้าวหน้า
ในการเดินสู่เส้นทางประชาธิปไตยมากที่สุด
ประเทศหนึ่งในภูมิภาคนี้**
แต่เหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองในภายหลัง
ได้ทำให้ภาพความเป็นประชาธิปไตย
ของประเทศไทย
พรั่นเลือนลงเรื่อยๆ

มีการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มคนจำนวนน้อย ช่องว่างของฐานะเศรษฐกิจห่างขึ้นเรื่อย ๆ จนนำไปสู่ปรากฏการณ์ทางสังคมที่ต่อต้านแนวโน้มดังกล่าวนี้ ในหลายประเทศ เช่นปรากฏการณ์ Occupy Wall Street ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ประเทศไทยเองก็มีส่วนร่วมในแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกในเรื่องการปกครองประชาธิปไตยและเรื่องความเหลื่อมล้ำ หลังจากที่ประชาชนร่วมมือกันต่อต้านรัฐประหารในปี พ.ศ. 2535 ไทยถูกยกย่องให้เป็นประเทศมีความก้าวหน้าในการเดินสู่เส้นทางประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่งในภูมิภาคนี้ แต่เหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภายหลังได้ทำให้ภาพความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยพรั่นเลือนลงเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารอีกสองครั้งในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 หรือความเป็นรัฐอำนาจนิยมของรัฐบาลจากการเลือกตั้งในบางช่วง ส่วนเรื่องความเหลื่อมล้ำนั้นประเทศไทยถูกจัดอันดับว่ามีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูงประเทศหนึ่งในโลก แม้ว่าข้อมูลสถิติทางการระบุว่าความเหลื่อมล้ำได้ลดลงไปบ้างในระยะ 15-20 ปีหลังนี้ก็ตาม

บทความนี้วัตถุประสงค์ที่จะตั้งข้อสังเกตถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำและความเป็นประชาธิปไตยของไทยว่ามีความเป็นเหตุเป็นผลระหว่างกันหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งจะชวนคิดเพื่อหาทางออกให้ประเทศ วิธีการศึกษาคือการสำรวจงานวิจัยเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ถึงลักษณะความสัมพันธ์ แล้วใช้การอนุมานภายใต้การพิจารณาบริบทของประเทศไทยเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของบทความ

ในส่วนถัดไปเป็นการสำรวจงานวิจัยว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำและประชาธิปไตย จากนั้นเป็นการพรรณาย่างย่อถึงภาพความเหลื่อมล้ำและภาพความเป็นประชาธิปไตยของสังคมไทยทั้งในระยะยาวและในระยะประมาณหนึ่งชั่วคนที่ผ่านมา และเชื่อมโยงปรากฏการณ์ทั้งสองในบริบทของไทย และในส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอทางออกสำหรับประเทศไทย

1 งานวิจัยว่าด้วยความเหลื่อมล้ำ และความเป็นประชาธิปไตย

เราอาจพบทวนงานวิจัยโดยแยกเป็นสองส่วนย่อย ส่วนแรกเป็นผลของความ
เป็นประชาธิปไตยต่อความเหลื่อมล้ำ และส่วนที่สองคือผลของความ
เหลื่อมล้ำต่อความเป็นประชาธิปไตย

1.1 งานวิจัยว่าด้วยผลของความเป็นประชาธิปไตยต่อความเหลื่อมล้ำ

แนวคิดเชิงทฤษฎีในมิตินี้มีหลายความเป็นไปได้ แต่ที่ได้รับความนิยม
คือแนวคิดที่ว่าด้วย median voter ซึ่งกล่าวถึงอิทธิพลของผู้มีสิทธิ์ออกเสียงที่เป็น
‘คนตรงกลางส่วนใหญ่’ ของประเทศ (median voter) ในระบอบประชาธิปไตย
ว่าเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายของประเทศรวมทั้งนโยบายที่มีผล
ต่อความเหลื่อมล้ำด้วย ดังนั้นการที่รัฐบาลจากการเลือกตั้งจะมีความตั้งใจ
แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นกับว่าผู้ออกเสียงตรงกลางนี้
ต้องการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยหรือไม่ ซึ่ง median voter นี้มักเป็นคน
ชั้นกลางค่อนข้างไปทางล่าง (สำหรับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในระดับ ‘ปกติ’ คือ
มีค่า Gini ประมาณค่าเฉลี่ยของโลก) แต่ก็มักจะไม่ใช่คนที่จนที่สุดในสังคม
Alesina and Rodrick, 1994 และ Persson and Tabellini, 1994 ได้ใช้ทฤษฎี
median voter ในการทำนายว่าการลดความเหลื่อมล้ำภายใต้ระบอบ
ประชาธิปไตยน่าจะมีมากกว่าภายใต้ระบอบอื่น อย่างไรก็ตาม
นักเศรษฐศาสตร์ Daron Acemoglu ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังทั้งใน
ระดับทฤษฎีและการค้นคว้าข้อมูลมาเทียบเคียงกับทฤษฎีไม่เห็นด้วยนัก ในงาน
วิจัยปี 2013 เขาและเพื่อนนักวิจัย Acemoglu et.al, 2013 ไม่พบความ
สัมพันธ์ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยและความเหลื่อมล้ำแต่อย่างใด และ
แม้งานวิจัยนี้จะพบว่าความเป็นประชาธิปไตยมักนำไปสู่การจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น
(คาดว่าเป็นเพราะ median voter กดดันให้เก็บภาษีจากคนรวยในสังคมมากขึ้น)
แต่เงินภาษีที่เพิ่มขึ้นกลับมิได้นำมาใช้จับจ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือไม่มี
การใช้จ่ายที่มุ่งประโยชน์ของคนชั้นล่างในสังคม Acemoglu et.al, 2013 จึงสรุปว่า

นโยบายของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งมักให้ประโยชน์กับคนรวยและคนชั้นกลางมากกว่าคนชั้นล่าง

กลไกหนึ่งที่เป็นประชาธิปไตยไม่นำไปสู่การประดิษฐ์นโยบายที่เป็นประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ คือแนวคิด ‘การยึดกุมประชาธิปไตย’ หรือ captured democracy กล่าวคือ ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงนั้นความมั่งคั่งการกระจุกตัวอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย ซึ่งคือผู้ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินต่อพรรคการเมืองหรือสามารถลอบบี้พรรคการเมืองทุกพรรคได้ ดังนั้นแม้จะมีการเลือกตั้งก็ครั้ง รัฐบาลที่ตั้งจากพรรคการเมืองที่รับการสนับสนุนทางการเงินของคนรวยย่อมจัดทำนโยบายที่อย่างน้อยไม่ขัดกับผลประโยชน์ของคนรวย แม้หลายนโยบายเมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วเหมือนจะเป็นประโยชน์ต่อคนจนหรือคนชั้นกลางก็ตาม ดังนั้นถึงแม้ประเทศจะมีการเลือกตั้งและดูเป็นประชาธิปไตย แต่โดยเนื้อแท้แล้วก็ไม่ใช้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแท้จริงในความหมายที่ให้การดูแลผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การหาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยกับความเหลื่อมล้ำโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยประกอบอื่นๆ อาจเป็นการวิเคราะห์ที่หยابเกินไป เพราะปัจจัยอื่นสามารถส่งผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ได้ ตัวอย่างเช่น หากมีการกระจุกตัวของความเป็นเจ้าของที่ดินอย่างมาก อาจทำให้ประชาธิปไตยมาพร้อมกับความเหลื่อมล้ำที่มากขึ้นได้เพราะเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีอิทธิพลสูงจะใช้ช่องทางต่างๆ ในการยึดกุมประชาธิปไตย

Bonica et.al, 2013 ได้เสนออีกข้อสังเกตหนึ่งที่น่าสนใจ คือระบบเลือกตั้งมีผลต่อความเหลื่อมล้ำ โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงส่วนใหญ่ (majoritarian) ซึ่งผู้มีเสียงมากที่สุดได้รับการเลือกตั้ง (winners-take-all) เช่นกรณีสหรัฐอเมริกาและไทย ไม่ช่วยให้เกิดนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ ในขณะที่ระบบเลือกตั้งที่คะแนนของผู้แพ้ถูกนำไปคำนวณด้วย เช่น ระบบฝรั่งเศสและเยอรมัน นำมาสู่นโยบายลดความเหลื่อมล้ำมากกว่า นอกจากนี้แล้ว Bonica et.al, 2013 ยังแสดงความเห็นว่าระบบการเมืองที่มีสองพรรคใหญ่ (two-parties system) มีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างคนรวยกับคนชั้นกลางในการออกนโยบายที่ไม่เป็นผลดีต่อคนจนมากกว่าระบบหลายพรรคการเมือง

1.2 งานวิจัยว่าด้วยผลของความเหลื่อมล้ำต่อความเป็นประชาธิปไตย

เมื่อเปรียบกับงานวิจัยที่ศึกษาผลของความเป็นประชาธิปไตยต่อความเหลื่อมล้ำ งานวิจัยความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้าม (คือผลของความเหลื่อมล้ำต่อความเป็นประชาธิปไตย) มีจำนวนน้อยกว่ามาก และมักเป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการแทนที่จะเป็นงานวิจัยที่มีระเบียบวิธีวิจัยที่ครบถ้วน

คำถามที่สำคัญในเรื่องนี้คือหากประเทศมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก จะมีผลขัดขวางหรือเร่งความเป็นประชาธิปไตย? ในแง่หนึ่งเราอาจตั้งข้อสมมติฐานได้ว่าความเหลื่อมล้ำที่สูงในประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองกระจุกตัวอยู่ในมือคนหยิบมือเดียว จะก่อให้เกิดแรงต่อต้านจากประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งในที่สุดจะกลายมาเป็นเสียงเรียกร้องต่อประชาธิปไตย ในมุมนี้ความเหลื่อมล้ำก่อให้เกิดประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยแล้ว (อย่างน้อยในด้านรูปแบบ) ความเหลื่อมล้ำมีผลต่อ ‘สาระ’ หรือ ‘คุณภาพ’ ของความเป็นประชาธิปไตยอย่างไร?

ในเรื่องนี้นักเศรษฐศาสตร์ Thomas Piketty แสดงความกังวลในเรื่องนี้ ในหนังสือที่ขายดีมากที่สุดของเขาคือ Piketty, 2014 ว่าความเหลื่อมล้ำที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศพัฒนาแล้วในระยะ 40 กว่าปีมานี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อความเป็นประชาธิปไตย เหตุผลหลักคือโดยหลักการแล้วประชาธิปไตยควรจะรับรองความอยู่ดีมีสุขของประชาชนที่มีความ ‘เป็นธรรม’ กล่าวคือ คนในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้ไม่ควรจะต้องรู้สึกว่ามีชีวิตที่ไม่ชอบธรรม ไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ดังนั้นการมีความเหลื่อมล้ำที่สูงและจนนำไปสู่การแสดงความไม่พอใจของคนในสังคมมาแล้วอย่างเช่นในกรณี Occupy Wall Street และปรากฏการณ์ใกล้เคียงกันในประเทศอื่น ย่อมขัดกับหลักการพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง

แน่นอนว่าความเห็นของ Piketty ปรากฏจากคนเห็นแย้ง เช่น Mankiw, 2014 เชื่อว่าความเหลื่อมล้ำไม่มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตย โดยยกตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเหลื่อมล้ำสูงในขณะที่ยังคงความเป็นประชาธิปไตย โดยยกเหตุผลว่าคนที่รวยที่สุดในสหรัฐมีทั้งคนที่เป็ฝ่ายซ้ายและ

ฝ่ายขวา ประธานาธิบดีหลายคนก็มีความคิดแบบซ้าย (เช่น ประธานาธิบดีโอบามา) อย่างไรก็ตามมีผู้ที่โต้แย้ง Mankiw เช่นกันว่าตรรกะของเขาไม่สมเหตุสมผล เช่น Pippenger, 2015

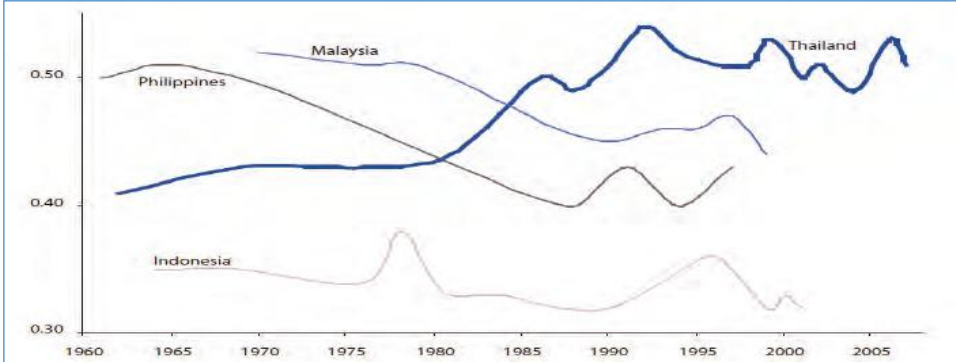
2 ความเหลื่อมล้ำ และความเป็นประชาธิปไตยของไทย

ส่วนนี้ของบทความจะนำข้อคิดจากงานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้นมาเปรียบเทียบกับกรณีประเทศไทย โดยเริ่มจากสภาพและแนวโน้มความเหลื่อมล้ำของไทย แล้วฉายภาพนี้ลงในบริบทความเป็นประชาธิปไตยของไทยว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร

2.1 ระดับและแนวโน้มความเหลื่อมล้ำ

ความเป็นจริงที่ว่าความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง เป็นสิ่งที่รู้กันโดยทั่วไป รูปที่ 1 แสดงว่าหากวัดด้วยสัมประสิทธิ์ Gini ซึ่งเป็นดัชนีที่ใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ต่อหัว ประเทศไทยมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาของไทยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำในระยะแรก ทำให้ความเหลื่อมล้ำของไทยเพิ่มขึ้นมาตลอดในช่วงทศวรรษ 1960s ถึงทศวรรษ 1990s

รูปที่ 1 แนวโน้มระยะยาวของสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำ (Gini) ของไทย
เทียบกับ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย

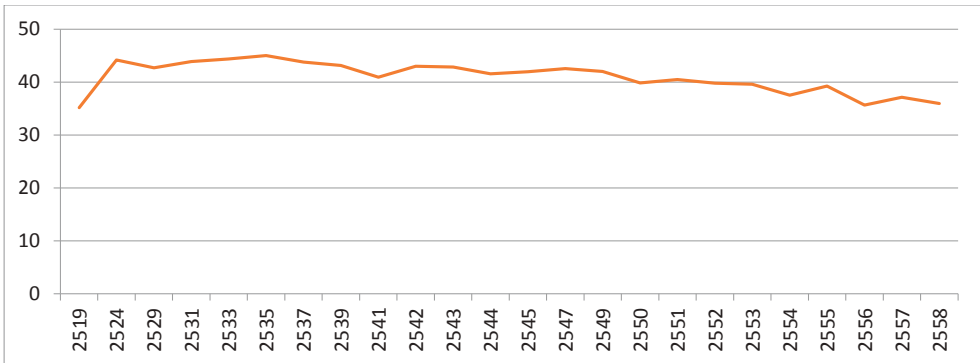


ที่มา : UNDP (2010)

ในระยะหลังความเหลื่อมล้ำของไทยที่ใช้ตัวเลขการสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น ดังแสดงในรูปที่ 2 อย่างไรก็ตาม ไทยยังถือว่ามีความเหลื่อมล้ำสูงอยู่ นอกจากนี้แล้วยังมีข้อสังเกตว่าข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนอาจเริ่มไม่น่าเชื่อถือ เพราะการสำรวจในปัจจุบันสามารถเข้าถึงครัวเรือนที่มีฐานะดีได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ตกหล่นข้อมูลครัวเรือนเหล่านี้ได้ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ที่คำนวณได้จึงอาจต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งหากมีการปรับตัวเลขให้ใกล้เคียงความเป็นจริง ความเหลื่อมล้ำของไทยน่าจะอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก¹

¹ ดูงานประมาณการสัมประสิทธิ์ Gini ที่แท้จริงโดยใช้ข้อมูลการเสี่ยภาษีใน Vimut (2015)

รูปที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์ Gini ของไทยล่าสุด (วัดด้านรายจ่าย)



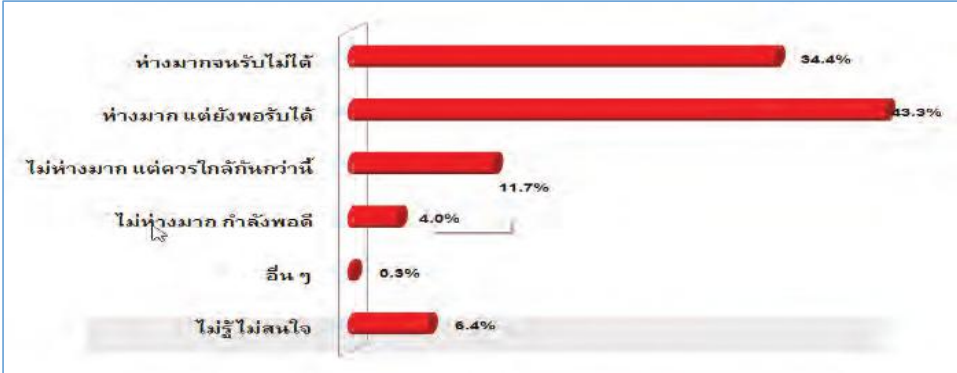
ที่มา : ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

แน่นอนว่าการที่คนในประเทศมีรายได้ไม่เท่ากันเป็นเรื่องปกติ เช่นรายได้ย่อมแตกต่างกันระหว่างผู้มีการศึกษาไม่เท่ากัน ทำงานรับผิดชอบไม่เท่ากัน หรือคนละบทบาทกัน และมีเหตุผลเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าเป็นความไม่เท่าเทียมกันที่ยอมรับได้ เช่น เรามักยอมรับว่าเจ้าของกิจการควรมีรายได้สูงกว่าลูกจ้าง เพราะเจ้าของกิจการมีความรับผิดชอบในกิจการมากกว่า รับผิดชอบต่อความเสี่ยงจากความผันผวนของผลประกอบการมากกว่า เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้มีมากจนติดอันดับโลกเช่นนี้ ชวนให้เราตั้งข้อสงสัยว่าความเหลื่อมล้ำในไทยเป็นความเหลื่อมล้ำที่ ‘ผิดปกติ’ ข้อสงสัยนี้มีมูลเท่าใดสามารถหาคำตอบได้จากการสอบถามคนไทยอย่างเป็นระบบ ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของคนไทยในเรื่องนี้ในแบบสอบถามที่สุ่มถามคนทั่วประเทศจำนวน 4,097 ครัวเรือน โดยข้อถามคือ ท่านคิดว่าช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนในประเทศไทยเป็นอย่างไร? ผลการสำรวจพบว่าเกือบร้อยละ 80 ตอบว่าไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงมากและในจำนวนนี้ร้อยละ 34.4 คิดว่าเป็นความเหลื่อมล้ำที่ ‘ห่างจนรับไม่ได้’ (ดูรูปที่ 3) ซึ่งการที่คนเกิน 1 ใน 3 ของประเทศไม่สามารถยอมรับระดับความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และน่าจะมีนัยทางการเมือง ซึ่งน่าจะเป็นเช่นนั้นจริงหากพิจารณา รูปที่ 4 ซึ่งแสดงว่าผู้มีตอบว่าความเหลื่อมล้ำห่างจนรับไม่ได้นั้นมีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

สุดของประเทศ คนกลุ่มนี้จึงน่าจะต้องการเห็นการลดลงของความเหลื่อมล้ำในประเทศ

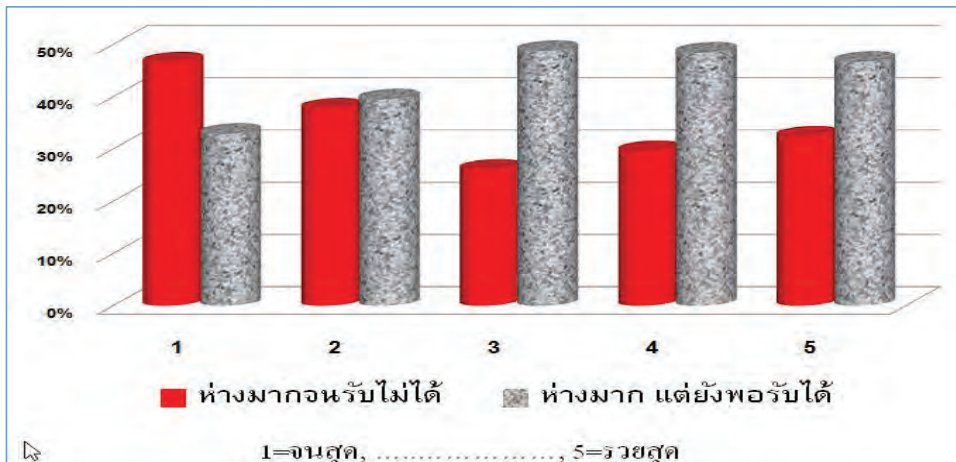
อีกมิติหนึ่งของความเหลื่อมล้ำที่น่าสนใจและอาจมีนัยะทางการเมือง คือ ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภูมิภาคต่างๆ รูปที่ 5 แสดงถึงรายจ่ายต่อหัว (ซึ่งเป็นดัชนีวัดฐานะทางเศรษฐกิจที่แม่นยำกว่ารายได้ต่อหัว) ของคนไทยในภูมิภาคต่างๆ เทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าในช่วงเวลา 27 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2529 ถึงปี พ.ศ. 2556 รายได้ของคนตะวันออกเฉียงเหนือแม้จะยังต่ำกว่ารายได้ของคนภาคอื่น (ยกเว้นภาคเหนือซึ่งในระยะหลังมีรายได้พอๆ กัน) แต่ก็ไม่ได้มีแนวโน้มที่เลวร้ายลง มีเพียงปี 2555-2556 ที่รายได้ต่อหัวของคนภาคอื่นสูงขึ้นเมื่อเทียบกับคนอีสาน ซึ่งคาดว่าเป็นเพราะการเพิ่มขึ้นของราคาข้าวจากการจำนำข้าวและการเพิ่มขึ้นของราคายางในช่วงนั้น จึงทำให้ภาคกลาง (ซึ่งปลูกข้าวมาก) และภาคใต้ (ซึ่งปลูกยางมาก) มีรายได้ดีขึ้นผิดปกติ

รูปที่ 3 ความคิดเห็นต่อระดับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2552



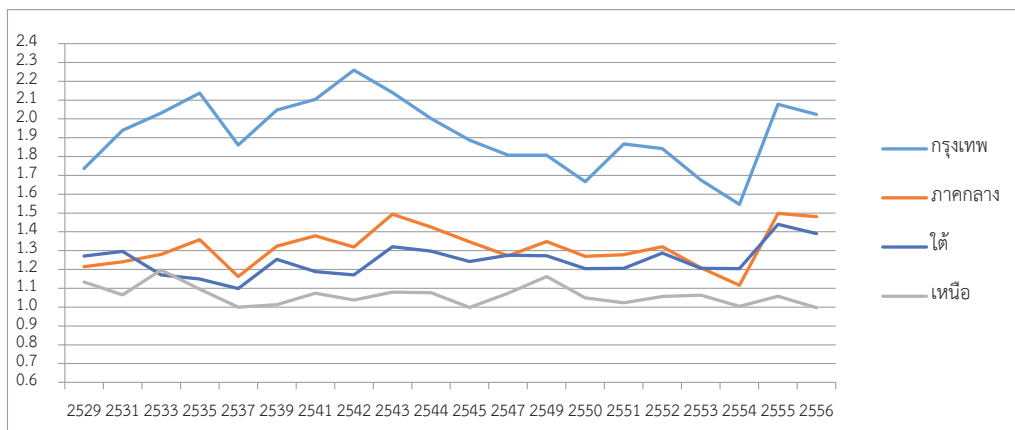
ที่มา : ผลการสำรวจทัศนะประชาชนต่อการเมืองและสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 อ้างอิงในสมชัยและวิโรจน์, 2552

รูปที่ 4 ความคิดเห็นต่อระดับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย
แยกตามชั้นรายได้ของผู้ตอบ



ที่มา : ผลการสำรวจทัศนะประชาชนต่อการเมืองและสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2552 อ้างอิงในสมชัยและวิโรจน์, 2552

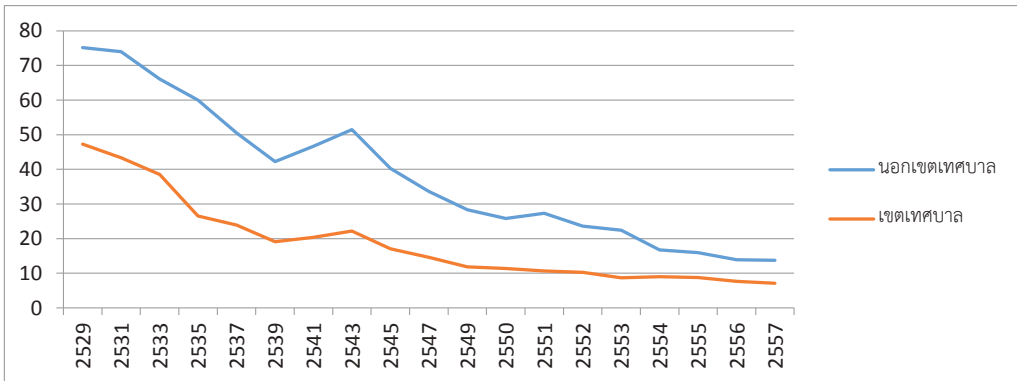
รูปที่ 5 จำนวนเท่าของรายจ่ายต่อหัวรายภาคเทียบกับรายจ่ายต่อหัว
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา : ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

อาจมีคำถามว่าการที่ในระยะ 20-25 ปีหลังนี้ความเหลื่อมล้ำในไทยไม่ได้รุนแรงขึ้น (ดูจากดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ Gini ไม่ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น ตามรูปที่ 2 รวมทั้งความแตกต่างระหว่างภูมิภาคก็ไม่ได้ถ่างขึ้นตามรูปที่ 5) ถ้าเช่นนั้นความเหลื่อมล้ำไม่น่าจะมีอิทธิพลต่อความขัดแย้งทางการเมืองในระยะหลังนี้ ข้อสังเกตนี้ไม่ถูกต้องนัก เพราะแม้ความเหลื่อมล้ำจะไม่เปลี่ยนแปลงแต่เนื่องจากคนไทยจำนวนมากมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดลงของคนจนอย่างรวดเร็วในห้วงเวลาใกล้เคียงกัน (ดูรูปที่ 6) ทำให้คนที่เคยยากจนมากจนไม่มีเวลาใส่ใจกับการเมือง รวมทั้งไม่มีทรัพยากรในการเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองนั้นในระยะหลังมีทั้งเวลาและทรัพยากรที่ทำให้พวกเขาออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมีเหตุหนึ่งจากความไม่พอใจในความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในระดับสูงดังที่กล่าวถึงก่อนหน้า

รูปที่ 6 สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)



ที่มา : ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2 ความเป็นประชาธิปไตย การเมือง และความเหลื่อมล้ำ

ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่เริ่มด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีพัฒนาการที่ลุ่มๆ ดอนๆ มาตลอด เห็นได้จากจำนวนการหารัฐประหารที่มีถึง 21 ครั้ง มากเป็นอันดับสามในประวัติศาสตร์การปกครอง

ยุคใหม่ของโลก² หรือเฉลี่ย 4 ปีต่อการรัฐประหารหนึ่งครั้ง ทำให้ทั้งประชาชนและสถาบันการเมืองขาดโอกาสในการเรียนรู้ว่าจะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากความ เป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร โดยเฉพาะก่อนปี พ.ศ. 2540 ซึ่งการเลือกตั้งถูกมองว่าเป็นการซื้อเสียงโดยไม่มีนโยบายที่ชัดเจนให้ประชาชนเลือก การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งจึงไม่เป็นการเลือกนโยบาย หรือดีขึ้นมาน้อยก็เป็นการเลือกตัวบุคคลซึ่งอาจทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นที่เลือกตัวเองมาแต่ไม่ได้มีการเชื่อมโยงถึงนโยบายระดับประเทศมากนัก

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นพร้อมกับความเปลี่ยนแปลง การเมืองเลือกตั้ง เพราะแม้จะยังคงมีการซื้อเสียงหรือใช้เงินจำนวนมากเพื่อเพิ่มจำนวน ส.ส. ในพรรค (เช่นซื้อตัวนักการเมืองที่มีโอกาสได้รับเลือกมาก) แต่ก็มี ความชัดเจนในเรื่องของนโยบายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เป้าหมายคือ ประชาชนระดับล่างของสังคม จนเป็นที่มาของการกลับมาของนโยบายประชานิยม (หลังจากยุคการบริหารประเทศของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในระหว่างปี พ.ศ. 2518-19) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแนวนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความ เห็นชอบและทำให้พรรคการเมืองเกือบทุกพรรคใช้หาเสียงเลือกตั้งทุกสมัย หลังจากนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองเลือกตั้งของไทยให้เป็น เรื่องของการชูนโยบายควบคู่กับปัจจัยตัวบุคคลและการใช้เงิน

การที่นโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่นำไปสู่ชัยชนะของการเลือกตั้ง อาจถือได้ว่าสอดคล้องกับทฤษฎี median voter เพราะ median voter ของไทย น่าจะหมายถึงกลุ่มประชาชนที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งเรียกว่า ‘คนชั้นกลางระดับ ล่าง’ (ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของคนเสื้อแดง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคนเสื้อแดงส่วนใหญ่ เป็นคนชั้นกลางระดับล่างด้วย)³ คนกลุ่มนี้คือผู้ที่กำหนดผลการเลือกตั้งในระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยพวกเขาเลือกพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีนโยบาย ให้ผลประโยชน์กับกลุ่มตนอย่างชัดเจน

² ซิลีและไฮต์มีจำนวนรัฐประหารมากที่สุดคือ 37 และ 25 ครั้งตามลำดับ ที่มา <https://www.quora.com/What-country-has-had-more-coups-and-coups-detats-than-any-other>

³ ตัวอย่างเช่นงานวิจัยของอภิชาติ และคณะ, 2556.

แม้นโยบายที่ชนะการเลือกตั้งเป็นนโยบายที่ดูเหมือนออกแบบเพื่อให้ประโยชน์กับคนระดับล่างในสังคม แต่ก็มีข้อท้วงติงจากนักวิชาการและผู้สังเกตการณ์สังคมเป็นระยะว่า นโยบายเหล่านี้โดยเนื้อแท้แล้วไม่ได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ หรือไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำมากเท่าที่มีการวาดภาพให้เชื่อไม่ว่าจะเป็นเพราะการออกแบบนโยบาย หรือการปฏิบัติตามนโยบายที่ทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนที่ไม่จนหรือกระทั่งคนรวย ตัวอย่างเช่นผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายจำนำข้าวมักเป็นผู้มีฐานะดี (ทั้งที่เป็นชาวนาและไม่ใช่ชาวนา) หรือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศที่ส่งผลเสียต่อการจ้างงานของแรงงานอายุน้อยที่มีการศึกษาไม่เกินมัธยมศึกษา (Lattapipat and Poggi, 2016)

อีกแนวทางหนึ่งในการตรวจสอบว่านโยบายประชานิยมที่มาจากรัฐบาลเลือกตั้งมีผลดีในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ เพียงใด คือการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในช่วงรัฐบาลต่างๆ ที่มีการใช้นโยบายประชานิยมแตกต่างกัน ดังตัวอย่างในตารางที่ 1

ตาราง 1 การเปลี่ยนแปลงของดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำในช่วงการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2558

นายกรัฐมนตรี	วันเริ่มดำรงตำแหน่ง	วันสิ้นสุดตำแหน่ง	การเปลี่ยนแปลงของ Gini
ทักษิณ ชินวัตร	9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544	19 กันยายน พ.ศ. 2549	-0.8
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ตุลาคม พ.ศ. 2549	29 มกราคม พ.ศ. 2551	-2.2
3 นายกรัฐมนตรีพรรคพลังประชาชน*	29 มกราคม พ.ศ. 2551	17 ธันวาคม พ.ศ. 2551	0.6
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	17 ธันวาคม พ.ศ. 2551	5 สิงหาคม พ.ศ. 2554	-3.0
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	5 สิงหาคม พ.ศ. 2554	7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557	-0.4
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	24 สิงหาคม พ.ศ. 2557	ปัจจุบัน	-1.2

หมายเหตุ. * ประกอบด้วยนายสมคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล ซึ่งรักษาการนายกรัฐมนตรีช่วงสั้นๆ ในเดือนธันวาคม 2551

ที่มา : ดัชนี Gini ประมวลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมครัวเรือนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หากเราตั้งสมมติฐานว่ารัฐบาลที่นายทักษิณ ชินวัตร นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี คือ รัฐบาลที่ดำเนินนโยบายลักษณะประชานิยมมากกว่ารัฐบาลชุดอื่น เราก็อาจ คาดหมายว่าในช่วงเวลาที่รัฐบาลเหล่านี้บริหารประเทศความเหลื่อมล้ำในสังคม ไทยควรจะดีขึ้น ซึ่งข้อมูลจากตารางที่ 1 มิได้แสดงเช่นนั้น ดัชนี Gini ลดลงมากที่สุดในช่วงที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ บริหารประเทศในช่วงปี 2551-2554 อย่างไรก็ตามอาจมีข้อทักท้วงว่ารัฐบาลนายอภิสิทธิ์เองก็ใช้นโยบายประชานิยม เช่นกัน โดยอาจยกอ้างนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถ้วนหน้า

ตารางที่ 1 ให้ข้อสรุปที่เป็นไปได้สองประการ ประการแรก การปรับตัวดีขึ้นของความเหลื่อมล้ำหลังปี 2544 เป็นผลจากการดำเนินนโยบายลักษณะประชานิยม ไม่ว่าจะโดยรัฐบาลที่มาจากกลุ่มนายทักษิณ ชินวัตร หรือรัฐบาลประชาธิปไตย อีกความเป็นไปได้หนึ่งคือนโยบายประชานิยมไม่มีผลใดๆ ต่อความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลงในตัวเองอยู่แล้ว ดังเช่น การปรับตัวดีขึ้นในช่วงรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ และปีแรกของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา⁴ ซึ่งทั้งสองรัฐบาลมิได้ใช้นโยบายประชานิยม หรือใช้แต่ในระดับที่น้อยกว่ามาก ตรงกับข้อค้นพบของ Acemoglu et.al, 2013 ที่บอกว่าความเป็นประชาธิปไตย (ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้ง) ไม่มีผลต่อการลดลงของความเหลื่อมล้ำ ซึ่งข้อสรุปประการหลังน่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่า

ที่น่าสนใจคือ คำทำนายใน Acemoglu et.al, 2013 ที่ว่าประชาธิปไตย มาพร้อมกับการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นก็ไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตรงกันข้ามรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งกลับมีแนวโน้มที่จะลดภาษีลง ไม่ว่าจะเป็นภาษีเงินได้ นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และยังต่อต้านแนวคิดการเก็บภาษีชนิดใหม่เพิ่ม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ลักษณะเช่นนี้คล้ายกับแนวคิด ‘การยึดกุมประชาธิปไตย’ หรือ captured democracy ที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ กล่าวคือ แม้ ‘รากหญ้า’ จะเป็นผู้เลือกรัฐบาลเข้ามา แต่ผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม

⁴ นอกจากนั้นหากตัวเลขความเหลื่อมล้ำในระยะหลังไม่น่าเชื่อถือได้เพราะปัญหาของข้อมูล การสำรวจตกหล่นผู้มีรายได้มากมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ นโยบายประชานิยมก็ยังไม่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในทางใดทางหนึ่ง

และการเมืองจำนวนน้อยยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงประชาชนส่วนใหญ่

ข้อสังเกตข้างต้นนำไปสู่การตั้งคำถามว่าการมีการเลือกตั้งหมายถึงประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่งนอกจากเรื่อง captured democracy แล้ว ยังมีปัญหาเรื่องสิทธิของเสียงส่วนน้อย เพราะเราคงอยากตั้งชื่อเรียกร่องว่าความเป็นประชาธิปไตยควรหมายถึงการที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทุกกลุ่มมีสิทธิมีเสียงไม่ถูกละเลย ซึ่งบางครั้งการเลือกตั้งโดยใช้เสียงข้างมากก็ไม่ได้รับประกันเรื่องนี้หลายครั้งที่เสียงข้างมากไม่สนใจความเห็นของเสียงส่วนน้อย ตัวอย่างที่ชัดเจนคือนโยบายประชานิยมที่มีต้นทุนทางการคลังสูง แทรกแซงกลไกตลาด และมีคอร์รัปชันมากนั้น ไม่เป็นที่นิยมของเสียงส่วนน้อยซึ่งมักเป็นคนชั้นกลางในเมือง แต่ก็ยังเป็นนโยบายที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตลอด

สิทธิของเสียงส่วนน้อยจะได้รับการรับรองก็ต่อเมื่อสังคมให้พื้นที่ในการแสดงออกซึ่งความเห็นที่ต่างจากรัฐบาล และการใช้พื้นที่นั้นเป็นไปอย่างมีเหตุผล และมีสาระจนสามารถคัดค้านนโยบายที่มีผลเสียมากกว่าผลดี (แม้จะเป็นนโยบายที่คนส่วนใหญ่ชื่นชอบก็ตาม) โดยหลักการแล้วการควบคุมกำกับการทำงานของรัฐบาลไม่ได้มีเพียงการลงโทษผ่านการเลือกตั้งแต่ละครั้งด้วยการไม่เลือกพรรคหรือนักการเมืองที่ตอนเป็นรัฐบาลไม่ทำตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่การกำกับรัฐบาลสามารถทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาการบริหารงานโดยไม่ต้องรอจนถึงวันเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งการกำกับดังกล่าวจะทำให้ดีเพียงใดก็ขึ้นกับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมของไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง⁵ และมีบทบาทในการนำเสนอนโยบายหรือตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลพอสมควร ช่องทางที่สำคัญคือผ่านทางสื่อมวลชน แต่สื่อมวลชนไทยมีประสบการณ์ที่ไม่ดีนักในด้านเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งสื่อไทยมีข้อจำกัดมากขึ้นในการเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ดังแสดงด้วยดัชนีชี้วัดสถานภาพสื่อของไทยที่มีคะแนนลดลงมากในเรื่อง

⁵ ดูรายงานอย่างย่อในเรื่องนี้ได้ใน ธนาการเพื่อการพัฒนาเอเชีย, 2554.

ความโปร่งใสและเป็นอิสระ (ตารางที่ 2)⁶

ตาราง 2 คะแนนดัชนีชี้วัดสถานภาพสื่อของไทย

สถานภาพด้าน	ปี 2553	ปี 2557
เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพสื่อได้รับประกันใน รธน. หรือ กม. อื่น	2.6	2.8
ภูมิทัศน์ของสื่อรวมถึงสื่อใหม่มีลักษณะของความหลากหลาย เป็นอิสระ และยั่งยืนมั่นคง	2.4	2.3
กิจการวิทยุและโทรทัศน์มีความโปร่งใสและเป็นอิสระ มีเจตจำนง ทางการเมืองในการปฏิรูปให้เป็นสื่อสาธารณะ	3.6	2.3
สื่อมีความเป็นมืออาชีพในระดับสูง	2.7	2.5

ที่มา : รายงานดัชนีชี้วัดสถานภาพสื่อเอเชีย ปี 2553 โดย มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท และรายงาน
ข่าวสรุปคะแนนของไทยสำหรับปี 2557 (จาก link <http://prachatai.com/journal/2015/02/57739>)

กล่าวโดยสรุป ประสบการณ์ประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับสิ่งที่ระบุใน
งานวิจัยของต่างประเทศ คือ ความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะ
ก่อให้เกิดนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จำเป็นต้องมีการพัฒนาปัจจัยอื่นควบคู่
ไปด้วย ในเรื่องความเหลื่อมล้ำของไทยนี้ สมชัย, 2558 ได้ตั้งข้อสังเกตจากการ
เปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำพร้อมๆ กับ
การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยว่า เกิดจากความเหลื่อมล้ำของอำนาจทางการเมืองที่มี
อยู่สูงในสังคมไทย ซึ่งการเมืองแบบเลือกตั้งยังไม่สามารถก่อให้เกิดความเท่าเทียม
กันขึ้นได้มากนัก นโยบายที่มีศักยภาพสูงในการลดความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะเป็น
นโยบายภาษี การปฏิรูปที่ดิน สวัสดิการสังคม จึงไม่ได้รับการดำเนินการอย่าง

⁶ น่าเสียดายที่ไม่พบการประเมินภาคประชาสังคมโดยรวมของไทย มีรายงานเรื่องนี้
ในบางประเทศที่จัดทำโดยองค์กรระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม
ชื่อ CIVICUS : World Alliance for Citizen Participation โดยทำการคำนวณดัชนีนี้ด้วยความ
เข้มแข็งของภาคประชาสังคมเรียกว่า civil society index หรือ CSI

จริงจัง และมั่นนโยบายด้านการศึกษาเองซึ่งรัฐบาลไทยประกาศการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี (ประถม 1 ถึงประถม 7) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 แต่การบังคับใช้นโยบายนี้เป็นไปอย่างหละหลวมมาก โดย 54 ปีให้หลัง (ปี 2557) กำลังแรงงานที่มีการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษายังมีถึงร้อยละ 36.2

อย่างไรก็ตามระบบการเลือกตั้งใหม่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2559 ที่ผ่านการลงประชามติแล้ว ได้กำหนดให้คะแนนที่แต่ละพรรคได้รับจากการลงคะแนนแบบแบ่งเขตมีผลต่อการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของพรรค แม้ว่าในเขตนั้นพรรคจะไม่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตก็ตาม ระบบนี้เป็นการลดความเป็น ‘ผู้ชนะได้ทุกอย่าง’ หรือ Winners-take-all ซึ่ง Bonica et.al, 2013 ระบุว่ามักไม่ก่อให้เกิดนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ จึงอาจเป็นไปได้ว่าระบบการเลือกตั้งใหม่จะส่งผลดีต่อการประดิษฐ์นโยบายลดความเหลื่อมล้ำในอนาคต

3 การกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

หากรากเหง้าของปัญหาคือความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจการเมืองดังที่ สมชัย, 2558 ตั้งสมมติฐาน แนวทางแก้ปัญหาก็ควรมุ่งไปในทิศทางนี้ แน่แน่นอนว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกหนึ่งเพราะนักการเมืองต้องออกแบบนโยบายที่คำนึงถึงคะแนนเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจการเมืองของประชาชนระดับล่างไปในตัว อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ทั้งในไทยเองและในต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงแล้ว มีปัจจัยอื่นอีกมากที่อาจส่งผลให้นโยบายที่ได้จากการเลือกตั้งไม่เป็นที่ไปเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง หรือเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนั้นแล้วยังมีความเสี่ยงของการเกิดรัฐประหารในไทยอยู่เสมอ ตราบใดที่ผู้ได้รับอำนาจอธิปไตยจากการเลือกตั้งไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อย

แนวทางหนึ่งที่สามารถแก้หรือบรรเทาปัญหาสำคัญนี้ได้คือการกระจายอำนาจการเมืองออกไปจากศูนย์กลาง ด้วยเหตุผลสามประการคือ

ประการแรก เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ การเลือกตั้งในพื้นที่ย่อย เช่นระดับจังหวัด ระดับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถผูกโยงนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงว่าเป็นประโยชน์กับตนเองหรือไม่ได้ง่ายกว่าการผูกโยงนโยบายหาเสียงระดับประเทศ

ประการสอง จากขอบเขตการทำงานในพื้นที่ที่แคบกว่า การตรวจสอบว่าผู้ได้รับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นรักษาคำสัญญาที่ให้ไว้ตอนหาเสียงหรือไม่ก็ทำได้ง่ายกว่า หรือหากว่าสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไประหว่างวาระการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น โอกาสที่ประชาชนในพื้นที่จะสามารถส่งสัญญาณให้ผู้บริหารทราบว่าการเปลี่ยนแปลงก็ทำได้ง่ายกว่าเช่นกัน

ประการที่สาม การ 'ยึดกุม' ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นน่าจะทำได้ยากกว่า กล่าวคือแม้จะมี 'ผู้มีอิทธิพล' ในพื้นที่ที่แม่จะเป็นเสียงส่วนน้อยแต่สามารถมีส่วนกำหนดนโยบายได้โดยไม่ต้องสนใจเสียงส่วนใหญ่ นั่นมีโอกาสน้อยลง เพราะต้นทุนในการประสานงานระหว่าง 'เสียงเล็กเสียงน้อย' ในพื้นที่แคบนั้นต่ำกว่าการประสานงานในระดับประเทศ ทำให้สามารถป้องกันการแทรกแซงของผู้มีอิทธิพลได้ง่ายกว่า

ด้วยเหตุผลข้างต้น ทฤษฎี median voter ที่ทำนายว่าประชาธิปไตย การเลือกตั้งน่าจะนำไปสู่การลดลงของความเหลื่อมล้ำซึ่งน่าจะทำงานมีประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่นมากกว่าในระดับชาติ เรื่องนี้งานวิจัยของ International Monetary Fund (IMF, 2014) ยืนยันว่าเป็นเช่นนั้นจริง งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจคลังสู่ท้องถิ่นและความเหลื่อมล้ำในหลายประเทศ และพบว่านโยบายลดความเหลื่อมล้ำประสบผลสำเร็จมากที่สุดในระดับรัฐบาลท้องถิ่น แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า (ก) ภาครัฐต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร (ข) นโยบายลดความเหลื่อมล้ำต้องมีความครอบคลุมเพียงพอ โดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายของรัฐ และ (ค) ต้องเสริมด้วยการจัดเก็บภาษีที่ต้องเป็นไปเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ตัวเองมากพอไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากนัก

ประเทศไทยได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจอย่างจริงจังเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญปี 2540 มีเนื้อหาสาระในการกำหนดให้รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้นำไปใช้ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอน การศึกษาและภารกิจอื่น อย่างไรก็ตามหลังปี พ.ศ. 2545 การถ่ายโอนภารกิจเริ่มชะลอลงเพราะประสบปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความยากลำบากในการถ่ายโอนบุคลากรซึ่งมีจำนวนหนึ่งไม่เต็มใจย้ายไปทำงานภายใต้การบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น ปัญหาหลายประการเหล่านี้นำไปสู่การเลื่อนกำหนดเป้าหมายการจัดสรรงบประมาณร้อยละ 35 ที่กำหนดไว้ออกไปอย่างไม่มีกำหนด รัฐบาลกลางเองก็เริ่มมีการฝากภารกิจบางอย่างที่เป็นนโยบายระดับประเทศไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน (โดยนับรวมงบประมาณที่โอนให้เพื่อการนั้นว่าเป็นส่วนหนึ่งของงบกระจายอำนาจด้วย) จนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งต้องคืนภารกิจให้รัฐบาลกลาง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจจำนวน 220 จาก 359 ภารกิจ รับโอนรายได้คิดเป็นร้อยละ 27 ของรายได้รัฐบาลรวม และรับโอนบุคลากรจำนวนประมาณ 1 หมื่นคน (ไม่รวมครู)

หนึ่งในเงื่อนไขที่ IMF (2014) ระบุว่าจำเป็นเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้คือรัฐบาลท้องถิ่นต้องมีรายได้ของตนเองมากเพียงพอ เรื่องนี้เป็นปัญหามากสำหรับประเทศไทย โดยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตัวเองคิดเป็นเพียงร้อยละ 8.1 น้อยกว่าหลายประเทศ เช่น ร้อยละ 42 กรณีประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ 47.5 สำหรับจีน ร้อยละ 32.4 กรณีอินเดีย และร้อยละ 21.6 กรณีประเทศเกาหลีใต้⁷ ดังแสดงในรูปที่ 7

⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559)

รูปที่ 7 ภาพรวมการกระจายอำนาจการคลังของไทย



ที่มา : สมเกียรติ, 2559.

ปัญหาคือจะอย่างไรให้รัฐบาลกลางยอมกระจายอำนาจออกจากตัวเองมากขึ้น แน่แน่นอนว่าหากภาคประชาสังคมเข้มแข็งและตื่นตัวมากขึ้น เป็นไปได้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่ก็อาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป หากภาคประชาสังคมเองมีข้อกังวลถึงประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาคอร์รัปชันในท้องถิ่นที่เป็นข่าวอยู่เป็นระยะ การที่งบประมาณท้องถิ่นมักถูกใช้ในการสร้างสิ่งก่อสร้างถาวร ถนนหนทาง มักถูกมองว่าเป็นเพราะการใช้จ่ายหมวดหมู่นี้เอื้อให้เกิดคอร์รัปชันได้ง่าย อย่างไรก็ตามไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าสัดส่วนงบประมาณที่เสียไปกับการคอร์รัปชันผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสูงกว่าที่ผ่านรัฐบาลกลาง โดยนักการเมืองและข้าราชการระดับชาติ นอกจากนั้นยังมีข้อกังวลอื่น เช่นปัญหาการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นหรือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อให้ภารกิจมีความเชื่อมโยงกัน

กล่าวโดยรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องการการพัฒนาเชิงสถาบันอีกมาก เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถรับภารกิจในการลดความเหลื่อมล้ำภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้จริง ซึ่งเรื่องนี้ตรงกับวิจัยบางชิ้นที่พบว่าประเทศพัฒนา

แล้วที่รัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเชิงสถาบันสูงกว่าในประเทศกำลังพัฒนา จะประสบความสำเร็จมากกว่าในการลดความเหลื่อมล้ำ

4 สรุป

ในการสำรวจงานวิจัยทั้งในต่างประเทศและในประเทศเพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นประชาธิปไตยและความเหลื่อมล้ำในบริบทของต่างประเทศและของไทย พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์สองประการนี้มีความซับซ้อนและไม่เป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือความเป็นประชาธิปไตยไม่รับประกันว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งจะจัดทำนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำที่คงอยู่ในระดับสูงอาจแสดงถึงความด้อยคุณภาพของประชาธิปไตยที่แม้จะมีความถูกต้องในรูปแบบแต่ในสาระมิได้มีการกระจายอำนาจการเมืองไปสู่คนกลุ่มใหญ่อย่างแท้จริง แนวทางที่ควรเป็นจึงเป็นการกระจายอำนาจการเมืองออกไปจากศูนย์กลางพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจการคลังซึ่งประเทศไทยมิได้มีความก้าวหน้าในด้านนี้อย่างที่ควรเป็น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย. ภาคประชาสังคมในประเทศไทยโดยสังเขป, 2554. เข้าถึงจาก (<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/29444/csb-tha-th.pdf>)

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. **ปฏิรูปภาครัฐ: ทำไมและอย่างไร**. เอกสารนำเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2559 “ปรับบทบาทรัฐไทย..ให้ประชาชนได้บริการที่ดี”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559.

สมชัย จิตสุชน. **ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย**. รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของธนาคารแห่งประเทศไทย, 2558.

สมชัย จิตสุชน และวิโรจน์ ณ ระนอง. **ผลการสำรวจทัศนคติประชาชนต่อการเมืองและสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม**. นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552.

อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร และ นิติ ภาวครพันธ์ุ. **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย**. งานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, กันยายน 2556.

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, **Pascual Restrepo and James A. Robinson**. Democracy, Redistribution and Inequality. NBER working paper no. 19746, 2013.

Alesina, A., and D. Rodrik. “Distributive Politics and Economic Growth,” **Quarterly Journal of Economics** 109(2), 1994, p. 465–490.

Bonica, Adam, Nolan McCarty, Keith T. Poole and Howard Rosenthal. 2013. Why hasn't Democracy Slowed Rising Inequality?. **Journal of Economic Perspectives**, 27(3), 2013, p. 103-124.

Lathapiat, Dilaka and Cecilia Poggi. **From Many to One: Minimum Wage Effect in Thailand**. Paper presented to Puey Ungphakorn Institute for Economic Research 2016 Research Workshop, July 2016.

Mankiw, Gregory. Yes, $r > g$. So what? A paper presented to American Economic Association, January 2014. access from (<https://www.aeaweb.org/aea/2015conference/program/retrieve.php?pdfid=520>)

Persson, T., and G. Tabellini. "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence," **American Economic Review** 84 (3), 1994. p. 600–621

Piketty, Thomas. **Capital in the Twenty-First Century**. Harvard University Press, 2014.

Pippenger, Nathan. When Does Inequality Threaten Democracy? In *Democracy : A Journal of Ideas*. access, 2015. from <http://democracyjournal.org/arguments/when-does-inequality-threaten-democracy/>

UNDP. "Human Security: Today and Tomorrow". Human Development Report 2009, 2010.

Vimut Vanitcharearnthum. **Recent Development in Income Inequality in Thailand: Evidences from the Tax Return Data and Household Surveys**. Unpublished manuscript, 2015.



การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร. มิ่งสรรพิ ขาวสอาด*

หากจะประเมินนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย 3 ด้าน คือ หนึ่ง นโยบายเพื่อประสิทธิภาพ สอง นโยบายเพื่อความเป็นธรรม และสาม นโยบายเพื่อความยั่งยืน ก็พบว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ ยกตัวอย่างเช่น ในเชิงประสิทธิภาพ ทรัพยากรควรอยู่ในกิจกรรมที่สร้างมูลค่า เพิ่มแก่ประเทศสูงสุด แต่ในเรื่องที่ดินก็ปรากฏว่าทรัพยากรตกอยู่ในมือผู้เก็บที่ดิน ไร่เพื่อเก็งกำไร ในด้านป่าไม้ก็เป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีความยั่งยืน เช่น ป่าต้นน้ำของไทยถูกบุกรุกกลายเป็นไร่ข้าวโพดในจังหวัดภาคเหนือตอนบน ในด้านทรัพยากรน้ำก็มีปัญหาความเป็นธรรม ในฤดูแล้งเมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำก็ไม่มีแผนนโยบายชัดเจนว่าผู้ใดมีสิทธิได้น้ำไปใช้เชิงพาณิชย์ก่อน เช่น การแย่งน้ำกัน

* มลนิธิสถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ



การกระจายอำนาจ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จึงเป็นการให้โอกาสประชาชนในชนบท
เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของการปกครองตนเอง
ซึ่งจะเป็นเมล็ดพันธุ์ของการสร้าง
ประชาธิปไตยระดับรากฐานให้ผลิบาน
อย่างยั่งยืนในอนาคต

ระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรในภาคตะวันออก ในด้านทรัพยากรชายฝั่งทะเลยิ่งมีความขัดแย้งสูง เพราะมีทั้งหน่วยงาน กรม กอง และกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่หลากหลายมากและขัดแย้งกัน กล่าวโดยสรุปได้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐส่วนกลางที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ปัญหาและความท้าทายซึ่งนับวันก็เลวร้ายขึ้นเรื่อยๆ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นเรื่องของระบบนิเวศที่มีทรัพยากรหลากหลาย ความพยายามที่จัดการปัญหาที่ซับซ้อนโดยอำนาจองค์กรเชิงเดี่ยวที่ใช้อำนาจแบบรวมศูนย์จะประสบความสำเร็จได้ยาก เพราะเป็นกลไกที่ขาดการบูรณาการร่วมกัน ขาดความเข้าใจและความรู้เชิงพื้นที่ และเป็นระบบจัดการที่ไม่นิยมการมีส่วนร่วมและเครื่องมือที่เหมาะสม

การนำเสนอบทความจะเริ่มโดย **ส่วนที่ 1** อธิบายถึงปัญหาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงพื้นที่และระบบ และเป็นปัญหาที่เกิดจากการมีกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกัน ซึ่งต้องการการจัดการเชิงพื้นที่แบบมีส่วนร่วม **ส่วนที่ 2** เสนอแนวความคิดที่แตกต่างกันของการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งต้องปรับทัศนคติเข้าหากันเพื่อการคลายความขัดแย้งและต้องเข้าใจแรงจูงใจเพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม **ส่วนที่ 3** ต้องการแนะนำเครื่องมือในการใช้จัดการทรัพยากรธรรมชาติที่จะจูงใจให้คนมีส่วนร่วม **ส่วนที่ 4** เสนอภาพรวมของนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ **ส่วนที่ 5** เสนอบทบาทของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และ **ส่วนที่ 6** เชื่อมโยงการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และประชาธิปไตย **ส่วนสุดท้าย** สรุปปัญหาและเสนอวิธีการปฏิรูปที่น่าจะเป็นและความท้าทายที่จะตามมา

1 ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นความขัดแย้งเชิงพื้นที่

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ (Area - based) และส่วนใหญ่เป็นไปตามสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศ เช่น ในฤดูฝน เขตต้นน้ำที่เป็นที่สูงจะเกิดปัญหาดินถล่ม เมื่อมีปริมาณน้ำฝนมากในพื้นที่ตอนกลางจะเกิดปัญหาน้ำป่าไหลหลาก ส่วนปลายน้ำจะเกิดปัญหาน้ำท่วมขังหรือน้ำขังรอการระบาย การแก้ปัญหาก็จะแตกต่างกันไปตามพื้นที่ ดังนั้น การทำลายพื้นที่ป่าไม้ในที่สูงโดยการทำเกษตรก็จะทำให้การไหลบ่าของน้ำป่ารุนแรงขึ้น หรือการตัดเอาน้ำเพื่อการชลประทานโดยทำเหมืองฝายของหมู่บ้านหนึ่งก็อาจทำให้หมู่บ้านถัดลงมาขาดแคลนน้ำได้ การสร้างผนังกันน้ำสูง 2 ฝั่งแม่น้ำอาจแก้ปัญหาของตำบลหนึ่งแต่กลับส่งน้ำไปท่วมตำบลปลายน้ำมากขึ้น หรือการออกคำสั่งจากส่วนกลางให้ทุกตำบลขุดลอกคูคลองจะทำให้น้ำจากที่ตอนไหลเร็วขึ้นและเกิดน้ำหลากรุนแรงขึ้นในตำบลที่ลุ่ม การแก้ไขปัญหาน้ำจึงต้องทำในระดับพื้นที่ที่เป็นเครือข่ายใช้อำนาจบริเวณลุ่มน้ำเป็นปัจจัยกำหนดบทบาทของผู้มีส่วนร่วม ไม่ใช่ขอบเขตตำบล อำเภอ หรือจังหวัด การบริหารแบบรวมศูนย์นอกจากจะแก้ปัญหาไม่ตรงจุดแล้ว อาจไปกระหน่ำซ้ำเติมให้ปัญหาเลวร้ายขึ้น

ในด้านทรัพยากรชายฝั่ง ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่มีทั้งพืชและสัตว์ต่างๆ อาศัยอยู่อย่างหลากหลายจึงมีความเกี่ยวโยงกันอย่างซับซ้อน นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำขนาดเล็ก และเป็นแหล่งอาหารสำคัญของมนุษย์ จึงอาจเกิดความขัดแย้งหลายคู่ เช่น ประมงคราดหอยและประมงตกปู กล่าวคือ การคราดหอยทำให้ดินเน่า ปลูกดง หรือเรืออวนลาก อวนรุน ที่ทำประมงแบบใช้อุปกรณ์โดยไม่เลือกเป้าหมาย จะคราดเอาหน้าดิน เอากุ้ง หอย ปู ปลา ตัวเล็กตัวน้อยไปจำนวนมาก ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง มีผลกระทบต่อประมงชายฝั่ง ประมงวางลอบ ตกปู ตกกุ้ง นอกจากนี้การปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงป่าชายเลนทำให้น้ำเน่าเสีย สัตว์น้ำที่อาศัยในป่าชายเลนลดลง ความขัดแย้งในเชิงพื้นที่จึงอาจมีความเป็นเฉพาะเจาะจง เพราะคู่ขัดแย้งต่างกัน แล้วแต่สภาพพื้นที่ ประเภททรัพยากรและกลุ่มผลประโยชน์ (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด ชัยพงษ์ สำเนียง และ

กุลดา เพ็ชรวรรณ, 2555) ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลเสียของทุกฝ่าย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นจึงจะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุมรอบด้านและยุติธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการของไทยในปัจจุบันยังคงแยกแอกเทศเป็นรายกระทรวง (ดูตอนที่ 4) ดังนั้น การแก้ไขเรื่องหนึ่งในที่หนึ่งอาจสร้างปัญหาเป็นลูกโซ่ไม่รู้จบ ยิ่งขาดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมก็ยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาเป็นดินพอกหางหมูจนไม่สามารถแก้ไขได้ในที่สุด

2 แนวความคิดการมีส่วนร่วม

แม้ว่าการมีส่วนร่วมจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้ว โดยมีอยู่ในกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในความเป็นจริงแล้ว แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นแนวคิดที่แตกต่างกันอยู่สำหรับรัฐและประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่เริ่มคิด เริ่มวางแผน เริ่มทำ เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ในความเป็นจริงภาครัฐและข้าราชการมักมีมุมมองว่า การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมรับต้นทุน (Cost sharing model) เช่น โครงการประเพณีจิตอาสาหรือพระราชรัฐ ในขณะที่ภาคประชาชนยึดมุมมองในแง่ของสิทธิของประชาชน จึงเน้นในเรื่องของการร่วมคิด ร่วมรับผลประโยชน์ (Benefit sharing model) หรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์จนเกิดเป็นม็อบเพื่อเรียกร้องสิทธิ ดังนั้น โครงการต่างๆ ของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงต้อง “จูนเครื่อง” เข้าหากัน อยุ่ไรก็ดี ในช่วงที่ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ ท่าทีของส่วนราชการก็น้อมเอียงไปทางประชาชนมากขึ้น เพราะนักการเมืองที่บริหารมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายประชานิยม แต่ในยุคที่ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงจะเป็นยุคที่ราชการเป็นใหญ่ การผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีความสำคัญลดลง

แม้ว่าการมีส่วนร่วมมีต้นกำเนิดในสาขาวิชาสังคมวิทยา แต่การมีส่วนร่วมได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่

นักเศรษฐศาสตร์จะให้ความสนใจ และพิจารณาการมีส่วนร่วมจากแง่มุมของผลประโยชน์ (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2547)

ในบริบทของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

(1) การมีส่วนร่วมรับประโยชน์/ต้นทุน (Benefit/Cost Sharing Model)

การมีส่วนร่วมรับประโยชน์/ ต้นทุน เป็นรูปแบบที่ประชาชนร่วมกันสละแรงงานหรือเงินทุนโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งย่อมเกิดประโยชน์แก่ส่วนตนด้วย) ความสัมพันธ์ที่สามารถเชื่อมโยงปัจเจกชนในชุมชนให้มีกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าให้แก่สังคมหรือที่รู้จักกันในนาม “ทุนสังคม” รูปแบบการมีส่วนร่วมเช่นนี้มีมาแต่โบราณ เช่น การจัดทำระบบเหมืองฝายหรือระบบชลประทานราษฎร์ หรือแม้แต่การทำนุบำรุงพระศาสนา ซึ่งสมาชิกชุมชนจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันนำอาหารถวายพระ ในอดีตการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จะเกิดในสังคมขนาดเล็ก ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นคนในกลุ่มเดียวกัน ทรัพย์สินส่วนรวมที่เกิดขึ้นและใช้ร่วมกันก็เป็นทรัพย์สินที่บริหารภายในชุมชน

แรงจูงใจที่ปัจเจกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล บริการสาธารณ-ประโยชน์นั้นมีอยู่หลายลักษณะคือ

- (1.1) กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่เมื่อทำสำเร็จแล้วทุกคนจะได้ประโยชน์ แต่ทำคนเดียวจะไม่สำเร็จ เพราะไม่มีแรงงานหรือทุนเพียงพอ เช่น การทำเหมืองฝาย ทำถนน นอกจากนี้ กิจกรรมเหล่านี้หากทำคนเดียวจะได้ผลประโยชน์ต่ำกว่าทำร่วมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ต้นทุนต่อหน่วยในระดับปัจเจกสูงเกินกว่าผลจากการลงทุน ผลประโยชน์ที่ได้จากการเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกันอีกประการหนึ่งก็คือกิจกรรมที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า การประหยัดจากขนาด (economies of scale) เช่น การซื้อวัตถุดิบร่วมกัน เช่น กลุ่มประปาดี 24 ชั่วโมง ที่ซื้อสารเคมีเป็นกลุ่มในจำนวนมาก ทำให้ได้วัตถุดิบในราคาถูก เป็นต้น

- (1.2) กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่หากต้องทำคนเดียวหรือกลุ่มเดียว กลุ่มอื่นอาจจะเป็นผู้ได้ประโยชน์โดยไม่ต้องมีต้นทุน หรือ “ดีตัวฟรี” (free riders) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนให้เต็มที่ จึงต้องไปชักชวนผู้อื่นมาเป็นเครือข่าย เช่น ชุมชนมีป่าชุมชนไว้ใช้สอยแต่หมู่บ้านอื่นที่ไม่มีป่าชุมชน ก็อาจเข้ามาลักตัดไม้ในป่าของหมู่บ้านตน หากทำเป็นเครือข่ายร่วมกันดูแลผลประโยชน์ก็จะแก้ปัญหานี้ได้ หรือกรณีที่ชุมชนต้องการทำเขตอุทยานห้ามล่าสัตว์ แต่คนจากชุมชนอื่นอาจเข้ามาล่าในเขตของตน การทำเครือข่ายห้ามล่าจะเป็นการป้องกันการเข้ามาหาผลประโยชน์ของคนภายนอกโดยไม่ลงทุน และเป็นการควบคุมผลประโยชน์ของตนและป้องกันการดีตัวฟรี
- (1.3) ป้องกันหรือลดผลกระทบจากกลุ่มอื่น (Prevention of external diseconomy) เช่น การลดการใช้สารเคมีในกลุ่มเครือข่ายลุ่มน้ำ หรือการป้องกันไฟป่า จึงมักมีการจัดทำกรมีส่วนร่วมกับลักษณะเครือข่ายลุ่มน้ำ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันระหว่างชุมชนต้นน้ำกับปลายน้ำ เช่น เครือข่ายทำกรอนุรักษ์ทรัพยากรลุ่มน้ำ ปลายน้ำดูแลไฟป่าไม่ให้ลามไปต้นน้ำ ต้นน้ำดูแลป่าเพื่ออนุรักษ์น้ำให้แก่ปลายน้ำและกลางน้ำ เป็นต้น
- (1.4) กิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่ช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรมโดยอาศัยความไว้วางใจภายในกลุ่ม เช่นกลุ่มเกษตรปลอดสารพิษ หากเป็นกลุ่มที่สมาชิกของกลุ่มไว้วางใจกันเองได้ ก็จะช่วยลดต้นทุนการตรวจวิเคราะห์ในห้องทดลองวิทยาศาสตร์ไปได้มาก

จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ เป็นกุญแจของการมีส่วนร่วม แต่ผลประโยชน์อาจไม่อยู่ในรูปของเงินตรา แต่อาจเป็นนามธรรมก็ได้ เช่น ช่วยกันดูแลวัดเพื่อทำนุบำรุงพระศาสนา เพราะวัดก็เป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านสวัสดิการของชุมชนไปด้วย



เมื่อรัฐบาลไทยได้รับเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นวิถีหนึ่งของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ 1 จึงเป็นรูปแบบที่แพร่หลายที่สุด เพราะคาดว่าจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการดับไฟป่า การบริหารจัดการน้ำ การรวบรวมขยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐไปเชื่อเชิญประชาชนมามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ชัดเจน ก็จะไม่มีความแน่นอน

(2) การเจรจา/ชดเชย (Negotiation/Compensation Model)

รูปแบบที่ 2 นี้ มักเป็นกรณีที่ผู้ตัดสินใจดำเนินกิจกรรมและผู้รับผลกระทบจากกิจกรรมไม่ใช่คนในพื้นที่เดียวกัน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีหลายกลุ่มและอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้แต่ละกลุ่มได้รับฟังความเห็นของกันและกัน และมีการเจรจาหาข้อยุติหรือข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งในการบรรลุข้อตกลงอาจจำเป็นต้องมีการชดเชยให้กับผู้มีส่วนเสียด้วย ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อนและสาธารณูปโภคต่างๆ ที่อาจมีผู้เสียผลประโยชน์ เช่น ถูกโยกย้ายออกจากพื้นที่อยู่อาศัย

ในรูปแบบที่ 2 นี้ การมีส่วนร่วมมีหลายระดับด้วยกันตั้งแต่การได้รับข้อมูล การปรึกษาหารือ และการร่วมตัดสินใจ ส่วนราชการในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องทำงานในรูปแบบนี้ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประกาศเขตมลพิษและเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมในทั้ง 2 รูปแบบ อาจจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กันได้ เช่น รัฐยอมให้มีป่าชุมชนซึ่งเป็นรูปแบบที่ 1 และรัฐยินยอมให้ป่าชุมชนตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งถือเป็นรูปแบบที่ 2

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบรูปแบบของการมีส่วนร่วม

การเปรียบเทียบ	รูปแบบ	
	(1) ผลประโยชน์/ต้นทุนร่วมกัน	(2) การเจรจา/ต่อรอง
ขนาดของกิจกรรม/ โครงการ	- ค่อนข้างเล็ก หรือเป็น เครือข่ายของกลุ่มใหญ่	- ขนาดของกิจกรรม/ โครงการและผลกระทบ ค่อนข้างกว้างขวาง
การบริหารทรัพย์สิน ส่วนรวม	- บริหารโดยกลุ่ม	- บริหารโดยรัฐ หรือรัฐ ร่วมกับกลุ่ม
ความสัมพันธ์ในกลุ่ม	- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี โครงสร้างผลประโยชน์/ ต้นทุนใกล้เคียงกัน - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี ผลประโยชน์ขัดแย้งกัน	- ผู้ตัดสินใจและผู้ได้รับ ผลกระทบ อยู่ในพื้นที่ เดียวกัน - ผู้ตัดสินใจและผู้ได้รับ ผลกระทบ เป็นคนที่ยู่ ต่างพื้นที่กัน

อย่างไรก็ดี การมีผลประโยชน์อย่างชัดเจนแต่เพียงอย่างเดียว ไม่รับประกันว่าการมีส่วนร่วมจะบรรลุผล แต่การมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับลักษณะของผลประโยชน์อีกด้วย กล่าวคือ ถ้าผลประโยชน์นั้นเกิดจากผลผลิตของปัจเจกบุคคลเท่านั้น บุคคลทั่วไปย่อมไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนลงแรงร่วมกับผู้อื่น แต่ถ้าหากผลประโยชน์ที่จะได้นั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะแรงงานคนหรือการลงทุนของบุคคลคนเดียวหรือครอบครัวเดียว โอกาสที่จะเกิดการแบ่งปันต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost and benefit sharing) ก็จะมากขึ้นตามลำดับ

ดังนั้นพึงตระหนักว่า การมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพราะความเสื่อมโทรมและความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติมักเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ทรัพยากรเริ่มขาดแคลน หรือเกิดจากการเข้ามาใช้

ประโยชน์ของบุคคลภายนอก การมีส่วนร่วมจึงไม่ใช่ปรากฏการณ์ของ “คนดี” เพียงอย่างเดียว แต่การมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนมักเป็นกิจกรรมที่ผู้มีส่วนร่วมมองเห็นผลประโยชน์ร่วมกันชัดเจน ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่เหมาะสมต้องสร้างแรงจูงใจที่ชัดเจน ซึ่งเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะสร้างแรงจูงใจให้อนุรักษ์และลดแรงจูงใจในการทำลาย

3 เครื่องมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือในการกำกับพฤติกรรมมนุษย์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ นโยบายและกฎหมายของรัฐ กลุ่มที่ 2 ได้แก่ เครื่องมือทางสังคม เช่น จารีต ประเพณี กติกา และข้อตกลงร่วมกันของสังคมหรือชุมชนที่อนุญาตให้ทำหรือไม่ให้ทำอะไร ยกตัวอย่างเช่น ไม่ต้องการให้ตัดไม้ในป่าต้นน้ำ ซึ่งอาจมีพิธีกรรมมาหนุนเสริม โดยการเอาผ้าเหลืองไปห่มต้นไม้ใหญ่ การบูชาผีต้นน้ำ ฯลฯ กติกาที่สำคัญในอดีตที่มีผลสืบเนื่องยาวนาน เช่น การทำเหมืองฝายและการรักษาป่าชุมชน โดยสรุปเครื่องมือทางสังคมจึงเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยอาศัยแรงจูงใจกลุ่มในโมเดลการมีส่วนร่วมที่ 1 ดังที่กล่าวมาแล้ว เครื่องมือในกลุ่มที่ 3 เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุน ค่าวางประกัน ฯลฯ ที่เป็นแรงจูงใจให้มนุษย์ปรับพฤติกรรมของตนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีน้ำเสียที่ขึ้นอยู่กับความสกปรกของน้ำ ถ้ามีความสกปรกมากก็ต้องเสียภาษีมาก โดยวิธีการเก็บภาษีนี้จะทำให้ผู้ปล่อยน้ำทิ้งให้ความสนใจในการลดมลพิษในน้ำหรือค่าการใช้น้ำต่อลูกบาศก์เมตร ทำให้ผู้ใช้น้ำใช้น้ำด้วยความประหยัด (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร, 2552)

นอกจากนี้รัฐท้องถิ่นยังต้องการเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ๆ เพื่อการทำนุบำรุงสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและเมือง โดยเฉพาะเครื่องมือที่เรียกว่าค่าบริการในการรักษาระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES) กล่าวคือ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ผู้ได้ประโยชน์จากการดูแลรักษาระบบนิเวศ สามารถอุดหนุน อปท. ที่บำรุงรักษาระบบนิเวศ ยกตัวอย่างเช่น อปท. กลางน้ำจ่ายค่าบริการให้ อปท. ต้นน้ำเพื่อรักษาคุณภาพและปริมาณน้ำโดยการดูแลป่าต้นน้ำ หรือการที่ อปท. สามารถเก็บค่าภาษีจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าหรือราคาที่ดิน อันเกิดจากการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐ (Betterment Tax) เช่น เก็บภาษีตามแนวนถนนตัดใหม่ หรือแนวทางรถไฟฟ้ า หรือการที่ อปท. สามารถให้สิทธิการพัฒนาแก่เจ้าของที่ดินในการเวนคืนแทนเงิน (Transferable Development Right) ในการเวนคืนพื้นที่เพื่อก่อทำกิจการของรัฐ เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสถานีรถไฟฟ้ าความเร็วสูงพร้อมศูนย์การค้าเพื่อบริการผู้สูญเสียที่ดินอาจได้รับเงิน ส่วนหนึ่งเป็นสิทธิของการสร้างอาคารสูงที่ใช้เชิงพาณิชย์ในพื้นที่นั้นๆ เมื่อสร้างอาคารแล้วเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิได้ประโยชน์จากการให้เช่าพื้นที่นั้นๆ เป็นการประหยัดงบประมาณการลงทุนของรัฐและสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของที่ดิน รายละเอียดของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทต่างๆ อยู่ในภาคผนวก

ในประเทศไทย เครื่องมือที่มีใช้อยู่เป็นกลุ่มที่ 1 ซึ่งส่วนใหญ่ คือ กฎหมาย แต่ก็มิได้ใช้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อยหรือทรุดโทรมไปมาก ในกลุ่มที่ 2 นั้น ชุมชนเคยใช้มาแต่ดั้งเดิมและเริ่มขยายตัวมากขึ้น แต่ประสบปัญหาว่าไม่เป็นที่รับรองตามกฎหมายของรัฐ (ดูตัวอย่างในตอนที่ 4) หมายความว่า รัฐยังไม่ใส่ใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นกติกาสังคมจึงใช้บังคับได้แต่เฉพาะคนในชุมชน ทำให้ชุมชนต้องเผชิญปัญหาที่ตัวฟรี (free riders) จากบุคคลภายนอกที่เข้ามาตัดวงจรทรัพยากรที่กลุ่มของตนอนุรักษ์ไว้ และรัฐส่วนกลางยังกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในระดับจำกัด (ดูตอนที่ 4) สำหรับกลุ่มที่ 3 คือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องมือที่ท้องถิ่นสามารถใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติผ่านกลไกตลาด เงินอุดหนุน เครื่องมือการคลัง ฯลฯ แต่ก็ยังไม่มีความหมายที่ให้อำนาจแก่ อปท. ใช้เครื่องมือดังกล่าว เช่น ขณะนี้ท้องถิ่นต้องเก็บกวาดขยะได้น้ำ และจากกิจกรรมชายฝั่ง เช่น บานานาโบ๊ท ดำน้ำ ใต้หน้าผา ฯลฯ โดยไม่มีอำนาจเก็บค่าธรรมเนียม การขาดเครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจ เงินคืน การลงทุนเพื่อให้บริการ และความสามารถของ อปท. ในการ

จัดการ รวมทั้งไม่ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาดูแลฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกนำไปใช้ (รายละเอียดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทต่างๆ อยู่ในภาคผนวก)

4 นโยบายและกฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ระบบราชการไทยเป็นระบบการบริหารตามกระทรวงที่มีการแบ่งแยกภารกิจอย่างชัดเจน เป็นการบริหารอย่างแยกส่วนแต่รวมศูนย์เข้ามาในกระทรวงแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็มีกฎหมายกำกับอำนาจหน้าที่ของตน แม้แต่ในกระทรวงเดียวกันก็จะแยกกันบริหารแบบเป็นเอกเทศ ดังนั้น เมื่อปัญหา มีความซับซ้อนเกี่ยวข้งกันหลายฝ่าย อำนาจส่วนกลางจึงไม่มีกลไกปกติในการบูรณาการให้เกิดความสอดคล้องเกื้อหนุนกันตามความจำเป็นและตามสภาพปัญหา จึงจำเป็นต้องใช้การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหา (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2555)

นอกจากนี้ กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเป็นกฎหมายที่เขียนขึ้นมาก่อนการกระจายอำนาจ เช่น กฎหมายป่าไม้ที่ยังใช้การอยู่ในปัจจุบันมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 กฎหมายที่มีมาก่อนการกระจายอำนาจจึงมิได้มีบทบาทของอปท. อยู่ในกฎหมายมาแต่เดิม

กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติแต่ละฉบับต่างก็กำหนดขอบเขตอำนาจไว้ อย่างครอบคลุมจนแทบไม่เหลือขอบเขตอำนาจใดๆ ให้ อปท. เข้ามาจัดการ ยกเว้นการดูแลและปราบปรามผู้กระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ กฎหมายส่วนใหญ่ให้ อปท. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่มีอำนาจให้อนุญาตการใช้ประโยชน์ กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันก็ไม่ได้ให้อำนาจ อปท. ออกข้อบัญญัติการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสำหรับท้องถิ่น กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติที่ออกมาใหม่ก็มีให้อำนาจ อปท. อย่างชัดเจน กฎหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสำหรับท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ ก็ยังมิได้มีการจัดทำขึ้น

เมื่อพิจารณาตัวอย่างของการจัดการที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเก่า จะพบว่า ในด้านการคุ้มครองและดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 กำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ เพื่อดำเนินการกับข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะ และร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ โดย อปท. เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เอกชนหรือถอนสิ่งก่อสร้างออกจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในพื้นที่ป่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีประกาศกระทรวงฯ แต่งตั้งผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปรามปรามผู้กระทำผิด และยึดของกลางที่ได้จากการกระทำผิดตามกฎหมายป่าไม้ทุกฉบับ และกรมป่าไม้ได้ออกระเบียบฯ กำหนดให้การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ทำเหมืองแร่ และการปลูกสร้างสวนป่า และไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจาก อปท. รวมทั้งจะต้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่ แต่อำนาจในการจัดสรรและการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากร จะเป็นอำนาจของหน่วยงานเจ้าของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ให้แต่หน้าที่ไม่ให้อำนาจและส่วนแบ่งในผลประโยชน์

กรมเจ้าท่าใช้วิธีมอบอำนาจให้ อปท. มีอำนาจอนุญาตได้ 8 รายการ การมอบอำนาจที่เกิดขึ้น ก็เป็นการมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ส่วนกลาง ตามนโยบายของส่วนกลาง มิใช่การถ่ายโอนอำนาจเพื่อไปร่วมคิดร่วมทำตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น พระราชบัญญัติที่ดินถมดิน เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ อปท. มากที่สุด คือ ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติ ระเบียบกิจกรรม วางเงินประกัน เก็บค่าธรรมเนียม และปรับ

สำหรับกฎหมายประมงแต่เดิมนั้นเป็นกฎหมายที่ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 จึงมิได้มีเนื้อหาที่ระบุถึงท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่ตราขึ้นมาใหม่ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ใน

คณะกรรมการประมงจังหวัดเท่านั้น แต่ อปท. อื่นๆ ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแล การประมง และไม่มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและรับแจ้งการประกอบ กิจการเพาะเลี้ยงสัตว์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ในมาตรา 16 บัญญัติให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ สนับสนุนชุมชนชายฝั่ง และ อปท. ในการจัดการปลูก บำรุงรักษา อนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีส่วนร่วมในการทำ นโยบาย แผน ให้คำปรึกษา เผยแพร่ความรู้ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองกติกาสงครามของ ชุมชนและข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่น และ อปท. ไม่มีอำนาจตามมาตรา 17 ที่สามารถระงับการดำเนินการของบุคคลที่มีกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

จากการทบทวนกฎหมายทั้งในรูปพระราชบัญญัติและกฎหมายรองใน ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ตลอดจนข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า รัฐยึดถือแนวคิดการจัดสรรภารกิจหน้าที่โดยให้ อปท. ทำหน้าที่ในส่วนที่ เหลือจากรัฐบาลกลาง (Residuality Principle) ที่ว่า อปท. จะดำเนินการได้ก็ต้อง มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเมื่อมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้น แต่ยังไม่มีการหมาย ลุกเฉพาะสำหรับ อปท. ให้ถือกฎหมายเฉพาะเป็นหลัก กฎหมายกระจายอำนาจ เป็นรอง หากกฎหมายเฉพาะมิได้ให้อำนาจไว้ถือว่าไม่มีอำนาจ (กอบกุล ราชะนาคร และคณะ, 2555)

5 การกระจายอำนาจ กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบเพิ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 เมื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ท้องถิ่น **มีอิสระในการปกครองตนเองโดยประชาชนมีส่วนร่วม** และบัญญัติให้รัฐกระจาย อำนาจแก่ อปท. อย่างเป็นทางการ และเป็นขั้นตอน และได้กำหนดเงื่อนไขของการออก พระราชบัญญัติลูก เพื่อมารองรับอำนาจของ อปท. ภายใน 2 ปี

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอปท. ไว้ในมาตรา 290 อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

มาถึงบัดนี้ก็ยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้ยกข้อความข้างบนนี้ออกไป และในมาตรา 43 ของร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสิทธิในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของบุคคลและชุมชน โดยสิทธินี้รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าว

แม้ว่าแนวคิดการปกครองตนเองนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ คสช. จะบัญญัติเรื่องการปกครองตนเอง แต่ความชัดเจนในด้านสิทธิและอำนาจของ อปท. ในการดูแลรักษาทรัพยากรกลับไม่มีบัญญัติไว้ ความโน้มเอียงที่ละเลยการให้บทบาท อปท. ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นสถานการณ์ที่สะสมตัวมานาน ทั้งนี้ เพราะการจัดสรรและการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรมีผลประโยชน์เกี่ยวพันอย่างแน่นหนาโยงใยไปทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และการเมืองทุกระดับ ยิ่งไปกว่านั้น

การขาดการรับรู้ข้อมูลเชิงพื้นที่ทำให้เกิดทัศนคติว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตุ่มถ่วงการพัฒนาโครงการใหญ่ๆ ของรัฐ

ในความเป็นจริงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีมานานหลายศตวรรษในทุกสังคมของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำเหมืองฝายมากกว่า 700 ปี หรือแม้แต่ในปัจจุบัน ภาคเหนือของไทยยังมีฝายจำนวนมากที่กลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นผู้บริหารจัดการ

กรณีศึกษาทรัพยากรทะเลชายฝั่งด้านตะวันออก ในพื้นที่จังหวัดตราด พบว่า ชุมชนประมงชายฝั่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง 6 ตำบล (ประกอบด้วย ต.อ่าวใหญ่ ต.ห้วงน้ำขาว ต.หนองเสม็ด ต.น้ำเขียว ต.หนองโสน และ ต.หนองคันทร) เพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีปัญหาร่วมกัน เนื่องจากการบุกรุกทำลายป่าชายเลน การตัดไม้ การทำประมงชายฝั่งที่ผิดกฎหมายของบุคคลภายนอก ซึ่งใช้เครื่องมือทำลายล้างสูง ทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง นอกจากนี้การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายก็เพื่อร่วมกันคิดหาแนวทางในการสร้างกติกาใหม่ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อความยั่งยืน แต่งานอนุรักษ์ของเครือข่ายนี้และที่อื่นๆ ยังไม่ได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายประมง (มิ่งสรรพ ขาวสอาด ชัยพงษ์ สำเนียง และ กุลดา เพ็ชรวรรณ, 2555)

กรณีศึกษาเรื่องทรัพยากรน้ำ ในลุ่มแม่ตาช้างเป็นกรณีของการจัดสรรน้ำในฤดูแล้ง พบว่า มีระบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ชุมชนทำต่อเนื่องมาจากอดีต เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เหมืองฝายเป็นระบบชลประทานราษฎร์ คือระบบชลประทานที่ราษฎรร่วมกันทำขึ้น โดยสร้างทำนบยกระดับน้ำแล้วชักน้ำลงไปยังพื้นที่ทำการเกษตรของกลุ่ม โดยมีระบบแบ่งปันน้ำ ดูแลคูคลอง และต้นน้ำในระบบนี้หัวหน้าเหมืองฝายมักเป็นผู้นำธรรมชาติแยกจากผู้เฒ่าในระบบการปกครอง ในปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน ระบบเหมืองฝายที่มีอยู่จัดการโดยองค์กรเหมืองฝายและผู้ใช้น้ำแยกออกจาก อบต. แต่ท้องถิ่นก็อาจมีการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการน้ำ เพราะทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องสำคัญ

กรณีศึกษาทรัพยากรที่ดิน/ป่าไม้ในจังหวัดลำพูน พบว่า ได้มีการนำที่ป่า และที่สาธารณะไปออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ ทำให้ อปท. เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ เพื่อสนับสนุนชุมชนในการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของนายทุนนอกพื้นที่ รวมถึงเคลื่อนไหว/ เรียกร้องให้ทางราชการออกโฉนดชุมชนให้ประชาชน ซึ่งเป็นนวัตกรรมที่ขยายบทบาทของ อปท. ในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้กว้างขวางมากขึ้น และทำให้ อปท. สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาความยากจน และไร้ที่ทำกินในท้องถิ่นได้ สำหรับแนวคิดนี้ อปท. ต้องสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการเข้าถึงข้อมูล เช่น การตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ ที่กรมที่ดิน เป็นต้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ การอนุรักษ์ป่าชุมชน ซึ่งแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ป่าของผีบรรพบุรุษ ต่อมาการบุกรุกโดยบุคคลภายนอก ทำให้ชาวบ้านเริ่มตระหนักถึงการสูญเสียทรัพยากรที่ดินเคยใช้อยู่ จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์มากขึ้น ต่อมาเมื่อ “ของป่า” เริ่มมีราคาในตลาด ความสำคัญของป่าชุมชนในฐานะ “ซูเปอร์มาเก็ตหลังบ้าน” ก็ยิ่งเด่นชัดขึ้น ป่าชุมชนที่มีชื่อเสียงในปัจจุบันก็คือ ป่าแม่กี้ ที่แม่ฮ่องสอน และยังมี ความพยายามที่จะตั้งป่าชุมชนใหม่ๆ แต่กฎหมายป่าชุมชนที่มีการเรียกร้องมานานก็ยังไม่บรรลุผล

กรณีศึกษาการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า อบต. แม่ทา ได้ออกข้อบัญญัติเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ในข้อบัญญัติได้มีการจัดแบ่งพื้นที่ป่าไม้เป็นป่าอนุรักษ์ ป่าใช้สอย และพื้นที่ทำประโยชน์ของชาวบ้าน การจัดทำป่าชุมชนของชาวบ้านจะมีคณะกรรมการเพื่อเฝ้าระวังการลักลอบตัดไม้ และล่าสัตว์จากคนในและนอกพื้นที่ รวมถึงกำหนดกติกาในการใช้ประโยชน์จากไม้ และทรัพยากรที่เกิดขึ้นในป่า เช่น หน่อไม้ เห็ด สัตว์ป่า เป็นต้น

การออกข้อบัญญัติข้างต้นสามารถอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในท้องถิ่นได้ ถึงแม้ข้อบัญญัติเป็นกติกาชุมชนที่ดี แต่กฎหมายป่าไม้ปัจจุบันยังมีได้ให้อำนาจนี้แก่ อปท. ดังนั้น บุคคลภายนอกอาจทำลายข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้

กรณีศึกษาในทรัพยากรท่องเที่ยวเขตอันดามัน พบว่า มี 3 ปัญหาหลักคือ **หนึ่ง** การบุกรุกที่สาธารณะ โดยเฉพาะในท่าเลทองของการท่องเที่ยว เช่น

ชายหาด ที่สูง ฯลฯ **สอง** สิ่งแวดล้อมในพื้นที่เสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากมลพิษจากการท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับการบำบัด และ **สาม** สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ โดยเฉพาะน้ำ และ อปท. ได้รับงบประมาณตามหัวประชากร แต่นักท่องเที่ยวมีจำนวนมากกว่าประชากร ทำให้ไม่สามารถบริการด้านสาธารณูปโภคได้เต็มที่ และ อปท. ก็หารายได้จกกิจกรรมการท่องเที่ยวไม่ได้ การศึกษายังพบอีกว่า แม้ อปท. จะได้รับมอบหมายให้ดูแลที่สาธารณะร่วมกับนายอำเภอ แต่อำนาจในการใช้ที่สาธารณะเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อปท. ไม่มีอำนาจจับกุม ขับไล่ผู้บุกรุก และรื้อถอนสิ่งก่อสร้างในที่สาธารณะได้

นอกจากนี้ อปท. ยังไม่มีอำนาจในทะเล จึงไม่สามารถดูแลกำกับจัดการกิจกรรมทางทะเล เช่น ดำน้ำ สกู๊ตเตอร์ ได้ แต่จำเป็นต้องดูแลขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว

6 การมีส่วนร่วมกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับประชาธิปไตย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างเป็นระบบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ได้กลายเป็นเวทีฝึกฝนประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจมากกว่า 10 ปีแล้ว การศึกษาในระดับตำบลและหมู่บ้าน ของ ผศ. ดร. อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ (2556) ที่แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสัมภาษณ์ชาวบ้านประมาณ 2,000 ตัวอย่าง พบว่า ชาวบ้านให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งในท้องถิ่นมาก เพราะเป็นประชาธิปไตยที่ “กินได้อย่างยั่งยืน” หมายความว่า ชาวบ้านเข้าใจแล้วว่า การเลือกคนดีเข้าไปทำงานใน อปท. มีผลต่อความเป็นอยู่ของตนมาก สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนหมู่บ้าน สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น เงินไม่ใช่คำตอบสุดท้ายอย่างที่คนในเมืองคิดกัน แม้จะยังสำคัญอยู่ก็ตาม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดการที่มีผลต่อการดำรงชีพของคนไทยในชนบท

ดังนั้น ประชาชนที่ยังอาศัยทรัพยากรธรรมชาติจึงมีแรงจูงใจสูงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพราะเล็งเห็นประโยชน์ชัดเจน ประชาชนในกลุ่มนี้จึงได้ผลักดันให้ อปท. ของตนมีการออกข้อบัญญัติเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นดังปรากฏในตอนก่อนหน้า การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ประชาชนที่มีปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติมักสนใจประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นเพื่อมาแก้ไขปัญหาของตน ส่วน อปท. ที่สนใจหลักการ “ท้องถิ่นปกครองตนเอง” เป็นกลุ่มส่วนน้อยก็จริง (อัครพงศ์ อันทอง ปเนต มโนมัยวิบูลย์ และมิ่งสรรพ ขาวสอาด, 2558) แต่ก็มักเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน มีฐานเสียงจากประชาชนที่มีปัญหาการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นฐานเสียงที่ต้องการให้ อปท. สามารถจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นให้กับชุมชนได้ (พิสิษฐ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง, 2556)

การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นการให้โอกาสประชาชนในชนบทเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของการปกครองตนเอง ซึ่งจะเป็นเมล็ดพันธุ์ของการสร้างประชาธิปไตยระดับรากฐานให้ผลิบานอย่างยั่งยืนในอนาคต

7 สรุป

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากความไม่เข้าใจว่าปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ (area-based problem) ซึ่งต้องอาศัยการแก้ปัญหาโดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง และกระจายอำนาจการจัดการไปสู่ อปท. และชุมชน แต่การให้ชุมชนและ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จำเป็นต้องปรับทัศนคติของการมีส่วนร่วม เพื่อให้เข้าใจถึงแรงจูงใจที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มจะได้รับ และต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้ชุมชนและ อปท. มีนวัตกรรมในการจัดการมากขึ้น รวมทั้งมีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมประชาชนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีเครื่องมือการคลังระดับท้องถิ่นเพื่อสร้างรายได้ที่จะมาเยียวยาและชดเชยความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การกระจายอำนาจไปสู่เป้าหมาย “การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของชุมชน” ยังเป็น

พื้นฐานของการสร้างรากประชาธิปไตยให้เจริญงอกงามในประเทศไทย ข้อเสนอแนะของบทความนี้ก็คือ ให้รัฐบาลกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ท้องถิ่นตามศักยภาพของท้องถิ่น และให้เพิ่มเครื่องมือทางการคลังให้เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นมีงบประมาณและสร้างความเข้มแข็งที่กลุ่มอนุรักษ์และท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองกติกาชุมชนที่ได้พิสูจน์ตัวเองแล้วให้เป็นกฎหมาย ความท้าทายที่จะตามมาก็คือการปรับปรุงศักยภาพของบุคลากรของท้องถิ่น ผู้เขียนจึงเสนอว่าให้มีโครงการนำร่องในพื้นที่ที่มีความพร้อมก่อน แล้วจึงขยายผลไปยัง อปท. อื่นๆ ในลักษณะขององค์กรเครือข่าย โดยเฉพาะระหว่าง อปท. ในระบบนิเวศ (ลุ่มน้ำ/ป่า) เดียวกัน

บรรณานุกรม

- กอบกุล رایะนาคร และคณะ. การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ และนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ อปท. เชียงใหม่ : สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- พิสิษฐ นาสี และชัยพงษ์ สำเนียง. การเลือกตั้ง : การสร้างเครือข่ายและสายใย ความสัมพันธ์ในการเมืองระดับท้องถิ่น. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2556.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และกอบกุล رایะนาคร. เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อ การจัดการสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่ : ล็อกอินดีไซน์ เวิร์ค, 2552.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. รายงานหลักโครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัย สังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด, ชัยพงษ์ สำเนียง และกุลดา เพ็ชรวรรณ. กรณีศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เชียงใหม่: ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค, 2555.
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด, โสภณ ชมชาญ, ชัยพงษ์ สำเนียง, อัครพงศ์ อันทอง, บัณฑิต ชูประเสริฐ, กุลดา เพ็ชรวรรณ และแสวง รวยสูงเนิน. องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: อำนาจ ปัญหาและ ข้อเสนอเชิงนโยบาย. เชียงใหม่ : ล็อกอินดีไซน์เวิร์ค, 2555.

อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร และนิติ ภาวัครพันธุ์. **ทบทวนภูมิทัศน์
การเมืองไทย**. เชียงใหม่: ล็อคอินดีไซน์เวิร์ค, 2556.

อัครพงศ์ อั่นทอง, ปเนต มโนมัยวิบูลย์ และมิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. **โครงสร้าง
วิสัยทัศน์ การขับเคลื่อนสุขภาพ และการจัดการทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น**. เชียงใหม่ : สถาบันศึกษา
นโยบายสาธารณะ, 2558.

ภาคผนวก

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ เช่น ลดการก่อให้เกิดขยะหรือของเสียลดการใช้พลังงานและเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
2. เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลด (Disincentive) การก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษี มลพิษตามปริมาณน้ำเสียหรืออากาศเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมทำให้ผู้ก่อมลพิษพยายามดำเนินมาตรการหรือปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อทำให้เกิดน้ำเสียน้อยลง เป็นต้น

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่การกำกับและควบคุม แต่เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้บุคคลหรือองค์กรตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรและคำนึงถึงผลกระทบภายนอก (externality cost) ของกิจกรรมนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตัดสินใจเองว่าจะดำเนินมาตรการหรือเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยลงหรือไม่

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งออกได้เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- **ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative Fees)** เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยทั่วไปจะเรียกเก็บเป็นจำนวนน้อยและเก็บในอัตราเดียวกันจากผู้ขออนุญาตทุกรายจึงมีผลค่อนข้างน้อยในการสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ
- **ค่าธรรมเนียมการใช้ (User Fees หรือ User Charges)** ได้แก่ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ใช้บริการ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดการน้ำเสียค่าธรรมเนียมการเก็บขน และกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

- **ค่าปรับ (Fines)** เป็นมาตรการป้องปรามมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อจำกัดของมาตรการนี้ก็คือ การปรับจะเกิดขึ้นหลังจากมีการกระทำ ผิดกฎหมายแล้ว และส่วนใหญ่เป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้ค่าปรับตามกฎหมายอาจจะต่ำเกินกว่าจะสร้างแรงจูงใจให้ ผู้ก่อมลพิษปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยยอมจ่ายค่าปรับแทนที่จะลดการ ก่อมลพิษ
- **ค่าภาษีการปล่อยมลพิษ (Pollution Tax หรือ Pollution Fees)** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลหรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่ สิ่งแวดล้อมที่ใช้กันมากในประเทศต่างๆ ได้แก่ การเก็บภาษีการปล่อย มลพิษทางน้ำและภาษีมลพิษทางอากาศ โดยเรียกเก็บตามปริมาณ หรือประเภทของมลพิษที่ปล่อยออกมาเช่นการเก็บภาษีการปล่อย มลพิษทางน้ำตามปริมาณหรือค่าบีโอดี (Biological Oxygen Demand: BOD) ตะกอนแขวนลอยในน้ำ (Total Suspended Solids: TSS) และโลหะหนัก (Heavy Metals) เป็นต้น สำหรับ ตัวอย่างการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศ ได้แก่ การเก็บภาษี ตามปริมาณซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) และฝุ่นละอองรวม เป็นต้น
- **การซื้อขายหรือโอนใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ (Marketable or Tradable Permits)** เป็นระบบที่ออกใบอนุญาตซึ่งกำหนดปริมาณ มลพิษที่ผู้ก่อมลพิษแต่ละรายสามารถปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมได้โดย ผู้ก่อมลพิษสามารถซื้อขายหรือโอนใบอนุญาตการปล่อยมลพิษได้ กล่าวคือ ผู้ที่มีความจำเป็นต้องปล่อยมลพิษมากเกินกว่าปริมาณที่ตน ได้รับอนุญาต สามารถซื้อสิทธิการปล่อยมลพิษจากผู้อื่นที่ยังไม่ได้ใช้ สิทธิทั้งหมดตามใบอนุญาตจึงเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม ในกรณีที่ต้องการควบคุมปริมาณมลพิษโดยรวมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง นอกจากจะใช้ในกรณีซื้อขายสิทธิการปล่อยมลพิษแล้ว อาจประยุกต์ใช้ มาตรการนี้ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัด เช่น การกำหนดสิทธิการใช้น้ำและอนุญาตให้ซื้อขายสิทธิการใช้น้ำระหว่าง ผู้ใช้น้ำหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคเศรษฐกิจต่างๆ เป็นต้น

- **ภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มผลิตภัณฑ์ (Product Surcharge)** เป็นภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งจะทำให้ผลิตภัณฑ์หรือวัตถุดิบที่ถูกเก็บค่าธรรมเนียมมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ผลิตสามารถผลักภาระอย่างน้อยบางส่วนไปให้ผู้บริโภคโดยการบวกค่าธรรมเนียมเข้าไปในราคาสินค้า มาตรการนี้เหมาะสมที่จะใช้ในกรณีที่ต้องการสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคลดการใช้ผลิตภัณฑ์นั้น เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมจากวัตถุดิบอันตราย ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง แบตเตอรี่ น้ำมันหล่อลื่น สารที่ทำลายชั้นโอโซน บรรจุภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายเมื่อผู้บริโภคใช้หรือทิ้งหลังจากใช้แล้ว เป็นต้น ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้สามารถนำกลับมาใช้เพื่อจัดการซากผลิตภัณฑ์ เช่น เป็นค่าใช้จ่ายในการรีไซเคิลบำบัดและกำจัดของเสียอย่างปลอดภัย
- **ระบบมัดจำคืนเงิน (Deposit-Refund System)** เป็นมาตรการที่มักใช้ควบคู่ไปกับการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ กล่าวคือ ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าและจ่ายค่าธรรมเนียมที่รวมอยู่ในราคาสินค้าแล้ว จะได้รับเงินคืนเมื่อนำซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาคืนที่ศูนย์รับซื้อคืน มาตรการนี้มีความเหมาะสมในกรณีที่ไม่ต้องการให้ผู้บริโภคทิ้งซากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวรวมไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป จึงเป็นการส่งเสริมการคัดแยกขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะอันตรายที่ควรได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง แทนที่จะปล่อยให้ถูกฝังกลบรวมกับมูลฝอยทั่วไปดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- **การใช้อัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax Differentiation)** เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้คนหันไปบริโภคผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า เช่น การเก็บภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันไร้สารตะกั่วในอัตราต่ำกว่าน้ำมันที่มีสารตะกั่ว เก็บภาษีจากแบตเตอรี่ที่ใช้ตะกั่วรีไซเคิลในอัตราต่ำกว่าแบตเตอรี่ที่ใช้ตะกั่วจากแหล่งธรรมชาติ และเก็บภาษีรถจักรยานยนต์ 4 จังหวะในอัตราที่ต่ำกว่ารถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ เป็นต้น

- การวางประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (Performance Bonds) เป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องวางประกันเป็นเงินพันธบัตรหรือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร หรือสถาบันการเงินไว้กับหน่วยงานผู้อนุญาต เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยผู้ประกอบการจะได้รับเงินคืนเมื่อสิ้นสุดโครงการ หากการประกอบกิจการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก็ให้หักเงินจากเงินประกันได้ แต่ถ้าหากผู้ประกอบการใช้ความระมัดระวังและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเลยก็จะได้เงินคืนเต็มจำนวน มาตรการนี้เหมาะที่จะใช้กับกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายมากจนยากที่เยียวยาแก้ไขให้คืนดีได้ เช่น กรณีที่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ เป็นต้น
- มาตรการอุดหนุน (Subsidy) ใช้ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนกิจกรรมที่ลดการก่อมลพิษหรือช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม โดยหลักแล้วควรจำกัดไว้เฉพาะกิจการที่ต้องมีการลงทุนสูง หรือเป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้มทุนแต่รัฐต้องการส่งเสริม เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม การให้เงินอุดหนุนอาจมีหลายรูปแบบ เช่น การให้เงินช่วยเหลือ การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและการสร้างแรงจูงใจด้านภาษี เป็นต้น

ในปัจจุบันมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์บางประเภทเหล่านี้มาใช้ในกฎหมายไทยบ้าง เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว การกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตและพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และมาตรการอุดหนุนด้านอาคารฯ เข้าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สำหรับการนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสียอื่น เป็นต้น



ประชาธิปไตยทางตรง กับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทช์ พวงงาม*

๕ ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นรากฐานประชาธิปไตย และวิเคราะห์ให้เห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงจะเป็นมรรควิธีสำคัญยิ่งที่จะนำไปสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองและพึ่งตนเองได้ในที่สุด

ความจริงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น ได้มีการอธิบายไว้เป็นหลักการความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นทั้งในแง่ของการทำภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นด้านสังคม ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในเรื่องการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ของ

* คณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่น
เป็นการเน้นการจัดการตนเอง
ของชุมชนท้องถิ่น (Self-Management)
ในการใช้สิทธิของพลเมือง
และสิทธิชุมชนซึ่งสอดคล้องกับ
ประชาธิปไตยทางตรง

สมาชิกชุมชน และการถ่ายทอดวัฒนธรรมไปสู่คนรุ่นต่อไป ภารกิจด้านกฎหมาย กำหนด มีหน้าที่สำคัญในฐานะที่ชุมชนท้องถิ่นต้องมีองค์การทางสังคมตามกฎหมาย อันหมายถึงสถาบัน (institution) ทางการปกครอง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดให้บริการสาธารณะให้กับชุมชนท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ชุมชนท้องถิ่น ด้านระบบการเมืองที่ต้องมีหน้าที่สำคัญต่อการกระจายผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นธรรม และการกลั่นกรองข้อเรียกร้องของสมาชิกชุมชน ซึ่งกล่าวโดยสรุป ภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นในระบบการเมืองนี้มีความสำคัญเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตย ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเรียนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน

ในเวลาต่อมาและอนาคต ภารกิจหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นได้ถูกอธิบายและมีการให้ความสำคัญขยายความถึงการให้สมาชิกชุมชนทุกคนทุกฝ่ายร่วมกันสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เกิด “ชุมชนท้องถิ่นยั่งยืน”¹ (Sustainable Local Community) ทั้งนี้เพราะเป็นผลพวงของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรและการพัฒนาเทคโนโลยี จนก่อให้เกิดปัญหาชุมชนท้องถิ่น และทำให้ในปัจจุบัน ชุมชนท้องถิ่นต้องตระหนักร่วมกันถึงปัญหาชุมชนท้องถิ่น ที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งความไม่สมดุลของระบบนิเวศ การทำลายป่า การลดลงและการเสื่อมโทรมของทรัพยากร การทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ปัญหาโลกร้อนและการทำลายชั้นบรรยากาศ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งสภาพที่เป็นอยู่อย่างนี้ย่อมมีผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาแก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ส่วนการจัดการแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่นที่ชุมชนท้องถิ่นต้องเผชิญและมีความท้าทายกับปัญหาใหม่ๆ ที่จะตามมา โดยเฉพาะการจัดการกับปัญหาความไม่สมดุลของระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ ชุมชนท้องถิ่นยั่งยืน เป็นแนวคิดของแม็คลาเรน (Maclaren) ซึ่งได้สรุปชุมชนท้องถิ่นยั่งยืนว่า เป็นการมองอนาคตของชุมชนท้องถิ่นใน 3 มิติ ได้แก่ มิติระบบนิเวศของชุมชน มิติเศรษฐกิจ และความเป็นธรรม ความยุติธรรม อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะการเสนอให้ท้องถิ่นในฐานะรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีภารกิจหลักในการตระหนักถึงการแพร่ขยายของเมือง การดูแลความปลอดภัย อาชญากรรม และการสร้างงาน รวมทั้งการสงวน พิทักษ์รักษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน

ตลอดจนปัญหาโลกร้อน รวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่จะตามมา แนวทางการเยียวยา
แก้ปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมามีความพยายามในการจัดการปัญหาชุมชนท้องถิ่นทั้งใน
ระดับรัฐ องค์กรภาครัฐ และส่วนราชการ กับในระดับท้องถิ่นชุมชน รวมทั้งการมี
ส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

อย่างไรก็ตาม ในยุคที่รัฐ องค์กรของรัฐ เข้าไปมีบทบาทต่อชุมชนท้องถิ่น
อย่างเข้มข้น จนกลายเป็นรัฐเข้มแข็ง (Strong State) ในการจัดบริการสาธารณะ
อย่างกว้างขวางครอบคลุมเกือบทุกด้าน ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โครงสร้าง
พื้นฐาน (Infrastructure) สังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิต
ของประชาชน โดยมีหน่วยงานรัฐ ส่วนราชการได้เข้าไปบริหารจัดการเพื่อจัดทำ
บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ดังกล่าวเกือบทุกด้านนั้น เราจะเห็นว่าประเทศไทย
ของเราเองในยุคที่รัฐเข้มแข็ง ได้ทำให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการ
จัดทำบริการสาธารณะได้ขยายขอบข่ายงานลงไปถึงชุมชนท้องถิ่น ทั้งงานด้าน
คมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนสวัสดิการสังคม เป็นต้น
จนทำให้ส่วนราชการเพิ่มมากขึ้นและขยายความเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะ
ในระดับกระทรวง กรม ในระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ เป็นต้น

ยิ่งรัฐและส่วนราชการเข้มแข็ง (Strong State) กลับยิ่งทำให้ชุมชนท้องถิ่น
และภาคประชาสังคมอ่อนแอ (Weak Society) ทำให้ภาคประชาสังคมและ
ประชาชนคอยแต่หวังพึ่งรัฐ เรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งนักการเมือง
ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

เอนก เหล่าธรรมทัศน์² (2550, 42-43) มองว่า การที่เรามีรัฐเข้มแข็งมา
ยาวนาน ทำให้คนไทยมองไม่เห็นวิธีการแก้ปัญหาบ้านเมืองด้วยตนเอง หรือมอง
หาองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และมักเคลื่อนไหวนหา “รัฐที่ดี” จนกลายเป็นว่าการพัฒนา
หรือการแก้ปัญหาบ้านเมืองต้องหารัฐที่ดี ซึ่งท้ายที่สุด ชุมชนท้องถิ่นก็จะจัดการ
ตนเองไม่ได้

² เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมืองสู่ทศวรรษใหม่. กรุงเทพฯ : โครงการ
จัดพิมพ์คบไฟ, 2550.

“การที่เราอยู่กันมาในสังคมที่มีรัฐแบบเอกนิยมเช่นนี้มากกว่าหนึ่งศตวรรษ ทำให้คนไทยมองไม่ออก คิดไม่เห็นวิธีการแก้ปัญหาบ้านเมืองด้วยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ แม้แต่คณะราษฎรซึ่งมีวิสัยทัศน์ประชาธิปไตยมากพอควร ก็ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่และบทบาทให้กับรัฐอย่างมากมาย โดยที่ไม่ได้สนใจการสร้างประชาสังคมขึ้นมาเท่าที่ควร”

(เอนก เหล่าธรรมทัศน์ : การเมืองของพลเมืองสู่สหัฐวรรษใหม่)

ดังนั้น ข้อเรียกร้องจากกลุ่มนักวิชาการ และนักคิด นักปฏิบัติด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้นำเสนอให้ลดอำนาจภาครัฐ ส่วนราชการ และเพิ่มอำนาจภาคประชาสังคม (Strong Society) เพื่อให้ภาคประชาสังคมกลับมามีบทบาท โดยเฉพาะข้อเรียกร้องให้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น การทำให้หรือส่งเสริมให้พลเมือง กลุ่ม องค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนภาคธุรกิจ เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสังคม ชุมชนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต

การทำให้ประชาชนในฐานะพลเมือง กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมได้มีส่วนสำคัญในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่เป็นผลมาจากกระบวนการฝึกหัดประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ผู้เขียนเห็นว่าจะเหมาะสมกับขนาดและขอบเขตพื้นที่ในระดับชุมชนท้องถิ่น เขตตำบล หมู่บ้าน พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงในความหมายที่ผู้เขียนกำหนดไว้และถือว่าเป็นแนวทางประชาธิปไตยทางตรงของชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด นั่นก็คือ ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองกันเอง หรือศัพท์ที่ใช้ในวงการพัฒนาชุมชน “เป็นการจัดการตนเองของชุมชน” ซึ่งนักรัฐศาสตร์อย่าง เอนก

เหล่าบรรณกวี³ (2552, 67) ก็ได้อ้างถึง แม็ททิวส์ (David Mathews) ได้เขียนหนังสือ Politics of the people เสนอว่า ประชาธิปไตยนั้น ต้องมีการปกครองของประชาชนเองให้มากขึ้น แม็ททิวส์เห็นว่า การที่ประชาธิปไตยในปัจจุบันมีแต่การเลือกผู้แทนและผู้นำ แล้วอนุญาตให้ผู้แทนหรือผู้นำพาบ้านเมืองไปในทางใดก็ได้ นั่น จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณค่า ไร้ความหมาย รู้สึกแปลกแยกจากประชาธิปไตย เขาเห็นว่าเราควรจะต้องรื้อฟื้นความคิดและอุดมการณ์ในการปกครองตนเอง เช่น ความคิดและหลักปฏิบัติในการปกครองของกรีก-โรมันโบราณขึ้นมา และชี้ให้เห็นด้วยว่าพื้นฐานของประชาธิปไตยในสหรัฐฯ เองนั้นก็มาจากการดูแลตนเองของประชาชนในยุคก่อตั้งประเทศนั่นเอง

สอดคล้องกับ บุคชิน (Bookchin)⁴ อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่แสดงความไม่เห็นด้วยกับการให้รัฐมีความเข้มแข็งและบทบาทสูง เพราะหากปล่อยให้เป็นอย่างนั้นแล้ว การปกครองตนเองย่อมทำได้น้อยมาก ประชาธิปไตยที่จะมีความหมายได้ในรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมากเช่นนี้จึงต้องกลายเป็นการใช้อำนาจผ่านผู้แทนเท่านั้น และในรัฐเช่นนี้ ย่อมไม่มีที่ทางที่จะให้ประชาชนมาดูแลหรือบริหารบ้านเมืองด้วยตนเองได้มากนัก บุคชินจึงนำเสนอให้สร้างสมพันธรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่ประชาชนปกครองตนเองขึ้นแทนที่จะสร้างรัฐซึ่งอาศัยประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งผู้แทนเป็นหลัก ในความคิดของบุคชินนั้นเรื่องสำคัญ นั้น เราควรให้ทำโดยท้องถิ่น โดยให้ประชาชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำให้ได้มากที่สุด การใช้ผู้แทนหรือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ควรใช้น้อยที่สุด และในสมพันธ์ที่ท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทสูงเท่าที่ประชาธิปไตยแบบผ่านผู้แทนจะมีบทบาทลดลงได้จริง

ส่วน ดาห์ล (Robert Dahl) นั้น เขามักย้ำเสมอว่า ประชาธิปไตยจะเป็นแบบผ่านผู้แทนหรือจะเป็นแบบเข้าร่วมทำสาธารณกิจเอง ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของการปกครองนั้นๆ หากการปกครองนั้นมีขนาดใหญ่ มีประชากรมาก หรือ

³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.

⁴ สรุปความจาก เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมืองสู่สหสวรรษใหม่. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2550.

มีพื้นที่กว้างขวาง ย่อมอาศัยการปกครองโดยตรงของประชาชนได้ยาก ดาห์ลล์ยอมรับว่าในเมืองขนาดเล็กหรือในองค์กรท้องถิ่นขนาดย่อม ควรหาโอกาสเพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลบริหารบ้านเมืองให้มากขึ้น

นักคิด นักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีการเสนอให้ความคิดในหลายๆ เวทีสัมมนา คำตอบที่ได้รับจะมองตรงกันว่ารัฐขนาดใหญ่และส่วนราชการที่มีบทบาทภารกิจต่อการบริการสาธารณะกำลังจะถึงทางตัน เพราะขาดประสิทธิภาพ มีความอืดอาด อู้วย้าย สอดรับกับกระแสการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น ที่มักจะมีข้อเรียกร้องให้ลดบทบาทของภาครัฐและส่วนราชการลง เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเชื่อมกลางระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม ซึ่งมีความเป็นชุมชนท้องถิ่นในขนาดที่เหมาะสม

ประชาธิปไตยทางตรงจะมีความหมายและมีความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างยิ่งในการให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง ที่จะนำไปสู่ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ซึ่งแนวคิดของ Robert Dahl และ Bookchin สรุปได้ว่า เมืองเล็กๆ หรือเมืองซึ่งเป็นท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมพอดี ที่สามารถอำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของบ้านเมืองได้มากที่สุด

ดังที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2552, 25-28) ระบุโดยสรุปว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องผ่านผู้แทน เป็นเรื่องของสิทธิการปกครองตนเองของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นวิถีชีวิตของชุมชน (way of life) กล่าวคือ การมีใจที่เปิดกว้างให้มีส่วนร่วม ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิด อาศัยการเจรจา ประนีประนอม และการมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

ประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่น เป็นการเน้นการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น (Self-Management) ในการใช้สิทธิของพลเมืองและสิทธิชุมชนซึ่งสอดคล้องกับประชาธิปไตยทางตรง โดยมีคำอธิบายไว้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

- 1) เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่เน้นฐานรากของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะการเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เน้นให้ประชาชนร่วมทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน
- 2) เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ไม่เน้นความมีตัวแทน นั่นคือ ประชาธิปไตยชุมชนต้องไม่นำรูปแบบประชาธิปไตยระดับชาติหรือ ประชาธิปไตยตัวแทนมา เป็นต้นแบบ ที่มีการเลือกตัวแทนหรือ ผู้นำของชุมชนไปทำกิจกรรมของชุมชนแทนประชาชนทั้งหมด
- 3) เป็นประชาธิปไตยที่เน้นการปกครองจากข้างใน และพยายามไม่ให้เกิด การก้าวก่ายจากภายนอก หากจำเป็นต้องมีก็ต้องควบคุมให้น้อยที่สุด โดยเน้นลักษณะของอาสาสมัครชุมชนให้ประชาชนปกครองกันเองและดูแลกันเองให้มากที่สุด
- 4) เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่เน้นการปรึกษาหารือกันในชุมชนและระหว่างประชาชนด้วยกัน มากกว่าการลงคะแนนเสียงหรือการใช้เสียงส่วนใหญ่ตัดสิน (majority rules) ซึ่งการเน้นการปรึกษาหารือจะใช้ การชักจูงใจกันด้วยเหตุผลและการเล็งเห็นถึงประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน มากกว่าการเน้นผลัดกันแต่ผลประโยชน์ของปัจเจกหรือของกลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก ดังที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์⁵ เรียกว่า เน้นผลประโยชน์ส่วนตัวที่เรื่องปัญญา คือเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่มองไปในระยะยาว เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่ไปด้วยกันได้กับผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวมไม่ขัดกัน
- 5) เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่คำนึงถึงสิทธิและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ นั่นคือ การเน้นให้ประชาชนทุกคนคิดและมีส่วนตัดสินใจ ภายใต้เหตุผลร่วมกัน อย่างเสนอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ต้องอาศัยคนที่ดีกว่าหรือเก่งกว่าไปทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์แทน ซึ่งเท่ากับมองว่า

⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตยชุมชน รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 2553. หน้า 62.

ประชาชนทุกคนเป็นได้ทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยสนับสนุนให้มีการสลับสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่หมุนเวียนกันเป็นผู้นำและผู้ตาม เป็นการกระจายและลดการผูกขาดซึ่งอำนาจ

- 6) เป็นประชาธิปไตยทางตรงที่มีลักษณะการผสมกลมกลืนกับกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้อย่างแนบแน่น ทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ปรากฏอยู่ในชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของทุกภาคส่วนในชุมชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งต้องระมัดระวังไม่ไปทำลายหรือลดบทบาทความสำคัญที่กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ทำหน้าที่อยู่ภายในชุมชนตั้งแต่เดิมอยู่แล้ว
- 7) เป็นประชาธิปไตยที่มีภารกิจในการทำให้ประชาชนเป็นสถาบันขึ้นมาให้ได้ โดยให้ประชาชนอยู่ในสถานะที่ไม่ใช่ผู้ร้องขอหรือรับบริการจากภาครัฐหรือนักการเมืองเท่านั้น ต้องช่วยพลิกสถานะของประชาชนให้หลุดพ้นจากระบบอุปถัมภ์โดยยอมแลกกับคะแนนเสียง ให้พวกเขา กลายมาเป็นปัจเจกชนที่มีสิทธิเสรีภาพ และให้ตระหนักในคุณค่าของตนในฐานะผู้เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาในชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ

ในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งมีความใกล้เคียงกับปี 2550 ได้เขียนระบุถึงการให้สิทธิของประชาชนที่แสดงออกถึงประชาธิปไตยโดยตรงไว้หลายประการ โดยเฉพาะการให้สิทธิประชาชนยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น เป็นต้น

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 78 (3) ระบุถึงการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขภาค และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ส่วนมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
- (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรอบประชาธิปไตยทางตรง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กลไกการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรง เพื่อก่อประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่น และถือเป็นเครื่องมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักการ วิธีการของประชาธิปไตยทางตรงไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะนักวิชาการด้านชุมชนท้องถิ่นประชาธิปไตยทางตรงให้ข้อสรุปว่า เหมาะกับขนาดของเมืองขนาดเล็ก หรือชุมชนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบริบทสังคมไทยก็คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรืออาจจะเป็นในชุมชนท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน กลุ่มองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีกรอบแนวทางหรือลักษณะประชาธิปไตยทางตรง ดังนี้

- 1) การแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอความคิดเห็น ทั้งในลักษณะเวทีการพบปะพูดคุยเสวนา การประชุม การถกแถลง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของพลเมืองและกลุ่มองค์กรชุมชน หรือที่เรียกว่า **“ช่วงก่อกำเนิด”**
- 2) การรวมกลุ่มในลักษณะต่างๆ ทั้งในแง่กลุ่มองค์กรชุมชน สภาผู้นำชุมชน สภาองค์กรชุมชนตำบล สภากาแฟ สภาหมู่บ้านในลักษณะต่างๆ รวมทั้ง สภาเมือง หรือมีตัวอย่าง **“สภาเมืองขอนแก่น” “สภาผู้นำชุมชนหนองกลางดง”** เป็นต้น
- 3) การจัดทำมีศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเป็นศูนย์รวมขับเคลื่อนงานของชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ตัวอย่าง **“ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม่เรียง” “ศูนย์เศรษฐกิจพอเพียง”** ตามแนวพระราชดำริของพระเจ้าอยู่หัว ในหลายชุมชนท้องถิ่นและพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การจัดทำมีกติกา ระเบียบปฏิบัติร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น รวมทั้ง **“การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น”** จากประชาชน
- 5) การแสดงออกและการใช้สิทธิตามกฎหมาย เช่น **“การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น”** รวมทั้งการใช้สิทธิอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

U ประชาธิปไตยทางตรง : การวิเคราะห์ กลไกขับเคลื่อนสู่ชุมชนท้องถิ่นและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีฐานะเป็นพลเมือง นั่นก็คือ เป็นผู้ที่เห็นความสำคัญและใส่ใจในกิจการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น รู้จักสิทธิหน้าที่ของตน มีความสนใจในกิจการของเมือง สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนมีความห่วงหาพันทรพยาการและรู้สึกเป็นเจ้าของ ที่สำคัญที่สุด พลเมืองมีความพร้อมที่จะกำหนดทิศทางการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

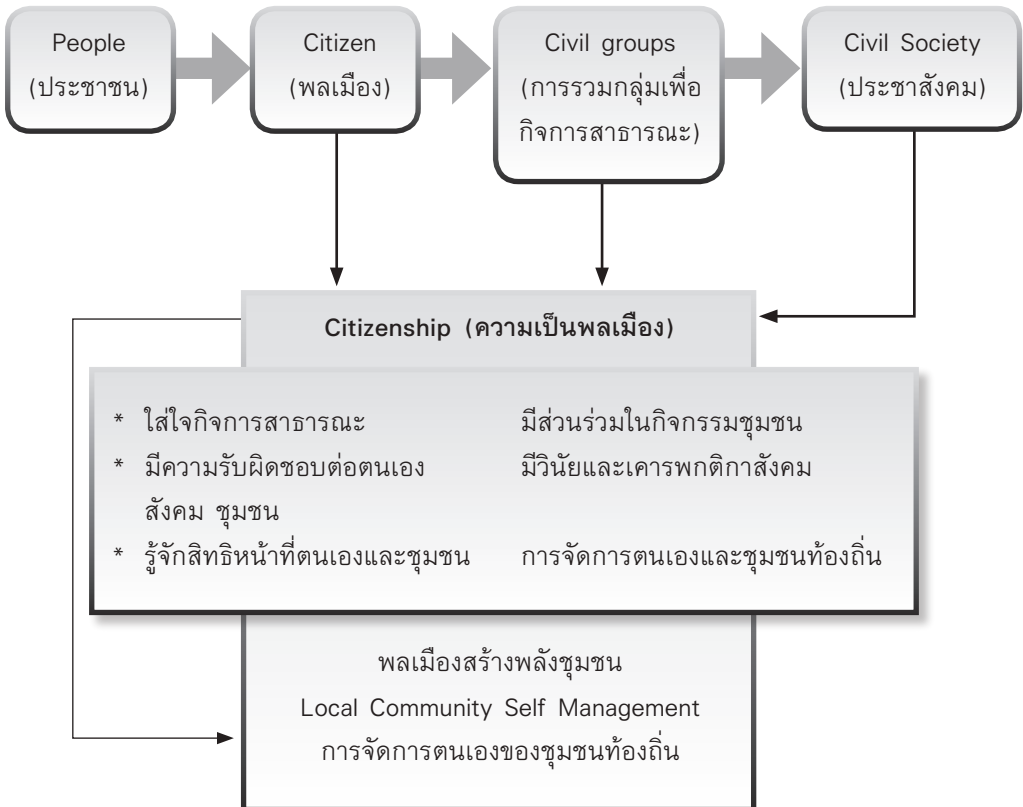
จึงเห็นว่า “พลเมือง” เป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนนำพา และมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ การรวมตัวของพลเมืองที่เป็นกลุ่มก้อนจึงเป็นพลังของชุมชนท้องถิ่น (Empowerment) ซึ่งกลุ่มก้อนที่ว่านี้จะมีหลากหลายลักษณะ เป็นต้นว่า “สภาเมือง” “สภาองค์กรชุมชน” “สภาผู้นำ” เป็นต้น ซึ่งกลุ่มองค์กรชุมชนเหล่านี้ก็เป็นกลไกหนึ่งเช่นกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในลักษณะ “แผนแม่บทชุมชน”

นอกจากนี้ หลายๆ ชุมชนท้องถิ่นยังมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนากลไกอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ทั้งในรูปของกลไกตามบริบททางวัฒนธรรมชุมชน เช่น เวทีลานความคิด “ช่วงกำกิด” หรือ “ลานบ้านลานเมือง” และในรูปของความคิดใหม่ที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ในลักษณะต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น อาทิ ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม่เรียงศูนย์คำคุณ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นสถาบันการบริหารจัดการท้องถิ่นในระดับชุมชนท้องถิ่น พบว่าหลายๆ อปท.ได้ใช้กลไกดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไปขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่นตลอดจนการก่อให้เกิดโครงการและกิจกรรมต่างๆ เกิดเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ตอบโจทย์การแก้ปัญหาในชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเช่นกัน

ผู้เขียนจึงเสนอว่า กระบวนการส่งเสริมพลเมืองให้เป็นพลังของชุมชน มีความหมายและความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริม สนับสนุน เปิดพื้นที่ให้กลุ่มพลเมืองในรูปแบบต่างๆ ดังเช่น กลุ่มประชาคมที่เอาการเอางานในกิจการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งขอเสนอแผนผังแสดงกระบวนการส่งเสริมพลเมือง ดังนี้

แผนผังแสดงกระบวนการส่งเสริมพลเมืองให้เป็นพลังของชุมชน



สำหรับแนวทางที่เป็นตัวอย่างของเทศบาลนครขอนแก่นที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมและสร้างประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ที่เป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง เป็นต้นว่า

1) การกำหนดกติการ่วมกันของชุมชน ในบางชุมชนได้มีการรวมตัวกันของสมาชิกเพื่อสร้างกติการ่วมกันเพื่อใช้บังคับกับคนในชุมชน โดยได้รับ

ความเห็นชอบจากสมาชิกของชุมชน ซึ่งแม้กติกาชุมชนดังกล่าวจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่สมาชิกทุกคนในชุมชนต่างยึดถือและประพฤติปฏิบัติร่วมกัน โดยมองถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับร่วมกันจากการเคารพกติกาของชุมชน เช่น สภามืองขอนแก่น การออกกฎระเบียบสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ด้อยโอกาสที่ขึ้นทะเบียนในโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันปี 2550 เช่น ด้านการศึกษา ด้านสวัสดิการสงเคราะห์ ด้านส่งเสริมอาชีพ ด้านกฎหมาย เป็นต้น

2) **การจัดทำแผนและผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ** การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรมประการหนึ่งของคนในชุมชน คือการมีส่วนร่วมเสนอความต้องการโดยให้มีการจัดเวทีร่วมคิด ร่วมทำของกรรมการชุมชนผ่านการจัดทำแผนชุมชน แผนชุมชนเป็นแผนที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดผ่านเวทีประชาคมในชุมชน เพื่อสะท้อนปัญหาและนำเสนอความต้องการ ทั้งนี้ ชุมชนจะพยายามผลักดันเพื่อให้ข้อเสนอของชุมชนได้รับการผนวกเข้าเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ซึ่งที่ผ่านมาเทศบาลนครได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนชุมชน โดยเฉพาะ **สภาเมืองขอนแก่น** ได้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วม เป้าหมายในการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้น่าอยู่อย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญของเทศบาลนครขอนแก่น ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและพัฒนาเมืองของตนเอง นโยบายด้านการมีส่วนร่วมได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม มีการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายดังกล่าว ได้แก่ ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีบุคลากรและแผนงานในการดำเนินการรองรับนโยบายเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับเทศบาลโดยตรง

3) **การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน** เป็นการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อจัดการตนเองในลักษณะของการสร้างหลักประกันให้แก่คนในชุมชน ทั้งในรูปแบบของสิ่งของ เงินทุน น้ำใจ การช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตตั้งแต่เกิด เจ็บ ตาย กองทุนสวัสดิการชุมชนแต่ละกองทุนมีรูปแบบที่ต่างกันแต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อกำหนดการสร้างหลักประกันให้แก่สมาชิก เช่น โครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกัน เกิดจากแนวคิดการสร้างสังคมการให้

อย่างมีความสุข ผู้การริเริ่มโครงการคนขอนแก่นไม่ทอดทิ้งกันขึ้นในปี 2549 การขับเคลื่อนโครงการทำได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะให้ผู้ที่มีปัญหาโดยเฉพาะ เด็ก เยาวชนชายขอบ หรือกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น ให้โอกาสกลุ่มเหล่านี้ในการนำเสนอทางออก และให้ภาคีสภาเมืองร่วมกับเทศบาลเข้าแก้ไขปัญหา รวมทั้งภาคีอื่นๆ ร่วมปรึกษาหารือ ค้นหาวิธีการเยียวยา ซึ่งทำให้เด็กและเยาวชนมีทางเลือก กลับตัวเป็นคนดีและมีอาชีพ ทำให้สังคมเมืองขอนแก่นเกิดบรรยากาศของมิตรภาพ ที่ส่งผลถึงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ

จึงกล่าวได้ว่า “สภาเมืองขอนแก่น” เป็นเวทีประชาธิปไตยทางตรงที่มีส่วนร่วมและมีความสำคัญในการเป็นกลไกขับเคลื่อนงานต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่นเป็นอย่างดี

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งเป็นการให้สิทธิพลเมืองในการมีส่วนร่วมกำหนดเมือง อนาคตเมือง และแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาเมือง ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญ ซึ่งโกวิท พวงงาม⁶ ได้เสนอตัวอย่างให้เรียนรู้จากเมืองสตอกโฮล์มของสวีเดน โดยทำให้เป็นเอกลักษณ์ว่าเมืองเป็นของทุกคน หรือเมืองสำหรับทุกคน “Stockholm : a city for everyone” และมีคำที่นำประทับใจในการบรรยายเมืองสตอกโฮล์มว่า ชาวสตอกโฮล์มทุกคนสามารถมีส่วนร่วมและเสนอความคิดเห็นเพื่อพัฒนาเมือง กำหนดภาพลักษณ์ของกรุงสตอกโฮล์มในอนาคต เพื่อให้เป็นเมืองที่มีนวัตกรรมและการเติบโตทุกด้านที่เป็นประโยชน์สูงสุดของพลเมือง ซึ่งข้อเสนอของพลเมืองในแต่ละปี ทั้งเสนอผ่านสภาเมือง (City Council) และเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเมือง (City Executive Board) รวมทั้งเสนอต่อนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ทั้งทางตรง ทางอีเมล ทางโทรสาร หรือช่องทางอื่นๆ และทุกความคิดก็สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ได้ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเมือง Stockholm

⁶ คอลัมน์ประชาคมท้องถิ่น. โกวิท พวงงาม. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 61 ฉบับที่ 31 วันศุกร์ที่ 18-วันพฤหัสบดีที่ 24 เมษายน 2557

ส่วนอีกเมืองหนึ่งซึ่งเป็นเทศบาลชื่อ “Almere Municipality” ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นเทศบาลที่เกิดจากการสร้างเมืองใหม่ อันเกิดจากการถมทะเล เพราะดั้งเดิมเมื่อ 120 ปีที่แล้ว เมืองนี้เป็นพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 2 เมตร กล่าวคือ เป็นพื้นที่น้ำเกือบทั้งหมด (Low land) ปัจจุบันเมือง Almere ได้ถูกสร้างให้เป็น “เมืองพื้นที่สีเขียว (Garden city)” ซึ่งในการถมทะเลและการปรับพื้นที่นั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ (Netherlands) ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่และดำเนินงานในด้านการปลูกป่าหรือทำให้เป็นป่าก่อนออกแบบเมืองให้ผู้คนเข้ามาอยู่อาศัยเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล Almere

การออกแบบเมืองและการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองสีเขียว รวมทั้งการทำให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันนั้น มีหลักให้ทุกคนในเมือง Almere ต้องรับผิดชอบต่อเมืองร่วมกัน และร่วมออกแบบเมืองไว้ 7 ประการ⁷ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง “People make the city” เป็นการทำให้ประชาชนต้องร่วมสร้างเมือง โดยมีวิธีคิดในการหาตัวแบบคน Almere ที่เป็นผู้ช่วยสร้างเมืองเป็นต้นว่า เยาวชนตัวอย่าง โดยหาจากผู้เป็นนักร้องที่มีชื่อของเมือง Almere หรือผู้ที่เป็นนักกีฬา (ผู้สูงอายุ) ที่เคยยิ่งใหญ่ในอดีต หรืออาจจะเป็นนักแสดงตลกของเมือง Almere เป็นต้น

ประการที่สอง “Design Healthy System” เป็นการออกแบบระบบเมืองที่มีสุขภาพที่ดี ที่เน้นการใช้พลังงานในอาคารบ้านเรือน การประหยัดพลังงานจากการคมนาคมทางรถยนต์ รถไฟ

ประการที่สาม “Keep Innovating” เป็นการกระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ๆ โดยพยายามทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะส่งเสริมเด็กให้เกิดความคิดใหม่ๆ ในการสร้างเมืองของตนเอง นอกเหนือจากประชาคมภาคส่วนต่างๆ เช่น การประกวดการสร้างบ้าน การรักษาสุขภาพแวดล้อมในเขตชุมชน การใช้พลังงานในอาคารบ้านเรือนอย่างประหยัด เป็นต้น

⁷ ประมวลจาก โกวิท พวงงาม. มงมুমใหม่ การบริหารท้องถิ่น: ประสบการณ์เรียนรู้จากต่างประเทศสู่ไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2553.

ประการที่สี่ “Anticipate Changes” เป็นการทำให้ทุกภาคส่วนมีการคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนร่วมกัน ซึ่งจะทำให้มีการมองภาพของการสร้างหรือการใช้ประโยชน์ในบางเรื่องเพื่ออนาคต และมีความยืดหยุ่น ดังเช่นการก่อสร้างอาคารหรือตึกในบางตึกต้องมีความยืดหยุ่นในการคาดการณ์ในสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ประการที่ห้า “Combine city and nature” เป็นการผสมผสานเมืองให้เข้ากับธรรมชาติ โดยการสร้างเมืองให้เข้ากับธรรมชาติ ซึ่งเมือง Almere มีจุดโดดเด่นที่สำคัญคือการพัฒนาพื้นที่สีเขียวกับการพัฒนาเมืองให้ควบคู่ไปด้วยกัน หรือการทำให้เมืองกับธรรมชาติมีการผสมกลมกลืนไปด้วยกัน

ประการที่หก “Connect place and context” เป็นการทำให้สถานที่กับสภาพแวดล้อมต้องไปด้วยกัน โดยความพยายามที่จะทำให้ที่พักอาศัยอยู่ใกล้กับความเป็นธรรมชาติหรือการทำให้มีพื้นที่ที่มีแหล่งพักผ่อนหย่อนใจมากที่สุด

ประการที่เจ็ด “Cherish diversity” เป็นการพัฒนาที่มีความหลากหลาย โดยการจัดประเภทของของผังเมืองให้มีความละเอียดโดยแบ่งพื้นที่ให้หลากหลาย เช่น พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นมาก จะต้องปรับประเภทผังเมืองให้มีความเหมาะสมกับสภาพที่มีประชากรมาก ในทำนองเดียวกัน พื้นที่ที่มีประชากรปานกลางหรือน้อย จะต้องปรับสภาพให้เหมาะสมกับพื้นที่ดังกล่าวเช่นกัน เช่น การพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่สีเขียว การพัฒนาเขตย่านการค้าหรือพื้นที่ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

เวทีลานความคิดของประชาชน ในรูปแบบที่เรียกขานกันทางเหนือว่า “ช่วงกำกั๊ด”⁸ ถือว่าเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่มีลักษณะการปรึกษาหารือพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อนำเสนอข้อมูลปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาเสนอให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผลักดันกิจกรรมหรือโครงการแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นของกลุ่ม

⁸ ประมวลจาก โกวิททย์ พวงงาม. ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553.

ต่างๆ เช่น เวทีช่วงกำกับคัดกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มแกนนำสตรี และกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ เป็นต้น

นับเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนในการมีเวทีลานความคิดอย่าง “ช่วงกำกับ” จากกลุ่มต่างๆ สู่ชุมชนท้องถิ่น และนำเสนอโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้ผู้นำชุมชนในรูปของ “สภาชุมชน” ที่ถือว่าการรวมตัวของผู้นำในรูปสภาผู้นำชุมชน เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำเสนอข้อมูลมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ปัญหาของชุมชน โดยร่วมกันจัดทำแผนชุมชน มีตัวอย่างที่บ้านหนองกลางดง ตำบลศิลาลอย อำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรียกสภาผู้นำชุมชนว่า “สภา 59” เพราะสภา 59 มาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ อย่างหลากหลาย

ส่วนที่ตำบลไม้เรียง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้สร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เรียกว่า “สภาผู้นำชุมชนไม้เรียง” ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกลไกการเรียนรู้ และเป็นศูนย์รวมของผู้นำและทุกคนที่ชุมชนไม้เรียง โดยเรียกว่า “ศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชนไม้เรียง” ให้สภาผู้นำชุมชนไม้เรียงมาร่วมคิดร่วมวิเคราะห์ข้อมูล ร่วมวางแผน และทำแผนแม่บทชุมชนในการจัดการตนเอง

จึงกล่าวได้ว่า รูปแบบ (Model) การเกิดขึ้นของ “สภาผู้นำชุมชน” ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นหลายๆ ชุมชนนั้น เห็นว่าจะนำไปสู่การขับเคลื่อนให้เกิดแผนแม่บทชุมชน ซึ่งเห็นว่าหลายๆ ตำบลใช้ฐานของสภาผู้นำชุมชนเป็นกลไกขับเคลื่อนให้เกิด “แผนแม่บทชุมชน” ขึ้น และในหลายพื้นที่ กระบวนการจัดทำแผนชุมชนที่กระทำโดยสภาผู้นำชุมชนหรือสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่มีการนำเสนอแผนต่อองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลต่างๆ หรือแผนแม่บทชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของ อบต.

ดังนั้น ระบบสภาผู้นำ สภาองค์กรชุมชนตำบล ที่เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน และเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ในการผลักดันให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดการตนเองและกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น นี่คือความเป็นประชาธิปไตยทางตรงของชุมชนท้องถิ่นในระดับตำบล

นอกจากนี้ มีกรณีที่ชาวบ้านและชุมชนร่วมกัน “จัดการตนเองเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่า” ที่มีกลุ่มสภาองค์กรชุมชนตำบลสวนหม่อนเป็นแกนหลัก ซึ่งการขับเคลื่อนได้เชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สวนหม่อน ซึ่งได้เชิญชวนกลุ่มภาคีเครือข่ายในระดับต่างๆ มาร่วมทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ได้แก่ ผู้นำท้องที่ มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล มีสภาองค์กรชุมชนตำบลสวนหม่อน มี อบต.สวนหม่อน มีสถานีตำรวจภูธรอำเภอัญจาคีรี ศูนย์เครือข่ายพื้นที่การศึกษาเขตที่ 2 สำนักงานป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติโคกหลวง ร่วมกันผลักดันเพื่อการอนุรักษ์ป่าโคกหลวง มีพื้นที่ 1,513 ไร่ การกิจกรรมกันก็คือวางกติการะเบียบการรักษาป่า การเฝ้าระวัง การป้องกัน ติดตามดูแลรักษา จนทำให้ป่าโคกหลวงมีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง

ขณะเดียวกัน ในระดับชุมชนท้องถิ่นเอง ได้มีการจัดการตนเองในการพิทักษ์ป่า กรณีการเกิดขึ้นของ “ราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า” ตำบลบ้านโคก ภายใต้การบริหารของ “คณะกรรมการป่าชุมชนภูขวาง”⁹ เพื่อร่วมกันกำหนดกฎระเบียบในการจัดการดูแลรักษาป่าไม่ให้ถูกบุกรุก ในการดูแลป่าภูขวาง คณะกรรมการป่าชุมชนภูขวางได้กำหนดกฎ ระเบียบในการดูแลรักษา ทั้งกติกาในการใช้ประโยชน์จากป่าภูขวางร่วมกัน เช่น กติกาให้เฉพาะชาวบ้านในตำบลบ้านโคกมีสิทธิเข้าเก็บของป่า หรือจับสัตว์น้ำโดยใช้เครื่องมือที่กำหนดได้ หากคนภายนอกเข้าไปเก็บจะต้องถูกปรับหรือรับโทษตามกฎหมาย การกำหนดกติกาที่เป็นข้อห้ามและบทลงโทษ เช่น ห้ามตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการห้ามเก็บกล้วยไม้ป่า มอส เฟิร์น ห้ามทำลายป้ายข้อบังคับโดยเด็ดขาด หากมีผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามก็จะมีบทลงโทษหรือดำเนินการตามกฎหมาย

จากความตั้งใจในการรักษาผืนป่าภูขวางของชาวบ้านโคก สามารถผลักดันการบุกรุกเพื่อขยายที่ทำกิน และฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาสมบูรณ์ได้ สามารถขยายการทำงานเป็นเครือข่ายงานด้านอนุรักษ์ได้ทั้งในระดับตำบลและอำเภอ ตลอดจนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการและคนในชุมชน และนำไปสู่การรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชนต่อไป

⁹ สภาพัฒนาการเมือง. ประชาธิปไตยชุมชน กลไกขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2553.

ตัวอย่างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เวียงเหนือ¹⁰ อำเภอป่า
จังหวัดแม่ฮ่องสอน แม้จะมีความหลากหลายของชนเผ่า แต่ก็ทำให้เห็นถึงสำนึก
พลเมืองเวียงเหนือที่ต้องการรักษาสภาพดิน น้ำ ป่า ไม่ให้ถูกทำลายเสื่อมโทรม
โดยใช้วิธีการจัดทำมาตรการรักษาป่า อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

“กว่าจะสามารถจัดทำเป็นกฎระเบียบชุมชนตำบลเวียงเหนือ
ขึ้นมาได้ จะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งการร่วมคิด ร่วมออกแบบ
กฎกติกาของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่น
รวมทั้งตัวแทนภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันปรึกษาหารือและมีมติ
เห็นชอบร่วมกัน เพื่อให้เป็นมาตรการในการบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างเป็น
รูปธรรมในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการนำกฎที่ลงมติเห็นชอบแล้ว
ไปประชุมในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนได้ลงมติเห็นชอบ”

(โกวิทย์ พวงงาม : ถอดรหัสการพัฒนา)

ส่วนกฎระเบียบของตำบลที่ได้มีการประกาศใช้ไปแล้วนั้น ประกอบด้วย
3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล
มีกฎระเบียบที่ออกให้ประชาชนตำบลเวียงเหนือร่วมกันปฏิบัติ ดังเช่น (1) ห้าม
ลักขโมยหรือทำลายทรัพย์สิน สาธารณสมบัติภายในหมู่บ้านและตำบล (2) ห้าม
ผลิต จำหน่าย จ่าย แจก และเสพยาเสพติดทุกประเภท ทั้ง 2 ประการดังกล่าว
ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะส่งดำเนินคดี (3) ห้ามยิงปืนในหมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ใด
ฝ่าฝืนมีโทษปรับนับตั้งแต่ 1,000 บาท (4) ห้ามทะเลาะวิวาท ชกต่อย ทำร้าย
ร่างกายกันภายในตำบล ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 5,000 บาท (5) ห้ามเล่นการพนัน
ทุกชนิดภายในตำบล (6) ผู้ใดทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยต้องได้รับความคิดเห็น
จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 500 บาท ฯลฯ

ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ประกอบด้วยกฎระเบียบที่ออกให้ประชาชนตำบลเวียงเหนือร่วมกันปฏิบัติ เช่น

¹⁰ โกวิทย์ พวงงาม. ถอดรหัสการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2556.

(1) ห้ามผู้ใดกระทำการลักลอบตัดไม้ในป่าทุกชนิดเพื่อการค้าให้ผู้ประกอบการ และกลุ่มนายทุนเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (2) ห้ามบุคคลใดกระทำการแผ้วถางป่าในเขตต้นน้ำ เพื่อทำการเพาะปลูกนอกเหนือจากเอกสารสิทธิ (3) ห้ามจับสัตว์น้ำโดยการใช้ไฟฟ้าช็อต วัตถุระเบิดหรือยาเบื่อ ทั้งสามประการดังกล่าวถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกส่งให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย (4) ห้ามบุคคลใดชักชวนบุคคลนอกพื้นที่มาทำการลักลอบตัดไม้ในป่าทุกชนิด พร้อมนำทรัพยากรธรรมชาติไปทำการค้าเพื่อประโยชน์ของตนเองและบุคคลอื่น ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับตั้งแต่ตั้งแต่ 1,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000 บาท (5) ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำ ที่สาธารณะ และบริเวณสองข้างถนนภายในตำบลเวียงเหนือ ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 500-1,000 บาท (6) ห้ามซื้อขายหรือโอนสิทธิถือครองที่ดินให้แก่รายทุน หรือผู้ประกอบการรีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ในบริเวณตลอดสายแม่น้ำปายในเขตตำบลเวียงเหนือ ถ้าฝ่าฝืนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ยึดที่ดินคืนให้เป็นพื้นที่สาธารณะต่อไป

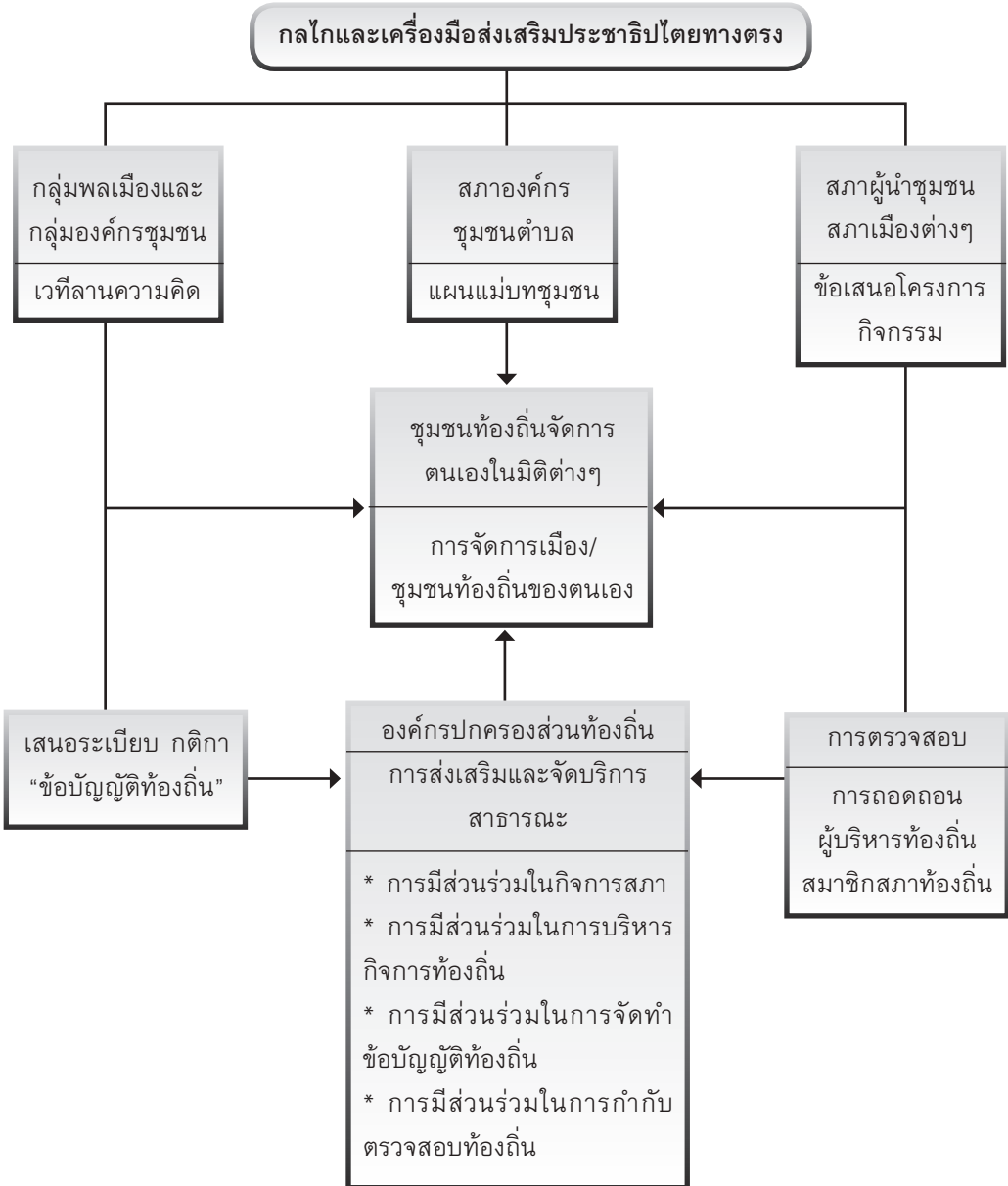
ส่วนที่ 3 เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ประกอบด้วยกฎระเบียบที่ออกให้ประชาชนตำบลเวียงเหนือร่วมกันปฏิบัติ ดังเช่น (1) การนำเที่ยวในพื้นที่ผู้นำเที่ยวจะต้องแจ้งให้ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวตำบลเวียงเหนือทราบก่อนการนำเที่ยว (2) นักท่องเที่ยวที่มีความประสงค์เดินทางผ่านเส้นทาง เวียงเหนือ-เวียงแหง โดยการใช้รถวิบาก หรือรถแรลลี่ในการเดินทาง จะต้องแจ้งให้ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวทราบก่อนการเดินทาง

ประกาศกฎระเบียบตำบลเวียงเหนือถือเป็นการจัดระเบียบชุมชนตำบลในการอยู่ร่วมกัน และยังเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนท้องถิ่นเป็นการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนและสืบต่อไปยังอนุชนรุ่นหลัง และถือเป็นการสอดรับวิกฤตโลกร้อน วิกฤตธรรมชาติ และเป็นการออกแบบการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนตำบลเวียงเหนือ

บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติโดยตรง ซึ่งเห็นว่ามีผลสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือ การต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกหรือเครื่องมือที่มีส่วนขับเคลื่อนในกิจการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น กลุ่มพลเมืองที่เอาการเอางาน กลุ่มอาสาสมัครประเภท

ต่างๆ รวมทั้งกลุ่มองค์กรชุมชน สภาเมือง สภาผู้นำชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ในการที่จะนำเสนอการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งอาจดำเนินการในรูปของแผนแม่บทชุมชน โครงการและกิจกรรมต่างๆที่จะส่งต่อไปสู่การปฏิบัติ ทั้งโดยชุมชนท้องถิ่นเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังแผนภูมิ

แผนภูมิแสดงกลไกและเครื่องมือส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรง



ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรง แก่ชุมชนท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่ามีความหลากหลายกรณีตัวอย่างทั้งที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็นที่ตอบโจทย์ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งขอเสนอเพื่อให้ อปท.นำไปประยุกต์ใช้ ดังนี้

ประการที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับ “การส่งเสริมความเป็นพลเมืองในชุมชนท้องถิ่น” เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจกับประชาชน ผู้นำชุมชนท้องถิ่น กลุ่ม องค์กรชุมชน ตลอดจนกลุ่มอาสาสมัครประเภทต่างๆ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น เช่น มีส่วนร่วมในกิจการสภา มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการต่างๆ ของท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลอปท. นอกจากนี้ ควรจัดทำเป็นทำเนียบพลเมือง ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชน ประชาชนชาวบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะการหาวิธีการยกย่องชมเชยแก่บุคคลที่ทำกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือการกระทำในลักษณะผู้ก่อการดีของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึงการเปิดพื้นที่เวทีปรึกษาหารือ ร่วมไตร่ตรอง (Deliberative Democracy) เวทีลานความคิดให้กับกลุ่มองค์กรชุมชน กลุ่มสภาเมือง สภาผู้นำ และภาคีเครือข่ายในเขตพื้นที่ให้มากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมกลุ่มที่รวมกันเป็นประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งเป็นภาคีอย่างแข็งขันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหรือประชาคมที่มีอิสระ ไม่คิดพึ่งพิงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเป็นผู้ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการสร้างศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น

ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้เป็นวาระการประชุมประจำปีของเมือง หรือของเทศบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยจัดให้มีการประชุมประจำปี (รอบปี) เพื่อรายงานการดำเนินงานของ อปท.


ในรอบปี โดยให้พลเมืองและภาคีองค์กรเครือข่ายต่างๆได้มาร่วมประชุมและเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน

ประการที่ 4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมกลุ่ม องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม เพื่อทำโครงการ กิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่างๆ และกิจกรรมที่ท้าทายปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนกระทำกิจกรรมสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดนวัตกรรม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมอบให้เป็นรางวัลการทำกิจกรรมที่โดดเด่นแก่กลุ่มต่างๆ ในรอบปี

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการที่จะทำให้อปท.มีส่วนร่วมสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรงนั้นมีหลากหลายวิธีที่จะต้องทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยฝึกหัดประชาธิปไตยของพลเมือง ที่สามารถดำเนินการได้ ซึ่ง อปท. ควรจะตระหนักในประเด็นนี้ ประเด็นที่มองในเชิงหลักการว่า หน่วย อปท. เป็นหน่วยวางรากฐานประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยทางตรงมากที่สุด โดยเฉพาะการใช้กลไกและเครื่องมือต่างๆ ที่เริ่มต้นจากพลเมือง ครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น ที่เป็นพื้นฐานในการสร้างประชาธิปไตยของสังคมไทยให้มั่นคงยั่งยืนมากกว่าการสร้างหรือส่งเสริมโดยวิธีอื่น

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัท
บพิธการพิมพ์, 2553.
- โกวิทย์ พวงงาม. ธรรมชาติของท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส.
กรุงเทพฯ : จัดพิมพ์โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553.
- โกวิทย์ พวงงาม. มองมุมใหม่ การบริหารท้องถิ่น: ประสบการณ์เรียนรู้จาก
ต่างประเทศสู่ไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2556.
- โกวิทย์ พวงงาม. ถอดรหัสการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2556.
- โกวิทย์ พวงงาม. คอลัมน์ประชาคมท้องถิ่น. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 61
ฉบับที่ 31 วันศุกร์ที่ 18 - วันพฤหัสบดีที่ 24 เมษายน 2557.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. พลเมืองไทย: การสร้างความเป็นพลเมืองในระบบ
ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า,
2557.
- สภาพัฒนาการเมือง. ประชาธิปไตยชุมชน กลไกขับเคลื่อนภาคพลเมืองเข้มแข็ง.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2553.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมืองสู่สหสวรรคใหม่. กรุงเทพฯ :
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น
รากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2552.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตยชุมชน รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กร
ชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553.



ระบบราชการที่ยึดหลักความเป็นมืออาชีพ
จะช่วยต่อวงดุลาำนาจทางการเมือง
ลดทุจริตประพฤติมิชอบ
และส่งเสริมการดำเนินนโยบายสาธารณะ
ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ สังคม
ระบบราชการจะเป็นระบบที่มีความ
คล่องตัว ยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้
ทันการณืต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม
และประชาคมโลก



ระบบราชการ กับการเคลื่อนตัวสู่ทศวรรษหน้า

ดร. อรพินท์ สฟโชคชัย*

145

1 บทนำ

ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในยุคโลกาภิวัตน์ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง และผันแปรอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีส่งผลให้ประเทศต่างๆ ก้าวเข้าสู่สังคมสมัยใหม่อย่างรวดเร็ว เป็นสังคมที่มีและใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการดำรงชีวิตประจำวันมากขึ้น การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้น มีอายุขัยที่ยืนยาวมากขึ้นกว่าในอดีต ขณะเดียวกัน ประเทศต่างๆ ก็ต้องเผชิญปัญหาสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศต่างๆ ก็ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

* นักวิชาการอิสระ

ประเทศหรือกลุ่มประเทศต่างๆ จึงสรรหาและสร้างมาตรการใหม่ๆ ในการเข้มงวดและกีดกันทางการค้า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศต้องเผชิญปัญหาความรุนแรงจากขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และความวุ่นวายและความไม่มั่นคงทางการเมือง ที่ทำลายภาครัฐให้ต้องเพิ่มงบประมาณและมาตรการเพื่อดูแลความมั่นคงภายในประเทศมากขึ้น นอกจากนี้ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร ยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและสร้างเงื่อนไขขั้วตกใหม่ทางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต รวมถึงความคิดทางการเมือง ประชาชนโดยรวมมีระดับความรู้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และระดับการศึกษาสูงขึ้น กระแสการพัฒนาและแนวคิดทางการเมืองสู่ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ที่สุจริตปราศจากการทุจริต โปร่งใส เป็นระบบเปิด และเป็นธรรม ได้แผ่กระจายไปทั่วโลก

ประชาชนในสังคมยุคใหม่คาดหวังภาครัฐที่มีศักยภาพสูง (High Performance Government) ที่จะสามารถบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าประหยัด สามารถนำพาประเทศให้มีความมั่นคงมั่งคั่ง นอกจากนี้ ประชาชนยังต้องการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูง ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศ และความต้องการของประชาชนเหล่านี้ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินและจัดการระบบและกลไกต่างๆ ของประเทศในโลกยุคปัจจุบันทวีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้ความรอบคอบในการบริหารจัดการ มีการระบบบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล และจำเป็นต้องแสวงหานวัตกรรมหรือวิธีการบริหารจัดการใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ด้วย ในการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่มีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะต่างๆ ประเทศที่พัฒนาทั้งหลายตระหนักดีถึงความสำคัญของกลไกภาครัฐที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนประเทศ ในขณะเดียวกัน ก็รับรู้ถึงปัญหาของระบบราชการ โดยเฉพาะความด้อยประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้ปฏิรูปปรับเปลี่ยนระบบราชการและยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศเหล่านั้นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD หรือ กลุ่ม EU รวมถึงการสร้างเงื่อนไขให้ประเทศต่างๆ ที่ต้องการเข้าร่วมหรือติดต่อกัน

ต้องปรับเปลี่ยนและยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดิน พัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ รวมถึงการกำหนดเป็นกติกาสากลให้ภาครัฐในประเทศต่างๆ ต้องให้ความสำคัญในการกำกับดูแลประเด็นสิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน เช่น การดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากภาวะโลกร้อน การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กและกระบวนการค้ามนุษย์ และการควบคุมกระบวนการผลิตทั้งเกษตรอุตสาหกรรมเพื่อลดการให้สารเคมี เป็นต้น ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลก และมีระบบเศรษฐกิจที่เป็นระบบเปิด จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นจากประเด็นท้าทายและเงื่อนไขต่างๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทั้งมวลได้

ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของไทยมีปรับเปลี่ยนตามกระแสโลกอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยเฉพาะ ประเทศไทยรับผลจากการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้สังคมไทยมีความเจริญทางวัตถุ ประชาชนมีการศึกษา และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การสื่อสารและการคมนาคมมีความสะดวกรวดเร็ว และประเทศไทยกำลังพัฒนาสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงภาคธุรกิจเอกชนมีการปรับตัวให้ทันโลกทันสมัย พัฒนา และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงานในภาคธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนมาก และส่วนหนึ่งเป็นมันสมองที่ไหลออกจากระบบราชการ สังคมไทยในยุคสารสนเทศสมัยใหม่เช่นในปัจจุบัน ประชาชนคนไทยตื่นตัวในการรับรู้และบริโภคข้อมูลข่าวสาร มีความสนใจและอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ตลอดจนความผันแปรทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยในโลกยุคใหม่ ถูกดึงเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ มีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิต กรอบความคิด ความคาดหวัง และรูปแบบความเป็นอยู่ที่เน้นความสะดวกสบายและความรวดเร็ว ประชาชนยุคใหม่ต้องการความเป็นธรรมในสังคม มีความสนใจที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนและของสังคมมากขึ้น และมุ่งหวังว่าภาครัฐ นอกจากจะสามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและจัดให้มีระบบการให้บริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานทัดเทียมกับนานาชาติประเทศแล้ว ยังมุ่งหวังว่าภาครัฐจะปฏิบัติราชการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

กระแสการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่เพียงส่งสัญญาณว่า ภาครัฐซึ่งมีระบบราชการอันเป็นกลไกหลัก จำเป็นต้องดำเนินบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศท่ามกลางกระแสความผันผวนของโลกยุคใหม่ โดยเฉพาะภาครัฐต้องมีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจไทย การให้บริการสาธารณะ สร้างความเป็นธรรมและพัฒนาสังคมไทยในทุกด้าน แต่ยังคงย้ำว่า ภาครัฐยังต้องให้ความสนใจและเพิ่มความระมัดระวังในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง นโยบายการลงทุนที่สำคัญการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีความรอบคอบ เป็นธรรม สุจริต โปร่งใส เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จและตอบสนองความต้องการของสังคมยุคใหม่ได้ ระบบราชการต้องมีศักยภาพสูง

รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยมิได้นิ่งนอนใจในการพัฒนาระบบราชการงานด้านการปฏิรูประบบราชการของไทยมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475¹ โดยรัฐบาล

¹ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกมาตรการยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก รวมทั้งมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 มีการแก้ไขกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เดิม คือ ปว.218) และ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534 (เดิม คือ ปว.216) นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีการปฏิรูประบบราชการที่นำไปสู่การวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการอย่างมากพอสมควร กล่าวคือ ได้มีการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชนเพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อแข่งขันในเวที นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (ชวน 1) ได้มีการกำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการทั้งระบบ โดยออกเป็นกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายเงินเดือนแห่งชาติ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในแต่ละสมัยได้พยายามเพิ่มขีดความสามารถและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการและข้าราชการ มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการ กำหนดมาตรการเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรอบความคิดและกระบวนทัศน์ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายการปฏิรูประบบราชการถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ แต่ทำไมประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวข้ามการบริหารราชการแบบดั้งเดิมสู่การมีระบบราชการที่ทันโลกทันสมัยได้อย่างรวดเร็วเท่าทันการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชนและภาคประชาชน

ทั้งนี้ เพราะระบบราชการไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดในการบริหารราชการของภาครัฐที่เรียกว่า Autocratic Government ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ปกครอง ในขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ถูกปกครอง และมีการบริหารงานในระบบปิด และวิธีการของระบบราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ซึ่งมีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยที่การกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงาน และการสั่งการกระทำโดยผู้บริหารในส่วนกลาง ข้าราชการวิชาการ (Technocrats) และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ซึ่งยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญ ระบบการบริหารงานนี้เริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์และไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน เห็นได้จากการตัดสินใจของภาครัฐหลายเรื่องที่ยังทำในระบบปิด มักจะถูกท้าทายต่อต้าน และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบการบริหารราชการที่ล้าสมัย เป็นเผด็จการที่ไม่เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนและประชาชน นอกจากนี้

ในการปฏิบัติงาน นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีการกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ และมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การให้เอกชนมาทำงานแทนรัฐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (ชวน 2) ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ มีการตรา พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับโครงสร้างกระทรวงกรม แกไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อมูลจาก สำนักงาน ก.พ. การปฏิรูประบบราชการคืออะไรกันแน่ Working Paper พ.ศ. 2541

โครงสร้างการบริหารของระบบราชการของไทยก็ยังเป็นรูปแบบการบริหารงานที่ยากจะเปลี่ยนแปลง ซึ่งคงต้องวิเคราะห์จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการของราชการในบริบทของสังคมไทย

2 วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินไทยตามแนวคิดของระบบราชการ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีวิวัฒนาการและมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับการเมืองการปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัยเรื่อยมานับตั้งแต่การก่อตั้งประเทศไทย โดยในช่วงการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มีบันทึกในประวัติศาสตร์ว่า ระบบราชการหรือการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้เปลี่ยนแปลงมากที่สุดจนเรียกกันว่าเป็นการปฏิรูปราชการครั้งใหญ่ที่สุด 2 ครั้ง คือ การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ในช่วง พ.ศ. 1991 – 2072 ที่มีการแบ่งการบริหารจัดการเป็นจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2435 ซึ่งยกเลิกจตุสดมภ์และนำระบบกระทรวง ทบวง กรมมาใช้แทน โดยได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงระบบราชการในยุคนั้นรับอิทธิพลจากตะวันตกหลายประการ โดยเฉพาะแนวคิดในการจัดองค์กรและการบริหารราชการ ซึ่งผู้บริหารองค์กรในยุคนั้นเป็นขุนนางผู้ที่มีการศึกษาสูงและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงว่าจ้างข้าราชการชาวต่างประเทศไว้หลายคนในช่วงต้นๆ เพื่อช่วยจัดระบบการบริหารงานในบางกระทรวง ส่งผลให้การบริหารของระบบราชการไทยผสมผสานหลักการและวิธีการดำเนินงานระหว่างการบริหารราชการไทยระบบดั้งเดิม (ระบบเจ้าขุนมูลนาย) กับแนวคิดการบริหารจัดการตามแบบตะวันตก คืออิทธิพลทางความคิดในการบริหารจัดการระบบราชการ ที่เน้นการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพ มีการจัดวางระบบเชิงวิทยาศาสตร์ที่เรียกว่า

Scientific Management (Frederick Taylor, 1911) ผสมผสานกับหลักการบริหารของนักคิดอีกหลายคนที่ได้วางรากฐานการจัดและการบริหารองค์กรตามแนวคิดที่เรียกว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ของ Max Weber และ Henri Fayol โดยเฉพาะ Fayol ได้กำหนดหลักการสำคัญในการจัดองค์กรที่เน้นประสิทธิภาพ มาตรฐานและความเที่ยงตรงในการดำเนินงานไว้อย่างเป็นระบบ² ซึ่งหลักการและแนวคิดในช่วงศตวรรษที่ 19 เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการจัดองค์กรและการกำหนดระเบียบการบริหารราชการ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของศาสตร์แห่งการจัดการของระบบราชการทั่วโลก รวมถึงระบบราชการของไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยคณะราษฎร ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขทางการเมืองตามครรลองของประชาธิปไตย นับว่าเป็นจุดของการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชและระบบศักดินาญาสิทธิราชมาเป็นการบริหารราชการเพื่อปวงชน ในยุคนั้นได้มีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476” ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2476 เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรก พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดแบ่งเป็นกระทรวง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งเป็น มณฑล จังหวัด และอำเภอ จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยแก้ไขอีก 3 ครั้ง คือ พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2484 และ พ.ศ. 2487

² Henri Fayol ได้อธิบายหลักการบริหารที่เน้นประสิทธิภาพไว้ 14 ประการได้แก่ (1) การแบ่งงานตามความชำนาญ (Division of work) (2) การใช้อำนาจบังคับบัญชา (authority, right to give order, expect obedience) (3) การมีระเบียบวินัย (discipline) (4) การมีเอกภาพในการสั่งการ (unity of command) (5) การมีเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (unity of direction) (6) การมีความจงรักภักดีต่อองค์กร (loyalty, subordination of individual to organization) (7) ระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม (remuneration) (8) รวมศูนย์การตัดสินใจ (centralization) (9) การบังคับบัญชาที่มีลำดับชั้น (scalar, hierarchy) (10) มีระเบียบแบบแผนและกฎระเบียบ (order) (11) ความเท่าเทียมกัน (equality of treatment) (12) ความมั่นคงในอาชีพ (stability of tenured personnel) (13) ความริเริ่มสร้างสรรค์ (initiative) และ (14) ความสามัคคีในหมู่พวก (esprit de corps)

ต่อมามีการแก้ไข พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยแก้ไขอำนาจของปลัดกระทรวงให้เป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงทั่วไป รองจากรัฐมนตรีลงมา นอกจากนี้ก็ได้กำหนดให้มีการระบุงการมอบอำนาจ ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรีในการสั่งราชการ การอนุญาต หรืออนุมัติ ตลอดจนการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีก 4 ครั้ง³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งได้มีการแก้ไขอย่างต่อเนื่องหลายยุคหลายสมัย เช่น ในปี พ.ศ. 2514 จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจปกครองประเทศ และพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มีมาตราบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง ประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ จึงได้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ แต่ยังคงรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน เช่นเดิม คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534⁴ ใช้บังคับแทน ซึ่งมีการปรับปรุงเพิ่มเติมเรื่องต่างๆ ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้นเช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้ชัดเจน การกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ

³ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2503

⁴ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2534

แต่ละส่วนราชการตาม และการกำหนดให้การบริหารงานของกระทรวง มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นโดยได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ปลัดกระทรวง รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของกรม เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันโดย ใช้แผนเป็นเครื่องมือทั้งในระดับกระทรวงและกรม

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นต้นมา การเมืองไทยภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยขาดเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง มีการปฏิวัติรัฐประหารและมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง มีความวุ่นวายหรือวิกฤตทางการเมืองก็หลายครั้งหลายครา การเมืองภาคประชาชน ประชาชนยังอ่อนแอ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าร่วมและเข้าใจถึง การบริหารราชการแผ่นดินและการเมืองปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ความอ่อนแอและการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งของกลไกทางการเมืองส่งผลให้ภาค ราชการซึ่งเป็นสถาบันที่มีความต่อเนื่องประกอบกับมีข้าราชการในยุคนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกลายเป็นกลไกที่เข้มแข็งกว่า จึงทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการประเทศ และได้เพิ่มพูนบทบาทจากการกำกับดูแลกฎหมาย การจัดระเบียบในสังคมและการรักษาความยุติธรรม มาเน้นการทำงานด้าน นโยบายการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ส่งผลให้ระบบ ราชการที่ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดในการบริหารราชการแบบดั้งเดิมได้ ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วไปพร้อมกับ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การก้าวหน้า และเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่ส่งผลให้ความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และมีความหลากหลาย ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมีความหลากหลายและ ซับซ้อนมากขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ระบบราชการไทยขยายตัว ไปอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงโครงสร้าง บุคลากร และงบประมาณ โดยที่ยังดำรงไว้ซึ่ง รูปแบบการบริหารงานตามหลักการของระบบราชการ (Bureaucracy) อย่าง เคร่งครัด

3 อิทธิพลของระบบราชการ : ปัญหาอุปสรรค

ภาครัฐที่ยังยึดหลักการบริหารตามแนวคิดของระบบราชการ (Bureaucracy) โดยที่มีโครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่ มีข้าราชการจำนวนมาก มีสายบังคับบัญชาที่ยาว มีกฎระเบียบมาก ในขณะที่ความต้องการของประเทศและประชาชนมีความซับซ้อนมากขึ้น เป็นเสมือนระเบิดเวลาที่น่าไปสู่ปัญหาต่างๆ หรืออาจจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ และการเมืองอันเป็นผลมาจากความอ่อนแอของระบบราชการ อันที่จริงตามทฤษฎีการจัดแนวทางการบริหารงานตามหลักคิดของระบบราชการ ที่ต้องเน้นการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้น การยึดถือกฎระเบียบ (Rules) และแบบแผนการทำงาน (Guidelines) อย่างเคร่งครัด การจัดสรรงบประมาณและการดำเนินงานโดยการสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม มีมาตรฐานการดำเนินงาน ป้องกันความผิดพลาด และสามารถตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่ดีและเคยใช้ได้ดีมาก่อนในสังคมยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่เมื่อเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ระบบการบริหารราชการเช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการกับประเทศหรือองค์กรที่บริหารงานตามระบบราชการ สำหรับระบบราชการไทย การบริหารงานตามระบบราชการส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญสรุปได้ 6 ประเด็นคือ

- (1) ความอ่อนด้อยและไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการเกิดจากปัจจัยและสาเหตุหลายประการ เริ่มตั้งแต่เรื่องเป้าหมายการทำงานของแต่ละหน่วยงานในระบบราชการยังขาดความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของงานได้ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมมีกำหนดไว้กว้างๆ ทำให้หน่วยงานต่างๆ มีโอกาสขยายงานจนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อน หน่วยงานแต่ละหน่วยมุ่งแต่จะทำงานของหน่วยงานให้เสร็จสิ้นโดยไม่มีใครให้ความสำคัญในเรื่องการประสานงานหรือบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ มีระบบการทำงานเป็นแนวตั้งรวมศูนย์การบริหารงานไว้ที่ส่วนกลาง มีกฎระเบียบและขั้นตอนมาก ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ขาดการสนับสนุนงบประมาณที่จะนำอุปกรณ์เทคโนโลยีทันสมัยมาใช้

(2) หน่วยงานมุ่งขยายอัตรากำลังในเชิงปริมาณเป็นสำคัญ เพื่อรองรับภาระหน้าที่และขอบเขตของงานที่เพิ่มขึ้น ข้าราชการยังขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่การทำงานที่ยึดมั่นตามกรอบกฎระเบียบ วิธีการที่เคยทำมา ขาดความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุผล คุณภาพของข้าราชการลดลงโดยเฉพาะเมื่อภาคธุรกิจเอกชนมีการพัฒนาและลักษณะงานที่ทำหาย และค่าตอบแทนที่น่าสนใจ จนเกิดปัญหาสมองไหลจากระบบราชการ ในขณะที่คนรุ่นใหม่ไม่สนใจที่จะเข้ารับระบบราชการดังเช่นในสมัยก่อน ที่ระบบราชการเป็นทางเลือกในลำดับแรกของนักศึกษาที่มีเกรดเฉลี่ยสูงๆ ที่จบจากมหาวิทยาลัยชื่อดังทั้งหลาย ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายลดอัตราข้าราชการ เช่น การกำหนดมาตรการเกษียณก่อนกำหนด บุคลากรหรือข้าราชการที่เข้ารับราชการในยุคที่ระบบราชการยังรุ่งเรืองก็ต่างทยอยกันเกษียณ แม้ว่ายังมีข้าราชการที่มีความสามารถ เช่น ผู้ที่ได้รับทุนรัฐบาล แต่ก็เห็นว่า มีจำนวนจำกัด ส่งผลให้ระบบราชการขาดแคลนกำลังคนระดับคุณภาพในหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ แต่เดิมนั้นข้าราชการไทยมาจากผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมคัดเลือกมาอย่างดี มีความรู้ความสามารถสูง และมีคุณธรรม ต่อมาคุณภาพส่วนนี้เริ่มลดน้อยถอยลง บุคลากรที่มีศักยภาพสูง โดยเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ขาดแคลนสนใจทำงานในภาคธุรกิจที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า สิ่งที่ตกค้างในการเป็นข้าราชการ คือ ทศนคติที่เป็นศกดินา ทำงานโดยคำนึงถึงความมั่นคงในงาน จึงขาดความกระตือรือร้นตัว ไม่สนใจปรับตัวให้พัฒนาเพื่อรองรับเทคนิควิทยาการใหม่ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง คุณภาพเหล่านี้ส่งผลต่อคุณภาพของงานตามไปด้วย

(3) กระบวนการจัดสรรงบประมาณขาดประสิทธิภาพและไม่เน้นถึงประสิทธิผล และไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณดำเนินการล่วงหน้านาน เมื่องบประมาณมีผลบังคับใช้ โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ มักจะไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยปฏิบัติระดับต่างๆ

ไม่สามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณตามความต้องการได้อย่างคล่องตัว
ไม่สามารถบูรณาการเพื่อการตอบสนองความต้องการการพัฒนาในเชิง
พื้นที่ หรือตอบสนองเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาประเทศ

- (4) การบริหารงานภายใต้ระบบราชการทำให้มีการกำหนดกฎ ระเบียบ
ที่มากมายและรัดรั้งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น
การทุจริตประพตติมิชอบ เป็นต้น เนื่องมาจากการทำงานของระบบ
ราชการที่ต้องอิงกฎหมายและระเบียบเป็นสำคัญ เมื่อเวลาผ่านไป
สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป กฎระเบียบต่างๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น
เงาตามตัว โดยที่ยังขาดการทบทวนปรับรื้อ หรือยกเลิก กฎระเบียบ
บางส่วนล้าสมัย กฎระเบียบเหล่านี้จึงกลับมาสร้างปัญหาในเชิงปฏิบัติ
- (5) การขาดระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจน สืบเนื่องมาจากการทำงานที่อิง
กฎระเบียบ และการจัดโครงสร้างราชการที่มีสายการบังคับบัญชา
ที่ยาวและซับซ้อน ทำให้ขาดระบบความรับผิดชอบต่อผลงานที่ชัดเจน
ว่าระดับใดบ้างต้องรับผิดชอบต่อผลงานใด ส่งผลให้การวัดผล
การทำงานจึงทำได้ยาก การสร้างระบบแรงจูงใจและการให้รางวัล
จึงทำได้ยากและไม่ค่อยประสบความสำเร็จ
- (6) การทุจริตประพตติมิชอบขยายวงอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นปัญหา
พื้นฐานที่มาจากกรณีที่ข้าราชการมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตหลาย
ประการ การแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง
บางกลุ่ม การขาดคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการบางกลุ่ม ความ
อ่อนแอและความไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบตรวจสอบและ
การลงโทษ ส่งผลให้โอกาสในการทุจริตประพตติมิชอบทำได้ง่ายและ
คุ้มค่า

ปัญหาหลักๆ ข้างต้นเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้สำเร็จ แต่รัฐบาลที่ผ่านมา
แม้ว่าจะประกาศนโยบายของรัฐบาล ก็ยังไม่ได้เข้าไปแก้ไขอย่างจริงจังและ
ต่อเนื่อง รัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายยุคหลายสมัย
ซึ่งก็สามารถทำได้เพียงการปรับปรุงบางส่วน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ

รวมถึงข้าราชการผู้ปฏิบัติงานซึ่งต้องเผชิญปัญหาและผลกระทบจากการบริหารราชการไทย ตระหนักถึงปัญหาเรื้อรังของระบบราชการและได้มีความพยายามแก้ไขในส่วนที่สามารถทำได้ จนได้ในที่สุดต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และได้มีการขยายความในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยว่าการพัฒนาระบบราชการให้เป็นหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้มีการสร้างกลไกการตรวจสอบและการสร้างความเป็นธรรม เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น และยังกำหนดบริบทและแนวทางการบริหารงานของภาครัฐใหม่ๆ หลายประการที่เน้นหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ และหลักการกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการบริหารจัดการ การกำหนดแนวทางและการตัดสินใจ การกำหนดเงื่อนไขและกลไกการตรวจสอบนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ถ่วงดุลและตรวจสอบ วางมาตรการที่นำไปสู่การบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐ และหลักการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการบริหารจัดการ การกำหนดแนวทางและการตัดสินใจ

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี พ.ศ. 2540 เป็นบทเรียนที่ส่งสัญญาณอีกครั้งถึงความอ่อนแอและด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังภายหลังการเปิดเสรีทางการเงินดังเช่นภาครัฐในประเทศอื่นๆ เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย รัฐบาลและกระทรวงการคลังของทั้งสองประเทศได้กำหนดมาตรการในการควบคุมระดับการกู้เงินของภาคเอกชน ส่งผลให้ทั้งสองประเทศไม่ค่อยได้รับผลกระทบมากเท่ากับประเทศไทยและอินโดนีเซีย ซึ่งไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ความผิดพลาดเหล่านี้เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตในครั้งนั้น

ปัญหาต่างๆ ของระบบราชการไทยสะสมมานานและขาดการแก้ไขอย่างจริงจังเป็นระบบ จนฝังรากเป็นวัฒนธรรมองค์กรและพฤติกรรมข้าราชการ และส่งสัญญาณผิดๆ แก่ข้าราชการรุ่นต่อๆ มาอย่างต่อเนื่อง จนถือเป็นวัฒนธรรมใน

การทำงานของระบบราชการ เช่น ทัศนคติที่เป็นคักคินนำไปสู่การยึดระบบอุปถัมภ์ ระบบพรรคพวก และระบบเจ้าขุนมูลนาย เป็นต้น ปัญหาหลักข้างต้นเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและสัมพันธ์กัน จนทำให้การปฏิรูปปรับปรุงภาคราชการไทยให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารเป็นงานที่ยากและท้าทาย นอกจากนี้ หลักการธรรมาภิบาลเป็นอีกกระแสที่จำเป็นสำหรับระบบราชการในยุคนี้ การสร้างภาคราชการให้มีธรรมาภิบาลตามหลักการในสากลจำเป็นต้องปฏิรูปและแก้ไขปัญหาในเชิงวัฒนธรรม กระบวนการบริหารจัดการ และการประพฤติปฏิบัติในระบบราชการทั้งระบบ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาข้างต้นให้สำเร็จ มิฉะนั้นระบบราชการไทยจะไม่สามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ที่ประชาชนยอมรับได้อีกต่อไป และอาจจะนำพาประเทศก้าวเข้าสู่วิกฤตต่างๆ ได้ในอนาคต

4 การปรับเปลี่ยนระบบราชการให้ทันโลกทันสมัย

ระบบราชการไทยที่ทันโลกทันสมัยและสามารถนำพาประเทศให้ฝ่าฟันจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินต้องมีคุณลักษณะอย่างไรและต้องดำเนินการอย่างไรประเด็นคำถามนี้ได้รับความสนใจและถูกผนวกไว้ในแผนการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศ รัฐบาลชุดต่อๆ มาที่ต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เป็นผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินตระหนักถึงความอ่อนแอของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล จนในปี พ.ศ. 2545 แนวคิดและกระบวนการการปรับเปลี่ยนระบบราชการไทยให้ทันโลกทันสมัยได้รับความสนใจและสนับสนุนจากรัฐบาล โดยส่วนหนึ่งรัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญที่ต้องการเสริมสร้างศักยภาพของระบบราชการ เพื่อให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทยหลังวิกฤต ความพยายามครั้งนี้นำไปสู่การจัดโครงสร้างกระทรวง/กรมใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดองค์กรในระบบราชการส่วนกลางโดยรวมเสียใหม่ให้อยู่ในหมวดหมู่ มีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน และมีความชัดเจนในบทบาทภารกิจมากขึ้น และการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเพิ่มสาระสำคัญ ในการกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารราชการ สมัยใหม่ (New Public Management)⁵ และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)⁶ ไว้ในมาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545⁷ และยังให้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินงานไว้

⁵ การบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management) ให้ความสำคัญต่อการ ปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายและการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐานและ คำนึงค่า การบริหารราชการสมัยใหม่นำหลักการบริหารของภาคเอกชนเข้ามาผสมผสานกับ การบริหารราชการตามระบบราชการเดิม เน้นการวัดประสิทธิผลในการดำเนินงานตามนโยบาย ลดการควบคุมจากส่วนกลาง กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง สร้างผู้นำ ระดับองค์กร มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานและการให้รางวัลจูงใจตามผลงาน และ ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

⁶ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง กติกา กฎเกณฑ์ โครงสร้าง และ รูปแบบที่สังคมหรือองค์กรกำหนดขึ้น เพื่อบริหารจัดการ จัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และ สังคม เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างมีศักยภาพ มีความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน และเป็นกฎเกณฑ์ กติกาที่กำหนดความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และแนวทางการอภิบาลสังคม เพื่อให้ ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสันติสุขโดยเน้นการบริหารราชการให้เป็น ไปตามกติกาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ 6 ประการดังนี้ (1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชนหรือ ประชาชน (Public participation) (2) ความสุจริตโปร่งใส (Honesty and transparency) (3) พันธะความพร้อมรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนร่วม (Accountability) (4) ความชอบธรรม ทางการเมือง (Political legitimacy) และการมีคุณธรรมของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในภาครัฐ (5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและความชัดเจนซึ่งเป็นหลักนิติธรรม (Fair legal framework and predictability) (6) ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness)

⁷ มาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีสาระสำคัญดังนี้ “การ บริหารราชการตราพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการ ของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและ แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติ หน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึง ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งเมื่อสามารถปรับปรุงระบบราชการไทยตามที่กำหนดในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และข้อกำหนดที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คาดหวังหรือตั้งเป้าประสงค์ไว้ว่า ระบบราชการไทยสำหรับยุคใหม่ควรมีคุณลักษณะดังนี้

1. หน่วยงานราชการส่วนกลางทำงานเฉพาะภารกิจหลัก (Core Functions) ที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย และการกำกับดูแล (Policy and Regulation Function) งานด้านนโยบายรวมถึงการกำกับให้มีการแปลงนโยบายการพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย และการให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเห็นว่างานด้านนโยบายของภาคราชการส่วนกลางของกระทรวง กรมต่างๆ เป็นงานเชิงเทคนิควิชาการ หากมีการดำเนินงานอย่างเข้มแข็ง ก็จะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนงานเชิงปฏิบัติ ควรพิจารณาถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ภาครัฐกิจเอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน และภาคประชาสังคม หรือกลุ่มต่างๆ ในสังคม
2. ระบบราชการไทยและข้าราชการยึดหลักความเป็นธรรม และความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะ มีการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะที่เน้นการบริหารและการให้บริการแบบมืออาชีพ (Professionalism) โดยที่ข้าราชการต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมจรรยาบรรณ และยึดหลักการทำงานที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามสายวิชาชีพ มีความรับผิดชอบต่อผลงาน
3. หน่วยงานมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนตามบทบาทภารกิจ พร้อมจัดทำตัวชี้วัดและการวัดผลสำเร็จ

ของการทำงานอย่างเป็นรูปธรรมตามข้อตกลง และมีการจัดทำ
ข้อตกลงการทำงานไว้ล่วงหน้า

4. มีการกำหนดความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน โดยมีผู้รับ
ผิดชอบทุกขั้นตอน เป็นระบบที่เปิดเผย โปร่งใส และสามารถ
ตรวจสอบความรับผิดชอบได้
5. มีโครงสร้างการจัดองค์การมีขนาดเล็ก กระทัดรัด ยืดหยุ่น ง่ายต่อ
การปรับเปลี่ยน
6. มีสายการบังคับบัญชาสั้น ไม่ซับซ้อน กระจายความรับผิดชอบลงสู่
ผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วและสามารถตรวจสอบได้
7. กำหนดแนวทางและมาตรการให้หน่วยต่างๆ มีการแข่งขันในการให้
บริการสาธารณะ (Contestability) และที่สำคัญต้องสามารถเปรียบเทียบ
(Benchmarking) ผลงานกับมาตรฐานได้
8. จัดระบบการใช้ทรัพยากร เพื่อการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น คล่องตัว
ภายใต้กรอบที่ตกลงไว้
9. ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่สมัยใหม่อย่างเหมาะสม ประหยัด
มีประสิทธิภาพ และทันโลกทันสมัย
10. ปฏิบัติงานอย่างสุจริต โปร่งใส ปลอดการทุจริตประพฤติมิชอบ
11. ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สอดคล้องและสัมพันธ์กับ
ผลการปฏิบัติงาน
13. จัดระบบราชการให้เป็นการบริหารราชการในระบบเปิด (Open
Governance) คือ เปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคเอกชน และภาค
ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการ
ตัดสินใจ การร่วมดูแลการดำเนินงาน และการวัดผลงานของส่วน
ราชการตามดัชนี (Index) ที่ได้มาตรฐาน และร่วมกันกำหนดไว้

นอกจากนี้ ในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ครั้งนั้น ยังได้จัดตั้งกลไกกลางเพื่อส่งเสริมและกำกับการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่มีสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นสำนักงานเลขานุการ จากความพยายามในการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของระบบราชการนับตั้งแต่มีการแก้ไขกฎหมาย ผลการดำเนินงานมีผลที่เห็นเป็นรูปธรรมและน่าพึงพอใจได้ระดับหนึ่ง ดังนี้ (1) มีการจัดระเบียบโครงสร้างกระทรวงกรมเพื่อลดความซ้ำซ้อน สร้างความชัดเจน และลดความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์เชิงนโยบาย เช่น การแยกภาระการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้) ออกจากกระทรวงเกษตร และการจำแนกความรับผิดชอบให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น รวบรวมภารกิจการดูแลสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานต่างๆ และแยกออกจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ ไปไว้ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการดูแลรับผิดชอบอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเชิงนโยบายและการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง (2) การวางรากฐานในการบริหารราชการที่เน้นผลการปฏิบัติงานโดยกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดความสำเร็จ และวางระบบการประเมินผลสำเร็จ (3) การเร่งให้หน่วยงานราชการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการบริหารงาน และการให้บริการประชาชน ซึ่งเมื่อเทคโนโลยีมีราคาถูกลง ก็มีการนำไปประยุกต์ใช้ในหลายหน่วยงาน เช่น งานด้านภาษี การวางระบบการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น และที่สำคัญ (4) การกำหนดมาตรการเพื่อกระตุ้นให้ส่วนราชการต่างๆ ให้เร่งปรับปรุงระบบการบริการสาธารณะ โดยผลงานส่วนนี้มีความก้าวหน้าและมีนวัตกรรมการให้บริการสาธารณะให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในหลายหน่วยงาน และประชาชนมีความพึงพอใจในระดับที่ดีมากอย่างต่อเนื่อง เช่น การต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปี การขอทำหนังสือเดินทางต่างประเทศ และการจัดบริการที่เป็นบริการจุดเดียว (One-Stop Service) เป็นต้น

ความพยายามในการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการของไทยถูกกำหนดในกฎหมายสำคัญๆ มีกลไกการขับเคลื่อนที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนแล้ว ทำให้ย้อนกลับมาที่คำถามเดิมว่าทำไมระบบราชการไทยยังก้าวไม่ทันโลกและยังไม่สามารถหลุดพ้นจากอิทธิพลของระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมได้ จากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของความล่าช้าในการนำระบบราชการสู่ระบบราชการที่กำหนด

ไว้ในกฎหมายสรุปได้ 6 ประเด็นหลักๆ ดังนี้ (1) การพัฒนาระบบราชการไทย เป็นงานที่ทำหายความรู้ความสามารถ ยุ่งยากและซับซ้อนเพราะต้องแก้ไขและเผชิญปัญหาวัฒนธรรมค่านิยมรวมถึงอิทธิพลของแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินดั้งเดิมของระบบราชการไทย ความสำเร็จในการปรับปรุงระบบราชการ มิได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลและกลไกขับเคลื่อนเช่น ก.พ.ร. อย่างเดียว การเปลี่ยนแปลง ที่ทรงพลังต้องระเบิดจากภายใน (Changes from within) หากผู้ที่เกี่ยวข้อง ขาดความรู้ ทักษะและให้ความร่วมมือการเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้นได้ยาก (2) ความ ยากและซับซ้อนของงานการปฏิรูประบบราชการเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อ ความพยายามในการปรับระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับแนวคิดของการบริหาร ราชการสมัยใหม่ โดยเฉพาะความพยายามในการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การสร้างระบบการบริหารงานที่เน้นผลการปฏิบัติงานและการบริหารที่เน้น ผลงาน (Performance Management and Result Based Management) รวมถึงกระบวนการวัดหรือประเมินผลงาน (Performance Measurement and Evaluation) และระบบการให้รางวัลจูงใจตามผลการดำเนินงานเพื่อกระตุ้นให้ ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และเร่งสร้างผลงาน ยังไม่ประสบ ความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติ (การต่อต้านมีทั้งเปิดเผย และไม่เปิดเผย) และการดำเนินงานในหลายหน่วยงานยังไม่ถูกต้องและสอดคล้อง กับหลักการ เช่น การกำหนดระบบการให้รางวัลจูงใจ ในทางปฏิบัติกลับเป็น ช่องทางให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก หรือใช้วิธีการเฉลี่ย ไม่มีการจัดระบบที่ สะท้อนการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีผลงานอย่างแท้จริง เป็นต้น (3) ลักษณะของงาน หลายประเภทของหน่วยราชการส่งผลให้การวัดผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงาน มีความซับซ้อน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ดำเนินมาแล้วในหลายประเทศที่ใช้ ระบบนี้พบว่า งานทุกประเภทที่ดำเนินการโดยภาครัฐไม่อยู่เหนือวิสัยในการวัด และประเมินผล แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและทักษะของ ผู้ปฏิบัติ รวมถึงการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดแนวทางการวัดผลอย่างต่อเนื่องและเป็น รูปธรรม (4) ความคุ้นเคยกับวัฒนธรรมประเพณีปฏิบัติที่มีการจัดโครงสร้าง ที่แยกส่วนตามหน่วยงานระดับกระทรวงกรม และมีระบบการตัดสินใจรวมศูนย์ ที่ส่วนกลาง เป็นอุปสรรคอีกประการในการกระจายการตัดสินใจและความรับผิดชอบ ต่อผลงานลงสู่พื้นที่ในระดับปฏิบัติ เช่น แนวคิดในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ หรือการบริหารงาน

แบบผู้ว่าบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า CEO) โดยในระยะหน่วยงานต่างๆ ไม่ค่อยยอมมอบอำนาจ และการทำงานในเชิงบูรณาการไม่ค่อยประสบความสำเร็จในหลายพื้นที่ (5) การแทรกแซงทางการเมืองในช่วงหลังๆ ทั้งการแต่งตั้งโยกย้าย การให้รางวัลจูงใจ และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ส่งผลให้ระบบราชการที่ความทำงานเชิงเทคนิควิชาการ ถ่วงดุล และให้ข้อเสนอในการดำเนินนโยบาย ไม่สามารถทำงานอย่างมืออาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นช่องทางในการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ และ (6) การปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณ และการบริการงบประมาณยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง และยังคงใช้แนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นอกจากนี้ยังมีหลักการอีกหลายประเด็นที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

แนวคิดในการปรับระบบราชการไทยตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังที่จะพัฒนาระบบราชการไทยให้ทันโลกทันสมัยเป็นระบบราชการยุคใหม่ที่มีธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายยังห่างไกลความสำเร็จในเชิงปฏิบัติ แนวคิดต่างๆ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเฉพาะในประเด็นการบริหารราชการของจังหวัดในปี พ.ศ. 2550 ยังไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและถูกต้องตามหลักการดำเนินการมาตรการในหลายส่วนผิดเพี้ยนไปจากหลักการเนื่องจากผู้ปฏิบัติทั้งในกลไกกลางและหน่วยงานปฏิบัติยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานขาดบุคลากรที่ทำงานอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติ และเป็นที่น่าเสียดาย งานด้านการพัฒนาระบบราชการหยุดชะงักเป็นช่วงๆ โดยเฉพาะเมื่อขาดการสนับสนุนทางการเมือง (Political Will) อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้บริหารระดับประเทศยังไม่เข้าใจ ให้ความสนใจ และให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง ปัญหาส่วนนี้ส่งผลให้เกิดความอ่อนแอของกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ เช่น ก.พ.ร. ซึ่งต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่มีความมุ่งมั่นอุทิศเวลาและพลังความรู้ความสามารถอย่างจริงจังตามที่ได้ออกแบบไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

รวมถึงความอ่อนแอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ยังขาดการสนับสนุนจากผู้นำ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารองค์กรบ่อยครั้งส่งผลให้การดำเนินงานที่ชัดเจน ขาดความต่อเนื่อง ขาดผู้นำที่มุ่งมั่นและมีความรู้ความสามารถในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ โดยรวมความหวังที่จะยกระดับระบบราชการไทยให้ผ่านพ้นกับดักของระบบราชการแบบดั้งเดิมก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ

5 ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า

การพัฒนาระบบราชการให้ทันยุคทันสมัยเพื่อก้าวสู่ทศวรรษหน้าเป็นงานที่มีความสำคัญ แม้ว่าความพยายามในทศวรรษที่ผ่านมายังไม่บรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ การพัฒนาระบบราชการตามหลักการบริหารราชการสมัยใหม่และหลักธรรมาภิบาลเป็นไปอย่างล่าช้า และขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เจื่อนไขและกตึกาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนไปจากเดิมมาก ดังนั้น การปรับระบบราชการสู่การบริหารราชการสมัยใหม่ตามที่เคยตั้งเป้าไว้เพียงอย่างเดียว คงไม่เพียงพอสำหรับการที่นำพาประเทศให้ก้าวเข้าสู่ทศวรรษหน้าอย่างมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน การพัฒนาระบบราชการไทยให้ทันโลกทันสมัยเพื่อก้าวสู่ทศวรรษหน้าจะอย่างไร คำถามนี้จึงเป็นโจทย์ที่รัฐบาลและผู้บริหารในภาคราชการต้องเร่งพิจารณาและกำหนดทิศทางที่ชัดเจน หากจะหวังว่าระบบราชการจะเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการนำพาประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564)^๘ โดยเฉพาะเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติที่จะนำพาประเทศไทยสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาในอีก 20 ข้างหน้า เป็นเป้าหมายที่ท้าทาย

^๘ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560-2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560 – 2564) ของประเทศนำเสนอในการประชุมเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559 อ้างถึงใน http://www.trf.or.th/index.php?option=com_attachments&task=download&id=3894 ค้นข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ความสามารถของรัฐบาลชุดปัจจุบันและชุดต่อไป รวมถึงระบบราชการไทยทั้งระบบ

การสร้างระบบราชการให้เข้มแข็ง มีศักยภาพสูงต้องคำนึงถึงเงื่อนไขสำคัญของปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่จะมาถึง เพราะเงื่อนไขเหล่านี้จะส่งผลโดยตรงต่อการทำงานของระบบราชการ โดยจำเป็นต้องปรับระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศและประชาชน และสามารถเผชิญกับความท้าทายต่างๆ⁹ สรุปได้ดังนี้

1. ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดส่งผลต่อวิถีชีวิต และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารและเข้าถึงข้อมูลความรู้ต่างๆ ได้อย่างไร้ขีดจำกัด เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ การแข่งขันทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การแข่งขันแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีสูง หรือมีทักษะหลายด้าน และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมจากโอกาสในการเข้าถึงและใช้เทคโนโลยี ในขณะที่ประชาชนมีความคาดหวังและความต้องการบริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้นและมีคุณภาพสูงขึ้น
2. การเปิดเสรีทางการค้าและผลจากข้อตกลงกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ เช่น การเปิดเสรีมากขึ้นของอาเซียนหลังปี พ.ศ. 2558 ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ความเข้มข้นขึ้น ข้อตกลง แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค เป็นต้น
3. อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงและควบคุมได้ยากโดยเฉพาะ การลักลอบค้ายาเสพติด ปัญหาแรงงาน

⁹ ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2559 ของ สศช. วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 หน้า 20-59

ต่างดาว การค้ามนุษย์ และการก่อการร้ายของกลุ่มต่างชาติ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงและความสงบสุขของประเทศ

4. ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลก กติกาทางการค้าใหม่ และปัจจัยคุกคามต่างๆ ส่งสัญญาณว่าการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างศักยภาพในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยจะเป็นงานที่ท้าทายความสามารถของระบบราชการในการสนับสนุนในเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน
5. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมยุคข้อมูลข่าวสารส่งผลกระทบต่อบทบาทภารกิจที่ภาคราชการ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ทันความต้องการของสังคม ปัญหาสังคมที่สะสมมานานนับวันจะทวีความรุนแรง เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและสังคม ปัญหาวัยรุ่นก่อความวุ่นวาย ความรุนแรง หรือวัยรุ่นหญิงท้องก่อนวัยอันควร ปัญหาสุขภาพและสุขภาวะของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาใหม่ๆ ที่ต้องเร่งกำหนดแนวทางในการป้องกันแก้ไข เช่น การก้าวอย่างสู่วัยสูงอายุ ปัญหาสุขภาพและความยากจนในหมู่ผู้สูงอายุ เป็นต้น
6. การเมืองภาคประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในสังคมยุคใหม่ แม้ว่าประเทศจะตกอยู่ภายใต้ภาวะที่ยังไม่มีการเลือกตั้งอย่างเสรี ขณะที่เขียนบทความนี้ แต่สำหรับภาคประชาชนและภาคการเมืองยังมีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง ในโลกยุคใหม่นักการเมืองเรียกร้องที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้นและสามารถกำกับดูแลภาคราชการให้แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ในขณะที่ภาคประชาชนและสื่อมวลชนก็มีแนวโน้มให้ความสนใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะ การดำเนินงานของภาครัฐ รวมถึงโอกาสในการตรวจสอบภาครัฐมากขึ้น ประชาชนเรียกร้องและต้องการให้ระบบราชการเปิดเผยข้อมูลที่ทันสมัยเที่ยงตรง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น มีความสุจริตโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ระบบราชการในทศวรรษหน้าจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขขกติกา บทบาทภารกิจ และจัดระเบียบการบริหารราชการเสียใหม่ เพื่อก้าวข้ามกับดักการบริหารราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) โดยควรเน้นการดำเนินการดังนี้

1. ทบทวนและดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะใน มาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และยังให้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินงานไว้ใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้ครบถ้วน
2. ทบทวนและปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการบริบทของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยุคใหม่ โดยเน้นบทบาทหลักในการแปลงนโยบาย สู่การปฏิบัติ (Public Policy Implementation) อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Delivery) ที่มีคุณภาพได้มาตรฐานและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ
3. ปรับปรุงระบบการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วให้ ประสบความสำเร็จ ทั้งในส่วนที่เน้นการปรับระบบราชการให้ทันสมัย เน้นการบริหารงานเชิงผลงาน (Result-based Management) ยึด หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อที่ระบบราชการจะ เป็นแกนหลักในการถ่วงดุลภาคการเมือง และนำพาสังคมให้อยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุข สันติ สมดุล มีเสถียรภาพ เป็นธรรม และเท่าเทียมกัน มากขึ้น
4. ปรับระบบราชการให้เป็นการบริหารราชการในระบบเปิด หรือ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)¹⁰

¹⁰ Juergen Grote and Bernard Gbikpi. **Participatory Governance. Political and Societal Implications.** Opladen: Leske und Budrich and Ian Budge. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy.* Cambridge, U.K.: Polity Press, 2002.

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองการบริหารของสังคมยุคใหม่ ที่มีแนวโน้มที่เป็นประชาธิปไตยที่ภาคประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การจัดระบบการบริหารของราชการต้องปรับให้เป็นการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Democratic Governance) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารราชการสำหรับสังคมยุคเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารสมัยใหม่ ที่ส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีโอกาสที่จะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้มากขึ้น

5. ปรับและจัดโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลางจริงจัง อันที่จริงการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐในสังคมสมัยใหม่ ควรมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมและกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกระแสความต้องการและความคาดหวังของคนไทยในยุคใหม่ รวมทั้งเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะการบริหารงานของภาครัฐและระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสูงชัน และสามารถแข่งขันกับประชาคมโลกได้ โดยมีประเด็นหลักที่ต้องดำเนินการคือ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้คล่องตัวและยืดหยุ่น มีระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ซับซ้อน เอื้ออำนวยให้มีการใช้กระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็ว สามารถช่วยแก้ไขปัญหาและความต้องการของสังคม ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงและถ่ายโอนบทบาทภารกิจที่ซ้ำซ้อนไปสู่องค์กรที่เหมาะสม โดยการจำแนกภารกิจของรัฐเพื่อมอบหรือถ่ายโอนงานไปยังหน่วยงานที่ควรมีบทบาทในภารกิจนั้นอย่างแท้จริง เช่น การมอบงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาภาคเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน หรือการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐบางประเภทไปดำเนินการและบริหารงานในรูปแบบที่คล่องตัวกว่า เช่น องค์กรมหาชน เป็นต้น
6. ปรับปรุงสมรรถนะประสิทธิภาพการบริหารงานในระบบราชการ เน้นการทำงานในเชิงรุก ให้ความสำคัญต่อระบบการบริหารงานเชิงกลยุทธ์

หรือการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยผลักดันให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ มาตรฐานผลงาน แผนการทำงานงบประมาณและทรัพยากรที่ต้องการใช้ โดยเปิดเผยต่อสาธารณะและถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อรัฐบาลและรัฐสภามีการประเมินผลเป็นรายปีก่อนได้รับงบประมาณสำหรับปีต่อไป ทั้งนี้โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการ และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงาน พัฒนาระบบการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. ปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไปสู่ระบบงบประมาณที่กระจายอำนาจการดำเนินงานและเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) พัฒนาระบบการวัดและประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้
 - พัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นระบบที่มุ่งเน้นวัดผลผลิตและผลลัพธ์ โดยให้อิสระแก่หน่วยงานปฏิบัติ กำกับตรวจสอบผลงานและให้รับผิดชอบต่อผลงาน พร้อมกับปรับระบบบริหารการเงินและการบัญชีให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ
 - เร่งรัดการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน รวมทั้งแนวทางการกระจายอำนาจ
 - จัดให้มีระบบงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ โดยจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่หรือท้องถิ่นโดยตรง
8. ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลและพัฒนาข้าราชการให้สามารถบริหารงานอย่างมืออาชีพ รวมทั้งพัฒนาทัศนคติข้าราชการให้มี

จิตสำนึกและรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารงานบุคคลเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ระบบการบริหารงานภาครัฐประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว จึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกการบริหารงานบุคคลทุกด้าน ตั้งแต่กระบวนการสรรหา และการพัฒนาข้าราชการจะต้องพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐมีศักยภาพการปฏิบัติงานสูงขึ้น สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ นอกจากนี้ ระบบราชการไทยต้องปรับระบบการบริหารราชการให้ทันสมัยคล่องตัว สิ่งที่สำคัญต้องปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้สนใจเข้ารับราชการ

9. พื้นฟู ปรับปรุง และพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพของกลไกการขับเคลื่อน การพัฒนาระบบราชการ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ.ร. และกลไกการขับเคลื่อนในระดับกระทรวงและกรม

ในทศวรรษหน้าระบบราชการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมีระบบการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถเดินหน้าและพัฒนาได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มีการพัฒนาในทุกๆ ด้านอย่างสมดุล ระบบราชการที่ยึดหลักความเป็นมืออาชีพ จะช่วยถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง ลดทุจริตประพฤติมิชอบ และส่งเสริมการดำเนินนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ สังคม ระบบราชการจะเป็นระบบที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวได้ทันการณ์ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และประชาคมโลก สู้ท้าทายประเทศชาติและประชาชนโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานในด้านต่างๆ คือ ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดี และมีคุณภาพ ระบบราชการมีระบบการทำงาน และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เก่ง ดี มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูง เท่าเทียมกับมาตรฐานสากล มีการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐอย่างถูกต้อง เหมาะสม และนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างคุ้มค่า หากสามารถยกระดับมาตรฐานของระบบราชการให้ทันโลกทันสมัยได้ ระบบราชการไทยจะเป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560-2579) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2560-2564) ของประเทศนำเสนอในการประชุมเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559 อ้างถึงใน http://www.trf.or.th/index.php?option=com_attachments&task=download&id=3894 สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

สพโชคชัย อรพินท์. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม) บทความเพื่อเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการระบบราชการ, 2549.

_____ . การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน บทความเพื่อเผยแพร่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการระบบราชการ, 2549.

_____ . การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: แนวคิดและประสบการณ์ในภาคราชการไทย บทความเพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2547) เรื่อง “การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์” 2 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ณ ศูนย์ประชุมไบเทค, 2547.

_____ . “การจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” วารสารข้าราชการ ปีที่ 49 ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2547 หน้า 7-19.

_____ . “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” วารสารข้าราชการ ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2547 หน้า 14-28.


และคณะ. **แนวทางและกรอบการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดีสำนักงาน ก.พ., 2545.**

สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2559 ของ สศช. วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ภาษาอังกฤษ

Grote, Juergen and Gbikpi, Bernard. **Participatory Governance. Political and Societal Implications.** Opladen: Leske und Budrich and Ian Budge. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy.* Cambridge, U.K. : Polity Press, 2002.

Osborne, Stephen P. ed. **The New Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.** New York : Routledge, 2010.



หรือจริงๆ แล้ว สาเหตุที่แท้จริง
อาจจะเป็นเพราะว่า
เรามีได้ **ศรัทธา** ต่อระบอบประชาธิปไตย
หรือ **เข้าใจ** เรื่องของการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยกันอย่างแท้จริง
เราจึงไม่สามารถใช้วิถีทางประชาธิปไตย
ในการแก้ปัญหา
เราจึงไม่สามารถปกครองกัน
ในระบอบประชาธิปไตย



การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหามืองไทย โดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”¹

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปริญญา เทวานฤมิตรกุล*

U นำ : ความล้มเหลวของประชาธิปไตย ในประเทศไทย

ตลอดระยะเวลา 84 ปี นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐประหารทั้งหมด 13 ครั้ง² และ

* รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและความยั่งยืน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ ปรับปรุงจากหนังสือ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหามืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”, พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

² เป็นรัฐประหารที่ฉีกรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ครั้ง และรัฐประหารที่ไม่ฉีกรัฐธรรมนูญอีก 4 ครั้ง

มีรัฐธรรมนูญจำนวน 19 ฉบับโดยรัฐธรรมนูญฉบับ “ถาวร” ที่ผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ที่ผ่านมา เป็นฉบับที่ 20 คำถามคือว่า รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 จะเป็นรัฐประหารครั้งสุดท้ายหรือไม่? และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 จะเป็นรัฐธรรมนูญ “ถาวร” ได้จริงหรือไม่?

ประเทศไทยมีเหตุการณ์นองเลือดมาแล้ว 4 ครั้งคือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 (มีผู้เสียชีวิต 72 คน) เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 (มีผู้เสียชีวิต 46 คน) เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 (มีผู้เสียชีวิต 44 คน และสูญหายอีกหลายร้อยคน) และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2553 นั้นเป็นครั้งที่สี่ (มีผู้เสียชีวิต 92 คน) และถ้านับเหตุการณ์ความขัดแย้งตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี 2556 จนถึงก่อนเกิดการยึดอำนาจ 22 พฤษภาคม 2557 เข้าไปด้วย (ที่มีผู้เสียชีวิตทั้งสองฝ่าย กับเด็กและผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องรวมกัน 30 คน) ก็จะเป็นครั้งที่ห้า คำถามคือ นั้นจะเป็นครั้งสุดท้ายที่เราจะฆ่ากันเพราะความขัดแย้งทางการเมืองหรือไม่?

ทำไมประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จในยุโรปและในอเมริกา³ จึงล้มเหลวในประเทศไทย ปัญหาอยู่ตรงไหน รัฐธรรมนูญเราไม่ดี หรือคนไม่ดี ปัญหาอยู่ที่ *ระบบ* หรืออยู่ที่ *คน*? ถ้าความล้มเหลวของประชาธิปไตยของประเทศไทยมีสาเหตุมาจาก *คน* แล้ว *ใคร* หรือคนกลุ่มไหนในประเทศไทยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยล้มเหลว?

³ แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดปัญหาในหลายประเทศทั่วโลก จนเกิดคำถามว่าเกิดอะไรขึ้น แต่ก็ยังเป็นคำถามถึงรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน หรือโดยนักการเมือง ไม่ใช่การปฏิเสธ “ประชาธิปไตย” ซึ่งเป็น Self-Government of the people หรือ “การปกครองตนเองของประชาชน”; โปรดดู Democracy in Retreat : The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government, Joshua Kurlantzick, Yale University Press, 2013; What's Gone Wrong With Democracy, The Economist, March 2014.

- ก. **ทหาร** : การเมืองไทยวนเวียนอยู่ในวงจรอุบาทว์ – ปฏิวัติรัฐประหาร – ฉีกรัฐธรรมนูญ เป็นเพราะทหาร ถ้าทหารปล่อยให้ปัญหาการเมืองแก้ไขไปตามวิถีทางประชาธิปไตย ไม่ยึดอำนาจ ไม่ฉีกรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยของไทยคงจะเติบโตขึ้นมาได้ ไม่เดินเวียนวนกลับมาเริ่มต้นใหม่ทุกครั้งไป และไม่ล้มเหลวดังเช่นทุกวันนี้
- ข. **นักการเมือง** : ถ้านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่ใช้อำนาจในทางที่มีขอบ ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน สามารถแก้ปัญหาตนเองได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย ไม่ทำลายความชอบธรรมของตนเองและความชอบธรรมของระบบตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเหตุการณ์ที่ผ่านมา ถ้านักการเมืองไม่ใช่เสียงข้างมากผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมที่มุ่งหมายจะนิรโทษกรรมให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ด้วย สถานการณ์จะลุกลามมาถึงจุดที่ทหารจะมีความชอบธรรมในการยึดอำนาจได้อย่างไร ดังนั้น สาเหตุความล้มเหลวของประชาธิปไตยไทยก็คือ นักการเมือง
- ค. **ประชาชน** : นักการเมืองไม่ดีจะเข้าสภาไปได้อย่างไร ถ้าประชาชนไม่เลือกเข้าไป ทหารจะยึดอำนาจได้อย่างไร ถ้าเราไม่ขัดแย้งแตกแยกกันถึงขนาดนี้ ดังนั้น ประชาชน – รวมถึงนักวิชาการ นักธุรกิจ สื่อมวลชน – ต่างหากคือสาเหตุที่แท้จริงของความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทย

ใคร คือสาเหตุของความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทย ก. ทหาร ข. นักการเมือง หรือ ค. ประชาชน? คำตอบที่ถูกต้องคือ **ง. ถูกทุกข้อ** เราทุกคน ไม่ว่าจะเป็นทหาร นักการเมือง หรือประชาชน จะมากจะน้อยต่างก็มีส่วนต่อความล้มเหลวของประชาธิปไตยด้วยกันทั้งสิ้น ปัญหาคือเรามักจะไม่เห็นว่าเราเป็นสาเหตุของปัญหาด้วย ถ้าไปถามทหาร ทหารก็โทษนักการเมือง ถ้าไปถามนักการเมือง นักการเมืองก็โทษทหาร ถ้ามารัฐบาลก็โทษฝ่ายค้าน ถ้ามฝ่ายค้านก็โทษรัฐบาล ถ้าไปถามประชาชนก็ขึ้นอยู่กับว่าไปถาม **ฝ่ายไหน** ถ้าไปถาม กปปส. ก็โทษ นปช. และนักการเมือง ถ้าไปถาม นปช. ก็โทษ กปปส. และทหาร ถ้าไปถามนักธุรกิจหรือคนมีเงินในกรุงเทพก็จะโทษชาวบ้านว่าขายเสียง

นักการเมืองไม่ดีจึงเข้าสภาได้ โดยที่ลืมนึกคิดว่าเงินที่นักการเมืองเอาไปใช้ในการซื้อเสียง ก็มาจากเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะที่มาจากเงินของนักธุรกิจหรือเงินของคนมีเงินในกรุงเทพฯ นี้เอง เรามักจะโทษแต่ *คนอื่น* แล้วก็เรียกร้องแต่ *คนอื่น* ให้แก้ปัญหา และทุกคนก็ทำสิ่งที่เคยทำกันต่อไป ประชาธิปไตยของไทยจึงเป็นแบบนี้

หรือจริงๆ แล้ว สาเหตุที่แท้จริงอาจจะเป็นเพราะว่า เราไม่ได้ *ศรัทธา* ต่อระบอบประชาธิปไตย หรือ *เข้าใจ* เรื่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกันอย่างแท้จริง เราจึงไม่สามารถใช้วิถีทางประชาธิปไตยในการแก้ปัญหา เราจึงไม่สามารถปกครองกันเองในระบอบประชาธิปไตย สุดท้ายก็หันมาใช้กำลังตัดสินปัญหาทุกครั้งไป ที่เราล้มเหลวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นเพราะเรา *ไม่มีความสามารถ* ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ใช่หรือไม่?

K รื้อจะเป็นเพราะว่า ประชาธิปไตย ไม่เหมาะกับประเทศไทย ?

การที่ประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จในประเทศไทยหรืออาจจะเป็นเพราะว่า “ประชาธิปไตย” *ไม่เหมาะสม* กับคนไทย ? ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของ *ฝรั่ง* ที่ประเทศฝรั่งประสบความสำเร็จกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะคนฝรั่งเคารพกฎหมาย เคารพสิทธิผู้อื่น ยอมรับความแตกต่าง มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ ซึ่งคนไทยดูเหมือนว่าจะ *ไม่มี* สักข้อเลย ประชาธิปไตยจึงไม่เหมาะกับคนไทย เมื่อประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองที่ไม่เหมาะกับคนไทย ระบอบการปกครองนั้นจึงล้มเหลวและเต็มไปด้วยปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ท่าน *เห็นด้วย* หรือไม่ ?

ถ้าท่านเห็นว่าประชาธิปไตย *ไม่เหมาะสม* กับคนไทย คำถามคือ แล้วท่านคิดว่ามีประเทศใดบ้างที่ *เหมาะสม* กับประชาธิปไตย *มาตั้งแต่ต้น* ? ประเทศที่มีประชาธิปไตยมั่นคงในปัจจุบันและได้ชื่อว่าเป็นประเทศต้นแบบประชาธิปไตยดังเช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ ประสบความสำเร็จกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่แรกเริ่มเลยหรือ ? ชนชาติฝรั่งตะวันตก

เหล่านี้ **เหมาะ** กับระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ต้นเช่นนั้นหรือ ? เราลองมาดูประวัติศาสตร์ของประเทศเหล่านี้กัน

สหรัฐอเมริกา : ประเทศอเมริกาเริ่มจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เมื่อประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 และขณะสงครามกับอังกฤษ จนแยกตัวออกมาตั้งเป็นประเทศใหม่ได้ จากที่เคยถูกอังกฤษปกครอง เมื่อมีเอกราช คนอเมริกาก็ต้องปกครองกันเอง แต่การปกครองตนเองของคนอเมริกาในเวลาไม่ช้านานก็นำไปสู่การเกิดสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1861 – 1865 คนอเมริกาแบ่งเป็นฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ เกิดสงครามฆ่ากันเองตายไป 650,000 คน! สงครามกลางเมืองมีสาเหตุจากการที่ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ต้องการเลิกทาส แต่มลรัฐทางฝ่ายใต้ไม่ยอมจึงแยกตัวออกไปตั้งเป็นประเทศใหม่ จึงเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นมา ซึ่งในที่สุดอเมริกาฝ่ายเหนือก็ชนะสงคราม ทำให้อเมริกาสามารถเลิกทาสได้สำเร็จ แต่กว่าที่คนผิวดำจะมีสิทธิเสมอกันกับคนผิวขาว ก็กินเวลาอีกร้อยกว่าปีหลังจากนั้น และกว่าที่คนผิวดำจะมีสิทธิขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศบ้างก็เพิ่งจะเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง

ประเทศฝรั่งเศส : ในปี ค.ศ. 1871 ผู้ใช้แรงงานและฝ่ายซ้ายของฝรั่งเศส ซึ่งใช้สีแดงเป็นสัญลักษณ์ได้ยึดกรุงปารีสตั้งเป็นเขตปกครองตัวเองเรียกว่า Paris Commune สองเดือนต่อมารัฐบาลตัดสินใจ “ขอคืนพื้นที่” โดยใช้กำลังเข้าปราบปราม ทำให้มีคนตายไป 30,000 คน! และนั่นเป็นเพียงหนึ่งในเหตุการณ์รุนแรงของประเทศฝรั่งเศส นับตั้งแต่หลัง “ปฏิวัติฝรั่งเศส” ในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา ประเทศฝรั่งเศสเต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา โดยมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 1 ระบอบ ระบอบราชาธิปไตย 3 ระบอบ ระบอบจักรพรรดิ 2 ระบอบ ระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ 1 ระบอบ และสาธารณรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข 5 สาธารณรัฐ ประเทศฝรั่งเศสเพิ่งมาตั้งหลักได้กับระบอบประชาธิปไตยจริงๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มานี้เอง

ประเทศเยอรมัน : คนไทยส่วนใหญ่คงไม่ทราบว่า ฮอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ที่ก่อสงครามโลกครั้งที่สอง ที่มีคนตายกว่า 50 ล้านคนในยุโรป และฆ่าคนยิวไปกว่า 6 ล้านคน เมื่อบุกประเทศโปแลนด์ก็ฆ่าคนโปแลนด์ไป 2 ล้านคน เมื่อบุก

ประเทศรัสเซียก็ฆ่าคนรัสเซียไป 3 ล้านคน และยังมีคนเยอรมันซึ่งเป็นประชาชนของตนเองไปอีกกว่า 4 แสนคน มาจากการเลือกตั้ง! ฮิตเลอร์เป็นผลผลิตของประชาธิปไตยของเยอรมันในขณะนั้น ประเทศเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่สองอย่างย่อยยับ 80 เปอร์เซ็นต์ของประเทศกลายเป็นซากอิฐซากปูนจากการทิ้งระเบิดของสัมพันธมิตร และเกือบจะสิ้นชาติเพราะประชาธิปไตยของตนเอง และเพิ่งมาตั้งหลักใหม่ได้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่นเดียวกัน

ประเทศอังกฤษ : ประชาธิปไตยในอังกฤษเริ่มนับหนึ่งจากเหตุการณ์ Magna Carta ที่เกิดในปี ค.ศ. 1215 นั่นคือเมื่อ 800 ปีที่แล้ว! และสิ่งที่เราไม่ได้พูดถึงกันคือ ตลอดระยะเวลา 800 ปีประเทศอังกฤษก็เต็มไปด้วยเหตุการณ์รุนแรง การช่วงชิงอำนาจ การก่อกบฏ และสงครามกลางเมือง คนอังกฤษก็ไม่ได้เกิดมาเป็นชนชาติประชาธิปไตย แต่ก็มีจุดเริ่มต้น และต้องใช้เวลาหลายร้อยปีกว่าจะเป็นประชาธิปไตยอย่างในทุกวันนี้

เราจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และอังกฤษ ล้วนแต่เคยล้มเหลวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเคยฆ่ากันเพราะประชาธิปไตยมาแล้วทั้งสิ้น ไม่มีประเทศใดเลยที่ประสบความสำเร็จกับประชาธิปไตยมาตั้งแต่แรก หรือเป็นประชาธิปไตยมาตั้งแต่เริ่มต้น **เพราะไม่มีชนชาติใดเกิดมาเป็นชนชาติประชาธิปไตย⁴**

แล้วอะไรคือสิ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในประเทศเหล่านี้ ? เราสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยของความสำเร็จของประชาธิปไตยนั้น เป็นเรื่องของ **ระบบ** ประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น อีก 50 เปอร์เซ็นต์ หรืออาจจะมากกว่านั้น เป็นเรื่องของ **คน** เพราะต่อให้มีระบบที่ดี หรือมีรัฐธรรมนูญที่วิเศษแค่ไหน แต่คนไม่ใช้หรือไม่ทำตามก็ไม่มีประโยชน์อะไร ต่อให้มีรัฐธรรมนูญดี ถ้าไม่เคารพไม่ซำนาก็จะถูกฉีกทิ้ง ดังนั้น การมีรัฐธรรมนูญที่ดีหรือมีระบบที่ดีแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอในการทำให้ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จ

⁴ ประเด็นเรื่อง ทำไมต้องประชาธิปไตย โปรดอ่านเพิ่มเติมใน : **ห้องเรียนรัฐธรรมนูญนอกห้องเรียน**, ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สำนักพิมพ์ไรท์เตอร์, 2558, ดูปที่ 7 และ 8 “ทำไมต้องประชาธิปไตย”.

ในระบบประชาธิปไตย *คน* จึงเป็นสิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่า *ระบบ* และการที่ประชาชนของประเทศเหล่านี้เขามีความสามารถในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ การเคารพกฎหมาย การเคารพสิทธิผู้อื่น การใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีความรับผิดชอบ เป็นต้น เขาก็มิได้มีความสามารถหรือมีคุณสมบัติเหล่านั้นมาตั้งแต่เกิด เพราะประเทศเหล่านี้ก็เคยล้มเหลวและเคยฆ่ากันมาทั้งสิ้น ความสามารถในการปกครองในระบบประชาธิปไตยและทำให้ประชาธิปไตยของเขาประสบความสำเร็จ ล้วนเป็นสิ่งที่มาสร้างในภายหลังทั้งสิ้น ประเด็นสำคัญที่เราควรจะ *เรียนรู้* จากประเทศเหล่านี้ คือเขาสร้างหรือทำได้อย่างไร ?

ถึงแม้เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยของเราพอจะเข้าใจกันอยู่บ้างว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เราจึงพยายามสร้าง “จิตสำนึกประชาธิปไตย” ให้กับประชาชน และพยายาม “เผยแพร่ประชาธิปไตย” กันมาตลอดเวลา แต่ทำไมประเทศไทยถึงยังล้มเหลว ? ทั้งๆ ที่เราบังคับให้เด็กของเราเรียนในโรงเรียนเป็นเวลาถึง 15 ปี เราให้เด็กของเรา “เรียน” อะไร ทำไมเราไม่สามารถ “ปลูกฝังประชาธิปไตย” ให้กับคนของเราได้ ? มีอะไรบางอย่างที่เราทำผิดพลาดไปหรือไม่ ? แล้วประเทศที่เขาประสบความสำเร็จเขาทำอย่างไร ?

แล้ว “ประชาธิปไตย” ที่เราอยากจะเผยแพร่ อยากจะปลูกฝัง อยากจะสร้างจิตสำนึก คืออะไร ? จริงๆ แล้วเราเข้าใจ “ประชาธิปไตย” กันแค่ไหน เราเข้าใจกันอย่างแท้จริงหรือไม่ว่า “ประชาธิปไตย” คืออะไร ? ก่อนที่จะพูดถึงเรื่องอื่นต่อไป เราจึงควรจะมาช่วยกันทำความเข้าใจเรื่อง “ประชาธิปไตย” กันเสียก่อนว่า แท้ที่จริงแล้ว “ประชาธิปไตย” คืออะไรกันแน่ ?

ค ความหมายของ “ประชาธิปไตย” และจุดเริ่มต้นของ “ประชาธิปไตย” ในประเทศไทย

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า *ประชา* บวกกับคำว่า *ธิปไตย* ซึ่งแปลว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศ “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน ประเทศใดปกครองด้วยระบอบ “ประชาธิปไตย” ประชาชนจึงมีฐานะเป็น “เจ้าของประเทศ ” เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของประเทศ และมีเฉพาะแต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ที่ประชาชนจะเป็นเจ้าของประเทศ ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบ *อื่น* ประชาชนไม่ใช่เจ้าของประเทศ หากเป็นแต่เพียง *ผู้อาศัย* เท่านั้น

คำถามคือว่าเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดของประเทศ และเป็นเจ้าของประเทศ แล้วใครคือผู้ที่จะมาปกครองประชาชน ? ประเทศต่างๆ นั้นย่อมถูกปกครอง *โดยผู้มีอำนาจ* ใครมีอำนาจในประเทศใดก็ย่อมเป็นผู้ปกครองของประเทศนั้น เมื่อในระบอบประชาธิปไตยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดของประเทศ ประชาชนจึงเป็นผู้ปกครองประเทศ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็น *การปกครองกันเอง* หรือ *การปกครองตนเองของประชาชน* หรือกล่าวโดยสรุปคือเป็นการปกครอง *โดยประชาชน* คำกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1863 ที่ว่า “การปกครองของประชาชน การปกครองโดยประชาชน การปกครองเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นนิยามของ “ประชาธิปไตย”⁵ ที่ถูกอ้างอิงมากที่สุดนั้น คำว่า *การปกครองเพื่อประชาชน*

⁵ “That government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.” เป็นประโยคสุดท้ายของสุนทรพจน์เกตตีสเบิร์ก หรือ Gettysburg's Address ที่อับราฮัม ลินคอล์นได้กล่าวที่เมือง Gettysburg เป็นสุนทรพจน์สั้นๆ ตามประวัติศาสตร์ ลินคอล์นใช้เวลากล่าวเพียงสองนาทีกครั้งเท่านั้น และโดยข้อเท็จจริงแล้วเราจะไม่พบคำว่า “democracy” หรือ “ประชาธิปไตย” อยู่ในสุนทรพจน์ฉบับนี้เลย ที่คำว่า “การปกครองของประชาชน การปกครองโดยประชาชน การปกครองเพื่อประชาชน” ได้กลายเป็น “นิยาม” ของประชาธิปไตยนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในภายหลัง

ทุกระบบต่างก็สามารถ **ทำเพื่อ** หรือ **อ้างว่า** ทำเพื่อประชาชนได้ทั้งสิ้น **ส่วน
ของประชาชน** นั้น ไม่ว่าจะระบบอะไรก็ยังสามารถอ้างว่าเป็นของประชาชนได้
ทั้งนั้น ดังนั้น สิ่งที่เป็นสาระสำคัญที่สุดจริงๆ จึงมีแต่เพียง **โดยประชาชน** เพราะ
เมื่อเราสร้างระบบการปกครอง **โดย** ประชาชนขึ้นมาได้ ระบบการปกครองนั้น
ย่อมเป็นระบบการปกครอง **ของ** ประชาชนโดยตัวของมันเอง และเมื่อสร้าง
ระบบการปกครองโดยประชาชนที่เป็นของประชาชนขึ้นมาได้ ระบบนั้นก็ย่อม
เป็นไป เพื่อ ประชาชน ดังนั้น ถ้าเราต้องการระบบการปกครองที่เป็นไปเพื่อ
ประชาชน เราจึงต้องสร้างระบบการปกครองโดยประชาชน นั่นคือให้ประชาชน
ปกครองตนเอง และนี่คือความหมายของ “ประชาธิปไตย” – การปกครองที่
อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชนและเป็นการปกครองโดยประชาชน

ในประเทศไทยนั้น **อำนาจอสูงสุดของประเทศ** หรือ **อำนาจอธิปไตย**
ได้กลายเป็นของประชาชนในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 เมื่อได้มีการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ซึ่งมีคำปรารภและมาตราหนึ่งดังต่อไปนี้

“*โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้อง
ของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น
ไว้โดยมาตราต่อไปนี้*

*มาตรา 1 อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย ...
ประชาธิปไตย ประ. ประกาศ ณ วันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475”*

รัชกาลที่เจ็ดได้ทรงลงพระปรมาภิไธยที่ท้ายรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดย **ไม่มี
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ** ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่
ประกาศใช้หลังจากนั้น รวมถึงพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดทุกฉบับที่
ประกาศใช้หลังจากนั้นเป็นต้นมา ที่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
เสมอ การที่หลังจากนั้นเป็นต้นมาต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
ก็เพราะว่า นับตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2475 อำนาจอสูงสุดของประเทศได้กลายเป็น
เป็นของราษฎรทั้งหลายไปแล้ว การที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจได้

จึงต้องมีตัวแทนราษฎรเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ขึ้นไป โดยผู้ทูลเกล้าฯ จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเมื่อทรงโปรดเกล้าฯ ลงมา รัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงได้บัญญัติไว้เป็นหลักการว่า **“บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ...”** (ม. 195 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) แต่ก่อนหน้าวันที่ 27 มิถุนายน 2475 อำนาจอสูงสุดยังคงเป็นของพระองค์ เมื่อทรงจะโปรดเกล้าฯ จึงทรงมีพระราชอำนาจที่จะทำได้โดยพระองค์เอง โดยไม่ต้องมีผู้ทูลเกล้าฯ ขึ้นไป

รัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน 2475 จึงมีฐานะเป็น **หนังสือมอบอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชน** โดยพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอแต่เดิม ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยมอบอำนาจอานั้นให้กับ **“ราษฎรทั้งหลาย”** ด้วยพระองค์เอง พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จึงเป็น **รอยต่อ** ระหว่าง **ระบอบราชาธิปไตย** ที่อำนาจอสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ กับ **ระบอบประชาธิปไตย** ที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่ **“อำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย”** โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเริ่มต้นในประเทศไทย นับแต่บัดนั้นคือวันที่ 27 มิถุนายน 2475

เมื่ออำนาจอสูงสุดของประเทศได้กลายเป็นของประชาชน ประชาชนจึงเปลี่ยนฐานะจากผู้อาศัย กลายเป็นเจ้าของประเทศ โดยพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเป็นเจ้าของประเทศแต่เดิมได้มอบความเป็นเจ้าของประเทศให้กับประชาชนโดยพระองค์เอง เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงย่อมมี **สิทธิและเสรีภาพ** ในประเทศ ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในบ้านของตนเอง ประชาธิปไตยจึงแตกต่างไปจากระบอบการปกครองระบอบอื่น เพราะระบอบอื่นประชาชนไม่ใช่เจ้าของประเทศ หากเป็นเพียง **ผู้อาศัย** และจะมีสิทธิเสรีภาพเพียงเท่าที่ผู้มีอำนาจอของประเทศจะ **อนุญาต** ให้มีเท่านั้น

ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงก่อให้เกิด **หลักสิทธิเสรีภาพ** และโดยที่ประชาชนร่วมกันเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งตามหลักกฎหมายในเรื่องการเป็น **เจ้าของร่วม** นั้น ถ้าของสิ่งใดมีเจ้าของมากกว่าหนึ่งคน โดยที่มิได้มีการระบุเอาไว้ว่าแต่ละคนมี

ส่วนอยู่เท่าใด แต่ละคนย่อมมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในสิ่งของนั้นอย่างเสมอกัน ถ้าเอาไปขายก็ต้องแบ่งให้มีส่วนแบ่งไปเท่าๆ กัน ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคน – ไม่ว่าจะเป็นเพศไหน หรือมีการศึกษาสูงต่ำอย่างไร หรือยากดีมีจนแค่ไหน หรือนับถือศาสนาใด – ย่อมมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอกัน ทำนองเดียวกันกับการที่คนหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของบ้านหลังหนึ่ง เจ้าของบ้านทุกคนย่อมมีสิทธิและมีเสรีภาพในบ้านหลังนี้อย่างเสมอกัน โดยเหตุนี้ ประชาธิปไตย นอกจากจะทำให้เกิดสิทธิเสรีภาพ ยังทำให้เกิด **หลักความเสมอภาค** ขึ้นมาพร้อมกันด้วย เมื่อเดินเข้าคูหากาบัตรเลือกตั้ง คะแนนทุกคะแนนที่ประชาชนกากบาทเลือกผู้แทนของตนจึงเท่ากันหมดต่อนับ ไม่ว่าจะคนกากบาทจะเป็นใคร ทุกคนล้วนแต่เสมอภาคกันในการกำหนดอนาคตของประเทศของตนเอง

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยประชาชนจึงมีความเท่าเทียมกัน ในระบอบนี้ประชาชนจะเป็นเจ้าของชีวิต มีสิทธิส่วนบุคคล และมีเสรีภาพในการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง โดยที่ไม่จำเป็นต้องคิดเหมือนกัน เชื่อเหมือนกัน หรือเห็นเหมือนกัน หากสามารถที่จะ **แตกต่าง** กันได้ ประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของความ **หลากหลาย** ภายใต้หลักความเสมอภาคสำหรับในเรื่องของส่วนรวม หรือในเรื่องของการเมืองการปกครอง ด้วยเหตุที่ประชาชนแตกต่างกันและมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ หากไม่สามารถ **เห็นพ้อง** **ต้องกัน** ประชาธิปไตยซึ่งเป็น **การปกครองโดยประชาชน** ก็จะต้องตัดสินปัญหาโดยใช้ **หลักเสียงข้างมาก (majority rule)** แต่การใช้หลักเสียงข้างมากอย่างเดียว จะกลายเป็น **เผด็จการเสียงข้างมาก** ไปได้ ประชาธิปไตยจึงต้องมี **การคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย (minority rights)** ด้วย เพราะประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองแบบพวกมากลากไป หรือระบอบพวกมากเป็นใหญ่ เสียงข้างมากจึงต้องรับฟังและเคารพเสียงข้างน้อยด้วย

หลักประชาธิปไตยทั้งสามประการนี้คือ **หนึ่ง** อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชนและเป็นการปกครองโดยประชาชน **สอง** หลักสิทธิเสรีภาพและหลักความเสมอภาค และ **สาม** หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย คือความหมายและหลักการพื้นฐานของ “ประชาธิปไตย” ประชาชนชาติใดที่ต้องการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จะต้องนำหลักการดังกล่าวนี้มาเขียนเป็น **กติกา** เพื่อใช้ในการปกครองตนเองของประชาชน กติกานี้ก็คือ **รัฐธรรมนูญ** นั้นเอง

ประชาธิปไตยคือการปกครอง โดย “กติกา” ที่มาจากประชาชน

ทำไม ฟุตบอล จึงแข่งขันกันได้ ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องของคนสองกลุ่มที่มีผลประโยชน์สวนทางกันอย่างสิ้นเชิง ทีมฟุตบอลทั้งสองทีมต่างก็ต้องการชนะ แต่ทีมที่ชนะจะมีได้แค่ทีมเดียว มีความขัดแย้งกันขนาดนี้ทำไมจึงแข่งขันกันได้ ? คำตอบ คือ เพราะฟุตบอลมี “กติกา” ในการแข่งขัน จะขัดแย้งแข่งขันกันขนาดไหน ก็ต้องว่ากันไปตามกติกา ทุกๆ 4 ปีคนทุกชาติทุกภาษามาแข่งขันฟุตบอลโลกกันได้ นักบอลไม่ว่าจะมีค่าตัวสูงแค่ไหน หรือไม่มีค่าตัวแม้แต่บาทเดียว เมื่ออยู่ในสนามนักบอลทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมได้กติกาเดียวกัน ใครทำผิดกติกาก็มีสิทธิได้ใบเหลืองหรือใบแดงอย่างเสมอกัน ประเทศร่ำรวยแค่ไหนหรือยากจนเพียงไรเมื่ออยู่ในสนามทุกทีมล้วนมีสิทธิเข้ารอบหรือตกรอบได้เหมือนๆ กัน

ประชาธิปไตยและ “การเลือกตั้ง” ก็เป็นเช่นเดียวกับการแข่งขันฟุตบอลทุกเขตเลือกตั้งผู้สมัครทุกคนอยากชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองทุกพรรคก็อยากชนะการเลือกตั้ง ผลประโยชน์ของผู้สมัครและพรรคการเมืองจึงขัดแย้งกัน แต่การเลือกตั้งจะดำเนินไปได้โดยไม่มีปัญหาแต่ประการใด ถ้าทุกฝ่ายเคารพ “กติกา” นี่คือการปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” ที่ต้องใช้ “กติกา” ในการอยู่ร่วมกัน ประชาชนเห็นแตกต่างกันหรือมีประโยชน์ขัดแย้งกันได้ หรือเลือกพรรคการเมืองต่างกันได้ ไม่ใช่ปัญหาแต่ประการใด ถ้ามี “กติกา” และใช้ “กติกา” ในการตัดสินปัญหาความขัดแย้ง ประชาชนถึงแม้จะแตกต่างกัน แต่จะอยู่ร่วมกันได้ และ “ปกครองตนเอง” กันได้ภายใต้ “กติกา”

ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องใช้ “กติกา” ในการปกครอง การปกครองโดย “กติกา” ก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) หรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” นั่นเอง ซึ่งหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกติกา มิใช่ปกครองโดย อำนาจใจ หรือ ใช้กำลัง โดยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กติกาหรือกฎหมายอย่าง เสมอกัน รัฐบาลก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และจะมีอำนาจกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และเนื่องจากประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน กฎหมายที่ใช้ในการปกครองจึงต้องมาจากประชาชน กฎหมายในระบอบประชาธิปไตยจึงมิใช่ คำสั่งของผู้มีอำนาจ

หากเป็น **การตกลงกันของประชาชน**ว่าจะอยู่ร่วมกันโดยมีกติกาอย่างไร และโดยเหตุที่ในรัฐสมัยใหม่ประชาชนมีเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถจะไปออกกฎหมายด้วยตนเองโดยตรงได้ การออกกฎหมายจึงทำโดยผ่านผู้แทน และนี่เองคืออำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร “สภา” ของ “ผู้แทนราษฎร” ที่ “ราษฎร” ได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย หรือกติกาในการอยู่ร่วมกันแทนตนเอง

ในระบบประชาธิปไตย อำนาจของรัฐบาลหรือ ฝ่ายบริหาร จึงมาจากกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดย ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มาจากประชาชน ถ้าหากรัฐบาลละเมิดกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายตุลาการ หรือศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจตีความกฎหมายในการตัดสินว่ารัฐบาลใช้อำนาจผิดไปจากกฎหมาย หรือเกินกว่าขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายที่มาจากประชาชน และนี่คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ของระบบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) อำนาจบริหาร (ใช้กฎหมาย) และ อำนาจตุลาการ (ตีความกฎหมาย) เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks & balances) มิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากต้องใช้ภายใต้กฎหมายหรือกติกาที่มาจากประชาชน

ประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยจะต้องนำหลักการทั้งหลายเหล่านี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในระบบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด เป็น กฎหมายของกฎหมาย ที่กำหนดว่า กฎหมายหรือกติกาที่ใช้ในการปกครองจะบัญญัติออกมาโดยกระบวนการอย่างไร ทั้งจะต้องมีการกำหนดระบบและรูปแบบที่ใช้ในการปกครอง พร้อมกับมีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยจึงมีฐานะเป็น **สัญญาประชาคม** ของคนในชาติที่ตกลงกันว่าจะปกครองกันด้วยระบบประชาธิปไตย โดยใช้กติกาตามที่ตกลงกันไว้ในรัฐธรรมนูญ และนี่คือความหมายของ รัฐธรรมนูญ ในระบบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ ประชาชนจะต้องเป็น “พลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” ไม่เพียงแต่จะต้องมีกติกา หรือ รัฐธรรมนูญที่จะกำหนด รูปแบบหรือ ระบบ ที่ใช้ในการปกครองประเทศภายใต้ หลักการดังที่ได้กล่าวมาเท่านั้น สิ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ คน หรือ ประชาชน – ผู้ซึ่งเป็น “เจ้าของประเทศ” ที่มีสิทธิเสรีภาพในประเทศอย่างเสมอภาคกัน – จะต้องมีความสามารถในการปกครองตนเอง ระบอบประชาธิปไตย ที่เป็นการปกครอง โดยประชาชน หรือการปกครองที่ *ประชาชนปกครองตนเอง* จึงจะประสบความสำเร็จได้

“พลเมือง” ของระบอบประชาธิปไตย จึงไม่เหมือนกับ “พลเมือง” ของ การปกครองระบอบอื่น “พลเมือง” ของการปกครองระบอบอื่นจะมีคุณสมบัติ อย่างไรจะขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้เป็นเจ้าของอำนาจของประเทศจะกำหนดให้เป็น ขณะที่ “พลเมือง” ของระบอบประชาธิปไตย คือเจ้าของประเทศ “พลเมือง” ของ ระบอบประชาธิปไตย จึงมีอิสรภาพในการเลือกวิถีชีวิต และมีสิทธิเสรีภาพอย่าง เสมอภาคกัน แต่ถ้าทุกคนต่างใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยไม่รับผิดชอบ ไม่คำนึง ถึงสิทธิของเจ้าของประเทศคนอื่น ไม่คำนึงถึงส่วนรวม หรือเห็นแต่ประโยชน์ของ ตนเอง สังคมก็ย่อมเต็มไปด้วยความวุ่นวาย มีแต่ปัญหา และประชาธิปไตย หรือ “การปกครองตนเองของประชาชน” ก็ย่อมไปไม่รอด เพราะประชาธิปไตยมิใช่ ระบอบการปกครอง *ตามอำเภอใจ* หรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำโดยไม่คำนึงถึง ส่วนรวม อิสรภาพของ “พลเมือง” จึงมิใช่อิสรภาพตามอำเภอใจ หากเป็น อิสรภาพที่ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อผู้อื่น และ ต่อสังคม⁶

“ความเป็นพลเมือง” (citizenship) ของระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง การเป็นสมาชิกของสังคมที่มี **อิสรภาพ** ควบคู่กับ **ความรับผิดชอบต่อตนเอง** และมี **สิทธิ**

⁶ โปรดอ่านเพิ่มเติมใน ห้องเรียนรัฐธรรมนูญนอกห้องเรียน, อ้างแล้ว, ดูปทที่ 18 “พลเมือง ต่างจากประชาชนอย่างไร”.

เสรีภาพ ควบคู่กับหน้าที่ โดยมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่าง และเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ปัญหาของสังคมของตนเอง⁷

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอาจมีการให้น้ำหนักคุณสมบัติของ “ความเป็นพลเมือง” ที่แตกต่างกันบ้าง⁸ แต่โดยสรุปแล้ว “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย ประกอบไปด้วยลักษณะหกประการดังต่อไปนี้คือ **หนึ่ง** รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ **สอง** เคารพสิทธิผู้อื่น **สาม** เคารพความแตกต่าง **สี่** เคารพหลักความเสมอภาค **ห้า** เคารพกติกา และ **หก** รับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับไปดังนี้

- (1) **รับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้** – ระบอบประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิต และมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านมีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิด **หลักสิทธิเสรีภาพ** และทำให้ประชาชนมี **อิสรภาพ** คือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็น **ไท** คือเป็น **อิสระชน** ที่รับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้ ไม่ยอมตนอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจ หรือภายใต้ “ระบอบอุปถัมภ์” ของผู้ใด เด็กจะกลายเป็น “ผู้ใหญ่” และเป็น “พลเมือง” หรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้

⁷ Civic Education: Practical Guidance Note, United Nations Development Programme Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group, 2004, p. 5; Bryan S. Turner, “Contemporary problems in the theory of citizenship”, Citizenship and Social Theory, 2000.

⁸ Civic Education Study, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 1999.

- (2) **เคารพสิทธิผู้อื่น** – ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนจึงมี **สิทธิเสรีภาพ** แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้งโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิเสรีภาพที่กระทบกระทั่งกันจนกระทั่งไม่อาจที่จะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไปได้ **ประชาธิปไตย** ก็จะกลายเป็น **อนาธิปไตย** เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิเสรีภาพของตนเองเป็นใหญ่ สุดท้ายประเทศชาติย่อมจะไปไม่รอด การใช้สิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมี **ขอบเขต** คือใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้อง **เคารพ** สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไป ละเมิด สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น⁹
- (3) **เคารพความแตกต่าง** – เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงมี **เสรีภาพ** ในประเทศของตนเองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ระบอบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพ และยอมรับความหลากหลายของประชาชน ประชาชนจึงแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ **ความแตกต่าง** นำมาซึ่ง **ความแตกแยก** “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้อง **ยอมรับ** และ **เคารพ** ความแตกต่าง

⁹ รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จึงมักจะมีบทบัญญัติกำหนดว่า การใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น มิเช่นนั้นจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้เหมือนกันที่มาตราเดียวกันคือมาตรา 28 โดยมีข้อความดังนี้ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บัญญัติไว้ที่มาตรา 25 ซึ่งมีความแตกต่างไปจากเดิมบางประการ ดังนี้ “มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ... บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

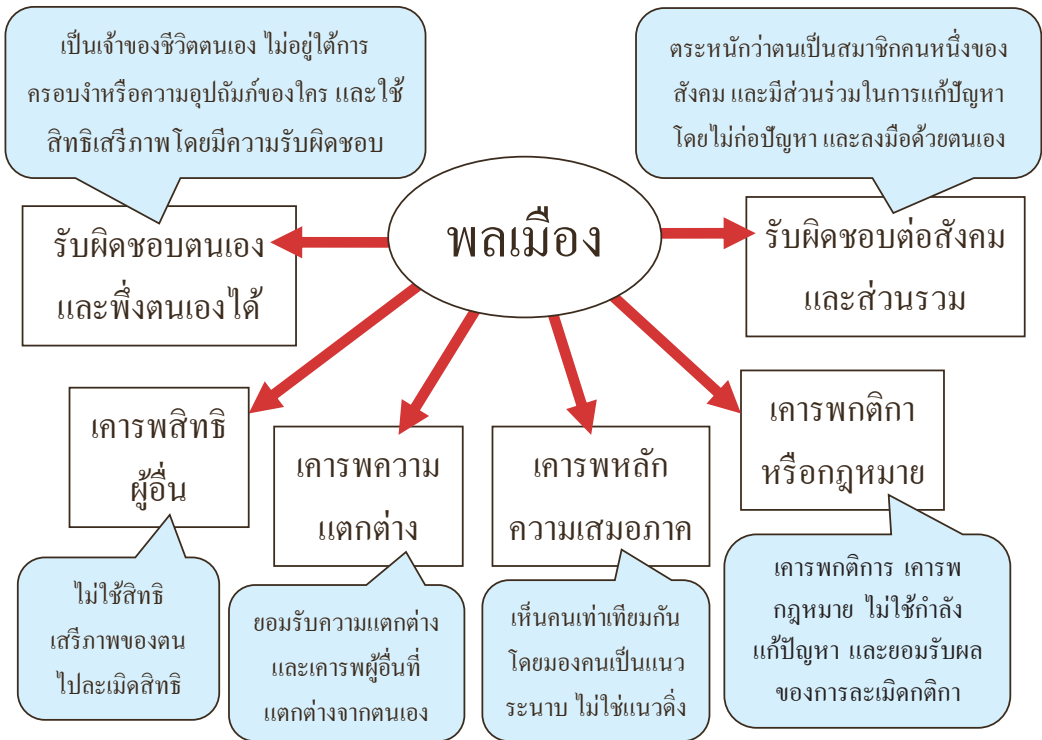
ของกันและกัน เพื่อให้สามารถ **อยู่ร่วมกันได้** ถึงแม้จะแตกต่างกัน และจะต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วย แต่จะต้องยอมรับว่า คนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่าง หรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้ และต้องยอมรับโดยไม่จำเป็นต้อง **เข้าใจ** ว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา และไม่ต้องพยายามไปบังคับให้คนอื่นมาคิดเหมือนเรา “พลเมือง” จึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรค หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองคนละข้างกันก็ตาม

- (4) **เคารพหลักความเสมอภาค** – อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของประเทศ ร่วมกัน เมื่อเป็นเจ้าของร่วมกัน ทุกคนจึงมีส่วนในประเทศอย่างเท่าๆ กัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นใคร ไม่ว่าจะร่ำรวย หรือยากจน ไม่ว่าจะจบดอกเตอร์หรือจบ ป. 4 ไม่ว่าจะมียาซีพอะไร ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของนายหรือเป็นลูกน้อง สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียง ความแตกต่าง โดยทุกคนล้วนแต่ **เท่าเทียมกัน** ในฐานะที่เป็น **เจ้าของประเทศ** ดังนั้น “พลเมือง” จึงต้อง **เคารพหลักความเสมอภาค** และจะต้อง **เห็นคนเท่าเทียมกัน** คือเห็นคนเป็น **แนวระนาบ (horizontal)** เห็นตนเท่าเทียมกับคนอื่น และเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตน ไม่ว่าจะยากดีมีจน ทุกคนล้วนมี ศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศ อย่างเสมอกัน ถึงแม้จะมีการพึงพาอาศัยแต่จะเป็นไปอย่าง **เท่าเทียม** ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบ **อำนาจนิยม** ในระบอบเผด็จการ หรือสังคม **ระบบอุปถัมภ์** ซึ่งโครงสร้างสังคมจะเป็น **แนวตั้ง (vertical)** ที่ประชาชนไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียม ไม่ใช่อิสระชน และมองเห็นคนเป็นแนวตั้ง มีคนที่อยู่สูงกว่า และมีคนที่อยู่ต่ำกว่า โดยจะ **ยอม** คนที่อยู่สูงกว่า แต่จะ **เหยียด** คนที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งมีใช้ลักษณะของ “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย

- (5) **เคารพกติกา** – ประชาธิปไตยต้องใช้ **กติกา** หรือ **กฎหมาย** ในการปกครอง ไม่ใช่ **อำเภอใจ** หรือ **ใช้กำลัง** โดยทุกคนต้องเสมอภาคกัน

ภายใต้กติกา นั้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมาย หรือมีกติกา แต่หากว่าประชาชนไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตาม กติกาก็หาประโยชน์อันใดไม่ ระบบประชาธิปไตยจึงจะประสบความสำเร็จได้ ต่อเมื่อมี “พลเมือง” ที่ **เคารพกติกา** และยอมรับ **ผล** ของการละเมิดกติกา “พลเมือง” จึงต้องเคารพ “กติกา” ถ้ามีปัญหาหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้องใช้วิถีทางประชาธิปไตยและใช้กติกาในการแก้ไข ไม่เล่นนอกกติกา และไม่ใช่กำลังหรือความรุนแรง

- (6) **รับผิดชอบต่อสังคม** – สังคมหรือประเทศชาติมิได้ **ดีขึ้น** หรือ **แย่ลง** โดยตัวของมันเอง ที่สังคมแย่ลงไปทุกวันนี้ เป็นเพราะ **การกระทำ** ของคน ในทางกลับกันสังคมก็ย่อมจะดีขึ้นได้ด้วย **การกระทำ** ของคนในสังคม “พลเมือง” ในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นผู้ที่ตระหนักว่าตนเองเป็น **สมาชิกคนหนึ่ง**ของสังคม และรับผิดชอบต่อ**การกระทำ** ของตน “พลเมือง” จึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ แล้วทำให้สังคม **เสื่อม** หรือเลวร้ายลงไป หากเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยตระหนักอยู่เสมอว่าการกระทำใดๆ ของตนเองย่อมมีผลต่อสังคมและส่วนรวม “พลเมือง” จึงต้องรับผิดชอบต่อสังคม และมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ตนเองเริ่มต้นที่ตนเอง คือร่วม **แก้ปัญหา** ด้วยการ **ไม่ก่อปัญหา** และลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่เอาแต่เรียกร้องคนอื่น หรือเรียกร้องแต่รัฐบาลให้แก้ปัญหา แล้วตนเองก็ก่อปัญหานั้นต่อไป



คุณสมบัติของ “พลเมือง” ทั้งหมดประการนี้ เราสามารถสรุปให้สั้นลงได้เหลือสามประการคือ **หนึ่ง** เคารพผู้อื่น - เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค **สอง** เคารพกติกา และ **สาม** มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมโดยแก้ปัญหาโดยเริ่มต้นที่ตนเอง เมื่อประชาชนเป็น “พลเมือง” ก็จะเปลี่ยนจาก **ภาวะ** หรือ **ปัญหา** กลายเป็น **ผล** ของ **เมือง** หรือ **กำลังของเมือง** ปัญหาทุกอย่างของสังคมก็จะแก้ไขได้ สังคมก็จะเข้มแข็ง และประชาธิปไตยก็จะประสบความสำเร็จ

ประชาธิปไตยไม่ใช่กฎธรรมชาติ จึงต้องมีการฝึกฝนคนให้เป็น “พลเมือง” : การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) และตัวอย่างจากต่างประเทศ

ประชาธิปไตยไม่ใช่กฎธรรมชาติ ความเสมอภาคเท่าเทียมก็ไม่ใช่กฎธรรมชาติ กฎธรรมชาติคือ ปลาใหญ่กินปลาน้อย ผู้แข็งแรงกว่าย่อมเป็นผู้ชนะ ผู้อ่อนแอย่อมพ่ายแพ้ การใช้กำลังตัดสินปัญหาต่างหากที่เป็นกฎธรรมชาติ ประชาธิปไตย – ซึ่งเป็นเรื่องของอารยชน ที่ต้องการจะไปให้พ้นจากการตัดสินปัญหาด้วยกำลัง – จึงเป็นสิ่งที่ *ฝืน* ธรรมชาติ ดังนั้น การเห็นคนเท่าเทียมกัน การยอมรับในความแตกต่าง การเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และการรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นลักษณะของ “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมา จึงไม่ใช่เรื่องที่จะเกิดขึ้นมาได้เองตามธรรมชาติ หากจะต้องมี การเรียนรู้ และ ฝึกฝน ความเป็น “พลเมือง” จึงจะเกิดขึ้นมาได้

ประเทศทั้งหลายที่เคยล้มเหลวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาแล้ว ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถประสบความสำเร็จกับการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในทุกวันนี้ได้ ก็เพราะประเทศเหล่านี้ได้ตระหนักว่า ประชาธิปไตยไม่ได้เกิดขึ้นมาเอง และคนไม่ได้มีความสามารถขึ้นมาได้เองในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประเทศเหล่านี้จึงมีสิ่งที่เรียกว่า Civic Education ซึ่งผู้เขียนขอแปลเป็นไทยว่า “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง”¹⁰ เพื่อสอนและฝึกฝนคนของเขาให้เป็น *พลเมือง* ในระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มสอนกันตั้งแต่เด็กๆ โดยเริ่ม

¹⁰ ผู้เขียนเคยใช้คำว่า “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” เนื่องจากต้องการให้ช่วยกัน “สร้าง” พลเมือง แต่ความจริงแล้ว “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” จะตรงกับความหมาย Civic Education ในภาษาอังกฤษมากกว่า และเห็นว่าในขณะนี้คนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลากรในวงการการศึกษาของประเทศไทยได้มีความตื่นตัวในเรื่องนี้ขึ้นมามากแล้ว จึงขอเปลี่ยนมาใช้คำว่า “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” เพื่อให้ถูกต้องตรงกับความหมายที่แท้จริง

กันตั้งตั้งแต่ชั้นอนุบาล และชั้นประถม ต่อเนื่องไปจนจบชั้นมัธยมปลาย โดยหลายประเทศก็มีการเรียนไปถึงในระดับมหาวิทยาลัยด้วย¹¹

ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง **วิธีการ** ของ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมัน เพื่อที่เราจะได้เข้าใจถึงความหมายของ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ได้มากขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมันสิ่งแรกที่เด็กจะต้องเรียนใน **โรงเรียนอนุบาล** คือ เมื่อมีความขัดแย้งหรือมีการทะเลาะกัน **ห้ามตีกัน** เมื่อมีการทะเลาะกัน ครูจะจับแยกกันทันที และจะให้เรียนรู้กติกาพื้นฐานประการแรกของการอยู่ร่วมกันในสังคมตามระบอบประชาธิปไตยคือ **ถ้าขัดแย้งกัน ห้ามใช้ความรุนแรง**

เมื่อขึ้นชั้น **ประถม** เด็กจะเรียนรู้เรื่องของ **ความรับผิดชอบ** ซึ่งเป็นสิ่งที่กำกับการใช้สิทธิเสรีภาพ โดยจะถูกฝึกฝนให้ **รับผิดชอบต่อตนเอง รับผิดชอบต่อผู้อื่น และ รับผิดชอบต่อสังคม** ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ แต่ต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพคนอื่น และทำอะไรจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม สังคมจะดีขึ้นหรือแย่ลงก็อยู่ที่การกระทำของคนในสังคม เด็กในประเทศที่มี “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” จึงมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้นตามวัยที่ได้ขึ้น พร้อมกับมีความรับผิดชอบต่อมากขึ้นตามไปด้วย และไม่ใช่เรียนรู้แต่ **การแข่งขัน (competition)** แต่จะต้องเรียนรู้เรื่อง **การประนีประนอม (compromise)** และ **การทำงานร่วมกับคนอื่น (cooperation)** เพราะประชาธิปไตยคือการอยู่ร่วมกันในสังคม จึงต้องสอนให้เด็กเรียนรู้ที่จะแก้ไขความขัดแย้ง เรียนรู้ที่จะตกลงกัน และเรียนรู้ที่จะทำงานและอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น

เครื่องมือ หรือ วิธีการ ที่โรงเรียนในสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมันใช้ในการสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองให้กับเด็กนักเรียนคือ การให้นักเรียนได้ออกไป **สัมผัสกับปัญหาต่างๆ ของชุมชน** ที่อยู่รอบๆ โรงเรียน และให้ตั้งคำถามว่าได้พบเห็นปัญหาอะไรบ้าง จากนั้นจะใช้ **กระบวนการกลุ่ม** ในการทำให้

¹¹ ยกตัวอย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ดู Civic Education of Undergraduates in United States Research Universities, Elizabeth Hollander, 2009, Tisch College of Citizenship and Public Service, Tufts University.

เกิดการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และเสนอ **โครงการ** ของกลุ่มในการลงมือแก้ปัญหา โดยครูจะดูแล แนะนำ และให้คำปรึกษาในการทำโครงการให้เหมาะสมกับระดับอายุและชั้นเรียน วิธีการนี้จะทำให้เด็กนักเรียนได้เริ่มมองออกไปจากตนเองไปสู่คนอื่น ได้สัมผัสความเป็นจริงที่อยู่รอบๆ ตัว เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และเชื่อมโยงตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม โดยกระบวนการกลุ่มจะทำให้เกิดการเรียนรู้ที่จะยอมรับความแตกต่าง เคารพสิทธิ และรู้จักที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น สำหรับการลงมือปฏิบัติจะทำให้เกิดจิตสำนึกที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และพัฒนาไปสู่การเป็น “พลเมือง” ที่ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคม กระบวนการนี้ในอเมริกาและประเทศเยอรมันเริ่มต้นตั้งแต่ **ชั้นประถมตอนปลาย** หรือ **มัธยมต้น** และเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการสร้างประชาชนของเขาให้เป็น “พลเมือง”

เมื่อเริ่มต้นเป็นพลเมืองแล้ว ก็จะเริ่มเรียนเรื่อง **การเมืองการปกครอง** อย่างจริงจังในชั้นมัธยม โดย **มัธยมต้น** จะเรียนเรื่อง **การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย** และ **ประวัติศาสตร์การเมือง มัธยมปลาย** จะเรียนเรื่อง **รัฐธรรมนูญ** และ **การเมืองการปกครองโดยกฎหมาย** นักเรียนมัธยมปลายต้องเข้าใจเรื่องหลักการของประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมายคืออะไร ทำไมต้องมีการแบ่งแยกอำนาจเป็น นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การตรวจสอบถ่วงดุลกันในระบบประชาธิปไตยคืออะไร ประชาชนอยู่ตรงไหน รวมทั้งเข้าใจระบบการเมืองและการเลือกตั้งของประเทศของตนเองตามสมควร

เมื่อจบมัธยมปลาย อายุ 18 ปี มีสิทธิเลือกตั้ง ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้จึงได้รับการฝึกฝนให้เป็น “พลเมือง” แล้ว โดยเป็น “พลเมือง” ที่เห็นคนเท่าเทียม ยอมรับความแตกต่าง เคารพสิทธิผู้อื่น รับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยอย่างเต็มตัว เมื่อไปเลือกตั้งก็จะไปใช้สิทธิอย่างเป็น “พลเมือง” คือไม่ถูกครอบงำด้วยอำนาจหรืออิทธิพลใด ถ้าไปเป็น **นักการเมือง** ก็เข้าใจว่าประชาธิปไตยและการปกครองโดยกฎหมายคืออะไร บทบาทของผู้แทนปวงชนคืออะไร และจะมีศักดิ์ศรี มีอิสรภาพ มีความเสมอภาค จึงไม่ยอมขายตัว หรือยอมให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีตำแหน่งใหญ่กว่ามาครอบงำ ถ้าไปรับราชการก็จะรู้ว่า **เจ้าหน้าที่รัฐ** ก็เป็น

“พลเมือง” ที่เสมอกันกับประชาชนคนอื่นๆ และเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน มิใช่เจ้านายประชาชน ถ้าไปเป็น **ทหาร** หรือ **ตำรวจ** ก็จะเข้าใจว่าตนเองเป็น “พลเมืองในเครื่องแบบ” (citizen in uniform) ทหารก็จะไม่ยี่ด้อานาจ ไม่ฉ้อราษฎร์รรมนุญ ตำรวจก็จะเป็นผู้ “พิทักษ์สันติราษฎร์” ที่ทำหน้าที่รักษากฎหมายโดยเคารพสิทธิของประชาชน และปฏิบัติกับทุกคนอย่างเสมอกัน

นอกจากจะมีการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง **ในโรงเรียน** แล้ว ในสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน ยังมีการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่เป็นการศึกษา **นอกโรงเรียน** หรือการศึกษานอกระบบ เพื่อให้มี **การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Civic Education)** ด้วย โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน รวมทั้งพรรคการเมือง มีบทบาทอย่างเต็มที่ในเรื่องนี้ ทั้งยังมี **การศึกษาทางการเมือง (Political Education)** ให้แก่ประชาชน โดยมีหลักสูตรวิชาเรื่องการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพ การเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้ “พลเมือง” ที่สนใจสามารถเลือกเรียนได้อีกด้วย

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับผู้ใหญ่นี้ จะมีความสำคัญมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง **เริ่มต้น** ของการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง เพราะถ้ามีเฉพาะแต่การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองให้กับเด็กรุ่นใหม่ในโรงเรียน ผู้ใหญ่หรือนักศึกษามหาวิทยาลัยที่ผ่านโรงเรียนมาแล้ว ก็จะไม่มีโอกาสได้ศึกษาเพื่อ **เปลี่ยน**ตนเองให้เป็นพลเมือง ทุกประเทศที่เริ่มมีการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจึงมีการดำเนินการไปพร้อมกัน ทั้งกับเด็กในโรงเรียน ซึ่งเป็นการมุ่งไปที่การสร้างคนรุ่นใหม่ให้เติบโตขึ้นมาเป็นพลเมือง และกับผู้ใหญ่ที่ผ่านโรงเรียนมาแล้วด้วย

นี่คือหลักการและ **ตัวอย่าง** ของ **การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง** ที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมัน ถึงแม้ว่าบางที **ระบบ** จะมีปัญหา และบ่อยครั้งที่ **คน** ก็มีปัญหา แต่ **คนส่วนใหญ่** ที่เป็นพลเมืองก็จะช่วยแก้ไขปัญหากันไปได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย และตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละคน

ถ้าประชาชนเป็น “พลเมือง” จะเกิด “สังคมพลเมือง” (Civil Society) และประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง

ถ้าประชาชนเป็น “พลเมือง” ประชาธิปไตยถึงแม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) คือประชาชนมิได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่ใช้โดยผ่านการเลือกผู้แทน แต่ก็ยังคงเป็นการปกครองโดยประชาชน มิใช่การปกครอง *โดยผู้แทน* หรือปกครอง *โดยนักการเมือง* หรือพรรคการเมือง เพราะประชาชนที่เป็น “พลเมือง” จะเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรือการกะเกณฑ์ของนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจคนใด ประชาธิปไตยของประเทศที่มีพลเมือง จึงยังเป็นประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชน มิใช่ปกครองโดยนักการเมือง

ตัวอย่างเช่น **ประเทศอังกฤษ** ในตอนที่สงครามโลกครั้งที่สองเพิ่งสิ้นสุดลงนั้น วินสตัน เชอร์ชิล เป็นนายกรัฐมนตรีที่คนอังกฤษนิยมชมชอบมาก เพราะทำให้อังกฤษชนะเยอรมัน แต่ทั้งๆ ที่เชอร์ชิลมีอำนาจมากและคนนิยมมาก แต่คนอังกฤษก็ไม่เลือกเชอร์ชิลให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะรู้ว่าเชอร์ชิลไม่เหมาะกับการบริหารประเทศในยุคหลังสงคราม หรือใน **สหรัฐอเมริกา** ถ้าประธานาธิบดีมาจากพรรครีพับลิกัน และพรรครีพับลิกันมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าประธานาธิบดีบริหารประเทศไม่ดี ถึงเวลาเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งสหรัฐอเมริกามีการเลือกตั้งทุกๆ สองปี ประชาชนจะเลือก ส.ส. พรรคเดโมแครต ให้เข้าไป *ถ่วงดุล* กับพรรครีพับลิกัน ในทางกลับกัน สมมติว่าประธานาธิบดีจากพรรครีพับลิกันบริหารประเทศดี แต่พรรครีพับลิกันมีเสียงข้างน้อยในสภาองเกรส ประชาชนก็จะเลือก ส.ส. ของพรรครีพับลิกันเข้าสภาองเกรสไปให้มากขึ้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของประธานาธิบดี นี่คือตัวอย่างของการปกครอง *โดย* ประชาชน ที่ประชาชนใช้พรรคการเมืองและนักการเมือง มิใช่ถูกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใช้ นี่คือ *การเมืองของพลเมือง* ที่จะมีได้ก็แต่ในระบอบประชาธิปไตย ที่มี “พลเมือง” เท่านั้น

เมื่อประชาชนในสังคมใดเป็น “พลเมือง” มากถึงจำนวนหนึ่ง (Critical Mass)¹² สังคมนั้นก็จะกลายเป็น Civil Society หรือสังคมที่ประกอบด้วย “พลเมือง” ที่เอาใจใส่ในความเป็นไปและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน ปัญหาของสังคม และปัญหาของบ้านเมือง Civil Society นี้ เรามักจะแปลกันว่า “ประชาสังคม” แท้ที่จริงแล้ว Civil Society ก็คือ “สังคมพลเมือง” หรือสังคมที่ประกอบด้วย “พลเมือง” นั่นเอง

เมื่อเกิด “สังคมพลเมือง” ขึ้นมาแล้ว สังคมก็จะเข้มแข็งในการถ่วงดุลกับอำนาจ ทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองภาคประชาชนจะเข้มแข็ง การปกครองท้องถิ่นจะเข้มแข็ง ชุมชนจะเข้มแข็ง ผู้บริโภคจะเข้มแข็ง ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาศีลธรรม ปัญหาจรรยาบรรณ หรือปัญหาอื่นๆ ทั้งหมด ก็จะสามารถคลายแก้ไขไปได้แทบทั้งหมด¹³ เพราะสังคมจะไม่รอคอยหรือเรียกร้องให้รัฐบาล หรือให้ ส.ส. มาแก้ไขให้แต่อย่างเดียวยังอีกต่อไป แต่จะช่วยกันแก้ไขทั้งสังคม ใครอยู่ชุมชนใด ใครอยู่ภาคส่วนไหน ก็จะช่วยกันแก้ไขในส่วนของตนเอง

“พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย มิใช่แค่ “พลเมืองของประเทศ” แต่ต้องเป็น “พลเมืองโลก” ด้วย

“พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย จะมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหามิใช่แค่ในระดับ อยู่ในครอบครัวก็เป็น “พลเมืองของครอบครัว” อยู่ในชุมชนก็เป็น “พลเมืองของชุมชน” อยู่ในโรงเรียนก็เป็น “พลเมืองของโรงเรียน” อยู่ใน

¹² Approaches to Civic Education: Lessons Learned, Office of Democracy and Governance, 2002. ถ้ามองว่า Critical Mass นี้ คือจำนวนเท่าใด จึงจะเกิด Civil Society ดอง่ายๆ ว่า ถ้ามี “พลเมือง” เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ก็เกิด “สังคมพลเมือง” ได้แน่นอน แต่ถ้าคนที่เป็น “พลเมือง” มีส่วนร่วมและมีบทบาทมาก จำนวนคนที่เป็น “พลเมือง” อาจน้อยกว่านี้ได้ เช่น หนึ่งในสามของประชากร ก็นำไปสู่การเกิด “สังคมพลเมือง” ได้

¹³ แม้กระทั่งปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน UNDP เห็นว่า Civic Education เป็นองค์ประกอบสำคัญในการแก้ปัญหาคความยากจน, Civic Education, p. 6.

มหาวิทยาลัยก็เป็น “พลเมืองของมหาวิทยาลัย” อยู่ในประเทศหรือในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของประเทศก็เป็น “พลเมืองของประเทศ” และในการเป็น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้สิ้นสุดแค่การเป็นพลเมืองของประเทศตามที่คนจำนวนมากเข้าใจเท่านั้น เพราะทุกประเทศก็ต้องสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่นๆ ในโลก และปัญหาของโลกในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ การสร้างสันติภาพถาวร ปัญหาโลกร้อน ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จำเป็นที่ทุกประเทศในโลกต้องช่วยกันแก้ไข “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเป็น “พลเมืองโลก” (world citizen) ด้วย จึงจะเกิดการร่วมกันแก้ปัญหาของมนุษยชาติ และเกิดสันติภาพถาวรขึ้นมาได้อย่างแท้จริง

ประเทศเยอรมันนั้นได้สร้าง “พลเมือง” ที่เป็น “พลเมืองโลก” มาตั้งแต่เริ่มมี “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะประเทศเยอรมันเป็นผู้ก่อสงครามโลกทั้งสองครั้ง จึงต้องสร้าง “พลเมือง” ที่เป็น “พลเมืองโลก” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประเทศเยอรมันจะไม่ก่อสงครามขึ้นมาอีก ขณะที่สหรัฐอเมริกาเพิ่งมาตื่นตัวสร้าง “พลเมือง” ที่เป็น “พลเมืองโลก” หลังเหตุการณ์ 9/11 มานี้เอง เพราะสหรัฐอเมริกาได้เริ่มตระหนักว่า การเป็นมหาอำนาจทางการทหารและใช้กำลังตัดสินปัญหา กับประเทศอื่นๆ ไม่สามารถทำให้สหรัฐอเมริกาอยู่ได้โดยสงบสุขในโลกนี้

ก ความล้มเหลวของประชาธิปไตย หากไร้พลเมือง

ในทางกลับกัน ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีได้ทำให้ประชาชนเป็นพลเมือง หรือไม่มี “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ประชาธิปไตยก็จะล้มเหลว และเต็มไปด้วยอุปสรรคปัญหา โดยมีรูปแบบหรือลักษณะของปัญหาอย่างน้อยสามประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เกิดชนชั้นปกครองใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนมิใช่ผู้ปกครองที่แท้จริง หากเป็นแต่เพียง *ความชอบธรรม* ให้กับผู้ที่มาจาก

การเลือกตั้ง และประชาชนหาได้มีอิสรภาพ หรือจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองไม่ หากเป็นแต่ผู้อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของชนชั้นปกครองใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

ประการที่สอง เกิดการแตกแยกกันในสังคม เพราะประชาชนไม่ยอมรับความแตกต่าง และไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของกันและกัน ความเห็นที่ต่างกัน จึงนำไปสู่ความแตกแยก ชัดแย้ง และแบ่งเป็นฝักฝ่าย **พรรคการเมือง** และ **การเลือกตั้ง** กลายเป็นสิ่งที่ทำให้สังคม หรือชุมชน หรือครอบครัวแตกแยกกัน ประชาธิปไตยกลายเป็นเรื่องของ **พวก** และ **การแบ่งข้าง** ไม่ฟังซึ่งกันและกัน และถ้าวัดแย้งกันมาก แล้วมิได้ตัดสินกันด้วยความจริง กติกา และกระบวนการ ยุติธรรม ในที่สุดก็จะนำไปสู่ความรุนแรงและเหตุการณ์นองเลือด หรืออย่างเลวร้ายที่สุดคือเกิดสงครามกลางเมือง

ประการที่สาม หรือถ้าไม่เกิดเหตุการณ์รุนแรงนองเลือด ประชาธิปไตยที่ไร้พลเมือง ก็จะเป็นประชาธิปไตยที่ใช้สิทธิเสรีภาพกันตาม **อำเภอใจ** ทุกคนอ้างแต่สิทธิเสรีภาพของตนเอง แต่ไม่มีใครพูดถึงความรับผิดชอบต่อสังคม ใครอยากทำอะไรก็ทำ ไม่เห็นว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้สังคมดีขึ้นหรือเลวลง **สิทธิเสรีภาพ** ก็จะนำไปสู่ความ **เสื่อมทราม** ของสังคม

ประเทศไทยในขณะนี้ ดูเหมือนจะมีปัญหาหมดทั้งสามประการที่กล่าวมา เพราะประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มี “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” แต่อย่างใด ประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงล้มเหลว เช่นเดียวกับที่ล้มเหลวในประเทศส่วนใหญ่ในทวีปแอฟริกา ในอเมริกาใต้ และในเอเชียที่ไม่มีการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง

๕ ปัญหาเรื่องการสอนวิชา “หน้าที่พลเมือง” ในประเทศไทย

ที่จริงแล้วหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 นายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎร (อ่านว่า คณะ - ราช - สะ - ดอน) ฝ่ายพลเรือน ได้พยายาม

จะดำเนินการเรื่องการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง โดยการก่อตั้ง “มหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” ขึ้นมาในวันที่ 27 มิถุนายน 2477 เพื่อที่จะ “ประสานความรู้ในวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองให้แก่พลเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”¹⁴ แต่ในครั้งนั้นก็ยังมีได้มีการดำเนินการในระดับโรงเรียน และเมื่อเกิดรัฐประหารในปี 2490 บ้านเมืองก็เข้าสู่ยุคเผด็จการ การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองของประเทศไทยจึงต้องยุติลงไป

อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2503 กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีหลักสูตร “วิชาหน้าที่พลเมือง” สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ใช้จนถึงปี พ.ศ. 2521 จึงได้มีการยุบ “วิชาหน้าที่พลเมือง” ให้ไปอยู่กับ “กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต” สำหรับหลักสูตรระดับประถมศึกษา และยุบให้ไปอยู่กับ “กลุ่มสังคมศึกษา” สำหรับหลักสูตรระดับมัธยมศึกษา “วิชาหน้าที่พลเมือง” จึงถูกลดความสำคัญจากการเป็นวิชาเฉพาะ กลายเป็นสาระการเรียนรู้เพียงหนึ่งสาระมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยจึงไม่ใช่ว่าไม่เคยมีการเรียนการสอนเรื่อง “ความเป็นพลเมือง” แต่เมื่อได้พิจารณาในเนื้อหาหลักสูตรแล้ว “วิชาหน้าที่พลเมือง” ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – 2521 ไม่เหมือนกับ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” หรือ Civic Education ที่ได้กล่าวมา เพราะ “วิชาหน้าที่พลเมือง” ของเรานั้น จะปลูกฝังให้ประชาชน **ต้องทำ** เพราะเป็น **หน้าที่** ซึ่งไม่เหมือนกันกับ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตย ที่ “พลเมือง” จะทำหน้าที่ด้วยความเต็มใจ หรือทำด้วย จิตสำนึก ไม่ได้ทำหน้าที่เพราะถูกบังคับ

นอกจากนี้ “วิชาหน้าที่พลเมือง” ในอดีตยังคงค่อนข้างมุ่งไปในเรื่องหน้าที่ต่อ “ชาติ” หรือเป็นเรื่อง “ชาตินิยม” โดยไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องที่อยู่ใกล้ตัว หรือให้ความสำคัญกับเรื่องของชุมชนของตนเอง “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตย จะเริ่มต้นจากความรับผิดชอบต่อผู้อื่น และต่อชุมชนของตนเอง จากนั้นจึงนำไปสู่ความรับผิดชอบต่อสังคม และต่อประเทศชาติ แต่

¹⁴ คำกล่าวในวันเปิด “มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” (University of Moral and Political Sciences) ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2477 ที่นายปรีดีเลือกวันที่ 27 มิถุนายน ซึ่งเป็นวันที่อำนาจสูงสุดได้กลายเป็นของราษฎรทั้งหลาย เป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ก็นับว่ามีความหมายเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามการมี “วิชาหน้าที่พลเมือง” ที่เป็นวิชาเฉพาะ มิได้ไปรวมอยู่กับวิชาใดดังเช่นในปัจจุบัน อย่างน้อยยังทำให้คนไทยที่ผ่านการศึกษาในโรงเรียนในช่วงนั้นได้รับการปลูกฝังให้มีความผิตชอบต่อส่วนรวมและประเทศชาติในระดับหนึ่ง หลังจากที่ “วิชาหน้าที่พลเมือง” ถูกยุบไปรวมกับวิชาอื่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 มาจนถึงปัจจุบัน¹⁵ จึงทำให้มีปัญหามากขึ้น

สำหรับเนื้อหาสาระตามหลักสูตร พ.ศ. 2551 ก็มุ่งเน้นไปที่ “ความรู้” เช่น ม. 1 ต้องเรียนเรื่อง “หลักการ เจตนารมณ์ โครงสร้าง และสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน” และ “การแบ่งอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย คือนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน” เป็นต้น¹⁶ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากเกินไปและมากเกินไปสำหรับนักเรียน ม. 1 ขณะที่เนื้อหาสาระที่ต้องเรียนในชั้นอื่นๆ ก็ล้วนแล้วแต่ยากพอๆ กัน การเรียนเพื่อจะเป็น “พลเมือง” ของประเทศไทยจึงเป็นเรื่องของ “ความรู้” ที่ยากเกินไป ซึ่งไม่เพียงแต่สำหรับนักเรียนแต่สำหรับครูผู้สอนซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนมาด้านนี้โดยตรงด้วย¹⁷ การเรียน “วิชาหน้าที่พลเมือง” จึงเป็นวิชาที่น่าเบื่อสำหรับนักเรียนและของครู และไม่ได้ผลแต่ประการใดในการสร้างพลเมือง

¹⁵ ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 “หน้าที่พลเมือง” อยู่ใน “กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม” โดยประกอบด้วย 5 สาระการเรียนรู้คือ สาระที่ 1 ศาสนา ศีลธรรม จริยธรรม สาระที่ 2 หน้าที่พลเมือง วัฒนธรรม และการดำเนินชีวิตในสังคม สาระที่ 3 เศรษฐศาสตร์ สาระที่ 4 ประวัติศาสตร์ และสาระที่ 5 ภูมิศาสตร์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า “หน้าที่พลเมือง” มีความสำคัญน้อยมาก

¹⁶ ตัวชี้วัดสาระการเรียนรู้แกนกลาง กลุ่มสาระการเรียนรู้ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551, น. 68; รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขณะนั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁷ จากการเป็นวิทยากรในการจัดอบรมครูผู้สอนวิชาหน้าที่พลเมืองในภาคต่างๆ และจังหวัดต่างๆ ทั้งที่จัดโดยสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จัดโดยศึกษานิเทศก์ของจังหวัดต่างๆ และจัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น ทำให้ผู้เขียนมีโอกาสได้ไปรับฟังปัญหาและข้อคิดเห็นจากครูผู้สอนจากทั่วประเทศ สิ่งที่เห็นข้อสรุปตรงกันทั่วประเทศคือ เนื้อหาที่กำหนดไว้ในสาระแกนกลางนั้นมากเกินไปและยากเกินไปมาก

ทุกวันนี้โรงเรียนส่วนใหญ่ในประเทศไทยสอนแต่ **การแข่งขัน** แข่งขันกันเพื่อเข้ามหาวิทยาลัย จนเด็กต้องไป “เรียนพิเศษ” กันตั้งแต่ชั้นอนุบาล ครูจำนวนไม่น้อยก็มิได้สอนนักเรียนในห้องเรียนอย่างเต็มที่ เพราะจะเก็บไว้ไปสอนตอนเรียนพิเศษ ความจริงแล้วการแข่งขันมิใช่เรื่องเลวร้าย หากเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกระตุ้นให้เด็กพัฒนาศักยภาพของตนเอง แต่การสอนให้แข่งขันกันแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่สอนเรื่องความรับผิดชอบ และการอยู่ร่วมกับผู้อื่น จะนำมาซึ่งความเห็นแก่ตัว เมื่อจบจากโรงเรียนมาเข้ามหาวิทยาลัยก็จะพบกับระบบการศึกษาแบบ **แยกส่วน** เรียนทีละวิชา เรียนครบก็จบได้ ไม่ได้เชื่อมโยงกับความเข้าใจไปนอกห้องเรียน แล้วก็มักจะสอนแต่ “ความรู้” ในตำรา ไม่ค่อยสอน “ความจริง” ของสังคม ทั้งยังสอนโดยวิธี “บรรยาย” ให้ “จำ” ไม่ได้สอนให้ “คิด” ระบบการศึกษาของประเทศไทยตั้งแต่โรงเรียนจนมหาวิทยาลัยจึงไม่สามารถสร้าง “พลเมือง” ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมได้อย่างที่ควรจะเป็น

เมื่อไม่มี “พลเมือง” ประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงล้มเหลวมาโดยตลอด ประชาชนส่วนใหญ่มิได้เป็น “พลเมือง” ที่มีอิสรภาพ หากอยู่ภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองเป็น **แนวตั้ง** มิใช่ **แนวระนาบ** ส.ส. จะให้การอุปถัมภ์และประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนก็เลือก ส.ส. คนนั้นเป็น ส.ส. เพื่อให้ความอุปถัมภ์แก่ตนเองต่อไป “พรรคการเมือง” จึงมักจะมีใช้เครื่องมือของประชาชนในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองดังที่ควรจะเป็น หากเป็นที่รวมกันของ “ผู้อุปถัมภ์” ที่มาจากการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์ และตามมาด้วยเรื่องการถอนทุนและคอร์รัปชัน สุดท้ายก็จบด้วยการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะมีความพยายามแก้ปัญหาด้วยการไป “เผยแพร่ประชาธิปไตย” หรือ “สร้างจิตสำนึกประชาธิปไตย” ให้กับประชาชนในต่างจังหวัด แต่ก็ล้มเหลวมาโดยตลอด เพราะผู้ไปเผยแพร่ก็ไม่รู้ว่าอะไรคือประชาธิปไตย และไม่เข้าใจว่า “จิตสำนึกประชาธิปไตย” คืออะไร

จิตสำนึกประชาธิปไตยก็คือความเป็น “พลเมือง” นั่นเอง และความเป็น “พลเมือง” นี้เองคือรากฐานของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยยังไม่ได้เริ่มต้นทำอย่างจริงจัง และทำให้คนไทยไม่มีความสามารถในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเกิดปัญหามากมายในขณะนี้

ก การเปลี่ยนประชาชนให้เป็นพลเมือง : บทเรียนจากประเทศเยอรมัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 ด้วยความพ่ายแพ้ของประเทศเยอรมัน ประเทศสัมพันธมิตร 4 ประเทศที่ชนะสงคราม คือสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย ได้แยกประเทศเยอรมันออกเป็น 4 ส่วน และแบ่งกันครอบครอง จนกระทั่ง 4 ปีให้หลัง ประเทศฝ่ายโลกเสรีประชาธิปไตย 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส จึงได้อนุญาตให้ประชาชนชาวเยอรมันในเขตยึดครองของตนมีสิทธิในการปกครองตนเองอีกครั้ง ประเทศเยอรมัน 3 ใน 4 ส่วนจากที่เคยมีจึงฟื้นขึ้นมาใหม่ โดยถูกเรียกว่า “เยอรมันตะวันตก” หรือ West Germany ในเวลาต่อมา

ในขณะที่กำลังจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กันนั้น ผู้นำและนักวิชาการที่รอดชีวิตจากสงครามโลกครั้งที่สองได้ตั้งคำถามว่า เกิดอะไรขึ้นกับประชาธิปไตยของเยอรมัน เพราะ **อดอล์ฟ ฮิตเลอร์** นั้นมาจากการ **เลือกตั้ง** ทำไมประชาธิปไตยของประเทศเยอรมันจึงก่อให้เกิดเผด็จการเบ็ดเสร็จอย่างฮิตเลอร์ขึ้นมาได้ ? ฮิตเลอร์ซึ่งก่อสงครามโลกครั้งที่สองที่คร่าชีวิตคนยุโรปไปกว่า 50 ล้านคน และฆ่าคนยิวมากกว่า 6 ล้านคนด้วยวิธีการอันโหดร้ายทารุณ ทั้งยังฆ่าคนเยอรมันที่ต่อต้านหรือสงสัยว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามไปมากกว่าสี่แสนคน และในที่สุดทำให้ประเทศเยอรมันต้องพินาศย่อยยับจนแทบสิ้นชาติเกิดขึ้นมาจากระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร ?

พวกเขาได้ข้อสรุปว่าความหายนะของระบอบประชาธิปไตยของเยอรมันนั้นมีที่มาจาก 2 สาเหตุคือ **ประการที่หนึ่ง** ระบอบประชาธิปไตยของเยอรมันในตอนนั้นมีปัญหาเรื่อง **การแบ่งแยกอำนาจ** และ **การตรวจสอบถ่วงดุล** ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเหตุที่ประเทศเยอรมันใช้ **ระบบรัฐสภา** ซึ่งมีจุดอ่อนคือ การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่มาจากเสียงข้างมากของสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถครอบงำสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยมีเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการครอบงำสภาคือ **พรรคการเมือง** ที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค จากจุดอ่อนตรงนี้ ฮิตเลอร์ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรค

นาซีที่ชนะการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภาไรช์ทาก (Reichstag – สภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมันในขณะนั้น) จึงสามารถครอบงำสภาไรช์ทาก และให้สภาไรช์ทากที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายให้อำนาจแก่ตนเอง จนสามารถสถาปนาระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้นมาในที่สุด **ประการที่สอง** ประเทศเยอรมันเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบไกเซอร์ (Kaiser แปลว่า จักรพรรดิ) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยที่ไม่ได้สร้าง “พลเมือง” ฮิตเลอร์ที่มาจาก การเลือกตั้งจึงกลายเป็นผู้ปกครองที่มา **แทนที่** ไกเซอร์ โดยสังคมนิยมยังเป็นสังคมนิยม **แนวตั้ง** แบบ **อำนาจนิยม** เหมือนในสมัยไกเซอร์ คนเยอรมันในตอนนั้นจึงยอมรับในอำนาจของฮิตเลอร์ และเชื่อฟังฮิตเลอร์ จนกระทั่งยอมให้ฮิตเลอร์นำพาตนเองและประเทศชาติไปสู่หายนะในที่สุด

ผู้นำและนักวิชาการของเยอรมันตะวันตกจึงได้จับทริเยนในสมัยฮิตเลอร์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา โดยตัดสินใจที่จะใช้ **ระบบรัฐสภา** ต่อไป แต่ได้แก้ไขจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่เคยมีในสมัยฮิตเลอร์ โดยการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอิสระจากรัฐบาล ด้วยมาตรการ 3 ประการคือ **หนึ่ง** ไม่บังคับ ส.ส. ให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง **สอง** ประกันเสรีภาพให้กับ ส.ส. ในการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชน และ **สาม** การสร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกับรัฐบาลได้ ไม่ถูกรัฐบาลใช้พรรคการเมืองมาครอบงำอีกต่อไป ซึ่งประเทศเยอรมันตะวันตกทำได้สำเร็จ รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2492 และทำให้ประเทศเยอรมันไม่เกิดเผด็จการที่มาจาก การเลือกตั้งอีกเลย พร้อมกับมีระบบรัฐสภาที่มีทั้ง **เสถียรภาพ** และ **ประสิทธิภาพ** มาจนกระทั่งทุกวันนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อว่า Grundgesetz ซึ่งแปลว่า **กฎหมายพื้นฐาน** เพราะเดิมผู้ร่างรัฐธรรมนูญของเยอรมันตะวันตกตั้งใจจะใช้เป็นการชั่วคราวจนกว่าประเทศเยอรมันจะรวมกันได้อีกครั้งเท่านั้น แต่เมื่อถึงเวลาที่ประเทศเยอรมันกลับมารวมกันอีกครั้งจริงๆ ในปี พ.ศ. 2533 โดยประเทศเยอรมันตะวันออกหรือ East Germany ซึ่งเป็นเขตยึดครองของรัสเซีย ได้เข้ามารวมกับประเทศเยอรมันตะวันตก ประเทศเยอรมันตัดสินใจใช้กฎหมายพื้นฐานฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญต่อเนื่องมาจนทุกวันนี้

พร้อมๆ กับการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจประเทศเยอรมันตะวันตกได้ดำเนินการให้มี “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง”

เพื่อเปลี่ยนเป็นประชาชนเยอรมันให้เป็น “พลเมือง” โดยปฏิรูประบบการศึกษาให้เป็น “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” เพื่อสร้างคนรุ่นใหม่ให้เป็นพลเมืองโดยเริ่มต้นตั้งแต่ชั้นอนุบาล พร้อมกับจัดให้มีการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองให้กับผู้ใหญ่ ทั้งยังได้มีการปฏิรูปสื่อมวลชนทั้งโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ให้สามารถเสนอข่าวสารได้โดยเป็นอิสระจากรัฐบาล และส่งเสริมให้พรรคการเมืองรวมถึงองค์กรภาคประชาชนต่างๆ ทำหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการเมืองด้วย ประเทศเยอรมันทำได้สำเร็จโดยใช้เวลาเพียงประมาณ 15 ปีเท่านั้น – คือตั้งแต่เด็กเริ่มเรียนอนุบาลจนจบมัธยมปลาย – และทำให้ประเทศเยอรมันมีประชาธิปไตยที่มั่นคงมาจนทุกวันนี้

นี่คือบทเรียนจากประเทศเยอรมัน ที่เคย **ล้มเหลว** ในการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ถึงขนาดเกิดเผด็จการที่เลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติสมัยใหม่อย่างฮิตเลอร์ขึ้นมา จนต้องประสบกับความหายนะถึงขนาดเกือบสิ้นประเทศไปแล้ว แต่กลับสามารถแก้ไขและพัฒนาประชาธิปไตยของเขาให้มั่นคงขึ้นมาได้ ประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาเหมือนกับประเทศเยอรมัน และมีปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยไม่ได้สร้างพลเมืองเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน อีกทั้งยังมีลักษณะสังคมเป็นแบบอำนาจนิยมดังเช่นสังคมเยอรมันในสมัยฮิตเลอร์ ประสบการณ์ของประเทศเยอรมันที่แก้ปัญหาได้สำเร็จ จึงน่าจะเป็นตัวอย่างและบทเรียนให้กับประเทศไทยในขณะนี้ได้เป็นอย่างดี

พลเมือง : ทางรอดประชาธิปไตยไทย

“พลเมือง” คือรากฐานของประชาธิปไตย “จิตสำนึกประชาธิปไตย” ก็คือ “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” รัฐธรรมนูญที่มีการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุล (checks & balances) ที่ดี เป็นเรื่องของ **ระบบ** ที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไข แต่เรื่องของ **คน** เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประชาธิปไตยของประเทศไทยมีรากฐานที่มั่นคง ไม่เดินหน้าไปสู่การเผชิญหน้า ความรุนแรง และจบลงด้วยรัฐประหารและการนองเลือดกันอีก “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” หรือ Civic Education เพื่อเปลี่ยนประชาชน

ให้เป็นพลเมือง จึงเป็นทางรอดของประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งเราสามารถเรียนรู้เทคนิควิธีการได้จากประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศอื่นๆ ในยุโรปที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้มาแล้ว

ประเทศไทยผ่านเหตุการณ์ต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยมาหลายเหตุการณ์ ทั้งยังมีการเมืองภาคพลเมืองที่มีความเข้มแข็งพอสมควร ประเทศไทยจึงมิได้เริ่มจากศูนย์ในการเปลี่ยนประชาชนให้เป็นพลเมือง ถ้าหากสามารถเชื่อมประสานหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษา และกลุ่มองค์กรที่กำลัง “เผยแพร่ประชาธิปไตย” หรือทำงานภาคประชาชน ให้มาร่วมกันภายใต้ **ยุทธศาสตร์เดียวกัน** คือการเปลี่ยนประชาชนให้เป็นพลเมือง ด้วยวิธีการอันหลากหลาย ที่มีเป้าหมายเดียวกันคือสร้างพลเมือง โอกาสของประเทศไทยที่จะมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมั่นคง ไม่ล้มเหลว หรือไร้ความหวัง จะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในอนาคตอันไม่ไกลเกินไปนับจากนี้

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง หรือการเปลี่ยนประชาชนให้เป็นพลเมือง เป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา โดยปกติคือคนหนึ่งรุ่น ประเทศเยอรมันใช้เวลาประมาณ 15 ปี สำหรับประเทศไทย ด้วยต้นทุนการเรียกร้องประชาธิปไตย การตื่นตัวของประชาชน และเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ที่เรามีในตอนนี้อยู่ ถ้าเราดำเนินการอย่างจริงจังอย่างต่อเนื่อง เราอาจจะใช้เวลาน้อยกว่านั้นก็ได้ ความจริงในปี 2553 กระทรวงศึกษาธิการได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ขึ้นมาแล้ว โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้ร่าง “ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” เสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาได้ประกาศให้เป็นยุทธศาสตร์ของประเทศไปเรียบร้อยแล้ว (โปรดดูภาคผนวก) แต่ด้วยปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องยาวนาน และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่เปลี่ยนแปลงไปตามผู้บริหารที่ผันผวนไปตามการเมือง ทำให้ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่หรืออย่างต่อเนื่อง แต่อย่างน้อยที่สุดประเทศไทยก็ได้มีเริ่มต้นมีความตื่นตัว และมียุทธศาสตร์ในเรื่องนี้ โดยได้มีสถาบันการศึกษาทั้งระดับโรงเรียน และระดับมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยได้เริ่มต้นดำเนินการกันแล้ว และได้เห็น “ผล” ที่เกิดขึ้นแล้วว่า เด็กไทยและคนไทยสามารถ “เรียนรู้” ที่จะเป็น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยได้ แต่ไม่ใช่ด้วยวิธีการ “บรรยาย” หากด้วยกิจกรรม “การเรียนรู้”

ให้ผู้เรียนพัฒนาตนเองให้เป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย และ “คิดเองเป็น”
ว่าจะไรควรหรือไม่ควร และรับผิดชอบต่อประเทศและสังคมของเราร่วมกัน¹⁸

สรุป

หากมีการดำเนินการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองอย่างจริงจังนับแต่บัดนี้เป็นต้นไป ในเวลาไม่ช้า ประเทศไทยจะมีพลเมืองมากพอจนถึงจุดที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ประชาธิปไตยของประเทศไทยจะเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง สังคมไทยจะกลายเป็นสังคมพลเมือง (Civil Society) เมื่อถึงจุดนั้น สังคมจะเข้มแข็ง ปัญหาการเมือง ปัญหาสังคม ปัญหาศีลธรรม ปัญหาเยาวชน ปัญหาสิ่งแวดล้อม แม้กระทั่งปัญหาเศรษฐกิจก็จะแก้ไขได้ทั้งสิ้น

ไม่มีระบอบการปกครองอื่นใดนอกจากระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ไม่มีระบอบอื่นใดนอกจากระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพและมีความเสมอภาคกัน ที่ผ่านมามีประชาธิปไตยของประเทศไทยล้มเหลวเพราะไม่เคยสร้างสร้างประชาธิปไตยที่คน ประชาธิปไตยหรือการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน ไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการมีรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว การการ “ปฏิรูปประเทศไทย” ก็ไม่อาจสำเร็จได้เพียงแค่ปฏิรูปโครงสร้าง หรือกฎหมาย แต่ต้องปฏิรูป “คน” ให้เป็น “พลเมือง” ตามระบอบประชาธิปไตย การสร้าง “พลเมือง” หรือเปลี่ยนประชาชนให้เป็น “พลเมือง” จึงเป็นหนทางในการพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐาน ที่เราต้องเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในเวลาไม่ช้านานประเทศไทยก็จะมีประชาธิปไตยที่มั่นคง และเป็นประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงได้อย่างแน่นอน.

¹⁸ คู่มือการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้เป็นพลเมือง โปรดดู “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”, อ้างแล้ว.



สำหรับสาระในบทความนี้
เป็นการมองประชาธิปไตยในลักษณะที่จะนำเสนอ
เพื่อเชิญชวนให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง
ทั้งนี้อาจจะต่างจากประชาธิปไตยทั่วไป
ที่เน้นการใช้สิทธิเพื่อที่จะเลือกตัวแทน
หรือตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก
โดยมุ่งที่เป้าหมายคือเพื่อที่จะให้
สังคมอยู่ร่วมกันอย่าง
สันติสุขสถาพรสืบไป



ประชาธิปไตยแบบไทยๆ สร้างได้แน่

ดร. ทวีลวดิ บุรีกุล*

211

ประชาธิปไตยที่เต็มไปด้วยวินัยและปัญญาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ
ประชาธิปไตยที่มีอคติ ประมาท และไร้เหตุผล จะนำไปสู่ความวุ่นวาย
และอาจทำลายตัวเองในที่สุด

มหาตมา คานธี

ค ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตย

ถ้าพูดถึงประชาธิปไตยคนไทยคิดถึงอะไรเป็นเรื่องแรก โดยลองถามประชาชนโดยผ่านการสำรวจความคิดเห็นและสอบถามนักศึกษาพบว่าส่วนหนึ่งคิดถึงเรื่องของอิสรภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชน

* ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ส่วนหนึ่งคิดถึงเรื่องของการเลือกตั้ง และเสียงข้างมาก มีไม่มากนักที่จะคิดในเรื่องเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล นั่นก็คือเรื่องของความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สำเนียงรับผิดชอบ ในการทำหน้าที่การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่หรือแม้กระทั่งการยึดมั่นในหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อพูดถึงประชาธิปไตยเรามักจะคิดถึงเรื่องของเสียงข้างมากที่ถือเป็นข้อตกลงในการดำเนินการ เสียงข้างมากนั้นมักมาจากการเลือกตั้งที่จะได้ตัวแทนหรือเป็นการตัดสินใจ บางส่วนตอบว่าเสียงข้างมากยังฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อยเพื่อที่จะทำให้คนส่วนน้อยมีความพอใจว่าเสียงของเขามีคนรับฟังอีกด้วย นับว่าเรื่องของประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่หลากหลายจริงๆ อย่างไรก็ตามก็ดีจากการศึกษาของ Asian Barometer ที่ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศที่มาจากการสุ่มตามความน่าจะเป็น โดยสถาบันพระปกเกล้า ในปี 2553 พบว่าร้อยละ 17 ตอบว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของกระบวนการ ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้งนั่นเอง ร้อยละ 13 ตอบว่าเป็นเรื่องอิสรภาพ ร้อยละ 37 เป็นเรื่องความเท่าเทียมกันทางสังคม ร้อยละ 33 ตอบว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล นั่นคือประชาธิปไตยมีทั้งสาระและกระบวนการนั่นเอง

สำหรับสาระในบทความนี้เป็นการมองประชาธิปไตยในลักษณะที่จะนำเสนอเพื่อเชิญชวนให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจจะต่างจากประชาธิปไตยทั่วไปที่เน้นการใช้สิทธิเพื่อที่จะเลือกตัวแทนหรือตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก โดยมุ่งที่เป้าหมายคือเพื่อที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สดภาพรสีบไป พร้อมเสนอรูปแบบการสร้างประชาธิปไตยใหม่ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

ต้องยอมรับว่าหลายประเทศเปลี่ยนจากสังคมนิยมหรือระบบคอมมิวนิสต์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อสองสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่ต่อมาบางประเทศไม่สามารถรักษาประชาธิปไตยของประเทศตนไว้ได้ และหวนคืนกลับไปสู่ระบบการปกครองแบบเดิมที่เคยมีมาในครั้งก่อน ทั้งที่ประชาชนในประเทศนั้นก็ดูเหมือนจะพอใจกับคำว่าประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าเกิดอะไรขึ้นในสังคมนั้น หากลองทบทวนดูจะพบว่าประชาชนมักได้เรียนรู้ประชาธิปไตยที่เน้น

กระบวนการเลือกตั้งและมีผู้แทนไปทำหน้าที่แทนเขา สิ่งนี้อาจจะขาดหายไปหรือดำเนินการน้อยไปหรือถูกละเลยก็คือการสร้างคุณภาพของประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่การสร้างจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จนผู้คนในสังคมนั้นสามารถหาแนวทางร่วมกันมาแก้ปัญหาที่เกิดจากประชาธิปไตยในรูปแบบเดิมๆ ได้ และยังคงรักษาประชาธิปไตยไว้อย่างเข้มแข็ง จนเรียกได้ว่าประชาธิปไตยที่ฝังรากลึก

ประเทศในเอเชียหลายประเทศได้ผ่านบทเรียนบทแรกนี้ไปกันบ้างแล้ว

ในสังคมประชาธิปไตยที่ฝังรากลึกแล้วจะผ่านกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียนรวมถึงการเรียนรู้ประชาธิปไตยในชีวิตประจำวัน จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในหลายประเทศทั่วโลกเกี่ยวกับประชาธิปไตย สิ่งหนึ่งที่จะวัดว่าประชาธิปไตยเป็นสากลหรือไม่ หรือมีคุณค่าประชาธิปไตยที่เป็นสากลหรือไม่ ก็โดยการสอบถามประชาชนว่าพวกเขาคิดว่าประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดหรือไม่ อีกวิธีหนึ่งก็คือระดับความเป็นอยู่ของสังคมประชาธิปไตยที่ว่าจะยอมรับในรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการมีรัฐบาลเผด็จการเข้ามาแทนที่ได้หรือไม่ (Diamond, 2008: 31) นอกจากนี้ในสภาวะที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตพวกเขาจะอย่างไร เช่นให้ผู้นำที่มีความสามารถมีความเข้มแข็งและเก่งกาจเข้ามาปกครองประเทศโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ยอมให้มีรัฐบาลพรรคเดียว กำจัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ทำให้เกิดความขัดแย้งออกไปจากรัฐสภา เพื่อเหลือเพียงผู้คิดเหมือนกันกลุ่มเดียว หรือรวมไปถึงการยอมรับให้ทหารที่มีความเข้มแข็งเข้ามาแก้ปัญหาประเทศหรือให้เข้ามาปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังมีคำถามต่อไปว่าเรายอมให้มีนักวิชาการที่เชี่ยวชาญเข้ามาปกครองประเทศก็ได้โดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้ง

คำตอบต่อคำถามเหล่านี้จะสะท้อนถึงการมีจิตวิญญาณที่เป็นประชาธิปไตยและการไม่ยอมรับวิถีเผด็จการหรือไม่

หากประชาชนในประเทศนั้นหรือในสังคมนั้นมีความเข้มแข็งมีจิตวิญญาณของประชาธิปไตยมีวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงพวกเขาจะใช้

รูปแบบในการดำเนินการหลายหลายรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นและสามารถพากันฝ่าฟันหรือก้าวข้ามความขัดแย้งและอุปสรรคที่ขวางกั้นการเดินทางของประเทศไปสู่การหาทางออกร่วมกันได้ สังคมแบบนั้นประชาชนทุกคนจะมีความเป็นผู้นำในตัวเองในระดับหนึ่งและสามารถนำความรู้ความสามารถรวมทั้งประสบการณ์ของตนเข้ามาช่วยกันนำประเทศเดินทางต่อไปได้ แต่สังคมแบบนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร จะเกิดขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการปลูกฝังตั้งแต่เยาว์วัย เป็นกระบวนการกลมกล่อมเกลตาทางสังคมที่ที่เริ่มต้นตั้งแต่ครอบครัว ชุมชนสังคมท้องถิ่นประเทศและไปถึงสังคมโลกที่จะต้องมิกติกาการทำงานร่วมกันและมีวิถีประชาธิปไตยที่แท้จริง สังคมในลักษณะนี้อาจจะสร้างยากแต่ไม่สายที่จะเริ่มก้าวเดิน

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีการดำเนินการในโลกนี้ก็จะใช้คำถามเหมือนกันซึ่งพบว่าใน 80 ประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศร่ำรวยหรือยากจนมาก ซึ่งครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของโลก พบว่าเมื่อถามว่าประชาธิปไตยอาจมีปัญหาแต่ก็เป็นรูปแบบการปกครองที่ดีกว่ารูปแบบอื่นในสังคมเอเชียร้อยละ 85 ของประเทศจำนวน 11 ประเทศเห็นชอบขณะที่ถามว่ามีการยอมรับผู้นำที่เข้มแข็งที่ไม่จำเป็นต้องมาจากรัฐสภาหรือการเลือกตั้งมีจำนวน ร้อยละ 31 ขณะที่ร้อยละของประชาชนที่ยอมรับการมีอำนาจซึ่งเป็นเรื่องที่ดีก็คือร้อยละ 52 นั้นมาจากการสำรวจของ World Value Survey (Diamond, 2008 : 33) สำหรับประเทศไทยเป็นอย่างไรจะขออธิบายด้วยตารางและภาพในส่วนต่อไป

๒ ญหาคับประชาธิปไตย

มีผู้คิดว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของตะวันตกแต่อันที่จริงแล้วในทางตะวันออกก็มีเรื่องของประชาธิปไตยมานานแล้วและฝังรากอยู่ในวัฒนธรรม ถ้าจะให้เอาคำว่าประชาธิปไตยมาใช้ทางตะวันออกก็ควรจะมีการนำสิ่งที่เคยสอนที่เป็นวิถีเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยมาใช้ ประกอบด้วยนักคิดและนักวิชาการในประเทศเอเชียทั้งหลาย (ดู Asian Barometer, www ก็พบว่าวิถีวัฒนธรรม

เอเชียก็มีคุณค่ามหาศาลในการที่จะช่วยกันเสริมสร้างการฝังรากของประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้แต่เป็นวิถีวัฒนธรรม เป็นประชาธิปไตยที่คนเอเชียยอมรับได้

ตัวอย่างการอยู่ร่วมกันของคนหลายกลุ่ม การยอมรับประเพณีของแต่ละกลุ่มมีและร่วมชื่นชมการเปิดพื้นที่ให้กันและกันนั้นเป็นสิ่งที่คนทางตะวันออกอยู่ร่วมกันมานานแล้ว นอกจากนี้คำสอนต่างๆ ที่มีในหลักคำสอนของทางตะวันออกไม่ว่าจะเป็นเชิงพุทธหรือลัทธิเต๋าก็เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการปกครองที่เลวทั้งสิ้น ในหลายประเทศที่พบว่าประชาธิปไตยถอยหลังกลับ สาเหตุที่สำคัญมาจากคุณภาพของประชาธิปไตยซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีหรือไม่มีธรรมาภิบาลสาระที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของธรรมาภิบาลก็คือเรื่องสำนึกรับผิดชอบทั้งในแนวดิ่ง แนวนอนและแนวเฉียงซึ่งแนวดิ่งเป็นเรื่องของการมีสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ที่เลือกตนมาก็คือประชาชนหรือแนวสูงขึ้นไปก็คือผู้บังคับบัญชาที่อยู่ระดับเหนือขึ้นไป ส่วนแนวนอนเป็นการมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนต่างๆ กลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกันในฐานะเป็นพลเมืองเช่นเดียวกันระดับหนึ่ง และสามารถนำความรู้ความสามารถรวมทั้งประสบการณ์ของตนเข้ามาช่วยกันนำประเทศเดินหน้าต่อไปได้ แต่สังคมแบบนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร จะเกิดขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการปลูกฝังตั้งแต่เยาว์วัย เป็นกระบวนการกลมกลืนทางสังคมที่ที่เริ่มต้นตั้งแต่ครอบครัว ชุมชนสังคมท้องถิ่นประเทศและไปถึงสังคมโลกที่จะต้องมิกติกาการทำงานร่วมกันและมีวิถีประชาธิปไตยที่แท้จริง สังคมในลักษณะนี้อาจจะสร้างยากแต่ไม่สายที่จะเริ่มก้าวเดิน

ส่วนแนวเฉียงเป็นเรื่องที่จะต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อภาคประชาสังคมต่อสื่อมวลชนต่อผู้คนที่ในกลุ่มซึ่งคนเหล่านี้คอยช่วยในการติดตามตรวจสอบ คำว่า สำนึกรับผิดชอบต่อเรื่องที่อยู่ใจมิใช่เพียงแค่รับผิดชอบต่อแต่ต้องมีสำนึกตลอดเวลาที่ผู้นั้นจะกระทำโดยเฉพาะผู้ปกครองที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะต้องใช้อดุลยพินิจ เขาเหล่านั้นจะใช้ดุลยพินิจเพื่อประโยชน์ของใคร หากใช้ดุลยพินิจเพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์ส่วนรวมประโยชน์ชาติแม้จะกระทบคนบางกลุ่มก็ต้องมีการแจ้งให้ทราบให้ข้อมูลอย่างถูกต้องและรับฟังความคิดเห็นตลอดจนมีการปรึกษาหารือไตร่ตรองเพื่อที่จะหาทางออกร่วมกันได้และให้เขาเข้าใจว่าการตัดสินใจของผู้ปกครองนั้น

มีความชอบธรรมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาของประชาธิปไตยที่ผ่านมามักมาจากเรื่องนี้เป็นสำคัญจึงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่นำมาสู่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้อง หรือการใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อคนส่วนใหญ่โดยไม่ได้คำนึงถึงคนส่วนน้อยที่จะต้องตกระกำลำบาก การกระทำที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกตนอยู่เป็นนิจจนเป็นความเคยชินทำให้ผู้ปกครองเหล่านั้นจะมีความมั่งคั่งร่ำรวยบนต้นทุนทรัพยากรของส่วนรวมและของประชาชนที่พวกเขาปกครองอยู่ การทำงานในลักษณะนี้พวกเขาอาจไม่รู้ตัวว่าสิ่งที่กระทำนั้นทำให้ประชาชนเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส พวกเขา กำลังทำให้เกิด **โจราธิปไตย (klepocracy)** (Acemoglu et. At., 2003, 2004) คือเป็นการปกครองโดยผู้มีพฤติกรรมเยี่ยงโจรที่ทำหน้าที่ในลักษณะปล้นทรัพยากรของชาติ ทรัพยากรของประชาชนมาเป็นของตนและพวกโดยการทำหน้าที่ของพวกเขาด้วยกระบวนการทางการเมือง นโยบาย บริหารราชการแผ่นดิน และอ้างที่มาของพวกเขาว่ามาจากวิถีประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเป็นระยะ ทำให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจของสังคมต่ำ มีความเหลื่อมล้ำในระหว่างกลุ่มต่างๆ สูง ดิฉันจึงสรุปได้ง่ายๆ ว่าสิ่งนี้ทำให้ประชาธิปไตยถดถอยเพราะผู้ถูกปกครองคงจะทนไม่ได้และมีการรวมตัวประท้วงต่อต้านและยึดอำนาจ หากพวกเขาทำไม่ได้ด้วยตนเองหรือโดยกลุ่มของเขา ก็จะมีการเชิญบุคคลอื่นให้มาช่วยทำหน้าที่นี้เกิดจรรยาบรรณเช่นนี้ในหลายประเทศ อันเกิดจากการไร้สำนึกรับผิดชอบของผู้ปกครองและการไม่เปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ในระดับชุมชน สังคม การอยู่ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันก็ทำให้เกิดปัญหา และจะหาทางออกจากการปกครองลักษณะนี้ได้อย่างไร คำตอบคือวิถีประชาธิปไตยในลักษณะที่ยกระดับจากการยึดโยงกับการเมืองแบบเดิมๆ น่าจะเป็นทางออก เพราะ Acemoglu et. At., (2003 :28) ที่ได้ศึกษาประชาธิปไตยที่อ่อนแอในหลายประเทศ พบว่าหากจะเข้าใจธรรมชาติของการเมือง ต้องพิจารณาทั้งสถาบันการเมืองที่เป็นทางการซึ่งรวมพรรคการเมืองว่าทำหน้าที่อย่างไร ใช้อำนาจเหล่านั้นอย่างไร และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น อำนาจของพลเมืองสามารถจัดการกับโจราธิปไตยได้หรือไม่อย่างไร

ตาราง 1 ลักษณะของโจราธิปไตย

<ul style="list-style-type: none"> ○ ทุจริตอย่างเป็นทางการ ○ รัฐขโมยเงินจำนวนมากเพื่อประโยชน์ของตน ○ ใช้เงินเพื่อการสืบทอดอำนาจของตน ○ ใช้บริษัทลอบบี้เพื่อให้นานาชาติมองว่าตนเป็นประชาธิปไตย ○ มีกระบวนการฟอกเงิน ○ มีเงินเข้าออกผ่านพรมแดน ○ เอาประเทศเป็นร้านขายส่ง (wholesale) ทรัพยากรธรรมชาติ ○ ทุจริตเรื่องที่ดินมหาศาล ○ มีนโยบายเพื่อสร้างความนิยม ○ กิจกรรมที่ไร้มนุษยธรรม ○ มักเป็นเผด็จการ หรือประชาธิปไตยเพียงในนาม มีเสียงสนับสนุนในสภาสูง 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ใช้กระบวนการทางการเมืองเข้าสู่อำนาจและโกงกินเพื่อตนและพวก ○ ร่ำรวยบนสมบัติชาติ สัมปทาน ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชาติ ○ ผากสมบัติไว้ในธนาคารต่างแดนและทำธุรกิจในนานาประเทศ global financial business ○ เริ่มจากผู้นำ และข้าราชการระดับสูง ○ ผู้นำ และข้าราชการระดับสูงรวยประชาชนส่วนใหญ่จน ○ กำจัดเอกชนที่ทำธุรกิจตรงไปตรงมาและหันมาทำธุรกิจเอง ○ เอาสื่อ ตำรวจ ตุลาการ องค์กรอิสระ ประชาสังคม ประชาชนส่วนใหญ่เป็นพวก ○ ตรวจสอบไม่ได้ หรือยาก กระบวนการทางกฎหมายปรกติจัดการได้ยาก
---	--

แล้วทางเลือกอื่นที่พลเมืองสามารถทำหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตยจะมีอะไรได้บ้างที่มากกว่าการเลือกตั้ง ตัวอย่างจากการศึกษาของ Elinor Ostrom (2008) นักวิชาการสตรีคนแรกที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ เมื่อปี 2552 ในเรื่อง **ระบบการจัดการเศรษฐกิจ** ที่เป็นเรื่องของแนวทางการจัดการ

ทรัพยากรร่วม ที่ประสบความสำเร็จร่วมกันโดยกลุ่มบุคคลหรือสมาคม ซึ่งเธอชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรด้วยตัวเองนั้น ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของ “สถาบัน” ในชุมชน ซึ่งกฎกติกาที่เหมาะสมและระดับทุนทางสังคมด้วย เพราะถ้าชุมชนมีทุนทางสังคมต่ำ สมาชิกไม่ไว้วางใจกัน ไม่สามัคคีกัน คนส่วนใหญ่ก็จะไม่เคารพกฎกติกาที่ตกลงกันได้ มีคนละเมิดมากกว่าคนคอยดูแลรักษา ทรัพยากรลดลงไปจนหมดสิ้น กลายเป็นภาวะที่นักเศรษฐศาสตร์ขนานนามว่า “โศกนาฏกรรมสาธารณสมบัติ” (tragedy of the commons) การทำให้เกิดระบบกรรมสิทธิ์ร่วมกันเป็นการสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่งที่ใช้วิถีประชาธิปไตยที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม การมีกติการ่วม การเคารพกติกา การมีสำนึกรับผิดชอบ ในฐานะเป็นสมาชิกกลุ่ม อันจะก่อให้เกิดความยั่งยืนในการรักษาและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติ โดยการสร้างสถาบันที่ประสบความสำเร็จในการดูแลทรัพยากรสาธารณะเหล่านี้ เป็นการสร้างประชาธิปไตยตั้งแต่ฐานราก และเกิดจิตสำนึกร่วม โดยมีต้องผ่านสถานศึกษาที่เป็นทางการ

สืบเนื่องจากประเด็นข้างต้น เป็นเรื่องของ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งหากประชาชนในประเทศนั้นมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยมีจิตสาธารณะ คิดร่วมกันได้และฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันหาทางออกร่วมกัน ช่วยกันแก้ปัญหาประเทศได้ แก้ปัญหาชุมชน แก้ปัญหาสังคมและแก้ปัญหาครอบครัวของตนเองได้ โดยไม่แบมือของรัฐ แต่พวกเขาจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองซึ่งเป็นวิถีปกติในสังคมประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการไปลงคะแนนเลือกตั้ง ลงคะแนนออกเสียงประชามติ หรือแสดงความคิดเห็นในรูปแบบที่รัฐจัดให้ เหนือกว่านั้นพวกเขายังทำหน้าที่เป็นผู้คอยสอดส่องดูแลชุมชนสังคมและประเทศเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นที่ไม่ใช่ประโยชน์ของตนและครอบครัวและพวกเท่านั้น รวมทั้งมีการช่วยกันหาทางออกเขาเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นพลเมืองตัวอย่างแท้จริง เป็นการมีส่วนร่วมมากกว่าการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการแต่เป็นการมีส่วนร่วมที่ช่วยให้สังคมเดินหน้าและมีความสันติสุข นั่นคือความต้องการให้เกิดคุณภาพของประชาธิปไตย ที่เป็นเรื่องของการที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมและรู้สึกว่าได้รับการพัฒนาศักยภาพในทางการเมืองด้วย (Moghadam, 2008)

ประชาธิปไตยที่ไปไกลกว่าการมีส่วนร่วมด้วยกันเลือกตั้งนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับสาระที่สำคัญก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ อิสรภาพ การยึดมั่นในหลักนิติธรรมคุณธรรมมีความโปร่งใสในการทำงานซึ่งจะควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่เน้นการเลือกตั้งเป็นหลัก นั่นคือการส่งเสริมคุณภาพของประชาธิปไตยที่ทำให้ทุกคนในสังคมยึดมั่นในหลักนิติธรรมมีการเคารพกฎหมายปฏิบัติตามกฎหมายมีกติกาสังคมที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม มีการตรวจสอบถ่วงดุลและแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน เพื่อที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบและเผื่อระวัง นอกจากนี้การคำนึงถึงความเสมอภาค อิสรภาพของกันและกันจะนำไปสู่การไม่ทำลายจิตวิญญาณประชาธิปไตยของผู้อื่นและของตนเอง สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็คือการมีคุณธรรมจริยธรรม เห็นอกเห็นใจกันและกัน เข้าใจผู้อื่น ไม่กระทำการที่ทำให้ผู้อื่นเกิดความเจ็บช้ำน้ำใจ

ค) นหาประชาธิปไตยในรูปแบบอื่น

แล้วประชาธิปไตยแบบไหนที่จะทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นดังกล่าวแล้วหมดไปหรือเกิดน้อยลง รวมทั้งช่วยหาแนวทางที่จะได้คำตอบของเรื่องต่างๆ อย่างสันติ

David Mathews (1999) ได้อธิบายว่าประชาชนจะเข้าร่วมทางการเมืองได้อย่างไร และพวกเขาสร้างชุมชนพลเมืองอย่างไร และการทำให้เกิดพลังทางการเมืองหรือเจตจำนงทางการเมือง โดยศึกษาจากสังคมอเมริกันที่หาทางออกจากการเมืองปรกติ และพยายามสร้างการเมืองของตนเองที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดความเข้าใจได้ถึงคำว่า สาธารณะ หรือ Public ในเรื่องการเมืองสำหรับพลเมือง พลเมืองมีความสำคัญ ทุกคนมีงานต้องทำมากกว่าการไปลงคะแนนเลือกตั้ง สาธารณชนต้องระบุนสิ่งที่ตนสนใจและสร้างทางเลือกเพื่อเป็นแนวทางของรัฐบาล ตลอดจนวางรากฐานของการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกทางเลือกอย่างชาญฉลาด

Mathews ได้เสนอวิธีการที่เป็นการรวมตัวกันของพลเมือง การจัดเวที และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เสวนาในทางการเมือง (dialogue) เขาเสนอ การจัดเวทีการประชุมเมืองให้ปรับเปลี่ยนจากแบบเดิมๆ ที่มักมาถกเถียงกัน หรือการ debate มาเป็นการใช้กระบวนการประชาเสวนาหาทางออกร่วมกัน หรือ deliberative dialogue ซึ่งเป็นการสร้างข้อตกลงร่วม หรือ common ground ตลอดจนหาสิ่งที่จะเอื้อต่อการหาทางออกของปัญหา ทั้งนี้แนวคิดนี้ อยู่บนหลักการที่สำคัญว่า ประชาชนไม่ใช่คนโง่ พวกเขาไม่ใช่คนชายขอบ แต่เป็นศูนย์กลางต่างหาก และต้องเป็นการทำงานร่วมกันกับข้าราชการด้วย นอกจากนี้ เขา (Mathews, 2014) ยังเสนอว่า มีประชาธิปไตยในอีกหลาย รูปแบบที่มีใช้เพียงการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน เพื่อที่จะสร้างรัฐบาลแบบตัวแทน แต่การเปลี่ยนแปลงที่มาจากผลักดันหรือการขับเคลื่อนของพลเมืองนั้น ถือว่ามีความสำคัญมากเช่นกัน จากการศึกษาของ Kettering Foundation ซึ่งมาจากการสังเกตการทำงานเพื่อสาธารณะของพลเมืองในชุมชนต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ พบว่า ประชาชนที่มีความเข้มแข็งจะหา ทางออกร่วมกันเองแทนที่จะขอความช่วยเหลือหรือรับการบริการจากรัฐ พวกเขาจะมาร่วมกันในฐานะเป็นพลเมืองเพื่อที่จะสร้างชุมชนของพวกเขาเอง เป็นการสร้างวิถีการดำเนินชีวิตที่มีคุณค่า เป็นการรวมตัวกันเพื่อทำการเมือง ซึ่งพวกเขามักจะปฏิเสธว่าไม่ใช้การเมือง แต่ Mathews อธิบายว่าสิ่งนั้น เป็นการที่พลเมืองมาทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาสิ่งที่มีความยืดหยุ่นที่นำไปสู่ การตอบสนองต่อความต้องการแก้ปัญหาในอนาคต สิ่งนี้ไม่ใช่เพียงการรวมตัวกัน เป็นประชาสังคมแต่เป็นการสร้างพลังของการมีชีวิตสาธารณะของผู้คนเพื่อให้มี ชีวิตชีวาขึ้น และเพียงริเริ่มโดยบุคคลรากลุ่ม

สิ่งที่ Mathews พบคือ การเกิดของรากฐานการปกครองตนเอง ซึ่งการเมืองในวิถีประชาธิปไตยมีการดำเนินการที่สองระดับ คือระดับสถาบัน ซึ่งรวมการเลือกตั้ง การทำกฎหมายและการให้บริการสาธารณะ แต่อีกระดับ หนึ่งคือการอยู่ภายใต้โครงสร้างที่มีอำนาจ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเหมือนกับการเกิด ของระบบนิเวศตามธรรมชาติที่มีการฟื้นตัวของพื้นที่ชุ่มน้ำ หากเอาการเมือง ไปพิจารณาการพัฒนาหรือระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ ถือว่าเป็นเรื่องของ

การเมืองเชิงสถาบันแต่มีการค้นหาปัญหา มีการกำหนดประเด็นเพื่อที่จะมีการอภิปรายที่นำมาสู่การตัดสินใจ ทั้งนี้จะมีการระบุว่าม็อบหรืออะไรอยู่บ้าง และจะใช้ทรัพยากรอะไร มีการวางแผนการปฏิบัติงานและมีการประเมินผล ซึ่งในการเมืองในทั้งสองระดับนั้น บางครั้งการปฏิบัติจะเกิดขึ้นหรือไม่ ขึ้นกับว่าจะมีอำนาจหรือไม่อำนาจ ในการกำหนดให้ทำ และจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหรือถูกห้าม แต่ในความเป็นจริงในพื้นที่ชุมนุมก็ไม่มีการเมือง แต่เราเห็นวิธีในการดำเนินการคือการสร้างอำนาจและการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างจากการเมืองเชิงสถาบัน

สิ่งนี้เหมือนกับเป็นการเมืองที่คล้ายกับการเกิดใหม่ คำว่า ชีวิตชีวา หมายถึงเรื่องของธรรมชาติหรือเรื่องที่เราใกล้ชิดกับชีวิต ปกติจะมีมนุษย์และกิจกรรมที่สิ่งมีชีวิตอยู่ร่วมกัน สิ่งเหล่านี้มีการรวมตัวกันหลวมๆ ในลักษณะต่างๆ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่เหมือนจะเป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองแบบมีชีวิตชีวาเช่นนี้ จึงขอเรียกว่า **ชีวาริปไตย หรือ organic democracy** การเมืองในลักษณะแบบนี้ พลเมืองดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์กับพลเมืองอื่นๆ มากกว่าสัมพันธ์กับรัฐ

ความสัมพันธ์เหล่านี้ไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวหรือเพื่อน และไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ในระบบการเมืองเชิงสถาบันซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับระบบอุปถัมภ์หรือการยึดมั่น จงรักภักดีกับพรรคการเมือง แต่ความสัมพันธ์แบบมีชีวิตชีวาแบบนี้เป็นเรื่องของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานซึ่งประชาชนมารวมตัวกันเมื่อเขาารู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือเหลือเฟือ เช่นในช่วงที่มีภัยพิบัติในบ้านใกล้เรือนเคียง ประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องสะท้อนถึงการที่พวกเขามีความรักและมีความห่วงกังวลพื้นฐานร่วมกัน มีความหวังสูงและมีความกล้าหาญ ในฐานะเป็นมนุษย์ที่ต้องการความปลอดภัยจากอันตราย

การทำงานเมืองแบบนี้ต้องมีความรู้เพื่อที่จะออกแบบว่าจะทำอย่างไรกับปัญหา ทั้งนี้เป็นไปในลักษณะที่มีการตัดสินใจร่วม ซึ่งการตัดสินใจเป็นการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล มีการเปรียบเทียบประสบการณ์ของแต่ละคน

ความรู้เหล่านี้แตกต่างไปจากวิธีที่นักวิชาการได้เรียนรู้หรือตามศาสตร์ต่างๆ ทั้งนี้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการตระหนักในความหวังกังวลที่มีร่วมกัน การตัดสินใจที่มีการเปรียบเทียบความเป็นไปได้ ซึ่งต่างจากการตัดสินใจของสถาบันต่างๆ ได้ที่มักจะเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองมากกว่า

ทั้งนี้ทรัพยากรที่ใช้ในการตัดสินใจมาจากความสามารถของพลเมืองเอง ความสามารถของการพยากรณ์ของการมีพันธะสัญญาร่วมกัน มีเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต่างไปจากทรัพยากรของสถาบันที่ดูเหมือนจะเป็นวัตถุ การให้เป็นความรู้ทางเทคนิค ในชุมชนก็จะมีการดำเนินการในหลายวิธี ซึ่งจะเป็นการร่วมมือกันแบบหลวมๆ มีการแลกเปลี่ยนความรู้สึกที่จะดำเนินการร่วมกัน ส่วนการดำเนินการที่ทำโดยสถาบันหนึ่งๆ ก็มักจะเป็นรูปแบบเฉพาะ มีการกำกับตามแผนที่มีอยู่ และมีหน่วยงานกลางมาควบคุมอีกครั้งหนึ่ง การตกลงกันที่จะใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนพยากรณ์ปฏิบัตินี้ก็จะมี การปฏิบัติโดยประชาชนเองขณะที่การตกลงกันของสถาบันนั้นก็จะเป็นการ บังคับโดยใช้กติกาที่เป็นกฎหมาย

นอกจากนี้ อำนาจมาจากความสามารถของพลเมืองนั้นจะทำให้ กิจกรรมเกิดขึ้นโดยความพยายามร่วมกันและสร้างความสัมพันธ์ที่มีมากกว่า การใช้อำนาจที่เป็นทางการเชิงสถาบัน การเปลี่ยนแปลงมาจากการเรียนรู้ร่วมกัน และการมีนวัตกรรมที่เกิดขึ้น มากกว่าการขยายกฎหมายปรับปรุงกฎหมาย หรือนโยบาย

การเมืองที่มีชีวิตแบบนี้มีโครงสร้างของตนเอง ไม่ใช่รูปแบบที่เป็นทางการ และไม่ใช้การรวมตัวขององค์กรนิติบัญญัติแต่เป็นการรวมตัวแบบทั่วๆ ไป ซึ่งเมื่อก่อนก็จะรวมตัวที่สถานที่ที่ผู้คนเข้าถึงง่าย เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ แต่ ปัจจุบันนี้มีขยายหรือปรับเปลี่ยนไปใช้รูปแบบของอินเทอร์เน็ต โครงสร้างเหล่านี้ เหมือนกับเม็ดทรายมากกว่าคอนกรีต กลุ่มที่ทำงานในลักษณะนี้จะทำงานเป็น เครือข่าย และมาทำงานร่วมกันจนโครงการสำเร็จหลังจากนั้นจะหายไปแล้ว กลับมาอีกเมื่อมีงานอื่นเข้ามา

อย่างไรก็ดีเพราะการเมืองในพื้นที่ชุมนุมน้ำมักจะไม่มีความสำคัญหรือขาดมาตรฐานของความเป็นสถาบัน เจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นมืออาชีพดูเหมือนจะรวมประชาธิปไตยในระดับนี้แล้ว ทำให้อยู่ในลักษณะที่สร้างภาพลักษณ์ให้กับตนเอง เพื่อที่จะทำงานก็จะมีคุณค่า เช่น การมีโครงการที่สร้างพลังจากทุกภาคส่วน มีการกำหนดภารกิจแบบมีส่วนร่วมและมีประเด็นเรื่องของสำนึกรับผิดชอบซึ่งเป็นมาตรฐานของสำนึกรับผิดชอบและมีการรณรงค์สิ่งเหล่านี้จะสร้างการสนับสนุนสำหรับกันจะมีความเป็นสถาบันเป็นการส่งเสริมความเข้าใจของรัฐบาลให้มากขึ้นและทำให้เกิดความชอบธรรมของความเป็นสถาบัน

เป้าหมายคือการเชื่อมพลเมืองเข้าด้วยกัน แต่หากแรงที่จะดำเนินการก็จะเน้นการนำประชาชนเข้ามาก่อน ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามในเรื่องเหล่านี้จนทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับความร่วมมือที่จะนำมาสู่สิ่งที่ออกมาจากระบบนิเวศของประชาธิปไตยโดยทั่วไป

ดังนั้นประชาธิปไตยที่ไปไกลกว่าการเลือกตั้งจะเกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทยหรือไม่ ถ้าถามคำถามนี้ก็อยากจะตอบว่ามันได้เกิดขึ้นแล้วในชุมชนบางแห่งและในบางครอบครัว แต่ทำอย่างไรจะให้ขยายไปสู่ภาพใหญ่เพื่อที่จะทำให้เกิดการสมดุลระหว่างค่านิยมของชาติกับความสนใจของตน

1 หลัยวหลังมองไทย : คนไทยเข้าใจและให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยอย่างไร

เมื่อปี 2557 สถาบันพระปกเกล้าได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 1,200 คนทั่วประเทศ ตามโครงการวัดอุณหภูมิประชาธิปไตย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวัดประชาธิปไตยในเอเชีย (Asian Barometer) (Burekul, et.al., 2016) พบผลที่น่าสนใจดังนี้

คนไทยกว่าครึ่ง เข้าใจว่าประชาธิปไตยมีประโยชน์ เพราะมีทางออกให้กับการแก้ปัญหาต่างๆ (ร้อยละ 57.5) และหนึ่งในสี่คิดว่าไม่สามารถแก้ไข

ปัญหาได้ (ตาราง 2) นอกจากนี้เมื่อให้เปรียบเทียบประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 53.6 หรือครึ่งหนึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจ แต่กระนั้นประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังยึดมั่นกับประชาธิปไตย กล่าวคือ ร้อยละ 11.6 ตอบว่าประชาธิปไตยสำคัญกว่าแน่นอน และร้อยละ 16.6 ตอบว่าประชาธิปไตยสำคัญกว่า (ตาราง 3)

ตาราง 2 ความเข้าใจถึงคุณค่าของประชาธิปไตย

คุณค่าของประชาธิปไตย	ร้อยละ
ประชาธิปไตยทำให้เรามีทางออกให้กับการแก้ไขปัญหาต่างๆ	57.5
ประชาธิปไตยไม่สามารถแก้ไขปัญหาในสังคมของเราได้	24.9
ไม่เข้าใจคำถาม ไม่สามารถตอบได้ ปฏิเสธที่จะตอบ	17.6
รวม	100.0

ตาราง 3 เปรียบเทียบความสำคัญของประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ

การให้ความสำคัญ	ร้อยละ
การพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญกว่าอย่างแน่นอน	31.0
การพัฒนาเศรษฐกิจค่อนข้างสำคัญกว่า	22.6
ประชาธิปไตยค่อนข้างสำคัญกว่า	16.6
ประชาธิปไตยสำคัญกว่าอย่างแน่นอน	11.6
ทั้งสองสิ่งสำคัญเท่ากัน	5.9
ไม่เข้าใจคำถาม ไม่สามารถตอบได้ ปฏิเสธที่จะตอบ	12.3
รวม	100.0

นอกจากนี้เมื่อศึกษาต่อไปถึงความพอใจในประชาธิปไตย ประชาชนครึ่งหนึ่งตอบว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่น่าพึงพอใจมากกว่า

ระบอบการปกครองอื่น และหนึ่งในสี่ของคนไทยก็ยังยอมรับระบบเผด็จการในบางสถานการณ์

ตาราง 4 ความพอใจในประชาธิปไตย

ความพอใจในประชาธิปไตย	ร้อยละ
ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่น่าพึงพอใจมากกว่าระบอบการปกครองอื่น	50.8
ในสถานการณ์บางอย่างการปกครองระบอบเผด็จการน่าพึงพอใจมากกว่าระบอบการปกครองอื่น	26.3
สำหรับฉันจะปกครองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการก็ไม่สำคัญ	7.7
ไม่เข้าใจคำถาม ไม่สามารถตอบได้ ปฏิเสธที่จะตอบ	15.2
รวม	100.0

ก) ไทยต้องการประชาธิปไตยจริงหรือ

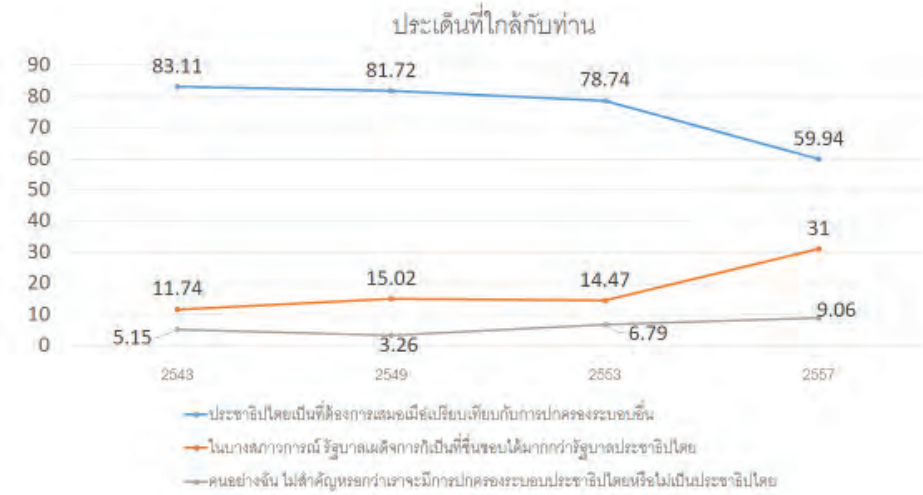
เมื่อถามเพื่อศึกษาความต้องการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และชวนคิดถึงการใช้ประชาธิปไตยในสภาวะการณ์ต่างๆ จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าตามโครงการของ Asian Barometer ที่มีการศึกษาต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2544 จนถึง ปี 2557 พบว่าประชาชนชาวไทยเริ่มลดความต้องการประชาธิปไตยลงไปจากที่เคยมีความต้องการในระดับสูง กว่าร้อยละ 80 ในปี 2544 ลดลงเหลือ ร้อยละ 59.94 ในเวลา 14 ปีต่อมา อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้แสดงว่าคนไทยบางส่วนเริ่มหันไปยอมรับการปกครองรูปแบบอื่นที่เชื่อว่าจะมาแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้ เพราะประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ก่อให้เกิดปัญหา เมื่อศึกษาสถานการณ์การเมืองจะพบว่า ความคิดย้อนแย้งนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมือง และการมีข้อสงสัยถึงการทุจริตในการทำหน้าที่ของนักการเมืองที่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยระบบปกติ ตาราง 5 และตาราง 6 แสดงถึงการให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่ง Larry Diamond ได้เสนอว่าเป็นการแสดงนัยของการมีจิตวิญญาณ

ประชาธิปไตย (spirit of democracy) อย่างแท้จริง และในตาราง 6 นี้ เป็นผลของการศึกษาในระยะยาวของสถาบันพระปกเกล้า และ Asian Barometer ที่กล่าวได้ว่าผลการศึกษานี้สะท้อนว่า เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คนไทยจะยอมรับรูปแบบการปกครองโดยทหารมากกว่ารูปแบบอื่น และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังจากการมีรัฐประหารในปี 2557 การสำรวจครั้งหลังนั้นดำเนินการหลังจากการมีรัฐประหารไม่นานนัก และเป็นการรัฐประหารที่คนไทยบางส่วนมองว่าช่วยให้ความขัดแย้งของชั่วคราวเมืองจนทำให้เกิดความรุนแรงและมีผู้เสียชีวิตยุติลงได้ เพราะพวกเขาขอให้สถาบันการเมืองช่วยคลี่คลายปัญหาแต่ไม่บรรลุผล ผลการศึกษานี้ทำให้เกิดการวิตกว่าประชาธิปไตยจะฝงรากได้จริงหรือไม่ในประเทศไทย และถ้าจะต้องทำให้ประชาธิปไตยกลับมารุ่งเรือง จะต้องมีการดำเนินการอย่างไร

ตาราง 5 ความต้องการประชาธิปไตย

ประเด็นที่ใกล้กับท่าน	2544	2549	2553	2557
ประชาธิปไตยเป็นที่ต้องการเสมอเมื่อเปรียบเทียบกับกรปกครองระบอบอื่น	83.11	81.72	78.74	59.94
ในบางสถานการณ์ รัฐบาลเผด็จการก็เป็นที่ยอมรับได้มากกว่ารัฐบาลประชาธิปไตย	11.74	15.02	14.47	31.00
คนอย่างฉัน ไม่สำคัญหรือกว่าเราจะมีกรปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย	5.15	3.26	6.79	9.06
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ภาพ 1 ความต้องการประชาธิปไตย



ตาราง 6 ร้อยละของการยอมรับการปกครองรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย

พ.ศ.	2544		2549		2553		2557	
	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ
ผู้นำที่เข้มแข็ง โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้งและรัฐสภา	22.93	77.07	23.94	76.06	25.6	74.4	37.6	62.4
พรรคการเมืองพรรคเดียว	38.02	61.98	19.32	80.68	19.6	80.4	34.8	65.2
รัฐบาลทหาร	18.37	81.63	21.51	78.49	20.3	79.7	54.3	45.7
นักวิชาการเป็นผู้นำประเทศ	21.44	78.56	-*	-*	18.7	81.3	32.3	67.7

* คำถามนี้ไม่ได้ถามในปี พ.ศ. 2549

อย่างไรก็ตามความชื่นชอบประชาธิปไตยของคนไทยยังคงมีอยู่และไม่สูญหายไป เพราะจากรายงานการวิจัยเรื่องอนาคตประเทศไทยและการเมืองที่พึงปรารถนาของสถาบันพระปกเกล้า (2556) ที่ได้ศึกษาเพื่อหาแนวทางการเสริมสร้างความสมานฉันท์ในประเทศไทยโดยใช้กระบวนการเก็บข้อมูลจากประชาชนที่มาจากกรรมาชนตามความน่าจะเป็นทั่วประเทศและใช้วิธีประชาเสวนาหาทางออก (deliberative forum) ในการรับฟังความคิดเห็นของกันและกันและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปรึกษาหารือ ไตร่ตรอง โดยมีการจัดทำหนังสือสรุปประเด็นที่เรียกว่า issue books ที่เสนอภาพอนาคตหลายภาพ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสวนา ร่วมกันหาทางออก ภาพอนาคตของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นมาโดยนักวิชาการมีสี่ภาพ คือ เรื่องของการเป็นสังคมที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม เป็นสังคมที่มีธรรมาภิบาล เป็นสังคมเมตตาธรรม และสันติสุข พบว่าประชาชนชาวไทยต้องการเห็นประเทศไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยแห่งความปรองดองและสามัคคี ต้องการเห็นสังคมแห่งคุณธรรมและธรรมาภิบาลและต้องการเห็นการปฏิรูปการเมืองระบบกลไกทางกฎหมายและการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังอยากเห็นสังคมแห่งการเรียนรู้และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าประชาชนชาวไทยต้องการให้เกิดสังคมที่ประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ประเด็นที่น่าสนใจก็คือประชาชนมองว่าคนไทยและนักการเมืองจำนวนหนึ่งขาดความซื่อสัตย์สุจริตและขาดความรับผิดชอบ ขาดการทำงานแบบจิตอาสา และการให้อภัย ทำให้เกิดการไม่ยอมรับกติกา มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตน ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดการตรวจสอบผู้บริหารซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตของนักการเมือง การออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องสื่อมวลชนที่น่าเสนอข้อมูลข่าวสารโดยขาดความเป็นกลางและขาดการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกต้องก่อนนำเสนอ จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง จึงอยากเห็นผู้นำและประชาชนร่วมมือกันยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักเคารพกฎหมาย ลดอคติเปิดใจยอมรับและให้อภัยกันมากขึ้น ซึ่งจะเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศอย่างมั่นคงต่อไป ทั้งนี้ประชาชนยังเห็นว่า ในเรื่องของการเมืองควรจะมีองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปทางการเมือง

ปฏิรูปนักรการเมือง พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง นักรการเมืองต้องเป็นแบบอย่างที่ดีต่อสังคม รวมทั้งควรมีการศึกษาแนวทางของต่างประเทศมาปรับใช้กับการเมืองไทยและใช้กลไกรัฐสภาเพื่อช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้ง นอกจากนี้ประชาชนยังเห็นว่าควรจะมีการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมโดยผ่านครอบครัว ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญ ส่วนบุคคลหรือหน่วยงานที่จะทำให้อนาคตนี้เป็นจริงร่วมกันก็คือทุกคนในสังคมไทยโดยเริ่มจากครอบครัวชุมชนและสังคม

สิ่งที่สำคัญจากงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ กระบวนการที่นำประชาชนที่มีความคิดต่างเข้ามาสู่การเสวนากันฟังความคิดเห็นของกันและกันและหาทางออกร่วมกัน ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้ในการเสริมสร้างประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ ดังนั้นหากจะนำผลการศึกษานี้เป็นแนวทางในการนำเสนอเพื่อให้เกิดสังคมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาในอนาคต ก็อาจจะเป็นสังคมที่ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขได้ เพราะเป็นภาพของสังคมไทยที่คนไทยช่วยกันออกแบบเองภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคมที่มีคุณภาพตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่และปลอดจากปัญหาทางสังคม นอกจากนี้มีการบริหารจัดการในสังคมที่ต้องใช้หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล การยึดถือคุณธรรม จริยธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความเสมอภาค งานวิจัยนี้จึงเห็นว่ากระบวนการกลุ่มเกลาทางสังคมเป็นเรื่องที่สำคัญ

มุมมองสู่ประชาธิปไตยสำหรับคนไทย : ยกเครื่องรัฐเพื่อยกเครื่องประชาธิปไตย ของไทย

หากพิจารณาประชาธิปไตยในวิถีตะวันตก ประชาธิปไตยเสรีใหม่ได้รวมสถาบันพื้นฐานสามสถาบันที่สำคัญคือรัฐ นิติธรรมและสำนักกำกับทิศทางประชาธิปไตย หมายถึง การรวมความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การทำประโยชน์เพื่อสาธารณะ ทั้งนี้ ประการแรก นิติธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สะท้อนค่านิยมของชุมชนที่เชื่อมโยงไม่เพียงกับพลเมืองแต่รวมชนชั้นต่างๆ ที่มีอำนาจไว้ด้วย ถ้ากฎหมายไม่จำกัดอำนาจของผู้มี

อำนาจที่เป็นชนชั้นนำก็จะทำให้สังคมเกิดความเดือดร้อน รวมถึงการออกคำสั่งของผู้ปกครองประเทศที่ไม่ใช่เดินหน้าโดยการปกครองเพียงกฎหมายเท่านั้น แต่ปกครองโดยจิตวิญญาณประชาธิปไตยและวิถีประชาธิปไตย เป็นการปกครองด้วยใจ **ประการที่สอง** สำเนักรับผิดชอบทางประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่สร้างความมั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการในสิ่งที่มีความสนใจของชุมชนโดยรวมมากกว่า การสร้างผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครองและทำให้บรรลุโดยกระบวนการต่างๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่มีอิสระและเที่ยงธรรม มีการแข่งขันของพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งผ่านกระบวนการที่สร้างสำเนักรับผิดชอบมากกว่าเนื้อหาสาระเท่านั้น ประชาธิปไตยเสรีจึงสร้างสมดุลของสถาบันต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกัน รัฐทำให้เกิดสถาบันเหล่านี้และมีการใช้อำนาจต่างกัน ขณะที่สำเนักรับผิดชอบทางประชาธิปไตยยังนำไปสู่ขีดจำกัดของการใช้อำนาจ เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าอำนาจนั้นถูกใช้ไปในเรื่องที่เป็นความสนใจของสาธารณะ หากรัฐไม่มีขอบเขตในการใช้อำนาจ ก็จะเป็นเผด็จการและเป็นการปกครองที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับคนส่วนน้อย นอกจากนี้การปกครองโดยพลเรือนหรือปกครองโดยคนส่วนมากที่มีขอบเขตแต่ไม่มีอำนาจก็เป็นอนาธิปไตยที่เกิดความสับสนไม่มีกฎระเบียบ ควบคุมไม่ได้ ไร้กติกา

Huntington (1991) ได้เคยกล่าวไว้ว่าก่อนที่จะมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจในระบบการปกครองใด ต้องพิจารณาด้วยว่าสามารถใช้ประโยชน์ได้จริง ส่วนการบริหารที่ไม่ดีของรัฐบาลที่มีความอ่อนแอ ไม่ว่าในทฤษฎีใด ในทางปฏิบัติถือว่าเป็นรัฐบาลที่เลว อันที่จริงก็มีความแตกต่างระหว่างรัฐบาลเดิมที่เป็นอุปถัมภ์นิยมกับรัฐสมัยใหม่ที่ไม่มีลักษณะเฉพาะที่มีการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมบนพื้นฐานของพลเมืองมากกว่าการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ปกครองรูปแบบเดิมๆ ที่เน้นคุณสมบัตินับบุคคล และไม่มีความแตกต่างระหว่างความสนใจสาธารณะกับความสนใจของผู้ปกครอง และปัจจุบันนี้ไม่มีสังคมแบบดั้งเดิมนั้น เพราะน่าจะไม่มีใครกล้าหรือเรียกร้องความเป็นเจ้าของประเทศแต่เพียงคนเดียว เช่นแต่ก่อนที่สามารถทำได้ แต่เป็นการปกครองรัฐใหม่ก็มีสิ่งที่น่ากังวล คือ อาจมีการดำเนินการที่ผิดรูปแบบไป และกลายเป็นโจรอาธิปไตย (kleptocracy) ที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลที่เป็นคนใกล้ชิด ดังกล่าวมาก่อนข้างต้น และเป็นระบบสืบทอดอำนาจ (neo patrimonialism) และสามารถ

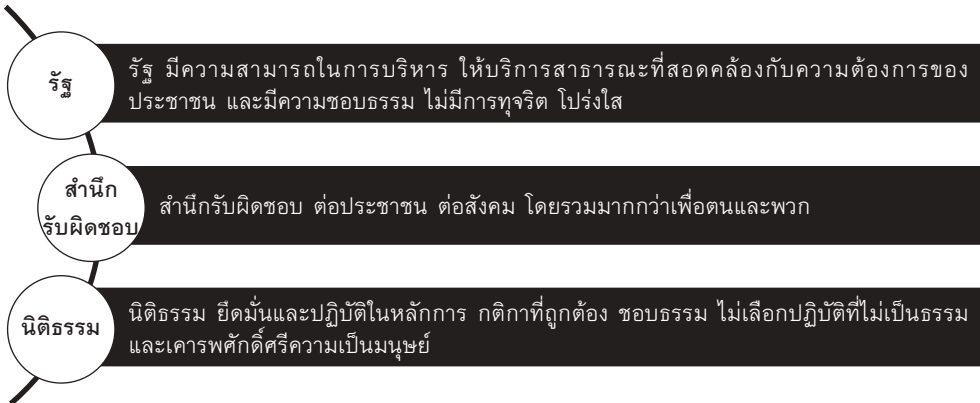
คงอยู่กับระบบประชาธิปไตยทำให้เกิดการแพร่หลายของระบบเจ้าขุนมูลนายและอุปถัมภ์ที่นักการเมืองแบ่งปันทรัพยากรของรัฐกับเครือข่ายผู้ที่สนับสนุนทางการเมืองของตน (รวมถึงเอกชน และภาคส่วนต่างๆ ที่มาร่วมกัน) ในสังคมลักษณะนี้แต่ละคนจะเข้าสู่อำนาจเมืองไม่ใช่เพื่อดำเนินการตามวิสัยทัศน์เพื่อสิ่งดีของสาธารณชนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์พวกตน การบังคับจึงเป็นศูนย์กลางของอำนาจของรัฐที่ว่าทำไมอำนาจรัฐมักทำให้เกิดความกลัวและความเกลียดชัง การกดขี่ก็เป็นเรื่องของการบังคับซึ่งต่างจากการแบ่งปันสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนและดูแลความสนใจของสาธารณชน ความแตกต่างนี้อาจทำให้เราบอกได้ว่ารัฐที่ดึกดำบรรพ์ที่ไม่มีความแตกต่างกันอย่างไร รัฐที่ดีจะเป็นรัฐที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนขณะที่รัฐที่ไม่ดีจะใช้อำนาจซึ่งในความเป็นจริงเป็นเรื่องของการบังคับมากกว่า ในรัฐที่ประสบความสำเร็จจะปรับเรื่องของอำนาจเป็นอำนาจหน้าที่เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามอย่างสมัครใจมากกว่าบังคับ และอาจมีรูปแบบของการปกครองสมัยใหม่ที่เน้นหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นโดยที่พลเมืองมีความเชื่อว่าจะทำให้การกระทำของรัฐเป็นเรื่องที่ชอบธรรม แต่ไม่ใช่ว่าพลเมืองทุกคนตกลงใจที่จะเชื่อฟังและเคารพกฎหมาย เพราะการทำให้ประชาธิปไตยเกิดความชอบธรรมเพราะกฎหมายอาจจะออกมาในลักษณะเป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์กับคนบางกลุ่มและทำให้คนบางกลุ่มเสียประโยชน์หรือไม่เห็นความสำคัญของคนกลุ่มน้อย ดังนั้นจึงมีความต้องการที่จะดูแลการใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและต้องยอมรับกันว่าเป็นเรื่องยากที่จะควบคุมการทุจริตเช่นการเก็บภาษีจะเก็บได้ยากถ้าไม่มีคนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วถูกลงโทษ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ ไม่เพียงแค่ออกกฎหมายและประกาศใช้ แต่ต้องมีการลงทุนทางด้านกำลังคน มีการอบรมการสร้างกฎของสถาบันที่ควบคุมการทำงานของผู้คุมกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้นประชาธิปไตยจึงต้องตามมาด้วยสิ่งที่จะต้องช่วยในการสร้างประชาธิปไตย

เพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตย จึงควรให้ความสำคัญกับเสาหลักสามเสาที่ยึดโยงสถาบันที่เกิด ระบียบการเมือง นั่นคือการมีหลักเกณฑ์ของการยึดโยงประชาธิปไตย (Fukuyama, 2014 : 3-15) เป็นเรื่องที่ยกให้เกิดสังคมที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน เกิดความชอบธรรมมากขึ้น อันประกอบไปด้วยนิติธรรม สำนักนิติคิดชอบและรัฐเพื่อที่จะยึดโยงให้ประชาธิปไตยนำไปสู่การมีส่วนร่วมของ

ประชาชน การพัฒนารัฐสมัยใหม่ จึงไม่ได้เกิดเพียงสถาบันประชาธิปไตยเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่สามารถทำให้เกิดการสนองความต้องการของพลเมืองโดยการบริการที่ดีของรัฐ แต่เราอาจคิดกันไปว่ารัฐเผด็จการก็สามารถมอบบริการที่ดีได้ และเพิ่มให้มากขึ้นเมื่อเทียบกับประชาธิปไตย แต่อาจไม่ยั่งยืนถ้าผู้ปกครองไม่มีคุณธรรม และสำนึกรับผิดชอบ ตลอดจนไม่มีการติดตามตรวจสอบถ่วงดุล

ภาพ 2 เสาหลักของประชาธิปไตย

เสาหลักของประชาธิปไตย



ดังนั้นความชอบธรรมของประเทศที่เป็นประชาธิปไตยในทั่วโลกก็ขึ้นกับความความสามารถในการปกครองที่ดีมีคุณภาพสูงมากกว่าการทำงานของสถาบันประชาธิปไตยเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศอาจอยู่รอดยากถ้าไม่จัดการปัญหาการทุจริตที่ก่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยจนทำให้ประชาชนมีความยากลำบากในการดำรงชีวิต บางประเทศมีความสามารถในการบริการสาธารณะพื้นฐานเช่นการศึกษาการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยของพลเมืองแต่ก็ยังประสบความยุ่งยากในการทำงานให้บรรลุผลอย่างแท้จริงเพราะการทุจริตและระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงมีอยู่ กระนั้นรัฐที่อาจไม่มีการทุจริต แต่ก็ไม่สามารถทำให้เกิดการบริการที่ดีกับประชาชนได้เพราะไม่มีความสามารถ เช่นบางประเทศในแอฟริกาไม่สามารถจัดการกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นผล เช่น โรคอีโบล่าเพราะเกิดปัญหาในระบบสาธารณสุข การไม่มียุทธศาสตร์ที่เพียงพอ การขาดบุคลากร

อนึ่ง ไม่ได้หมายความว่า การบริการที่ดีจะไม่เกิดการทุจริต ดังนั้นรัฐที่เข้มแข็งในอดีตอาจจะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบที่นำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องทั่วถึงและทันการณ์ตลอดจนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการหรือจัดสรรงบประมาณที่จะนำไปสู่การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสนองต่อความต้องการของพวกเขา นำไปสู่การส่งเสริมความโปร่งใสให้กับรัฐบาลทั่วโลก หากรัฐมีการคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ก็จะทำให้มีการปฏิบัติที่มีความโปร่งใสแล้วก็เป็นเรื่องของการผลักดันให้มีการปฏิรูปตนเอง ประชาชนก็จะมีคุณภาพดีขึ้น นอกจากนี้การทุจริตก็จะน้อยลงและเป็นการพัฒนาความสามารถของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกับการทำงานของรัฐบาล รัฐที่มีผลงานดี เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน เดนมาร์ก มีการสร้างระบบราชการภายใต้การมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีความเป็นประชาธิปไตยแบบมีจิตวิญญาณ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีได้และเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งจัดว่าเกิดแรงผลักดันเพื่อการเสริมสร้างรัฐบาลสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการผลักดันทั้งจากข้างบนและผลักดันจากข้างล่าง นอกจากนี้แรงผลักดันจากกลุ่มชนชั้นนำหรือจากผู้ให้ทุนหรือจากองค์กรพัฒนาเอกชนก็จะนำไปสู่การส่งเสริมธรรมาภิบาลได้เป็นการเพิ่มความโปร่งใสและสำนึกรับผิดชอบที่จะมีผลกระทบทำให้เกิดการประเมิณและการวัดผลงานของรัฐบาลเพื่อเกิดคุณภาพของผลผลิตของรัฐ รัฐบาลสามารถสนองต่อความต้องการของพลเมืองได้มากขึ้น

สำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแต่มีรายได้น้อย ประชาชนมีการศึกษาน้อย ก็จะเน้นการจูงใจให้ไปเลือกตั้งและขับเคลื่นให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งไปลงคะแนนมากกว่าเน้นในเรื่องของการกำหนดนโยบายและน่านโยบายสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามรัฐที่มีความสามารถ เชี่ยวชาญในการบริหารประเทศในวิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จะมีการตอบสนองความต้องการของประชาชน ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการกระจายรายได้ การบริการมีคุณภาพและทั่วถึง มีการดูแลสุขภาพที่ดีที่เป็นที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมอย่างยั่งยืน

๘ สถาบันการเมืองก้าวหน้า เพื่อประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า

แม้บทความนี้จะให้ความสนใจกับประชาธิปไตยที่ไปไกลกว่าประชาธิปไตยเชิงสถาบัน แต่ก็ยังต้องให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองอยู่ดี เพราะยังต้องมีสถาบันการเมืองเพื่อการทำหน้าที่แทนประชาชน ในบางกรณี สถาบันเหล่านี้ต้องได้รับความชอบธรรมจากเจ้าของอำนาจคือประชาชน เพื่อทำหน้าที่แทนพวกเขา และต้องพัฒนาให้เป็นสถาบันการเมืองมืออาชีพ อย่างแท้จริง การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองและการบริหารเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ รวมถึงองค์กรอิสระด้วย ทั้งนี้ยังต้องรวมไปถึงการปฏิรูปพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ส่งคนเข้าสู่การเมือง เป็นต้นทางของการนำมาซึ่งสถาบันต่างๆ อีกด้วย

๙ ร่างเส้นทางการเกิดจิตวิญญาณ ประชาธิปไตยและความยั่งยืนของ ประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ สถาบันประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้มีความเปราะบางมากและล่อแหลมต่อการถูกทำลายหรือล่มสลายในเวลาไม่นาน ไม่ว่าจะด้วยกระบวนการต่างๆ หรือแม้กระทั่งการใช้ความรุนแรง เมื่อเป็นเช่นนี้การหรือฟื้นคืนสู่การเป็นประชาธิปไตยก็จะต้องสืบคลานต่อไปโดยการปรับรายละเอียดที่สำคัญของโครงสร้างประชาธิปไตยอันที่จริงแล้วก็ไม่มีใครอยากจะทำให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น เพราะสถาบันประชาธิปไตยเหล่านั้นจะสูญเสียประสิทธิภาพและบรรทัดฐานของตนเอง สิ่งนี้เกิดจากการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม ถูกละเลยหรือจากผู้แทนทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ แม้แต่การไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความเป็นพลเมือง ดังนั้นเพื่อการวางรากฐานอนาคตของประชาธิปไตยที่ควรจะเป็นในสังคมไทยของเรา นโยบายที่สำคัญเพื่อนำประเทศสู่สังคมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาควรจะมีการออกแบบโดยดูจาก

ประสบการณ์ของนานาประเทศ ประวัติศาสตร์ของชาติไทย ตลอดจนค่านิยมของคนไทย เจตจำนงของคนไทย และสิ่งที่คนไทยเองอยากจะทำให้ลูกหลาน

การสร้างรากฐานของประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญโดยเป็นรากฐานที่มาจากคุณธรรม และเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะเสริมให้เกิดค่านิยมประชาธิปไตยในหมู่พลเมือง ซึ่งจะเป็นจิตวิญญาณของพลเมืองที่จะทำให้พลเมืองสามารถที่จะดูแลตนเองได้ จิตวิญญาณของพลเมืองนี้อยู่บนพื้นฐานของการมีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่พลเมืองสร้างขึ้นและปฏิบัติได้จริง ตัวอย่างเช่น การมีเหตุผล ความปรารถนาที่จะนำตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นหรือเรื่องต่างๆ เพื่อช่วยกันแก้ปัญหาหรือเสริมสร้างสังคม แม้แต่การมีคำถามหรือเข้าใจเหตุผลต่างๆ ไปจนถึงการต่อต้านของพลเมืองตามหลักนิติธรรมหรือการรวมตัวกัน มีความสามัคคี เพื่อที่จะทำกิจกรรมของพลเมือง

ดังนั้นการปกครองโดยประชาชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ยังมีความสำคัญ เป็นเรื่องที่ประชาชนได้มีประสบการณ์และสร้างความปรารถนาที่จะให้เกิดรัฐบาลที่มาจาก การตัดสินใจของพวกเขา นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องมีบทบาทที่สำคัญในประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยเป็นสถาบันที่เชื่อมระหว่างพลเมืองและอำนาจทางการเมืองเป็นสถาบันที่สร้างความสมดุลระหว่างความสนใจที่หลากหลายและมีความรับผิดชอบต่อโครงสร้าง อำนาจทางการเมือง สื่อมวลชนและองค์กรต่างๆ ตลอดจนเครือข่ายก็สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและช่วยกันขับเคลื่อนนโยบาย ส่วนการกระจายอำนาจก็เป็นเรื่องที่สำคัญในการให้ประชาชนได้สามารถที่จะมีบทบาทสูงขึ้นในทางการบริหารการปกครองตัวเองได้ โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดสังคมนิยมและพึ่งพาตนเองได้ ในสังคมประชาธิปไตยจึงมีความคาดหวังว่าประชาชนจะมีการยอมรับนับถือกันและกันทั้งโดยผู้แทนของเขาและภาคส่วนต่างๆ

เป้าหมายหลักของการปกครองโดยประชาชน ซึ่งมักจะเริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนมารวมตัวกันโดยจิตวิญญาณของความ เป็นพลเมืองที่จะสร้างสังคมที่มีความเป็นธรรมและมีความสามัคคี ดังนั้นหากจะ

ต้องปกป้องประชาธิปไตย เราต้องเริ่มจากหลักการที่มีศีลธรรมและคุณธรรม
อย่างไรก็ดีแนวคิดของประชาธิปไตยไม่ได้เกี่ยวข้องกับสาระในการตัดสินใจ
แต่เป็นรูปแบบหรือการได้มาซึ่งการตัดสินใจเช่นนั้นต่างหาก

เพื่อให้ชาวไทยมีทางเลือก การเพิ่มช่องทางในการแสดงออกนำมาซึ่งการ
สร้างคุณภาพประชาธิปไตย วัฒนธรรมประชาธิปไตย และจิตวิญญาณประชาธิปไตย
กลไกที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้คือการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมือง ผ่านการศึกษา
ของพลเมือง การเปิดพื้นที่ทางการเมือง ตั้งแต่การมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับ
ประชาชน และมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันการณ์ มีคุณภาพ
การสามารถแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนกันและกันกับผู้คิดต่าง และมี
กระบวนการในการเสวนา ไตร่ตรองและหาทางออก การหาคำตอบของปัญหา
ร่วมกัน อันนำไปสู่การกำหนดนโยบาย และปฏิบัติร่วมกันได้ จนเกิดการยอมรับ
กันได้ในท่ามกลางความแตกต่าง ส่วนช่องทางที่จะช่วยให้เกิดการเข้าถึงข้อมูล
ข่าวสารได้สะดวกนั้นรัฐคงต้องลงทุนในเรื่องนี้อีกด้วย นอกจากนี้ควรการสนับสนุน
ช่องทางใหม่ๆ ที่ใช้ในการติดต่อกันและกัน คือ กลไกทางระบบอิเล็กทรอนิกส์
การใช้ประชาธิปไตยดิจิทัล หรือ digital democracy การใช้อินเทอร์เน็ต ที่ต้องมี
กฎกติกาที่ยอมรับร่วมกันและไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร
ที่แท้จริง และการมีส่วนร่วมที่มีกลไกหลากหลายจะทำให้เส้นทางนี้มีความหมาย
และเข้าถึงกลุ่มต่างๆ ตามความเหมาะสมมากขึ้น ไม่มีเส้นทางใดเส้นทางหนึ่ง
ที่สมบูรณ์และมีได้มีเพียงเส้นทางเดียว เพราะบริบทและความหลากหลายของ
สังคมที่ทำให้สมาชิกของสังคมนั้นๆ แสวงหาเส้นทางและสิ่งอำนวยความสะดวก
เพื่อเข้าสู่เส้นทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับพวกเขา

ประชาธิปไตยของไทยที่ควรจะเป็นจึงควรมีการเสริมสร้างความตระหนัก
ในเรื่องของประชาธิปไตย ทั้งนี้ประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต้องอาศัยความตระหนัก
ในเรื่องของประชาธิปไตยที่เสริมสร้างได้ในส่วนหนึ่งของความเป็นพลเมืองและ
ผู้แทนของประชาชน โดยเป้าหมายก็คือพลเมืองทุกคนจะมีอำนาจในการควบคุม
สภาพของชีวิตของพวกเขา และได้รับโอกาสในการที่จะพัฒนาทักษะเพื่อแก้ปัญหา
ความขัดแย้งด้วยกันในลักษณะของการมีจิตวิญญาณประชาธิปไตย ประเด็น
พื้นฐานที่จะต้องได้รับการยอมรับของทุกคนและต้องได้รับการกล่าวถึงในสังคม

ทั่วไปก็คือ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนให้เกิดศิลปกรรมและเป็นเรื่องที่เกิดค่านิยมของพลเมืองที่มีความเท่าเทียมกัน

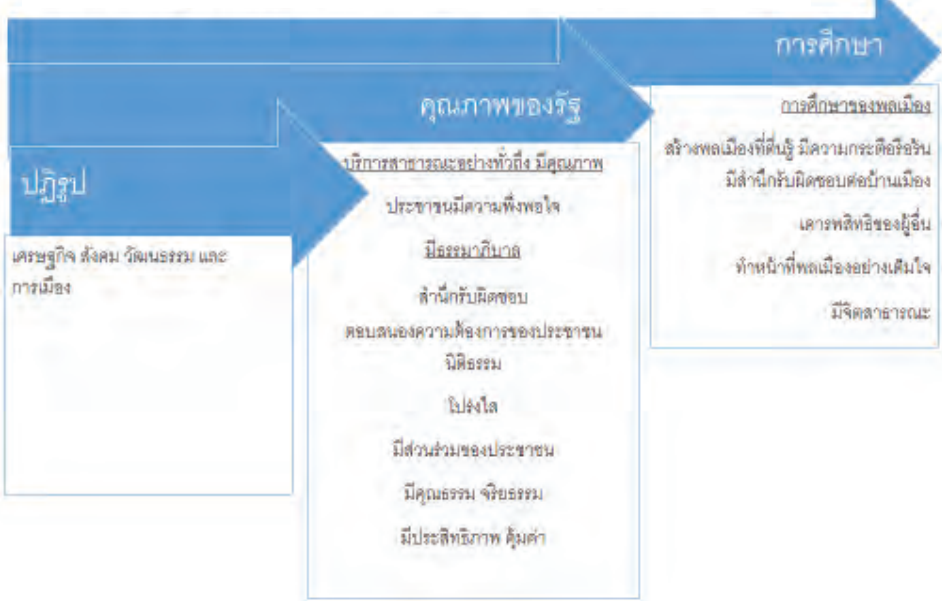
ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างความตระหนักทางประชาธิปไตย ความรับผิดชอบต้องเป็นของทุกคนแต่จะมีความรับผิดชอบเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป การศึกษาสาธารณะและการศึกษาวิจัยจะต้องมีความเข้มแข็งเพื่อที่จะสร้างความรู้เกี่ยวกับสังคมและประชาธิปไตยและทำให้พลเมืองมีความตระหนักในเรื่องประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและนำไปสู่การปฏิบัติได้จนเป็นวิถีวัฒนธรรม รัฐบาลจึงต้องมีการศึกษาในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง โรงเรียนต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับพลเมืองที่เติบโตขึ้นเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นที่สำคัญของประชาธิปไตย ควรที่จะมีการสร้างความรู้ความเข้าใจกันทั้งในสังคม ให้มีมุมมองที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์และผลที่เกิดขึ้นจากเรื่องนั้นๆ รวมทั้งต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมของประชาธิปไตยซึ่งจะทำให้ประชาธิปไตยไม่ใช่เพียงเรื่องที่เราตกลงกันง่ายๆ โดยการหย่อนบัตรเลือกตั้งหรือลงประชามติ แต่ยังเป็นเรื่องที่เกิดความไม่เข้าใจ ตกลงกันได้ซ้ำแม้กระทั่งการที่จะสนับสนุนให้เกิดสิ่งนั้นขึ้น ประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ของไทยน่าจะมีกลไกที่จะหาฉันทามติอย่างมีความหมายและทุกฝ่ายมีความพอใจ และยอมรับร่วมกันได้ นั่นคือการเกิดชีวิตประชาธิปไตยที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในครอบครัวนั่นเอง

การศึกษาจึงเป็นศูนย์รวมของวัฒนธรรมที่แตกต่างกันและมุมมองที่แตกต่างกัน สถาบันการศึกษาก็เป็นสถานที่เสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องนี้และเรายังสามารถที่จะพัฒนาความสามารถในการที่จะเสวนากันเพื่อสร้างการยอมรับร่วมกันบนประเด็นที่นำประชาชนทุกคนมารวมกันได้ ดังนั้นจะอย่างไรให้ประชาชนสามารถมาทำงานร่วมกันจึงเป็นเรื่องที่สังคมจะต้องดำเนินการและนำไปสู่การร่วมกันแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความรุนแรงต่อไป

ประชาธิปไตยที่สำคัญจึงเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความเข้าใจกันและกัน ยอมรับความแตกต่างและหาทางออกร่วมกันได้ มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและการกระทำจะทำให้เกิดพลเมืองที่มีเหตุผลมากขึ้น

ภาพ 2 การสร้างจิตวิญญาณประชาธิปไตย

การสร้างจิตวิญญาณประชาธิปไตย (Spirit of Democracy)



ก การเพิ่มคุณภาพในทางการเมือง โดยการพัฒนาการมีส่วนร่วม

รัฐบาลของประชาชนจะต้องทำให้ประชาชนในทุกกระดับได้สามารถเข้าสู่การใช้สิทธิของตนในการเลือกตั้งที่อิสระและเที่ยงธรรมให้ได้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญด้วย การที่อัตรารู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่ลดลงเรื่อยๆ ก็เป็นสัญญาณที่แสดงถึงความเสี่ยงในเรื่องของความชอบธรรมในการตัดสินใจในทางการเมือง และเป็นการได้รับการยอมรับจากสาธารณชนลดลง พลเมืองทุกคนควรมีโอกาสในการที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนการตัดสินใจที่จะมีผลกระทบต่อพวกเขา ความเท่าเทียมกันในทางการเมืองจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนทุกคนไม่สามารถที่จะเข้าถึงสถานที่หรือเข้าถึงสภาวการณ์ที่เท่าเทียมกันในอันที่จะใช้โอกาสนั้นได้อย่างแท้จริง เมื่อทุกคนไม่สามารถที่จะใช้โอกาสนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเพราะความเป็น

คนจน คนพิการ เพศสภาพ ยาวชน ผู้สูงอายุ ชนเผ่า คนต่างถิ่น และสตรี เป็นต้น ก็จะเป็นการถ่ายทอดอำนาจไปให้คนอื่นซึ่งใช้อำนาจแทนพวกเขา หากได้รับความชอบธรรมจากประชาชนก็เป็นที่ยอมรับได้ แต่หากเป็นการฉวยโอกาสก็จะทำให้เกิดปัญหาและเกิดความเหลื่อมล้ำในทางโอกาสต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นจึงควรมีการส่งเสริมให้เกิดการใช้กลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และมีการคำนึงถึงความเสมอภาค การมีอิสรภาพ และความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด รูปแบบการมีส่วนร่วมจึงจะถูกออกแบบมาในลักษณะที่ต่อเนื่องและเป็นไปเพื่อความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เวลา และสถานการณ์ ตลอดจนทรัพยากรที่มีบนพื้นของการยอมรับร่วมกัน ตัวอย่างเช่นการใช้รูปแบบประชาเสวนาหาทางออก ในการจัดการทรัพยากรที่ผู้คนใช้ร่วมกัน ตามแนวทางที่เสนอโดย Elinor Ostrom, 2008 โดยมีเงื่อนไขทั้งที่เป็นเงื่อนไขเฉพาะ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้วยังมีเงื่อนไขที่ร่วมกันในการจัดการให้ประสบความสำเร็จอีกด้วย เช่น 1. ลักษณะของกลุ่ม หรือการรวมกลุ่มต้องมีขอบเขตที่ชัดเจน 2. กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการควบคุมหรือกำกับการใช้ทรัพยากรสาธารณะ จะต้องสอดคล้องกับความต้องการ วัฒนธรรม และเงื่อนไขในชุมชนท้องถิ่น 3. การมีส่วนร่วมของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดกฎ กติกาดังกล่าว 4. สิทธิของชุมชนในการเปลี่ยนแปลงกฎ กติกา จะต้องได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ 5. มีระบบการกำกับดูแลพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน โดยสมาชิกในชุมชน 6. มีระบบการลงโทษหรือจัดการในชุมชนที่ชัดเจน เมื่อมีการทำผิดจากกติกาที่กำหนด เช่น การต่อต้านทางสังคม 7. สมาชิกในชุมชนมีกลไกในการแก้ไขความขัดแย้ง 8. สำหรับทรัพยากรสาธารณะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบใหญ่ จะต้องมีการซื้อขายในแต่ละระดับชั้นที่จะดำเนินการหรือสร้างกลไกในการจัดหา กำกับดูแล บังคับ และการแก้ไขความขัดแย้ง ในภาพรวมทั้งหมดได้ (มติชนรายสัปดาห์, 2552) สิ่งเหล่านี้จะเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากขึ้นในชุมชน สังคมท้องถิ่น และจะขยายขึ้นในระดับที่สูงขึ้น

การมีส่วนร่วมของพลเมืองมีอิทธิพลกับกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็จริง แต่อย่างไรก็ตามช่องว่างระหว่างกลุ่มต่างๆ ก็ยังมีทั้งที่หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกันแต่ก็ไม่สามารถที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ให้เป็นผลในทุกระดับของสังคม

ในบางสังคมผู้หญิงไม่มีโอกาสตั้งที่ผู้ชายมี เช่นโอกาสในทางการเมืองและการบริหาร ในสังคมที่มีการเลือกปฏิบัติก็จะทำให้คนบางกลุ่มถูกกีดกันออกจากสังคมโดยรวม หรือแม้กระทั่งกลุ่มเยาวชนก็เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญที่ต้องได้รับโอกาสเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ความสนใจในทางการเมืองไม่เพียงการนำไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมืองเท่านั้น แต่หมายถึงการแสดงออกโดยรูปแบบต่างๆ เช่น การเคลื่อนไหวในทางการเมือง ดังนั้นสิ่งที่สำคัญก็คือเยาวชนกลุ่มต่างๆ ก็สามารถที่จะแสดงและสร้างโอกาสเพื่อการเสวนาในกลุ่มได้มิใช่จะมีแต่ผู้ใหญ่เท่านั้น เป็นต้น

หนึ่งในสังคมที่มีความขัดแย้งที่นำไปสู่ความหวังกังวลของพลเมืองก็ต้องส่งเสริมให้เกิดมีความพยายามคิดที่จะสร้างการรวมตัวกันของคนที่มีความแตกต่างไม่ว่าทางชาติพันธุ์ ศาสนาหรือสถานที่อยู่อาศัยเพื่อรวบรวมความหวังกังวลรวบรวมประเด็น และมีผู้แทนที่จะเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมได้ในกรณีที่จะมีการจัดกิจกรรมเสวนากับกลุ่มอื่นๆ ตลอดจนประสานกับรัฐได้เพื่อให้พวกเขาได้มีที่ยืนในสังคม แต่สมาชิกของกลุ่มต่างๆ ก็ควรได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามที่ประสงค์ ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความหมายในทุกสถานการณ์และพลเมืองต้องได้รับความเสมอภาคต้องมีสิทธิในกระแสประชาธิปไตยซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญ ไม่เพียงเท่านั้นสิ่งที่กล่าวมานี้ต้องนำไปใช้กับผู้ที่ด้อยโอกาส เช่น ผู้พิการอีกด้วย

เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริการประชาธิปไตย โดยเราสามารถให้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเสริมสร้างพลังให้กับพรรคประชาสังคมเพื่อที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เทคโนโลยีสารสนเทศมีศักยภาพในการที่จะสร้างโอกาสให้กับพลเมืองมากขึ้นเพื่อการมีส่วนร่วมที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดปัญหาและอภิปรายก่อนการตัดสินใจ นโยบายของชาติและท้องถิ่นควรจะมีการพัฒนาขึ้นมาจากฐานรากหรือจากความต้องการของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีส่วนช่วยให้เกิดกระบวนการนี้ได้ นอกจากนี้เทคโนโลยีสารสนเทศก็กระตุ้นให้เกิดความสนใจในทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอีกด้วย

การเปิดพื้นที่เพื่อสาธารณชน

พื้นที่สาธารณะสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่างกันจะมีประโยชน์มากในกระแสโลกาภิวัตน์เพราะเป็นการเตรียมนโยบายมาให้ประชาชนได้มีโอกาสเจรจากัน เป็นพื้นที่ที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและทำให้เกิดสำนึกรับผิดชอบร่วมกันต่อไป เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เทคโนโลยีสารสนเทศจึงมีความสำคัญในยุคปัจจุบันนี้ การเปิดเวทีดิจิทัล มิใช่เป็นเวทีทั่วไปที่เห็นกันแต่เป็นเวทีที่อยู่ในอากาศก็ได้และทำให้ประชาชนที่อยู่ในที่ไกลสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้วย ประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบดิจิทัลหรืออื่นๆ จะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ในทางการเมืองระหว่างพลเมืองกับผู้ตัดสินใจได้มากขึ้น นอกจากนี้จะเป็นการเสริมสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมในทางการเมือง สำหรับผู้ที่ไม่สามารถที่จะเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องใช้เทคโนโลยีต่างๆ อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือ เรื่องของการเป็นอิสระและมีเสรีภาพของสื่อมวลชนซึ่งสิ่งนี้ต้องได้รับการดูแลและปกป้องแต่อิสรภาพเหล่านี้ต้องควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อการมีนักสื่อสารมวลชนที่มีธรรมาภิบาลมีคุณธรรม จึงนำมาสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของพลเมืองด้วยอีกต่อหนึ่ง

การเสริมสร้างประชาสังคม

การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องไม่ขัดขวาง แต่ส่งเสริมให้เกิดความสนใจที่จะแสดงออกของกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะมีการเคลื่อนไหวมีการแสดงพลังให้เกิดความสนใจภายใต้กติกาสังคมและหลักการสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นควรส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวซึ่งเป็นไปตามสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ชมรม หรือกลุ่มต่างๆ กลุ่มเหล่านี้ควรจะได้รับเชิญให้เข้ามาสู่เวทีสาธารณะในการแสดงความคิดเห็นและความห่วงกังวลเพื่อที่จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ร่วมกันในอนาคต อันเป็นการส่งเสริมกิจกรรมประชาสังคมอีกด้วย

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนและ ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทั้งสองรูปแบบนี้ยังมีความสำคัญและในประชาสังคมการเมืองผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งถือว่าได้ฝังรากมานานแล้ว จึงควรมีการแสวงหาความสามารถของการร่วมกันกำหนดอนาคต ซึ่งทำได้เริ่มจากท้องถิ่น อย่างไรก็ตามคุณค่าของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ยังมี การถกเถียงกันอยู่ แต่ประชาธิปไตยในสองลักษณะนี้ก็สะท้อนถึงความสำคัญของทุนทางสังคมที่มีอยู่มากมายและมีความสำคัญและยังหมายถึงการสร้างโอกาสที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อมก็เป็นเรื่องที่ซับซ้อน และมีความเกี่ยวโยงกัน เสริมกัน ดังนั้นจึงควรมีความพยายามที่จะกำหนดขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นสำหรับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในหลายรูปแบบทั้งนี้ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอยู่แล้ว ผู้แทนจึงไม่ควรรังเกียจประชาธิปไตยในรูปแบบอื่นๆ

พรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญที่จะต้องแสดงถึงความสามารถที่เพียงพอที่จะปรับตัวเข้ากับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมีความพร้อมที่จะทำงานในทางการเมืองอย่างแท้จริง การพัฒนาสมาชิกการสร้างการมีส่วนร่วมและการสรรหาสมาชิก การสรรหาผู้แทนเป็นเรื่องที่สำคัญควบคู่ไปกับการมีธรรมาภิบาลในการดำเนินการของพรรคการเมืองและความสามารถที่จะควบคุมการทำงานของสมาชิกที่เข้าไปเป็นผู้แทนของประชาชนและเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ พรรคการเมือง จะต้องร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำของสมาชิกที่ได้เข้าไปเป็นนักการเมืองหรือฝ่ายบริหาร เพราะพรรคการเมืองเป็นผู้ส่งบุคคลเหล่านั้นเข้าสู่การพิจารณาของประชาชน พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่สำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบตัวแทน พรรคการเมืองจึงต้องพัฒนาแนวคิดและรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับความต้องการของพลเมือง สิ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาพรรคการเมืองก็คือเรื่องของการใช้เงินของพรรคการเมืองที่จะมีการควบคุมได้

อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบในการใช้เงิน นอกจากนี้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เช่น สื่อมวลชนเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินในทางการเมือง ในอดีตที่ผ่านมามีปัญหามากมายเกี่ยวกับการทุจริตในพรรคการเมือง นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความเสมอภาคและความหลากหลาย การครอบคลุมบุคคลทุกกลุ่มให้เข้ามาสู่การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีโอกาสได้รับเลือกจากพรรคการเมืองให้เข้าสู่วงการทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ คำว่าสัดส่วนหญิงชายหรือความเสมอภาคหรือแม้กระทั่งการจัดสรรโควตาสำหรับบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่พรรคการเมืองสามารถจัดทำได้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

ก ารกระจายบทบาทและกระจายอำนาจ

เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มีความหมายมากขึ้น การปกครองตนเองควรจะได้รับขยายให้มากขึ้นเพื่อมั่นใจได้ว่าการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปสู่การดูแลตนเองได้และการมีกฎระเบียบที่เป็นการสร้างโอกาสสำหรับการทบทวนกฎหมายในเรื่องนี้ ประโยชน์ของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าสนใจมากขึ้น สำหรับการมีอิทธิพลในทางการเมืองก็คือ พลเมืองจะได้รับการเสนอโอกาสเพื่อที่จะเข้ามามีอิทธิพลในประเด็นที่มีความสำคัญกับพวกเขา นอกจากนี้ยังมีความพยายามที่จะทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีประโยชน์และมีความหมายมากขึ้นโดยการทำให้เกิดการเมืองในท้องถิ่นซึ่งจะเป็นการเชื่อมระหว่างงานของพรรคการเมือง การเลือกตั้งและความต้องการให้เกิดสำนึกรับผิดชอบ ซึ่งนำไปสู่การที่พลเมืองต้องมีโอกาสโดยตรงในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพวกเขา การกระจายบทบาทให้ประชาชนภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมจึงไปไกลกว่าเพียงกระจายอำนาจแบบที่เข้าใจกัน เพราะบางเรื่องประชาชนก็สามารถเข้ามามีบทบาทได้แม้ไม่ต้องมีอำนาจหน้าที่ แต่เป็นไปเพื่อสิ่งดีร่วมกัน เป็นการเสริมประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ที่ทุกคนมีส่วนร่วมเข้าไปด้วยกับประชาธิปไตยกระแสหลัก การกระจายบทบาทและกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากในยุคปัจจุบันนี้

ก การสร้างสำนึกรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ

ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมักจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริการสาธารณสุข การศึกษา การบริการทางสังคม การบริการทางด้านความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีการควบคุมในหลายระดับ และมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย สถาบันต่างๆจะต้องเข้ามามีสำนึกรับผิดชอบต่อจัดการบริการสาธารณะเหล่านี้ให้กับประชาชน และประชาชนควรมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิ่งที่เขาอยากจะทำให้เกิดขึ้นรวมทั้งคุณภาพของการบริการ

ก การสร้างพลเมืองให้เป็นนักประชาธิปไตยมืออาชีพ

การเสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องง่ายแต่จะต้องเดินหน้าต่อไปได้ผ่านกระบวนการสร้างสำนึกของความเป็นพลเมืองและการศึกษาของพลเมืองซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน โรงเรียน ไปจนกระทั่งถึงในสถานที่ทำงานในระดับประเทศและระดับโลก การฝึกให้เกิดการเคารพกติกาที่เป็นที่ยอมรับกันและกัน มีวัฒนธรรมธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ช่วยทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้ ตัวอย่างที่สำคัญเช่น การแบ่งแยกความรับผิดชอบการช่วยเหลือพลเมืองให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยวิธีการต่างๆ หรือการเสริมสร้างโอกาสให้กับบุคคลกลุ่มต่างๆ ในการที่จะได้รับการเยียวยาจากการดำเนินการของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือการเสริมสร้างคุณภาพของกฎหมาย

ก การประเมินการทำงานของรัฐโดยประชาชน

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐจะเป็นการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ การบริการสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินให้กับภาคประชาชนด้วยและทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาติดตามตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

มากขึ้นและหากเป็นการตรวจสอบที่เป็นมิตรก็จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการบริการที่มีนวัตกรรมที่เหมาะสม และเกิดความคุ้มค่าในการทำงานของภาครัฐแล้วเกิดการเรียนรู้ร่วมกันได้ นำมาซึ่งความเชื่อมั่นไว้วางใจในรัฐและสถาบันต่างๆ รวมทั้งไว้วางใจกันและกันของประชาชน (Putnum, 2000) เกิดสังคมอุดมปัญญาที่มีทุนทางสังคมสูง

โดยสรุป ประชาธิปไตยไทยที่ควรจะเป็นจึงน่าจะประกอบไปด้วย ประชาธิปไตยเชิงสถาบันที่มีมานานแล้วแต่ต้องปฏิรูปเพื่อสร้างความเข้มแข็ง มีธรรมาภิบาล และประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า ชีวาธิปไตย อันเป็นรูปแบบที่รวมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แบบพหุนิยม ไปสู่ประชาธิปไตยแบบประชาเสวนาหาทางออก ที่น่าจะนำไปสู่ประชาธิปไตยเชิงสมานฉันท์ในที่สุด เป็นประชาธิปไตยที่เน้นการเมืองภาคพลเมืองเพื่อให้สังคมมีความยืดหยุ่น ปรับตัวได้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่คงหลักการสำคัญของประชาธิปไตยอยู่ สังคมใดที่มีประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวนี้ จะเป็นสังคมที่สามารถดูแลตนเองได้ในระยะยาว แม้ในยามวิกฤต และยังสามารถช่วยเหลือสังคมอื่นได้อีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมไทยแบบดั้งเดิม ที่ผู้คนเต็มไปด้วยความเอื้ออาทร มีการเสวนา ฟังกันเป็นเนืองนิจ คิดร่วมกัน แก้ปัญหาพร้อมกันบนข้อมูลที่นำมาแลกเปลี่ยน และใช้ทรัพยากรแบบแบ่งปัน เพราะทรัพยากรที่มีอยู่นั้น ส่วนหนึ่งคือทรัพยากรสาธารณะ ที่มีได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นการให้ผู้คนในสังคมมีโอกาสใช้ชีวิตให้มีความสุขด้วยปัญญา และยึดมั่นในการเอาใจเขามาใส่ใจเรา และไม่ละเลยภารกิจที่ต้องทำร่วมกันในฐานะพลเมือง นั่นคือ ชีวาธิปไตย ประชาธิปไตยของคนไทย

ผู้เขียนจึงขอส่งท้ายด้วยบทกลอนที่ได้รับอนุญาตจากท่านศิลปินแห่งชาติ ในการนำเสนอว่า ประชาธิปไตยไทยที่จะฝังรากและยั่งยืนนั้นขึ้นกับพลเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งต้องริบเร่งปฏิรูประบบการศึกษาของความเป็นพลเมืองกันอย่างเร่งด่วนและจริงจังนับแต่บัดนี้ ก่อนจะสายเกินไป เพราะ

ชีวาริปไตย ประชาธิปไตยของคนไทย สร้างได้แน่นอน

กำลังพลเมือง

“ประเทศไม่ได้อยู่ได้ เพราะประชาธิปไตย
ไม่ได้อยู่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญนั้น
ไม่อยู่ได้เพราะกฎหมายเป็นสำคัญ
แต่ยังยืนอยู่มัน ด้วยกำลัง

ด้วยกำลังของพลเมืองดี
ไม่ดูตาย และร่วมมีพลังหวัง
ไม่ยอมแพ้คนชั่วที่น่ารัง
และคนทุจริตตั้งแต่ทำลาย

ที่กัดกร่อนทำลายประเทศชาติ
ที่ก่อความพินาศความฉิบหาย
ที่ฉ้อฉลใช้เล่ห์เพทุบาย
ที่ทำร้ายมวลมหาประชาชน

พลเมืองดีต้องลุกขึ้นยืนหยัดกล้า
ร่วมรักษากันเมืองไว้ ให้เป็นผล
เพื่อลูกหลานรุ่นต่อไปได้เติบโต
ได้เป็นพลเมืองดี ของแผ่นดิน

“วาทะวุฒิ “อลิสเบร วอร์เรน”
สุนทรพจน์โดดเด่น เป็นศาสตร์ศิลป์
ให้ประเทศทั้งหลายได้ยลยิน
ชาติไม่สิ้น ก็เพราะคน เป็นพลเมือง

เนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์.

(ถอดความจาก วาทะของวุฒิสภาอเมริกัน อลิซาเบธ วอร์เรน)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. มองอดีต แลอนาคต วัดระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการของรัฐ พ.ศ. 2546-2553. กรุงเทพฯ: - บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

มติชนรายสัปดาห์. เอลินอร์ ออสโตรอม หญิงคนแรกคว่ำรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์, คนของโลก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 29 ฉบับที่ 1522.

สถาบันพระปกเกล้า. คู่มือประกอบการจัดประชาเสวนาหาทางออก. กรุงเทพฯ: บริษัท ไบรท์แอนด์พรีน จำกัด, 2555.

สถาบันพระปกเกล้า รวมผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ ในปี พ.ศ. 2546-2558

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานวิจัยอนาคตประเทศไทยและการเมืองที่พึงปรารถนา, 2556.

ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, James Robinson, and Thierry Verdier. "Kleptocracy and Divide-and-Rule : A Model of Personal Rule. The Alfred Marshall Lecture." *Journal of the European Economic Association Papers and Proceedings* 2 (April-May 2004): 162-192.

Acemoglu, Daron ; James A. Robinson and Thierry Verdier. Kleptocracy and Divide-and-Rule: 32

A Model of Personal Rule. NBER Working Paper No. 10136. **NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH**, Cambridge, MA . December 2003, <http://www.nber.org/papers/w10136>

Bureekul, Thawilwadee ; Ratchawadee Sangmahamad and Phathaphol Karnchanapimonkul. Country report of Asian Barometer Survey: Support for Democracy in Thailand. Paper presented at 2016 Asian Barometer Conference on New Challenges to Asian Democracies in the Age of Globalization, Internet Revolution and Democratic Recession, August 9-11, 2016.

Diamond, Larry. **The Spirit of Democracy : The Struggle to Build Free Societies Throughout the World**, New York: Henry Holt and Company, LLC, 2008.

Fukuyama, Francis. **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy**. New York : Farrar, Straus and Giroux, 2014.

Huntington, Samuel P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**. Spring 1991.

Mathews, David. **The ecology of democracy: Finding Ways to Have a Stronger Hand in Shaping our Future**. Kettering Foundation. Dayton, Ohio, 2014.

Mathews, David. **Politics for People: Finding a Responsible Public Voice**. Urbana and Chicago : University of Illinois Press, 1999.

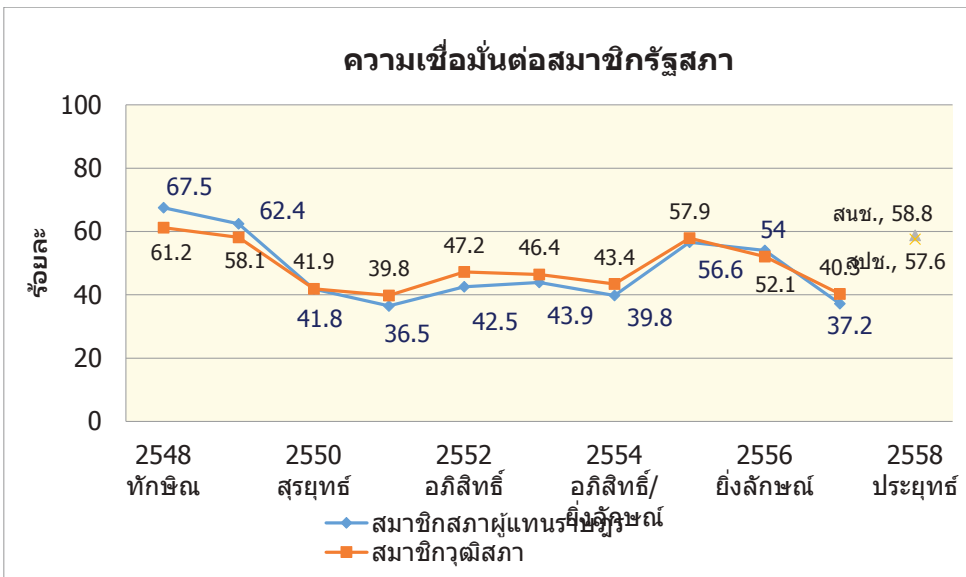
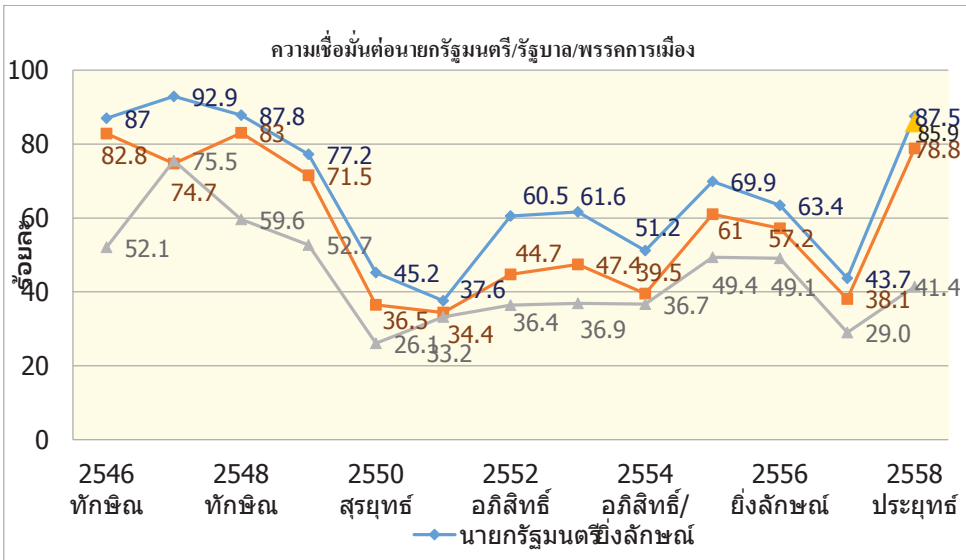
Moghadam, V.M. 'The Gender of Democracy : The Link Between Women's Rights and Democratization in the Middle East', Carnegie Endowment for International Peace. **The Global Think Tank**, 20 Aug. 2008, 2008.

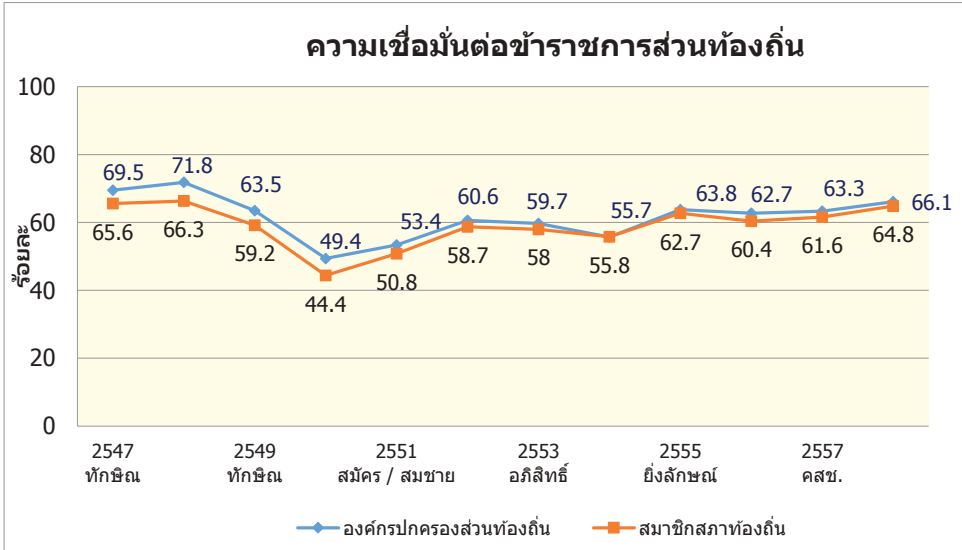
Ostrom, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

Putnam, Robert. **Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community** (New York : Simon and Schuster), 2000.

ภาคผนวก

ผลการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้า เรื่องความเชื่อมั่นของประชาชนชาวไทยในหลายปีที่ผ่านมาต่อสถาบันทางการเมือง ที่สะท้อนผลของการทำงานของสถาบันการเมืองเหล่านั้น





ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า