

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับประชาสังคม Participatory Democracy and Civil Society

อดิศร ภู่อสาร¹

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นพัฒนาการของประชาธิปไตยที่ต้องการเสริมอำนาจความเป็นพลเมืองให้ประชาชน ในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการของตนเอง เนื่องจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยตัวแทนที่ประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหาร ไม่สามารถกำหนดนโยบายตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการ อันแตกต่างและหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาสังคมตามแนวคิดเกี่ยวกับการคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม ในประเด็นสาธารณะเหมาะสมกับประชาคมขนาดเล็กที่มีลักษณะทางสังคมและความเป็นอยู่เท่าเทียมกันประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะด้วยวิธีการของตนเอง ระดับของการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาสังคมจะสะท้อนถึงพลังอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการกำหนดและดำเนินนโยบาย

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, ประชาสังคม

Abstract

Participatory democracy was democracy development which empowered citizenship authority for the people determine to create and

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

implement policy by their own method. Due to the representative democracy that delegates were selected from the people could not did the function to create policy for resolve problem, nor did meet difference and diversified need of the people in each area. Participatory democracy in civil society process, tracing from the concept regarding to counterbalance between state and society in public issue that was suitable for the small community which had both of society appearance and living equally. People want to participate in public activities by their own method. Participation's level in civil society process reflected to the both of power and influence from the people to create and implement policy.

Keywords: Participatory Democracy, Civil Society

บทนำ

ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันมีการบริหารงานโดยที่ประชาชนเลือกผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินนโยบาย เพื่อกำหนดกิจกรรมสาธารณะ แต่เมื่อสังคมมีความซับซ้อนกิจกรรมสาธารณะที่มีความหลากหลาย ทำให้การกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะด้วยตัวแทนที่ประชาชนเลือกไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งการได้รับการศึกษา การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย รวมถึง ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการสาธารณะที่หลากหลายเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ทำให้เกิดเป็นแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดย ทำให้ประชาชนต้องการเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยใช้วิธีการของตนเอง และสอดคล้องกับสภาพในแต่ละท้องถิ่นของ

ตน ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเหมาะสมสำหรับ สังคมขนาดเล็กที่มีความเท่าเทียมกัน

พัฒนาการของประชาธิปไตย

พัฒนาการของประชาธิปไตยเริ่มต้นจากยุคที่สังคมเรียบง่าย ประชาธิปไตยทางตรง พลเมืองทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับการตัดสินใจเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ความหลากหลายของพลเมืองและสังคมมีมากขึ้น จึงมีการเลือกตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ในขณะที่ตัวแทนของประชาชนไม่สามารถตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมภาคสาธารณะแทนประชาชนได้ในทุกเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกิดผลกระทบสาธารณะเนื่องจากระบบราชการเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการ ซึ่งตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายในระดับสูง จึงเกิดแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมภาคสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง ซึ่งพัซรี ลีโรส (2556, น. 254-255) ได้กล่าวถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยไว้ ดังนี้

ยุคแรก สังคมเรียบง่ายและเป็นประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ตัวอย่างสังคมที่ใช้ประชาธิปไตยแบบนี้คือ นครเอเธนส์ ซึ่งเป็นนครรัฐที่มีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่มี 40,000 คนเท่านั้นที่เป็นชาย ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นพลเมือง (Citizens) และมีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนที่เหลือ คือ ผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นพลเมือง ได้แก่ ผู้หญิง เด็ก และทาส โดยพลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาที่มีประมาณปีละ 40 ครั้ง สภาทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ และพลเมืองทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นและออกเสียง ฉะนั้นพลเมืองแต่ละคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ

ยุคที่สอง เป็นสังคมที่ซับซ้อนขึ้นสมัยก่อนยุคอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หลังปี ค.ศ. 1700 เป็นยุคก่อนยุคอุตสาหกรรมที่สังคมมีความซับซ้อนและมีประชากรมากขึ้น ในระบบ

การเมืองแบบนี้จะมีรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนผู้มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองทั้งหลาย พลเมืองเหล่านี้สามารถติดต่อหรือพูดกับสมาชิกสภาได้โดยตรง ทำให้เกิดลักษณะที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็ช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชนในระดับหนึ่ง เนื่องจากประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นตัวตัดสินใจว่าพอใจหรือไม่พอใจนโยบายการตัดสินใจหรือ ผลการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

ยุคที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เริ่มจากปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นและตัวแทนที่ได้รับเลือกมาไม่มีหน้าที่ในการตัดสินใจหลักๆ แล้ว เพราะงานเหล่านี้กลายเป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหาร ยุคปัจจุบัน จึงเป็นยุคที่มีการตัดสินใจสำคัญต่างๆ ในเบื้องต้นเกิดขึ้นภายนอกรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐกลับมามีบทบาทในการตัดสินใจสำคัญๆ และนำผลการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการ โดยความเห็นชอบของผู้นำหน่วยงานที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและข้าราชการเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นการไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่าเห็นด้วยกับนโยบายที่พรรคการเมืองใช้ชูประเด็นในการหาเสียง จึงเป็นเรื่องที่ฉาบฉวย ประชาชนผู้เลือกตั้งแทบไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายกลไกระบบราชการที่มีอยู่ได้ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองห่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุผลนี้ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงกลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่า การเข้ามามีส่วนร่วมเท่านี้ที่จะทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบายทั้งประเภทที่มาจากเลือกตั้ง (นักการเมือง) และมาจากการแต่งตั้ง (ข้าราชการ) ได้ ในลักษณะดังกล่าวประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตัดสินใจรวมทั้งกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถมีบทบาท เช่น แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูลหรือร่วมมือในการดำเนินนโยบายโดยไม่จำกัดสิทธิของการมีส่วนร่วม เฉพาะวันเลือกตั้ง ดังเช่นในสมัยก่อน แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีกลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณี ที่ภาครัฐ

ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่าผลลัพธ์จากระบบการเมืองดังกล่าวคือการตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

ดังจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นกระแสนิยมที่ประชาชนต้องการเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ จนถึงการทำนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา ซึ่งเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542, น. 131-132) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

ประการที่ 1 เน้นประชาธิปไตยในชุมชนขนาดเล็กโดยมนุษย์มีความสัมพันธ์ต่อกันได้ อย่างสนิทชิดเชื้อ (Face to Face Relationship)

ประการที่ 2 เน้นชุมชนและประชาคม (Community) ที่มีลักษณะหรือมีธรรมชาติที่เป็นสาธารณะค่อนข้างเป็นทางการ และมีสมาชิกที่มีสำนึกในการเป็นพลเมือง มีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ร่วมกัน มีความนับถือและให้เกียรติซึ่งกันและกัน ฉันทบุคคลที่เท่าเทียมกัน

ประการที่ 3 เน้นชุมชน หรือประชาคมที่มีความเท่าเทียมกัน (Equality) ทั้งในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน จะนำไปสู่การคิด การวินิจฉัย และการตัดสินใจที่ดีของชุมชนและประชาคม นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ยังนำไปสู่ความภาคภูมิใจในตัวเองของสมาชิกชุมชนและประชาคม หรือความรู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่า

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงมีความสัมพันธ์กับชุมชนหรือประชาสังคม เป็นการยกระดับของความเป็นประชาชนสู่ความเป็นพลเมือง โดยเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543, น. 26-27) ได้ให้ความหมายของประชาชน ราษฎรและพลเมืองไว้ว่า ประชาชน (People) หมายถึง คนที่ไม่ใช่ผู้ปกครองในยุคเก่า ประชาชนคือ ไพร่และทาส ซึ่งเป็นช่วงใช้ของขุนนางหรือเจ้าที่ดิน ในสังคมยุคใหม่ได้ปลดปล่อยประชาชนจากไพร่และทาสให้เป็นเสรีชน มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน เรียกว่า ราษฎร (Client) อันเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีให้รัฐและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนพลเมือง (Citizen) คือ ราษฎรที่นอกจากจะต้องเสียภาษี และปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองยัง

ต้องมีบทบาททางการเมืองคืออย่างน้อยมีสิทธิไปเลือกตั้ง ยิ่งกว่านั้นคือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อทางการเมือง รวมทั้งมีสิทธิเข้าไปทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมร่วมกับรัฐ ราษฎรเป็นฝ่ายรับกฎหมาย นโยบายของรัฐ ในขณะที่พลเมืองจะเป็นฝ่ายรุกเพื่อเรียกร้อง กฎหมาย นโยบายและกิจกรรมของรัฐตามที่ตนเห็นพ้อง ราษฎรที่ดีจึงเป็นฝ่ายรับว่านอนสอนง่าย ส่วนพลเมืองที่ดีต้องเป็นฝ่ายรุกได้ ไม่เฉื่อยเนือย อยากมีส่วนร่วมและสามารถทำกิจกรรมของรัฐได้ การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยไม่ได้เปลี่ยนให้ราษฎรเป็นพลเมืองเท่าใดนัก คนไทยไม่ค่อยตระหนักว่าพลเมืองต่างกับราษฎร ประชาชนไทยส่วนใหญ่ปฏิบัติตนเยี่ยงราษฎรโดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเกษตรกรผู้ยากจน ยิ่งมองตนเองว่าเป็นผู้น้อยต้องคอยรับอุปถัมภ์จากผู้ใหญ่ อีกนัยหนึ่งคือ พวกเขาคิดและปฏิบัติต่อผู้ใหญ่ทั้งหลาย ประดุจครั้งหนึ่งไพร่ปฏิบัติต่อมูลนายประชาสังคม

เมื่อนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนต้องการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะร่วมกับแนวคิดความเป็นพลเมืองที่พลเมืองมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินกิจกรรม รวมถึงการเข้าดำเนินกิจกรรมร่วมกับภาครัฐในลักษณะของประชาสังคม ซึ่ง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543, น. 21-25) ได้ให้ความหมายของประชาสังคม (Civil Society) ว่าหมายถึงเครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบันและชุมชน ที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals) โดยมีจุดเน้นของประชาสังคม ได้แก่ การไม่ชอบและไม่ยินยอมให้รัฐครอบงำ หรือบงการ แม้ว่าจะยินยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่ก็สามารถชี้หน้า กำกับ และคัดค้านรัฐได้พอสมควร นอกจากนี้ประชาสังคมยังต่อต้านลัทธิปัจเจกชนนิยม ซึ่งเป็นลักษณะความคิดที่ส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่ แก่งแย่งแข่งขัน จนไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนหรือกลุ่ม

จะเห็นว่าประชาสังคม คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินกิจกรรมสาธารณะผู้ที่เข้าร่วม

ประชาสังคม จะมีคุณลักษณะดังที่สุรวุฒิ ปัดไธสง (2542, น. 102) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะแห่งความเป็นพลเมือง คือ ต้องเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับสถาบันการเมือง ระบบการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง องค์กรการเมือง ระบบสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ค่านิยมและคุณธรรมรวมถึงการมีส่วนร่วมโดยสามารถอธิบายแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. ผู้มีความรู้ (Knowledge) คือ การรับรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ ค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม เหตุการณ์ สภาพแวดล้อม ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นความรู้พื้นฐานสำหรับบุคคลให้มีชีวิตความเป็นพลเมืองในประชาสังคม (Civic Life) ความรู้เพื่อให้บุคคลมีความเป็นพลเมืองต้องสร้างหรือเรียนรู้ทั้งจากในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยในระบบโรงเรียนเป็นความรู้ที่ถูกกำหนดไว้ในหลักสูตรที่มีเนื้อหาสะท้อนความรู้ด้านต่างๆ ซึ่งเป็นความรู้พื้นฐานของการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแบบประชาสังคม ได้อย่างดี และมีความสุข ส่วนการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นกระบวนการของสังคม ซึ่งดำรงอยู่ในวิถีชีวิตของบุคคลตลอดเวลา และเพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งอย่างแท้จริงให้กับประชาสังคม

2. ค่านิยมและคุณธรรม (Value and Virtue) โดยค่านิยมเป็นการสร้างคุณค่าเกี่ยวกับการเป็นพลเมือง (Civil Value) อันได้แก่ คุณค่าความมีเสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องหวงแหน บุคคลต้องมีเสรีภาพตามสิทธิของความเป็นพลเมือง การเคารพสิทธิของตนเองและผู้อื่น การยกย่องศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และการไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ประชาชนในประชาสังคมต้องมีความยึดมั่นในระบอบการปกครอง ยึดมั่นอุดมการณ์ของชาติเป็นสำคัญ เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน สำหรับคุณธรรม (Virtue) อันเป็นคุณธรรมของพลเมือง (Civic Virtue) เป็นความดีงาม ซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของความเป็นพลเมือง ได้แก่ การมีวินัยในตนเอง (Self-Discipline) ความกล้าหาญทางจริยธรรม (Moral Courage) เป็นบุคคลที่มีความกระตือรือร้น และปกป้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม กล้าที่จะต่อต้านอำนาจรัฐ หรือไม่เชื่อฟังรัฐ หากเห็นว่ารัฐละเมิดสิทธิของประชาชน เป็นผู้มีใจเอื้ออาทร มีเมตตา กรุณา ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก มีจิตใจสาธารณะ (Public Mind) มีความอดทนในความแตกต่าง

และหลีกเลี่ยงความแตกแยก มีความผูกพันและยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3. การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Civil Participation) เป็นพฤติกรรมของพลเมืองในการแสดงออกเพื่อมีอิทธิพลทางการเมือง สังคม เช่น การกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายการปฏิบัติงานราชการ อันมีผลกระทบต่อส่วนรวม การมีความสามารถ (Capacity) ของบุคคลที่จะเข้าไปดำเนินหรือร่วมกิจกรรมสาธารณะ และการมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ความเป็นพลเมืองของภาคประชาสังคม จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางสังคม มีค่านิยมเกี่ยวกับเสรีภาพสิทธิความเป็นพลเมือง ที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมสาธารณะ อย่างมีความรับผิดชอบ ด้วยวิธีการของกลุ่มของพลเมืองตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2542, น. 78-79) กล่าวถึงประเด็นสำคัญของการเคลื่อนไหวด้วยขบวนการประชาสังคม คือ ประเด็นเรื่องสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน (Civil Disobedience) อันเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประชาสังคม โดยมีคำถามสำคัญว่า เหตุใดขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม จึงไม่ใช่ช่องทางปกติ ช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กลับไปใช้ช่องทางที่ขัดกับหลักของกฎหมาย จนถึงขั้นไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยสามารถนำทฤษฎีสองแบบมาอธิบายถึงความถูกต้องชอบธรรม ของการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน ดังนี้

ทฤษฎีแรก ได้แก่ ทฤษฎีเสรีนิยม (The Liberal Theory) ที่เน้นสิทธิส่วนบุคคลตามสายธารความคิดแบบเสรีนิยม แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า เหตุใดการใช้สิทธิส่วนบุคคลแต่อาจไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น จึงเป็นที่ยอมรับได้ และหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้เรื่อยๆ สังคมโดยรวมจะเป็นอย่างไร นอกจากนั้น การเน้นเรื่องสิทธิ จะทำให้เห็นว่าหากไม่มีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น ก็จะใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังของประชาชนไม่ได้ ทำให้เรื่องของการใช้สิทธิไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชนเกิดความแข็งทื่อไม่สามารถสร้างสิทธิใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นได้เลย

ทฤษฎีที่สอง เป็นทฤษฎีประชาธิปไตยแบบเข้มข้น (a Radical Democratic Theory) เป็นการชูความคิดเรื่องความไม่ชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Legitimacy) ที่มองว่าการแสดงความไม่เชื่อฟังรัฐ การแสดงความไม่เห็นด้วยกับระบบเป็นเรื่องปกติธรรมดาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยเป็นความชอบธรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่ชอบด้วยกฎหมาย (The Legitimacy of Illegal Political Action) นั่นคือ ทรศนะของนักทฤษฎีแนวนี้ ระบอบประชาธิปไตย มี/เป็น มากกว่าระบบกฎหมาย การมองในแง่ของความถูกต้องตามกฎหมายจึงเกิดความแข็งทื่อ ไม่ยืดหยุ่น เนื่องจากการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน เป็นไปเพื่อสร้างเรียกร้องสิทธิใหม่ๆ ที่ถูกเก็บกดปิดกั้นไว้

ความเป็นพลเมืองของภาคประชาสังคม นอกจากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความคิด ในการจัดการสาธารณะและพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินงานสาธารณะแทนที่ภาครัฐ ซึ่งตลอดมาภาครัฐได้มีกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ให้อำนาจในการจัดการภาคสาธารณะ เป็นหน้าที่ของภาครัฐ ดังนั้น การที่พลเมืองต้องการเข้าไปดำเนินการภาคสาธารณะ ด้วยกระบวนการประชาสังคม อันเป็นการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐ เพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะของกลุ่มตน หรือดำเนินกิจกรรมตามความคิด ความเชื่อของกลุ่มตน อันเป็นกระบวนการประชาสังคม ทั้งนี้ ธีรยุทธ บุญมี (2547, น. 19-21) ได้สรุปภาพรวมของประชาสังคมไว้ ดังนี้

1. ความคิดประชาสังคม คือ การคานอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม รัฐกับ กิจกรรมการรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็นของสังคม ประชาสังคม ก็คือ สังคมที่มีสมาชิกกระตือรือร้น เอาการเอางาน ถกเถียงร่วมกันในประเด็นร่วมกันของสังคม ในสิ่งที่เป็ผลประโยชน์โดยรวมของภาคสาธารณะหรือของส่วนรวม

2. หน่วยและองค์รวมทางสังคมการเมือง ซึ่งมีลักษณะมั่นคงถาวร ดำรงเป็น พื้นฐานอยู่ก่อน ซึ่งอาจเป็นประชาคมโลก ประเทศ จังหวัด หมู่บ้าน ชุมชน จึงอาจมี ประชาสังคมระดับโลก ระดับประเทศ หรือระดับท้องถิ่น

3. พื้นที่เปิดแห่งการช่วงชิง ในหน่วยสังคมการเมืองจะมีพื้นที่เปิด เวที โอกาส ร่วมกันอยู่หนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งประเภท ซึ่งจะเป็นที่ที่ผ่านต่างๆ ในหน่วยหรือองค์รวม

ได้พบปะสนทนาหรือสื่อสารกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ความต้องการอื่นๆ ของฝ่ายนั้นๆ หรือบรรลุการประนีประนอม เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของหน่วย หรือองค์ความรู้ นั้น โดยพื้นที่ที่เปิดเพื่อการช่วงชิงคือการช่วงชิงอำนาจ ผลประโยชน์ ทรัพยากร และความเชื่อมั่นของส่วนรวมหรือกลุ่มคน

4. ไม่ควรมองข้ามประชาสังคมเป็นเพียงองค์กร สถาบัน แต่ควรมองประชาสังคมเป็นการปฏิบัติกิจกรรม เป็นประเด็นสาธารณะ เป็นปฏิสัมพันธ์ ซึ่งซับซ้อนซึ่งกันและกัน เข้าไปในฝ่ายต่างๆ ของประชาสังคม

5. องค์ประกอบที่เข้าไปช่วงชิงเวทีประชาสังคม โดยมีตัวละครที่เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วงชิงอำนาจ ทรัพยากร ผลประโยชน์ ความเชื่อประกอบด้วย 4 ตัวหลัก คือ

5.1 รัฐ-ชาติสมัยใหม่ หรือภาคการเมือง

5.2 ภาคสังคม ได้แก่ กลุ่มองค์กรเครือข่ายของชนชั้นกลาง และชนชั้นอื่นๆ ที่รวมตัวกันกระตุ้นความคิดใหม่ๆ สร้างญัตติสาธารณะ (Public Issue) และความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion)

5.3 ภาคธุรกิจหรือการตลาด (Markets) ทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการตอบสนองผู้บริโภค

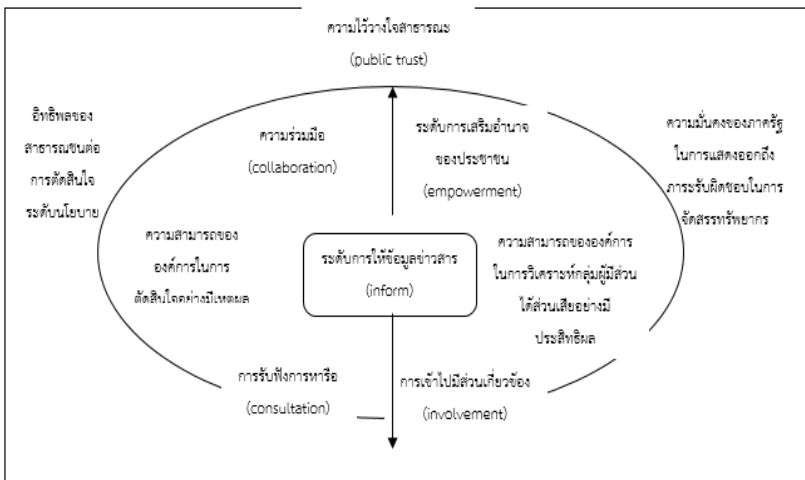
5.4 ภาคบุคคล/ครอบครัว

ประชาสังคมจึงเป็นการคานอำนาจรัฐ โดยประชาชนที่มีหลากหลายขนาด ตั้งแต่ระดับโลกจนถึงชุมชนท้องถิ่น เพื่อต่อรองถึงผลประโยชน์สาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ความเป็นพลเมืองและประชาสังคม โดยอรรถ ก๊กผล (2556, น. 100-102) ได้กล่าวถึง การออกแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การเปลี่ยนแปลงสังคมประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่าราระดับและเทคนิคที่มุ่งเพิ่มความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมขึ้นบันได อาจไม่เพียงพออีกต่อไป โดยเฉพาะขอบเขตและประเด็นของการมีส่วนร่วมนั้นกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง อีกทั้ง ภาคประชาชนเองก็มีความมุ่งมั่น และระบบการจัดตั้งที่มุ่งหมายเข้ามามีอิทธิพลอย่างสูงสุดต่อการตัดสินใจภาครัฐระดับการมีส่วนร่วม

รวมทั้ง 5 ระดับ จึงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไป หรือออกแบบให้สามารถดำเนินการเบ็ดเสร็จในคราวเดียว

การมีส่วนร่วม

ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วม (Spectrum of Public Participation) จึงอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition) ไปสู่ตัวแบบวงกลมแห่งความไว้วางใจสาธารณะ (Circle of Public Trust) ดังแสดงในภาพที่ 1 (อรรถัย กักผล, 2556, น. 100)



ภาพที่ 1 วงกลมแห่งความไว้วางใจสาธารณะ (Cycle of Public Trust)

บริเวณใจกลางของแผนภาพในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับ วงกลมแห่งการสร้างความไว้วางใจ จึงต้องอาศัยระบบการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ (Organizational Decision Effectiveness) และวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ (Stakeholder Analysis Effectiveness) เป็นสองแกนในการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วม ส่วนระบบการตัดสินใจนั้น การให้ข้อมูลข่าวสารตามตัวแบบนี้ ยังหมายรวมถึงความสามารถขององค์กรภาครัฐ ในการให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องด้วย

การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างความร่วมมือ (Collaboration) กับการเสริมพลังอำนาจประชาชน (Empowerment) ย่อมเกื้อหนุนก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อสาธารณะ (Public Trust) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน ในการกำหนดนโยบายไปจนถึงการจัดบริการสาธารณะ ตามลำดับความสำคัญที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

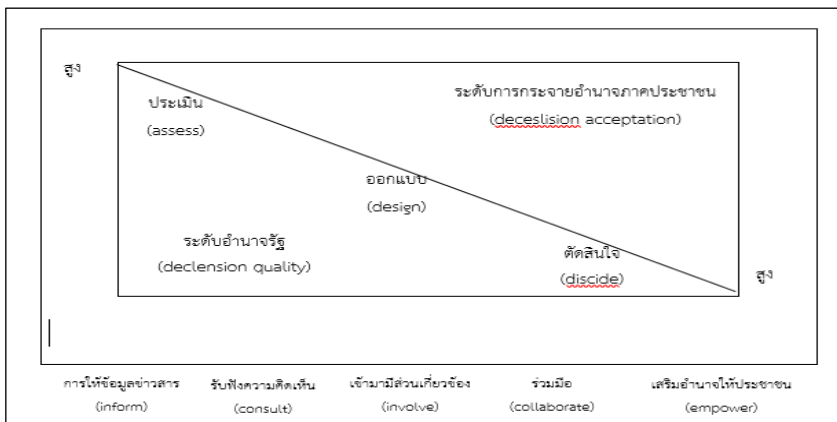
ความเชื่อมโยงระหว่างการรับฟังการหารือ (Consultation) กับความร่วมมือ (collaboration) ในรูปของคณะกรรมการที่มีภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ ย่อมส่งอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ความเชื่อมโยงการรับฟังการหารือ (Consultation) กับการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Involvement) ย่อมเอื้ออำนวยในการแก้ประเด็นปัญหาระหว่างองค์การภาครัฐและภาคประชาชน ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ด้วยการรับแนวคิดและคำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางแก้ไข ความเชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมทั้งสองระดับนี้เองที่ “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” และการเข้ามาทำงานด้วย “จิตสาธารณะ” มีโอกาสผสมผสานกันจนได้แนวทางการแก้ไขปัญหา (Solution) ที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนนั้นๆ (Community Context)

ภาระรับผิดชอบที่แสดงถึงข้อผูกมัดในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร (Accountability and Context Resource Commitment) เกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างการเสริมพลังงานอำนาจ (Empowerment) กับการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง

(Involvement) ด้วยจิตสาธารณะ เนื่องจากอิทธิพลของการเสริมพลังอำนาจจะผลักดันให้ภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้ามาร่วมรับผิดชอบ และร่วมจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ตั้งแต่ระดับยุทธศาสตร์ ไปจนถึงการยกระดับบริการสาธารณะ

จึงกล่าวได้ว่า วงกลมแห่งความไว้วางใจสาธารณะสะท้อนให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ ไม่อาจดำเนินการแบบแยกส่วน แต่จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมควบคู่กันไป โดยนักบริหารรัฐกิจจะต้องคำนึงถึงผลที่มีต่ออำนาจการตัดสินใจ โดยองค์การภาครัฐที่มีระดับความเข้มข้นลดน้อยลงไป ดังแสดงในภาพที่ 2 (อรรถกถา, 2556, น. 102)



ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่าง 5 ระดับการมีส่วนร่วมกับคุณภาพ และการยอมรับการตัดสินใจของประชาชน

การมีส่วนร่วม 5 ระดับ แสดงถึงความเข้มข้นของอำนาจรัฐและของประชาชนที่แตกต่างกัน หากนักบริหารรัฐกิจสามารถบริหารกระบวนการมีส่วนร่วมให้สามารถควบคู่กันไปได้ โดยให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเครือข่ายประเด็น (Issue Forming) ด้วย นำไปสู่การแสดงความคิดเห็น 3 ลักษณะ คือ การประเมินสถานการณ์ ปัญหา ร่วมกัน (Assess) การออกแบบเลือกดำเนินการ (Design) และการตัดสินใจดำเนินการ (Decide)

หากพิจารณาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ จูดีอัสนา ใจเพียร (2558, น. 17-18) ได้กล่าวถึงสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association of Participation) (2006) ที่อธิบายแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกมาเป็น 5 ขั้นตอนตามหลักการยิ่งสูงยิ่งสะท้อนอำนาจและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารหรือการตัดสินใจมากขึ้นด้วย โดยจำแนกแต่ละขั้นได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงที่สุด เพราะให้ประชาชนตัดสินใจด้วยตนเอง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันได้ดีคือ การลงประชามติ แสดงถึงการที่ภาครัฐยอมรับการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชนการสร้างการมีส่วนร่วม ภาครัฐต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้ตัดสินใจด้วยตนเอง เช่น การให้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอการเสริมทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูล และตัดสินใจหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีคุณภาพ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจภาคประชาชนในระดับสูง

2. การมีส่วนร่วมในระดับความร่วมมือ เป็นขั้นที่ให้บทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง โดยทั้งภาคประชาชนและรัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจจะออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าจะ

นำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงความคิดเห็นต้ององค์กรตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการทำงาน ตลอดกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดหมายที่ชัดเจน ข้อมูลของประชาชนจะถูกสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นนี้มีความใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับความร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วม การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังเป็นของภาครัฐ แต่ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น และยังมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างการมีส่วนร่วม อาทิเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ แต่งตั้งคณะทำงานภาคประชาชน

4. การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจะมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจจะเป็นบทบาทของภาครัฐ เทคนิคของการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะในปัจจุบันกฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับรับฟังความคิดเห็น

5. การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต่ำที่สุด โดยบทบาทของประชาชนจะมีน้อยมาก เพียงแต่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารว่าเกิดอะไรขึ้นที่ไหน ในปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนและแจ้งให้ประชาชนรับทราบ สะท้อนให้เห็นถึงความล่าสมัยในการบริหารงาน ซึ่งในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ข้อมูลข่าวสารที่ให้อาจไม่ใช่การประชาสัมพันธ์ โดยเสนอเพียงมุมมอง

ด้านนี้นั้น หัวใจสำคัญคือ การให้ข้อเท็จจริงและการตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

จะเห็นได้ว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อภาครัฐ สามารถเรียงลำดับขึ้นจากมากไปหาน้อยเป็นขั้นๆ ได้แก่ การเสริมอำนาจให้ประชาชน การร่วมมือ การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็น และการให้ข้อมูลข่าวสาร

สรุป

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นกระแสที่เกิดจากความซับซ้อนทางสังคมที่มีมากขึ้น จากเดิมที่ประชาชนส่งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดินและระบบรัฐสภา แต่ก็ไม่อาจแก้ไข ปัญหาที่มีความซับซ้อนและหลากหลายได้ครบและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่พบปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน การใช้นโยบายที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง จึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ อีกทั้ง ประชาชนต้องการเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสาธารณะด้วยวิธีการของตนเอง ทั้งนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีความเหมาะสมสำหรับการจัดการสาธารณะในชุมชนขนาดเล็กที่สมาชิกในชุมชนมีลักษณะทางสังคมแบบเดียวกัน และมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน ความเป็นพลเมืองที่ไม่ต้องการเพียงการได้รับเพียงสิ่งที่ภาครัฐยื่นให้ แต่ต้องการนำทรัพยากรจากภาครัฐเข้ามาดำเนินการด้วยตนเอง อันเป็นการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังภาครัฐ เพื่อการปกป้องสาธารณประโยชน์ของกลุ่มตนประชาชนต้องการเสริมอำนาจและอิทธิพลในการเข้าถึงระดับการเสริมอำนาจที่ให้สิทธิการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2542). “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และนโยบายเชิงทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย” ใน *ขบวนการประชาธิปไตย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง*. (อนุชาติ พวงสำลี, บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- ฐิตธอสินา ใจเพียร. (2558). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองลำพูนจังหวัดลำพูน: ภายใต้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. (การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเนชั่น).
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). *ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- พัชรีย์ สีโรรส. (2556). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐเอกชนสู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สุรจุมิ ปัดไธสง. (2542). “การเรียนรู้เพื่อความเป็นพลเมือง: รากแก้วของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย” ใน *ขบวนการประชาธิปไตย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง* (อนุชาติ พวงสำลี, บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- อรทัย ก๊กผล. (2556). “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย” ใน *การบริหารการปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (พิมพ์ครั้งที่ 2). (อัมพร อารังลักษณ์, บรรณาธิการ). ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). *ประชาธิปไตยในมุมมองตะวันตก: อ่านและสอนที่จอห์นส์ ฮอปกินส์*. กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาธิปไตย.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *การเมืองของพลเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.