



คานงัด ประเทศไทย

: สร้างพื้นที่กลาง
ระดับจังหวัด

สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก
“พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด :
จุดคานงัดประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ
และคณะผู้วิจัย

สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ

พิมพ์ครั้งที่ 1 : พฤศจิกายน 2567

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

บรรเจิด สิงคะเนติ.

สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย.--

กรุงเทพฯ : สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, 2567.

282 หน้า.

1. การพัฒนาประชาธิปไตย. 2. การพัฒนาสังคม. I. ชื่อเรื่อง.

321.8

ISBN : 978-974-326-727-7

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

196 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร

กรุงเทพมหานคร 10900

โทร. 02-576-1370

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์เดือนตุลา

โทร. 08-6341-0155

คำนำ

หนังสือ “คานงัดประเทศไทย : สร้างพื้นที่กลางระดับจังหวัด” เล่มนี้เป็นหนังสือที่เขียนขึ้นจากการดำเนินการในพื้นที่ปฏิบัติการของ “โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องนวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” อันเป็นโครงการวิจัยประเภทนักวิจัยศักยภาพสูง ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการในปีที่ 2 ซึ่งเป็นการเขียนร่วมกันของนักวิจัยในโครงการวิจัยฯ โดยทางที่วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าพื้นที่กลางระดับจังหวัดจะเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยฐานรากของประเทศไทยที่จะมีบทบาทอย่างสำคัญที่จะทำให้ระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบการปกครองที่มีเสถียรภาพและดุลยภาพเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ประชาธิปไตยฐานรากนี้เองที่จะเป็นคานงัดประเทศไทย จากพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นจังหวัดที่ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา จากจังหวัดนำไปสู่การเรียนรู้ของอีกจังหวัดหนึ่งและค่อย ๆ พัฒนาไปในระดับภาค และพัฒนาไปสู่การที่จังหวัดส่วนใหญ่ของประเทศไทยสามารถผลักดันขับเคลื่อนให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดได้ สภาพการณ์เช่นนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจมาสู่องค์กรและชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกันได้ และนี่คือพื้นฐานของประชาธิปไตยฐานรากที่สำคัญของสังคม

ในโอกาสนี้ ทางทีมีวิจัยใคร่ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กรุณา
อ่านประเมินหนังสือก่อนการจัดพิมพ์ในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์
ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง และศาสตราจารย์ ดร. บั้วพันธ์ พรหมพักพิง
เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ข้อคิดเห็นในทางวิชาการ ท้ายที่สุด ขอขอบพระคุณ
สำนักพิมพ์วิญญูชนที่ได้กรุณาจัดพิมพ์หนังสือในครั้งนี้

ศ. ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

หัวหน้าโครงการฯ

23 ตุลาคม 2567



สวทช.
NSTDA



มหาวิทยาลัยรังสิต
RANGSIT UNIVERSITY



สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
COMMUNITY ORGANIZATIONS
DEVELOPMENT INSTITUTE



สกลว.
สกลว.
สกลว.



สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การสร้างเสริมสุขภาพ



สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ



กิตติกรรมประกาศ

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะผู้วิจัยขอขอบคุณ
ทุนสนับสนุนในการศึกษาค้นคว้าวิจัย และการตีพิมพ์เผยแพร่หนังสือ
“สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัด
ประเทศไทย” จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสำนักงานพัฒนา
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ภายใต้โครงการวิจัยเชิง
ปฏิบัติการเรื่อง “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐาน
ของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” โดยผลงานหนังสือเล่มนี้ได้รับทุนอุดหนุน
การวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัย
ศักยภาพสูง (สัญญาเลขที่ N42A660622)

คำนิยาม

ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศไทย มักถูกนักวิชาการ วิจารณ์บ่อย ๆ ว่าเป็นประชาธิปไตยเฉพาะรูปแบบ เปลือกนอก (อาทิ มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง ฯลฯ) แต่เมื่อส่องเข้าไปใน รายละเอียด พบว่าขาดสาระที่เป็นเนื้อหา แก่นแท้ของประชาธิปไตย หนังสือ เล่มนี้มีความน่าสนใจ เนื่องจากทีมผู้เขียนพยายามเติมเต็มช่องว่างของ ปัญหาดังกล่าว เพื่อตอบโจทย์ว่าด้วยการสร้างระบอบการเมืองที่มีความเป็น ประชาธิปไตยและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

บทที่ 1 ผู้เขียนแสดงให้เห็นว่า ที่ผ่านมาระบอบประชาธิปไตยไทย เป็นง่อย เกิดจากระบบการเมืองมีอาจตกผลึกเป็นสถาบันที่มั่นคง (institutionalization) เนื่องจากกติกาเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจและการกำหนดหน้าที่ทางการปกครองมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ รวมทั้ง ภาคประชาสังคมยังขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาการรวมศูนย์ภายใต้วัฒนธรรม แบบอำนาจนิยมของระบบราชการไทย ที่แสดงตนเป็นผู้ปกครองสไตล์ อุลтімัท้าจูน พร้อม ๆ กับกดทับภาคประชาสังคมให้ตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอ สำหรับข้อเสนอแนะก็คือ การสถาปนาอำนาจด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม โดยผ่านการเปิด “พื้นที่สาธารณะ” (public sphere) ในทุกระดับ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำไปสู่การขับเคลื่อนเพื่อแก้ไข ปัญหาของส่วนรวมต่าง ๆ ซึ่งในระยะยาวจะนำไปสู่การพัฒนา “วัฒนธรรม

แบบพลเมือง” (civic culture) ที่ผู้คนต่างให้ความสนใจต่อปัญหาของส่วนรวมและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะอย่างรับผิดชอบ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง การพัฒนาพื้นที่สาธารณะ และวัฒนธรรมแบบพลเมือง เป็นรากฐาน/สาระแท้จริงของการพัฒนาประชาธิปไตย

บทถัดมา ได้กล่าวถึงการเสริมสร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง โดยแสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาความเข้มแข็ง จนกระทั่งสามารถจัดการกับปัญหาและพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พวกเขากำหนดร่วมกัน ความเข้มแข็งของชุมชนจัดการตนเองโดยทั่วไปเริ่มต้นจากการที่ชุมชนประสบปัญหาร่วมกัน อันเป็นเงื่อนไขให้ชาวบ้านจำต้องหันหน้ามาปรึกษาหารือร่วมกันและนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน เมื่อพวกเขาสามารถแก้ไขปัญหาคัญให้ลุล่วงไปได้ส่งผลให้เกิดความตระหนักในพลังของการรวมกลุ่ม และเกิดความมั่นใจในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชนโดยพวกเขาเอง ชุมชนจัดการตนเองเหล่านี้สามารถจัดตั้งได้หลากหลายระดับ นับตั้งแต่ระดับตำบล (อาทิ สภาองค์กรชุมชน ต.ขอนแก่น จ.สตูล โรงเรียนแก่นี้ภาคประชาสังคม ต.บางซุด จ.ชัยนาท และเครือข่ายสินธุ์แพรทอง ต.ลำสินธุ์ จ.พัทลุง ฯลฯ) หรือเครือข่ายระดับอำเภอ (อาทิ คณะกรรมการบริหารอำเภอเมือง และคณะกรรมการบริหารอำเภอบ่อไร่ จ.ตราด) และเครือข่ายในระดับจังหวัด (อาทิ สภาพลเมืองเชียงใหม่ ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ สภาประชาชนนครยะลา พังงาแห่งความสุข พัทลุงมหานครแห่งความสุข ฯลฯ) และจัดตั้งเป็นเครือข่ายระดับภาค (อาทิ สภามหาใจภาคเหนือ 8 จังหวัด ฯลฯ) เป็นต้น

บทที่ 3 ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (ที่มีเนื้อในเป็นอำนาจนิยม) เนื่องจากระบอบดังกล่าว เป็นช่องทางให้ชนชั้นนำสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมิได้รับรองหลักสิทธิเสรีภาพเสมอไป มิได้ประกันอำนาจอธิปไตยของประชาชน และมีได้ประกันความเสมอภาค/เท่าเทียม ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) แม้มีการบัญญัติไว้อย่างกว้างขวางในรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ก็มีอาจผลักดันให้เกิดขึ้นจริงได้ในสังคมไทย ประเด็นสำคัญที่บทความนี้นำเสนอก็คือ การสร้าง “ฐานราก” ของประชาธิปไตยไทย อันหมายถึงการเปลี่ยนที่เนื้อหา/แก่นแท้ของระบอบ ซึ่งเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงที่ “ตัวคน” และ “วัฒนธรรม” โดยผ่านการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริม “พื้นที่กลาง” และ “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” พร้อมกับผลักดันให้ปรากฏเป็นจริงในทุก ๆ ระดับ

บทที่ 4 ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐไทยในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) นับจากทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา แต่ปัญหาก็คือนโยบายดังกล่าวถูกเบี่ยงเบนให้กลายเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง กลายเป็นการเมืองของบ้านใหญ่ (magnate politics) ธนาธิปไตย (plutocracy) และธุรกิจการเมือง (money politics) ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้อำนาจของภาคประชาชนลดต่ำลงอย่างมาก ภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้เขียนมองว่า มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องสร้าง “ชุมชนเข้มแข็ง” พร้อม ๆ กับขยาย “พื้นที่กลาง” สำหรับเป็นสนามแห่งการอภิปรายถกเถียง ด้วยความคิดที่แตกต่างหลากหลาย อันจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

และก่อรูปเป็นมติมหาชนที่จะเชื่อมโยงสู่การเคลื่อนไหวเพื่อเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม “ชุมชนเข้มแข็ง” และ “พื้นที่กลาง” เป็นฐานรากของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย มีเป้าหมายสูงสุดคือ การสถาปนาประชาธิปไตยชุมชน อันได้แก่ การทวงคืนสิทธิในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นให้แก่ชุมชน เป็น “ประชาธิปไตยที่กินได้” (edible democracy) ซึ่งหมายถึง การไม่แบ่งแยกมิติทางการเมืองออกจากมิติทางเศรษฐกิจของชาวบ้านออกจากกัน

บทที่ 5 ได้แสดงให้เห็นว่า “คานงัด” ในการสถาปนาประชาธิปไตยจะต้องเริ่มต้นด้วย “การเสริมพลังชุมชน” อันจะนำไปสู่เป้าหมายสำคัญคือ การสร้าง “ชุมชนเข้มแข็ง” ที่มีความสามารถในการจัดการตนเอง การเสริมพลังชุมชนดำเนินการผ่าน “พื้นที่กลาง” เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนต่อรอง จัดการความขัดแย้ง และนำไปสู่ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับการจัดการสาธารณะของท้องถิ่น ผู้เขียนได้ยกจังหวัดพังงาเป็นตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจาก “การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม” ไปสู่สิ่งที่ S. P. Osborne (2010) เรียกว่า “การจัดการภาคีสาธารณะ” (new public governance) โดยลดการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการลง พร้อม ๆ กับเปิดรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคธุรกิจในการจัดการสาธารณะ พังงาเป็นตัวอย่างของการสร้างสภาพเมืองที่เข้มแข็งมีการจัดทำ “พื้นที่กลาง” ในรูปของเวทีรับฟังความคิดเห็น 16 ตำบล (8 อำเภอ) นำไปสู่การยกย่องยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย “พังงาแห่งความสุข” ที่สามารถตอบสนองต่อคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ในตอนท้ายผู้เขียนได้เสนอว่า ปัจจุบันทั่วประเทศมีสภาพเมืองระดับจังหวัดที่เข้มแข็งอย่างน้อย 20 จังหวัด ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนให้มีความเป็น

สถาบันที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการสานพลังในการขับเคลื่อนสู่การต้อรองนโยบายระดับชาติต่อไป¹

บทสุดท้าย ผู้เขียนนำเสนอ “คานงัด” สำหรับสร้างประชาธิปไตย อัตลักษณ์ไทย ซึ่งก็คือ การพัฒนา “ชุมชนเข้มแข็ง” ผ่านการขับเคลื่อนของ “พื้นที่กลาง” ในรูปแบบ “สภาพลเมือง” ที่จำเป็นจะต้องมีการขยายและทำให้เป็นสถาบันในทุก ๆ ระดับ นอกจากนี้ สภาพลเมืองระดับจังหวัดที่เข้มแข็งและมีการสานพลังกับภาคีเครือข่าย (อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชนที่ก้าวหน้า ฯลฯ) อย่างเหนียวแน่นย่อมนำไปสู่การสถาปนา “สภาพลเมืองระดับชาติ” ที่ต้อรองของการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในที่สุด

ข้อเสนอประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ ก็คือ การพัฒนาในส่วนที่เป็นเนื้อหา/แก่นแท้ของประชาธิปไตย ซึ่งก็คือ การพัฒนาคนและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมสร้าง “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” คำถามท้าทายก็คือ จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมได้อย่างไร ในเมื่อวัฒนธรรมเป็นส่วนที่ฝังลึกอยู่ในจิตสำนึก ที่ผ่านการบ่มเพาะและสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน นักวิชาการที่มีชื่อเสียง คือ Edgar H. Schein (2017)² ได้กล่าวยืนยันว่า “การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ยากยิ่งกว่าเข็นครกขึ้นภูเขา” เมื่อเป็นเช่นนี้ การปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่คนที่เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนมีอาจเกิดขึ้นได้จากการอบรมเพียงชั่วข้ามคืน

¹ Osborne, S. P. (2010) “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?” ใน S. P. Osborne (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 1–16. London: Routledge.

² Edgar H. Schein (with Peter Schein), *Organizational Culture and Leadership*, 5th ed. (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2017), pp. 1-12.

Edgar H. Schein เสนอให้ “เปลี่ยนวัฒนธรรม” โดยเริ่มต้นจากการ “เปลี่ยนพฤติกรรม” ผ่านการปฏิบัติ ซึ่งหากสามัญชนมองว่าพฤติกรรมหรือการปฏิบัติดังกล่าวเป็นประโยชน์และบรรลุผลได้ จะก่อให้เกิดการกระทำซ้ำ ๆ จนกลายเป็นแบบแผน (pattern) และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านจิตสำนึก ในที่สุด ทำนองเดียวกัน การสถาปนาประชาธิปไตยโดยผ่าน “พื้นที่กลาง” ที่เอื้ออำนวยให้สามัญชนได้เข้าร่วมและฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งไม่เพียงแต่จะก่อรูป “สังคมเข้มแข็ง” เท่านั้น แต่ยังบ่มเพาะ “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” ให้แก่ภาคประชาสังคมไปพร้อม ๆ กันอีกด้วย

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ประชาธิปไตย” เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ คน หนังสือเล่มนี้พยายามให้ความกระจ่างในประเด็นที่น่าสนใจดังกล่าว โดยการนำเสนอที่เป็นระบบ พร้อมกับยกตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน อันทำให้ผู้อ่านสามารถทำความเข้าใจในประเด็นอันมีคุณค่าได้ไม่ยาก จึงหวังว่าผู้อ่านคงได้รับประโยชน์จากสาระของหนังสือเล่มนี้ไม่มากก็น้อย

ด้วยความเชื่อมั่นและศรัทธา

ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ.....	I
คำนิยม.....	III
สารบัญ.....	IX
บทนำ.....	1
บทที่ 1 ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย	
ของสังคมไทย.....	3
(อมรรัตน์ กุลสุจริต, พิชชวรธร นุชประยูร, ฌานินท์ สันตะพันธ์)	
1.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย	4
1.2 ปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง	10
1.3 ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยที่เรียกว่า “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์”	20
1.4 ปัญหาการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็ง ของภาคประชาสังคม	35
บทที่ 2 การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จ	
ในพื้นที่ต่าง ๆ	57
(ศักดิ์ณรงค์ มงคล, สามารถ สุขบรรจง, ทองใบ สิงสีทา)	
2.1 ชุมชนเข้มแข็งจัดการตนเองในประเด็นงานต่าง ๆ	57
2.2 ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด	92

บทที่ 3 การสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญ	
ในการสร้างฐานรากประชาธิปไตยไทย.....	121
(พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, ไพสิฐ พานิชย์กุล)	
3.1 สังคมไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ขาด การสร้างฐานราก	126
3.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับความเป็นจริง ของสังคมไทย : เน้นเพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา	135
3.3 “พื้นที่กลาง” กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)	143
บทที่ 4 การสร้างชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่กลางสาธารณะ :	
คานงัดประชาธิปไตยชุมชน.....	175
(ไอฟาร ถิ่นบางเตียว พรไทย ศิริสาธิตกิจ)	
4.1 ธุรกิจการเมืองท้องถิ่น : มะเร็งร้ายทำลายต้นทุน ทางสังคมของชุมชนไทย	185
4.2 การสร้างชุมชนเข้มแข็งรากฐานสำคัญของการพัฒนา ประชาธิปไตยไทย : แสวงหาตัวตนเพื่อสร้างอัตลักษณ์ ประชาธิปไตยของตนเอง	187
4.3 พื้นที่กลางสาธารณะ : ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) และปริมนทลสาธารณะ (public sphere)	192
4.4 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นที่ กลางสาธารณะ	198
4.5 ความสำคัญของพื้นที่กลางสาธารณะในฐานะพื้นที่ การเมืองท้องถิ่นภาคประชาชน	199

- 4.6 การสร้างวิถีประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น :
พื้นที่กลางสาธารณะ 207
- 4.7 ปฏิบัติการเพื่อสร้างพื้นที่กลางสาธารณะในภาคใต้ :
“พังกาแห่งความสุข” 211
- 4.8 ปฏิบัติการเพื่อสร้างพื้นที่กลางในภาคใต้ :
พัทลุงมหานครแห่งความสุข 218

**บทที่ 5 การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง”
ในระดับจังหวัด จะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยอย่างไร..... 231**
(บรรเจิด สิงคะเนติ)

- 5.1 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่ของการประสานองค์ความรู้
ที่หลากหลายให้เป็นเอกภาพและเกิด “ทฤษฎีเพื่อ
การปฏิบัติ” (Practical Theory) 232
- 5.2 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่การเจรจาและปรึกษาหารือ
เพื่อลดความขัดแย้ง 235
- 5.3 “พื้นที่กลาง” จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการ
ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย 239
- 5.4 “พื้นที่กลาง” ช่วยลดการรวมศูนย์ของระบบ
รัฐราชการรวมศูนย์ของการบริหารราชการของไทย 244
- 5.5 ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชน
ที่มีความเข้มแข็ง 249
- 5.6 สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งเป็นพื้นฐาน
ของการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน 252

XII • สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	259
(บรรเจิด สิงคะเนติ)	
6.1 บทสรุป	259
6.2 ข้อเสนอแนะ	260
คณะผู้จัดทำ	266

บทนำ

หนังสือ “สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย” เล่มนี้แบ่งออกเป็น 6 บท โดยบทที่ 1 เริ่มจากปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทยมีปัญหาพื้นฐานที่สำคัญใดบ้าง ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นล้วนเป็นประเด็นปัญหาในทางโครงสร้าง

ในบทที่ 2 การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่าง ๆ ในบทนี้พยายามฉายภาพให้เห็นถึงต้นทุนทางสังคมที่เข้มแข็งของสังคมไทยที่กระจายตัวอยู่ทั่วแผ่นดินไทย มีทั้งชุมชนที่มีความเข้มแข็งในเชิงประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งกรณีตัวอย่างของการสร้างความเข้มแข็งในเชิงพื้นที่ ต้นทุนต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมที่จะต้องพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งในพื้นที่อื่น ๆ รวมทั้งการสานพลังกับภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนไปสู่ความเปลี่ยนแปลง บทที่ 3 การสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการสร้างฐานรากประชาธิปไตยไทย ตั้งประเด็นในการศึกษาไว้ 4 ประเด็น กล่าวคือ ก. สังคมไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ขาดการสร้างฐานราก ข. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับความเป็นจริงของสังคมไทย : เน้นเพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา ค. “พื้นที่กลาง” กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และ ง. ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย สำหรับบทที่ 4 การสร้างชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่กลางสาธารณะ : คานงัดประชาธิปไตยชุมชน

2 • สร้างชุมชนเข้มแข็งและกลไก “พื้นที่กลาง” ระดับจังหวัด : จุดคานงัดประเทศไทย

บทนี้เป็นการให้ภาพในทางข้อเท็จจริงของการเมืองท้องถิ่นในสังคมไทย และความพยายามในการเสนอแนวทางในการสร้างชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่กลาง สาธารณะในสังคมไทยจะมีบทบาทเป็นคานงัดประชาธิปไตยชุมชน สำหรับ บทที่ 5 การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด จะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยอย่างไร เป็นความพยายามในการตอบคำถามว่า อะไร คือ “คานงัด” ที่จะนำไปสู่การปรับดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่าง รัฐ ทุน และภาคประชาสังคม และสำหรับบทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปสาระสำคัญในภาพรวม และประเด็นสำคัญคือข้อเสนอแนะ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญว่า หากจะบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวจะต้องทำอย่างไรเพื่อบรรลุภารกิจดังกล่าว

ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนา ประชาธิปไตยของสังคมไทย

อมรรัตน์ กุลสุจริต¹

พัชรวรรณ นุชประยูร²

ฉานินท์ สันตะพันธ์³

ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมอย่างน้อยประกอบด้วยปัญหาสำคัญหลายประการ กล่าวคือ 1.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย 1.2 ปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง 1.3 ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยที่เรียกว่า “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์” และ 1.4 ปัญหาการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียดของปัญหา ดังนี้

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรัตน์ กุลสุจริต (นักวิจัย), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร (นักวิจัย), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

³ อาจารย์ ดร. ฉานินท์ สันตะพันธ์ (นักวิจัย), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย

ความเหลื่อมล้ำ (Inequality) เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยงานศึกษาของ UNESCAP (2018) ได้แบ่งนิยามความเหลื่อมล้ำออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ ด้านผลลัพธ์ (Outcome) โดยพิจารณาจากข้อมูลทางเศรษฐกิจของครัวเรือน 3 มิติ ได้แก่ รายได้ รายจ่ายเพื่อการบริโภค และความมั่งคั่ง ด้านโอกาส (Opportunity) โดยพิจารณาจากความสามารถในการเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ครัวเรือนแต่ละกลุ่มมีคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ที่มีการเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีผู้เข้าถึงได้มากขึ้น และด้านผลกระทบ (Impact) ซึ่งพิจารณาจากผลของปัจจัยภายนอก (External Shocks) ที่กระทบต่อครัวเรือน และภายในของครัวเรือนที่มีทรัพยากรพื้นฐาน (Endowment) ต่างกันที่ส่งผลกระทบต่อครัวเรือนในระดับที่ไม่เท่ากัน⁴

จากรายงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำใน

⁴ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Bangkok: United Nations ESCAP, 2018), 3-4, available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ThemeStudyOnlinequality.pdf>, accessed July 30, 2024.

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี 2553 เพื่อนำเสนอสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ลักษณะปัญหา โครงการสำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหา ช่องว่างการดำเนินนโยบาย

ประเทศไทย ปี 2565 ว่ามีสถานการณ์การปรับตัวดีขึ้นอย่างชัดเจน มีจำนวนคนจนทั้งสิ้น 3.80 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.43 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งลดลงจากปี 2564 ที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ที่ร้อยละ 6.32 นอกจากนี้จำนวนครัวเรือนยากจนก็ลดลงเช่นกัน จากประมาณ 1.24 ล้านครัวเรือนในปี 2564 เหลือเพียง 1.12 ล้านครัวเรือนในปี 2565 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.14 ของครัวเรือนทั้งหมด⁶ โดยการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในปี 2565 ได้รับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการขับเคลื่อนโครงการที่ตอบโจทย์เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ในปี 2565 การดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำมีหลายแนวทางสำคัญ ได้แก่ การยกระดับรายได้ประชากรกลุ่มเปราะบาง บรรเทาภาระค่าครองชีพเพื่อช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถพ้นจากความยากจน โดยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีชีวิตที่ดีขึ้น การขจัดความยากจนและพัฒนาคนทุกช่วงวัยอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นและชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน⁷

และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำ (โปรดดูรายละเอียดในรายงานซึ่งได้เผยแพร่ล่าสุด (ข้อมูล ณ กรกฎาคม 2567) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2565, น. ก., https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=14557, เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.)

⁶ เฟิงอ่าง, น. 75.

⁷ เฟิงอ่าง, น. 53.

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐได้จัดให้มีสวัสดิการสังคมโดยภาครัฐ มีบทบาทสำคัญในการเพิ่มโอกาสและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น เด็กแรกเกิด ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย เป้าหมายหลักของสวัสดิการสังคม คือการให้ความมั่นคงในชีวิต การอยู่ดีมีสุข และการพัฒนาศักยภาพของบุคคล ให้สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่ โดยสวัสดิการสังคมที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงและได้รับความสนใจจากประชาชนประกอบด้วย เงินอุดหนุน เพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, เบี้ยยังชีพคนพิการ, บริการพื้นฐานในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมในสังคม⁸

นอกจากนี้ “ความเหลื่อมล้ำ” เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการพัฒนาด้านประชาธิปไตย จากการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2553) พบว่าในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง การพัฒนาประชาธิปไตยอาจเกิดความท้าทายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเทศที่พึ่งพาการสร้างความมั่งคั่งจากทรัพยากรที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ เช่น ในสังคมเกษตรกรรมที่พึ่งพาการผลิตโดยอาศัยที่ดิน ในบริบทนี้ เจ้าของที่ดินผู้ทรงอิทธิพลมักจะมีอำนาจและทรัพยากรที่ทำให้เกิดแนวคิดต่อต้านการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน โดยสร้างแรงกดดันในการรักษาสถานะทางเศรษฐกิจและอำนาจซึ่งอาจนำไปสู่

⁸ เฟื่องอ้าง, น. 32.

การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มุ่งสู่การสร้างความเท่าเทียมและการกระจายอำนาจ และอุปสรรคใหญ่ที่ทำให้การสร้างประชาธิปไตยมีความยากลำบาก เพราะจะมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจและกลุ่มที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงเพื่อความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม⁹ เช่นเดียวกับการแก้ไขปัญหาคาความเหลื่อมล้ำโดยการกระจายรายได้แก่ประชาชนของรัฐบาลผ่านนโยบายทางการเมืองที่มักจะมีทางเลือกในการใช้ “นโยบายประชานิยม” และ “การสร้างระบบสวัสดิการ” เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยมุ่งหวังในการสร้างฐานเสียงทางการเมืองเพื่อสนับสนุนตนจากคนรายได้น้อยในชนบท ซึ่งก็อาจไม่ได้แก้ไขปัญหาที่แท้จริงและยังเกิดปัญหาตามมาหลายประการ อาทิ ไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนยากจนที่สุดอย่างแท้จริง, ขาดวินัยทางการคลัง โดยนโยบายประชานิยมมักไม่ได้ถูกออกแบบมาให้มีการจัดการทางการเงินที่มีระเบียบ จึงมีความเสี่ยงต่อการสร้างภาระหนี้สินของประเทศในอนาคต, ขาดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ และเป็นช่องทางในการทุจริตและการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม และเกิดผลต่อกลุ่มนายทุน หรือบางกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น¹⁰

เช่นเดียวกับผลการศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ ได้อธิบายว่าความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ที่สูงซึ่งประกอบด้วยความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อสังคม

⁹ Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press; Reprint edition, 1993), อ้างใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย,” ปาฐกถา 14 ตุลา ประจำปี 2553 (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553), <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/d2010014.pdf>, เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567, น. 11.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 20.

หลายประการ ได้แก่ ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจอาจทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เป็นไปอย่างทั่วถึง เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ขยายกว้างขึ้น การใช้ทรัพยากรที่ไม่เต็มที่ ลดประสิทธิภาพการทำงานและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม, ผลกระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม, ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และทรัพย์สินอาจทำให้เกิดความไม่พอใจและความขัดแย้งในสังคม, การเข้าถึงบริการพื้นฐานของผู้มีรายได้น้อยอาจเข้าถึงบริการพื้นฐานได้ยากกว่าผู้ที่มีฐานะดี และผลกระทบต่อระบบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียม และความไม่เสถียรของระบบการปกครองอาจนำไปสู่การต่อต้านการปกครองและการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เช่น การเกิดความขัดแย้งทางการเมืองหรือการรัฐประหาร¹¹

นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง เนื่องจากความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและการกระจุกตัวของอำนาจการเมืองสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อความขัดแย้งทางการเมืองและความมั่นคงของระบบประชาธิปไตยอย่างสัมพันธ์กัน ทั้งความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากกลุ่มการเมืองมุ่งเน้นการดึงดูตคะแนนเสียงจากคนจนและคนชนชั้นกลางระดับล่างโดยใช้นโยบายประชานิยมที่ชาตินิยมทางการเมือง คลัง ในขณะที่กลุ่มคนชนชั้นกลางและผู้มีฐานะเห็นว่านโยบายประชานิยมเป็นการใช้จ่ายเงินภาษี เป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะและทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ และนำมาสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงได้ต่อไป

¹¹ ไปรอดู นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.” กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กุมภาพันธ์ 2554. <https://tdri.or.th/2015/03/wb110/>. เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนา เกิดจากหนี้สาธารณะอาจทำให้รัฐต้องลดรายจ่ายด้านสังคม กลุ่มการเมืองอาจใช้ความชอบธรรมจากชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนและเครือข่าย ซึ่งทำให้เกิดการทุจริตและการใช้เงินงบประมาณไม่เป็นธรรม และเกิดการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองจะถูกใช้ในการกำหนดนโยบายที่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ชนชั้นนำ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้ระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่สามารถมีเสถียรภาพและลงหลักปักฐานได้อย่างมั่นคง¹²

ดังนั้น การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ลดลงและฟื้นไปจากสังคมไทย จึงเป็นวาระแห่งชาติที่มีความสำคัญ โดยทุกภาคส่วนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและร่วมกันพัฒนาประเทศในการลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)¹³ ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความเหลื่อมล้ำที่ได้กล่าวมาในข้างต้น “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม” ได้กำหนดให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน

¹² เพิ่งอ้าง.

¹³ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580), เข้าถึงได้ที่ http://nscrc.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/06/NS_PlanOct2018.pdf.

และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง¹⁴ โดยการขับเคลื่อนที่มีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนจะเป็นส่วนสำคัญทำให้จัดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ฝังรากลึกในสังคมไทยให้หายไป และส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของประชาธิปไตยอันจะเป็นเครื่องมือหนุนนำที่สำคัญในการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

1.2 ปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง

สังคมไทยมีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองมาหลายครั้ง แต่การปฏิรูปการเมืองของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จจนถึงปัจจุบันนี้ และในขณะนี้ (พฤศจิกายน 2566) กระบวนการที่จะเริ่มจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้เริ่มต้นอีกครั้งหนึ่ง การมีรัฐธรรมนูญจำนวนมากของสังคมไทยเป็นภาพสะท้อนของความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของไทย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการให้แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย ได้กล่าวถึงเรื่อง “ความล้มเหลวในการปฏิรูปฯ การปฏิรูปการเมือง (ของคนไทย) ครั้งที่ 3 จะสำเร็จหรือล้มเหลว(?)” และได้สรุปถึง “แนวทางที่จะทำให้เกิด “การเมืองใหม่” ในสังคมของ อมร จันทรมบูรณ¹⁵” สรุปว่า หากเราสนใจศึกษา “วิธีการ”

¹⁴ “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม” ใน *ยุทธศาสตร์ชาติ* 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580), เข้าถึงได้ที่ http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/06/NS_PlanOct2018.pdf.

¹⁵ บรรเจิด ลิงคะเนติ และคณะ, *รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ : 88 ปี ประชาธิปไตย สังคมไทยยังหลงทางอยู่หรือ?* (กรุงเทพฯ : บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2563), น. 97-98.

เขียนรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่จะสร้าง “การเมืองใหม่” นั้น สามารถทำได้ เริ่มที่เมื่อเรารู้สาเหตุปัญหาและรู้ว่าต้องการอะไรแล้ว คำตอบก็คือการปฏิรูปการเมืองหรือที่เราเรียกว่า “การเมืองใหม่” ที่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สามารถแก้ปัญหาความเสื่อมทางการเมืองและการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ และจะต้องออกแบบรัฐธรรมนูญให้มี “สาระ” หรือ “กลไก” ที่ทำให้ “จุดหมาย” ของการเมืองใหม่บรรลุผลได้ การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่จึงหมายถึง การออกแบบ “ระบบบริหารประเทศ” ซึ่งประกอบไปด้วย กลไกของรัฐอันสลับซับซ้อนทั้งระบบสถาบันการเมือง ระบบศาล ระบบองค์กรอิสระและสถาบันในทางบริหารที่สำคัญ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และระบบกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งการออกแบบกลไกและองค์กรเหล่านี้ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของ “สภาพความเป็นจริง” ทางสังคมวิทยาของชุมชน พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และของชนชั้นนำ และ “สภาพ” ของกฎหมายระบบการบริหารพื้นฐานของประเทศและระบบกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นของสังคมในปัจจุบัน ด้วยข้อจำกัดนานาประการดังกล่าว ประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญยังเป็นประเด็นที่อาจก่อให้เกิดวิกฤตในสังคมได้เสมอเหมือนดังหลายทศวรรษที่ผ่านมา

1.2.1 สถาบันการเมือง “สถาบัน” หมายถึง สิ่งซึ่งก่อตั้งขึ้นตามโครงสร้างทางกฎหมายในสังคม เป็นที่รวมของกลไกและองค์ประกอบในทางกฎหมายเพื่อการขับเคลื่อนองค์กรกลุ่มองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ตามความหมายนี้จะพบว่า “รัฐ” ถือเป็นสถาบันในลำดับแรกที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ นอกจากนี้ สถาบันยังมีความหมายเฉพาะเจาะจงที่นำมาใช้ในการแบ่งแยกประเภทของสถาบันปลีกย่อยลงมา อาทิ สถาบันการเมือง เช่น ประมุขของรัฐ รัฐสภา รัฐบาล เป็นต้น สถาบันทางตุลาการ เช่น คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง เป็นต้น สถาบันทางปกครอง เช่น องค์การอิสระทางปกครอง (Autorités administratives indépendantes) รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน (Établissements publics) เป็นต้น ซึ่งสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยสรุปสถาบันจึงหมายรวมถึงรูปแบบองค์กรทั้งหมดหรือโครงสร้างแห่งสังคมที่ได้สถาปนาขึ้น โดยกฎหมาย หรือโดยขนบธรรมเนียมประเพณี และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมายถึง รูปแบบหรือโครงสร้างที่กล่าวถึงในทางกฎหมายมหาชน¹⁶

ส่วนความหมายในพจนานุกรมไทย “สถาบัน” หมายถึง สิ่งซึ่งคนในส่วนรวม คือ สังคม จัดตั้งให้มีขึ้นเพราะเห็นประโยชน์ว่ามีความต้องการ และจำเป็นแก่วิถีชีวิตของตน เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันการศึกษา สถาบันการเมือง สถาบันการเงิน¹⁷ และคำว่า “การเมือง” หมายถึง งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน การบริหารประเทศ เฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ และกิจการอำนาจหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁸

ในทางกฎหมายนั้น “สถาบัน” จึงเป็นเสมือนกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่กำหนดไม่เพียงแต่การให้มีสถานะเป็นองค์กร แต่ยังเป็นที่ยอมรับซึ่งบทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือภารกิจหน้าที่ (functions) ต่าง ๆ ขององค์กรที่ประกอบขึ้นเป็นสถาบัน สำหรับการศึกษารื่อง “สถาบันการเมือง” ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

¹⁶ ความหมายตามพจนานุกรมกฎหมายฝรั่งเศส Gérard Comu, *Vocabulaire juridique*, 6e éd. (Paris: PUF, 2004), pp. 488-489., Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, (Op. cit.), pp. 129-130.

¹⁷ ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), น. 1159.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 117.

ได้แก่การศึกษาองค์กรหลัก ๆ คือ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือ อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาสถาบันทางการเมืองเป็นการศึกษา ถึงการจัดโครงสร้างของอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ และบรรดาสถาบันต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองของรัฐ

1.2.2 ปัญหาการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองในประเทศไทย หากพิจารณาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยตลอดระยะเวลา ที่ผ่านมา โดยเฉพาะนับตั้งแต่ที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2475 การออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ทุกฉบับที่ผ่านมาจนปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560) น่าจะเป็นคำตอบ ที่ชัดเจนว่ายังไม่ลงตัวหรือไม่สามารถสร้างการเมืองที่เกิดดุลยภาพได้ เนื่องจาก อายุเฉลี่ยโดยรวมของรัฐธรรมนูญทุกฉบับของประเทศไทยค่อนข้างสั้น รัฐบาล ไม่มีเสถียรภาพตามโครงสร้างรัฐธรรมนูญหลายฉบับในช่วงต้น ๆ จนมาสู่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ถูกกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่รัฐบาลนำโดย นายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและควบคุมรัฐสภา ตลอดจนการเกิดรัฐประหารหลายครั้ง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์อันแสดงถึง ปัญหาที่ประเทศไทยยังคงเผชิญกับเรื่องการค้นหาและการออกแบบโครงสร้าง สถาบันการเมืองที่ลงตัวและมีประสิทธิภาพ จนเป็นวังวนการรัฐประหารและ การจัดทำมีรัฐธรรมนูญใหม่ซ้ำแล้วซ้ำอีกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ที่ผ่านมา

ความผิดพลาดในการออกแบบระบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 มีข้อสังเกตในระหว่างที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้มีข้อเสนอจาก ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ นักวิชาการ ที่มักจะมิข้อเสนอเกี่ยวกับการออกแบบด้านการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดย เสนอให้มีการออกแบบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับระบบสถาบันการเมือง

ก่อนที่จะมีการแก้ไขในประเด็นอื่น ๆ โดยข้อเสนอหลัก ๆ คือ ประเทศไทยยังจำเป็นต้องใช้รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary system) แต่จะต้องเป็นระบบรัฐสภาที่มีการออกแบบใหม่ให้หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็ง (Strong Prime Minister)¹⁹ ข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจสืบเนื่องมาจากปัญหาในอดีตที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีต้องเผชิญกับปัญหารัฐบาลผสม ต้องพยายามประคับประคองและประสานผลประโยชน์พรรคการเมืองที่มาาร่วมกันเป็นรัฐบาลผสมเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาล ผลจากแนวคิดทางวิชาการที่พยายามเสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการปรับระบบรัฐสภาของไทยให้สมเหตุสมผลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทางการเมือง การปกครอง ทำให้แนวทางการปฏิรูปเริ่มต้นที่การสร้างนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ศาสตราจารย์ ดร.อมรฯ สรุปว่าเป็นความผิดพลาดในการออกแบบ กลับกลายเป็นสร้างเผด็จการโดยรัฐสภา โดยมีสาเหตุมาจากคุณภาพของชนชั้นนำในสังคม (Elite) อาทิ ความเห็นแก่ตัวของนักการเมืองที่กุมอำนาจรัฐอยู่ในขณะนั้นทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนฝ่ายวิชาการของวงการวิชาการไทยซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่เพียงพอในการอธิบายและชี้นำความถูกต้องตามหลักวิชาการให้แก่สังคมไทยมากกว่าที่มุ่งแต่การพิจารณาสาเหตุที่มาจากพฤติกรรมของนักการเมืองเท่านั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

¹⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม อมร จันทรมบูรณ, *ความผิดพลาดในการออกแบบ (design) “ระบบสถาบันการเมือง” ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540, อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณฯ, อ้างแล้ว, น. 44-48.*

ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เผด็จการทางรัฐสภาโดยนักธุรกิจการเมือง ด้วยการกำหนดมาตรการที่ผิดพลาด ได้แก่ การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักเสรีประชาธิปไตย และเป็นมาตรการของประเทศเผด็จการ ซึ่งจะนำไปสู่การมีอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีที่เป็นนายทุนหรือเจ้าของพรรคการเมืองเหนือ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญไม่มีมาตรการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือน (abuse of power) แต่กลับมีช่องว่างที่นำไปสู่การผูกขาดอำนาจโดยนายกรัฐมนตรีที่มีความเข้มแข็งจากการออกแบบใหม่ในรัฐธรรมนูญ เกิดข้อเท็จจริงที่ทรากันโดยทั่วไปในสังคมปัจจุบันคือ การตรากฎหมายประชานิยม (Populist Policy) ของรัฐบาลเพื่อสร้างความนิยมเฉพาะตัวในระยะสั้น แต่เป็นผลเสียในระยะยาว ดังนั้น การจะให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็งควรใช้มาตรการอื่นตามแนวทางเสรีประชาธิปไตยแทนการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง²⁰

อาจกล่าวได้ว่าการเกิดรัฐบาลที่คุมการบริหารประเทศและครอบงำรัฐสภาโดยผลพวงของการออกแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองอีกครั้งในการออกแบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ภาพรวมเป็นการลดความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีลง ให้กลไกควบคุมตรวจสอบนายกรัฐมนตรีทำได้ง่ายขึ้น อีกทั้งปรับกลไกและเพิ่มมาตรการการตรวจสอบเรื่องทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่ดูเหมือนไม่ได้ผลเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็นำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง และนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2560 ที่ก็พยายามจะวางกลไกที่ซับซ้อน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 44-48.

มากขึ้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าเพื่อการปฏิรูปการเมือง กำหนดให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อเท็จจริงก็มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสองชุดร่างของคณะกรรมการชุดแรก (คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ อันเป็นกลไกตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ได้กำหนดไว้ทำให้ร่างแรกดังกล่าวตกไป จึงนำไปสู่การยกร่างของคณะกรรมการอีกชุด (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามกลไกรัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราวฯ ดังกล่าว ผ่านกลไกตามรัฐธรรมนูญและนำไปสู่บังคับใช้เมื่อ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยมีการบัญญัติเหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้สรุปได้ว่า²¹ เกิดจากการปกครองไม่มีเสถียรภาพเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีแนวทางที่เป็นสาระสำคัญคือ การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น และการวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด เพื่อมิให้มีผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ตลอดจนกำหนดกลไกในการปฏิรูปประเทศอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

1.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปสถาบันทางการเมือง บทสรุปของการปฏิรูปหรือปรับโครงสร้างสถาบันการเมืองของประเทศไทย จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมามุ่งค้นหาเสถียรภาพของการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎร

²¹ คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตลอดจนเกี่ยวกับวุฒิสภาที่พยายามปรับเรื่องคุณสมบัติ ที่มา และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรับเปลี่ยนไปมาโดยที่แนวคิดของแต่ละฝ่ายยังคงถกเถียงและไม่หยุดนิ่งหรือตกผลึกแต่อย่างใด อีกทั้ง ตุลาอำนาจอีกสถาบันที่โดดเด่นขึ้นมานับแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีการตัดสินคดีในทางการเมืองจำนวนหลายคดี และฝ่ายการเมืองจำนวนหนึ่งเห็นว่าเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเหนือองค์กรทางการเมืองมากเกินไป นำไปสู่การเสนอให้มีการปฏิรูปสถาบันดังกล่าวอยู่เป็นนิจ ยังไม่รวมถึงปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระที่ได้ออกแบบและจัดตั้งขึ้นเมื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการตั้งคำถามจากหลายฝ่ายทางการเมืองเรื่องการปฏิรูปองค์กรอิสระหลายองค์กร นอกจากนี้ ในช่วงราว 10 กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองหรือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองในประเทศไทยยังขยายลุกลามไปถึงสถาบันประมุขของรัฐ

เราจะพบว่าปัญหาความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองของประเทศไทยวนเวียนและมุ่งแก้ปัญหาไปที่ดุลยภาพระหว่างสถาบันทางการเมืองที่ถูกกล่าวถึงเฉพาะสถาบันหลัก ๆ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า ประเด็นในการปรับหรือปฏิรูปทางการเมืองไม่มีส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์โดยตรงกับประชาชนแต่อย่างใด มีเพียงแต่ข้อเสนอในการยกย่องรัฐธรรมนูญหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีมักจะเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง มักเป็นเรื่องที่กระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของ ส.ส. และ ส.ว. ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมามีส่วนใหญ่เรื่องข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องจำนวน ส.ส. และ ส.ว. หรือที่มา ระบบการคำนวณคะแนนเลือกตั้งและสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทน

ราษฎร หรือคุณสมบัติ ที่มา และการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสมาชิก เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันเป็นการแสดงอย่างชัดเจนว่าการปฏิรูปการเมืองที่ปรากฏ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ประชาชนโดยตรง แต่อย่างใด

ศาสตราจารย์ ดร.อมรฯ เห็นว่าถ้าพื้นฐานทางการเมืองของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ของประเทศมีเพียงพอ และสามารถใช้อิทธิพลของตนสร้างเงื่อนไขบังคับให้แก่ทางการเมือง นักการเมืองที่ไม่ดี หุจริต นักการเมืองที่ย้ายพรรคโดยไม่มีเหตุอันควร นักการเมืองที่กระทำผิด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งนักการเมืองที่มีประวัติชีวิตส่วนตัวที่ไม่ดี ก็ย่อมไม่สามารถได้รับเลือกตั้งกลับเข้าไปในสภาอีก ซึ่งนักการเมืองของแต่ละประเทศจะมีมาตรฐานความเป็นนักการเมืองสูงหรือต่ำ จะเป็นนักการเมืองที่มีความซื่อสัตย์สุจริต หรือมีจริยธรรมหรือไม่เพียงใด จึงย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ๆ²² ซึ่งอาจสรุปได้ว่าประชาชนยังคงไม่ได้มีบทบาทหลักในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการปฏิรูปทางการเมืองหรือการสร้างสรรคการเมืองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นพบว่า ไม่มีการผลักดันอย่างจริงจัง ในการสร้างหรือปฏิรูปความเข้มแข็งให้กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถเป็นอีก ดุลอำนาจหลักในการต่อรองหรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมืองได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่จะมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและทิศทางขับเคลื่อนของ ฝ่ายการเมืองที่กุมอำนาจปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ แม้ว่าจะผ่านมา แนวคิด

²² บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณฯ, อ้างแล้ว, น. 30-31.

กระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศมักจะนำมาเป็นนโยบายโฆษณาชวนเชื่อที่สวยหรู แต่ความเป็นจริง ไม่ได้ถูกผลักดันหรือสนับสนุนอย่างแท้จริง อำนาจยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง บทบาทของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดหลายประการ ในทางกฎหมาย เช่นนี้แล้วจึงเป็นโจทย์สำคัญที่ภาคประชาชนจะต้องตื่นตัว ตื่นรู้ลุกขึ้นมามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ไม่ใช่เพียงแต่มีส่วนร่วมเพียงวาระการไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่แทนตนในการเมืองระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของการเมืองทั้งสองระดับนั้นด้วย กล่าวคือ ทำอย่างไรให้ “ประชาชน” เป็นสถาบันซึ่งก่อตั้งขึ้นตามโครงสร้างทางกฎหมายในสังคม เป็นที่รวมของ กลไกและองค์ประกอบในทางกฎหมายเพื่อการขับเคลื่อนองค์กรกลุ่มองค์กร ใดองค์กรหนึ่งของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากในทางกฎหมายนั้น “สถาบัน” เป็นเสมือนกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่มีสถานะเป็นองค์กร และเป็น ที่รวมซึ่งกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือภารกิจ หน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรที่ประกอบขึ้นเป็นสถาบัน โดยการสร้าง “สถาบัน ประชาชน” ให้เป็นสถาบันหลักอีกสถาบันหนึ่งที่จะเข้าไปมีบทบาทในการ จัดทำแผนหรือทิศทางการพัฒนาของหน่วยปกครองทั้งส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นในพื้นที่ ทั้งนี้ อาจออกแบบสถาบันประชาชนที่ถูกรับรองสถานะ อำนาจหน้าที่ มีพื้นที่และบทบาทดังที่กล่าวข้างต้นตามกฎหมาย สถาบัน ประชาชนจะมีพื้นที่และบทบาทได้ก็ต่ออาศัยความจริงใจจากภาครัฐที่จะ สนับสนุนอย่างจริงจัง ประกอบกับต้องมีกลไกที่ออกแบบส่งเสริมให้สถาบัน ประชาชนมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง ในอีกด้านประชาชนก็ต้องตระหนัก และตื่นรู้ว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ ดังนั้น ประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางของการเมืองการปกครอง ซึ่ง

บรรยากาศหรือสภาวะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องเริ่มจากการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันประชาชน

1.3 ปัญหาการรวมศูนย์ของระบบราชการไทยที่เรียกว่า “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์”

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงลักษณะทั่วไปของการรวมศูนย์อำนาจ จากนั้นจะนำเสนอสาเหตุของการเกิดระบบรัฐราชการแบบรวมศูนย์และลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทย

1.3.1 ลักษณะทั่วไปของการรวมศูนย์อำนาจ

โดยหลักการแล้วการรวมศูนย์อำนาจถือเป็นสิ่งจำเป็นของทุกรัฐ เพราะหากปราศจากรัฐบาลซึ่งรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง รัฐนั้นย่อมขาดผู้แทนรัฐในการแสดงบทบาทบนเวทีระหว่างประเทศ ดังปรากฏว่าภารกิจด้านการต่างประเทศและการทูตเป็นภารกิจพื้นฐานประการหนึ่งที่ทุกรัฐต้องดำเนินการโดยใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงภารกิจด้านการป้องกันประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกหรือการทหาร ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็เช่นกัน ต่างก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้รูปแบบและโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเพื่อความเป็นเอกภาพของการตัดสินใจ

หลักการสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อใช้กำลังเหล่านี้บังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันท่วงที ในกรณีจำเป็นต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคง

ของประเทศ

ประการที่สอง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรืออำนาจในการตัดสินใจสูงสุดไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ให้นำหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวงและกรมต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งประเทศอำนาจนี้ ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง²³

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทั้งระหว่างองค์กรและบุคลากรของรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำและตัวบุคคลผู้กระทำ จะมีลักษณะจากบนลงล่าง (top-down approach) ไปตามลำดับการปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ จึงเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้บังคับบัญชา” และ “ผู้ใต้บังคับบัญชา”²⁴ ลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากในการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค และทำให้เกิดผลสำคัญหลายประการ คือ (1) การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่เป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง (2) เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิได้เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน (3) การใช้อำนาจบังคับบัญชาอาจใช้เพื่อสั่งการ อนุมัติ สั่งระงับ

²³ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 174-175.

²⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป* (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น. 28.

เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งในกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน รวมถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ดีพอ ไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงต่อนโยบาย (4) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีส่วนลดหลั่นกันตามขีดชั้นแห่งความรับผิดชอบ จึงทำให้การสั่งการมีผู้รับช่วงไปปฏิบัติเป็นทอด ๆ ไปทำให้เกิดผลทั่วทั้งประเทศ และยังมีวินัยบังคับมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำการข้ามลำดับชั้นบังคับบัญชา²⁵

แม้การจัดโครงสร้างฝ่ายปกครองแบบรวมอำนาจจะมีความจำเป็นและมีข้อดีหลายประการ เช่น ทำให้เกิดความมั่นคงและมีเอกภาพ แต่ในทางวิชาการก็มีการกล่าวถึงข้อจำกัดของหลักการรวมศูนย์อำนาจไว้หลายประการ ได้แก่ (1) เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียอันนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง (2) ทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้น และมักจะมีระเบียบแบบแผนยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน²⁶ (3) ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในทางปกครอง (4) ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน

²⁵ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), น. 176.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 177-178.

ได้ตรงจุด ตรงประเด็นปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะแต่ละท้องถิ่น มีปัญหาไม่เหมือนกัน ประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนและของคนในท้องถิ่นดีกว่าผู้บริหารที่อยู่ในส่วนกลาง²⁷

1.3.2 สาเหตุของการเกิดระบบราชการแบบรวมศูนย์

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์สาเหตุของปัญหานี้ไว้พอสรุปได้ว่า ระบบราชการแบบรวมศูนย์เกิดจากรากเหง้าทางสังคม เศรษฐกิจที่แปรปรวนมาเป็นวัฒนธรรมและการเมืองตั้งแต่อดีตรวมสามประการ ได้แก่

(1) ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

ระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคน 2 ฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งยอมรับอิทธิพลและความคุ้มครองของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า ระบบอุปถัมภ์ของไทยมีที่มาจาก “ระบบไพร่” และ “ระบบศักดินา” กล่าวคือ มุสนายอันได้แก่พระมหากษัตริย์ เจ้านาย (พระบรมวงศานุวงศ์) และขุนนางซึ่งเป็นชนชั้นปกครองคือ มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปจะมีไพร่ในสังกัดที่ต้องคอยควบคุมดูแล²⁸

²⁷ นัยนา เกิดวิชัย, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ : นิติชัย, 2543), น. 15-16.

²⁸ **ไพร่หลวง** คือ ไพร่ที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่แบ่งสังกัดไปตามกรมกองต่าง ๆ ไม่ได้สังกัดส่วนตัวของเจ้านายหรือขุนนาง ไพร่หลวงต้องเข้าเวรรับราชการครั้งละ 1 เดือนที่เรียกว่า “การเข้าเดือน” ในสมัยกรุงศรีอยุธยาต้องเข้าเวรเดือนเว้นเดือนจึงเรียกว่า “เข้าเดือน ออกเดือน” รวมปีละ 6 เดือน ส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชโปรดฯ ให้ไพร่หลวงเข้าเวร เดือนเว้นสองเดือน รวมปีละ 4 เดือน

ไพร่สม คือ ไพร่ที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้แก่เจ้านายและขุนนาง ไม่ได้สังกัดกรม กองของทางราชการ ไพร่สมมีหน้าที่รับใช้มูลนายของตน และมีพันธะต้องเข้าเวรรับราชการด้วยแต่เข้าเพียงปีละ 1 เดือนเท่านั้น

ไพร่ส่วย คือ ไพร่หลวงและไพร่สมที่ไม่สามารถมาเข้าเวรรับราชการได้ เพราะภูมิลำเนาอยู่ห่างไกล จึงส่ง “ส่วย” เป็นเงินหรือสิ่งของมีค่าที่หาได้ในภูมิลำเนาของตนมาแทนการเกณฑ์แรงงาน

มูลนายต้องคอยควบคุมดูแลไพร่ให้อยู่ในภูมิภาคนี้ การเดินทาง
ไปต่างถิ่น การรับจ้างทำงานต่าง ๆ ต้องให้มูลนายอนุญาตเสียก่อน มูลนาย
ต้องคอยดูแลไม่ให้ไพร่หลบหนี มูลนายสามารถไต่สวนและลงโทษหากไพร่
ทะเลาะวิวาทกัน เมื่อไพร่กระทำผิดต้องติดตามตัวไพร่ไปส่งศาลมิฉะนั้น
มีความผิด ขณะเดียวกันมูลนายก็ต้องให้ความคุ้มครองไพร่ ไม่ให้ใครมา
กดขี่ข่มเหง เมื่อไพร่ขัดสนเงินทองก็ต้องช่วยเหลือตามสมควร และมูลนาย
ยังเป็นผู้บังคับบัญชา ออกคำสั่งต่อไพร่ทั้งในการเกณฑ์แรงงานยามสงบและ
ในการรบยามศึกสงคราม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายห้ามมูลนายใช้ไพร่หลวง
ทำงานส่วนตัวของมูลนายด้วย

ในขณะที่มูลนายควบคุมดูแล ให้ความคุ้มครองและบังคับบัญชา
ไพร่นั้น ไพร่ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อมูลนายด้วยความจงรักภักดี ปฏิบัติ
ตามคำสั่ง มีสัมมาคารวะ สงบเสงี่ยมเจียมตัวและหมั่นให้ของกำนัลหรือ
ผลประโยชน์ตอบแทนแก่มูลนาย เพื่อหวังให้มูลนายเมตตา ซึ่งก็มีผลดีคือ
ทำให้ความสัมพันธ์ของคนในสังคมไทยมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน มีน้ำใจ
เอื้อเฟื้อ โอบอ้อมอารี อันเป็นลักษณะนิสัยพื้นฐานดั้งเดิมของคนไทย แต่ก็มี
ผลเสียมากดังจะได้กล่าวต่อไป

ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ได้รับการเกื้อหนุนให้ดำรงอยู่ด้วย
หลักธรรมเรื่องความกตัญญูกตเวทีในพระพุทธศาสนา และความเชื่อเรื่อง
กรรมเก่าแต่ชาติปางก่อน ชนชั้นไพร่จึงยอมรับว่า “แข่งเรือแข่งพายนั้นแข่งได้
แต่แข่งบุญแข่งวาสนานั้นหาได้ไม่ ทุกสิ่งแล้วแต่เวรแต่กรรม ยากจะมีผู้ใด
หลีกเลี่ยงได้” ชาตินี้จึงควรหมั่นทำความดี เชื่อฟังและรับใช้มูลนายด้วย
ความภักดี กระบวนการบ่มเพาะและปลูกฝังความเชื่อดังกล่าวนี้เอง มีผลให้
บรรดาสามัญชนทั้งไพร่และทาสต่างยอมรับอำนาจปกครองของมูลนาย
โดยคุณิและถือว่าพวกตนไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองซึ่งเป็นเรื่อง

ของพระมหากษัตริย์ เจ้านายและขุนนาง พวกตนคงมีหน้าที่เพียงรับคำสั่งของ มุลนาย รับผิดชอบต่อราชการและมุลนายด้วยความภักดีเท่านั้น อนึ่ง ระบบอุปถัมภ์นี้ มิได้เกิดขึ้นเฉพาะมุลนายกับไพร่เท่านั้น ในหมู่มุลนายด้วยกันก็เกิดความ สัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ระหว่างมุลนายระดับล่างกับมุลนายระดับสูง และ เหล่าขุนนางกับพระมหากษัตริย์ด้วย²⁹

แม้ระบบไพร่และระบบศักดินาจะถูกยกเลิกไปในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ได้ทำลายความสัมพันธ์ในลักษณะ อุปถัมภ์ให้หมดไปจากสังคมไทย ตรงกันข้ามเมื่อบทบาทของ “พ่อค้า” เพิ่ม มากขึ้นนับแต่การเปิดเสรีทางการค้ากับชาติตะวันตกภายหลังการทำสนธิ สัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398 ยิ่งเป็นการดึงคนกลุ่มพ่อค้าจากระบบทุนนิยม ให้เข้ามาอยู่ในวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ ด้วย กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ วิเคราะห์ไว้ว่า “การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง ทำให้ความสัมพันธ์การผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไป ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค่อย ๆ ถูกแทนที่ด้วยระบบทุนนิยม แต่ วัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ หากแต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างช้า ๆ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรม อำนาจนิยมผสมผสานกับวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิดระบบ ทุนนิยมพันทางที่มีลักษณะเป็น “ระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์”³⁰

²⁹ ฌานิทธี สันตะพันธ์, “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคย ถูกยกเลิก,” เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2024, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

³⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนา ในกระแสโลกาภิวัตน์,” การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536, น. 65.

ระบบอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์ที่ต้องพึ่งอำนาจของข้าราชการนี้เองที่ทำให้สภาพกฎหมายไทยมีลักษณะให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ระบบราชการและข้าราชการโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางมาทั้งยังไม่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่ให้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะบรรดาข้าราชการระดับสูงยอมหวงกันอำนาจเอาไว้เพื่อประโยชน์ในการให้การอุปถัมภ์แก่บริวารเดิมและสร้างบริวารใหม่ ในขณะที่บริวารเดิมและใหม่ต่างก็ได้ประโยชน์จากการอุปถัมภ์นี้จึงยอมรับสภาพกฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้³¹

(2) สังคมไทยในทางการเมือง เป็นสังคมอำนาจนิยม

การเป็นสังคมอำนาจนิยมนี้เป็นผลเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับวัฒนธรรมการผลิตแบบอุปถัมภ์ที่กล่าวถึงข้างต้น ลักษณะทั่วไปของสังคมอำนาจนิยม คือ สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมมีความรู้สึกที่ว่า “อำนาจคือธรรม” กล่าวคือ ความชอบธรรมถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจ ความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมถูกต้องมากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ การตัดสินใจถูกผิดมิได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและเหตุผล ยิ่งไปกว่านั้น ผู้มีอำนาจก็ยังใช้อำนาจกำหนดและชี้ขาดทางเลือกของสังคม³² โดยหม่อมราชวงศ์คึกคัก ทรัพย์พัฒน์ ได้สรุปเชื่อมโยงสถานะดังกล่าวกับสังคมไทย ไว้ว่า “ประวัติศาสตร์ของราชอาณาจักรไทยได้ชี้ให้เห็นถึงความพยายามซ้ำแล้วซ้ำเล่าในการที่จะควบคุมการแจกจ่ายกำลังไพร่พลตามสิ่งที่เรียกว่าหลักแห่งอำนาจ (authority code) ตำแหน่ง

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547), น. 213.

³² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์,” การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536, น. 58.

ต่าง ๆ วางไว้ตามระบบคึกคึก...”³³

แม้ในปัจจุบันวัฒนธรรมอำนาจนิยมนี้ก็ยังไม่เสื่อมคลายลงไปดังที่ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ศาสตราจารย์ ดร. กมล สมวิเชียร ได้วิเคราะห์ไว้ว่า “ระบบความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ในสังคมมีลักษณะสอดคล้องกับระบบการเมือง กล่าวคือ การยอมรับนับถือและเกรงกลัวอำนาจ...” และแม้จะมี “...รูปแบบทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย แต่ความเชื่อและแนวความคิดของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย มีผลทำให้ผู้กุมอำนาจทางการเมืองสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดในทางปฏิบัติได้ไม่ผิดอะไรกับสมัยราชาธิปไตย การที่โลกทัศน์ของคนในสังคมไทยยังคงถูกครอบงำด้วยความคิด ความเชื่อแบบดั้งเดิม ซึ่งย้ำความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลและการนิยมยกย่องเกรงกลัวอำนาจ ทำให้มีการปกครองแบบราชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบและมีลักษณะการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมในเนื้อหา”³⁴

วัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมเช่นนี้มีมาแต่โบราณและยังฝังรากลึกมาจนปัจจุบัน ดังนั้น ระบบราชการและข้าราชการจึงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการใช้อำนาจเหนือประชาชนโดยได้รับการยอมรับจากประชาชนมาโดยตลอด เมื่อผนวกกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และ

³³ หม่อมราชวงศ์คึกคัก รัตติกาล, *สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2521), 264, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547), น. 214.

³⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2521), น. 246, และ กมล สมวิเชียร, “วัฒนธรรมทางการเมืองไทย,” ใน *วรรณวิทย์การ* (พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547), น. 214.

ทุนนิยมอภิสิทธิ์ที่เกิดขึ้นใหม่ ความสำคัญของระบบราชการและข้าราชการก็ยิ่งมากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้วยการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน การคลังและกลไกทางกำลังบังคับ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ อัยการและศาล เข้าสู่ส่วนกลาง³⁵ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

(3) การสร้างรัฐชาติ (Nation State) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การสร้างรัฐชาติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อต่อต้านกระแสกดดันจากจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยการปรับปรุงระบบการศาลให้รวมศูนย์และเป็นเอกภาพอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวแทนระบบศาลกระจายอำนาจเดิม นอกจากนี้ยังมีปฏิรูปกฎหมายให้เป็นระบบประมวลกฎหมายแทนกฎหมายตราสามดวงและจารีตประเพณี การปฏิรูปการปกครองส่วนกลางจากจตุสดมภ์มาเป็นกระทรวง ในปี พ.ศ. 2435 การปรับระบบควบคุมกำลังคนโดยการปลดปล่อยทาสให้เป็นไทแก่ตัวและสร้างกองทัพสมัยใหม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางแทนที่ระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่และระบบการควบคุมไพร่โดยมูลนาย รวมถึงการตั้งอำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง การรวบอำนาจปกครองหัวเมืองในระบบ “กินเมือง” ที่ให้อำนาจสิทธิขาดแก่เจ้าเมืองมาเป็นระบบมณฑลเทศาภิบาลที่ขึ้นตรงต่อและรับเงินเดือนจากส่วนกลาง คือองค์พระมหากษัตริย์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการสร้างรัฐชาติหรือรัฐสยามสมัยใหม่ให้คงสถานะเอกราชและอธิปไตยทางการเมืองและการศาลจากมหาอำนาจตะวันตกได้ด้วยพระอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, น. 214.

แต่กระนั้นก็ตาม กระบวนการรวมศูนย์อยู่ที่ระบบราชการและข้าราชการส่วนกลางนี้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศเมื่อ 100 ปีที่แล้ว แต่ในปัจจุบันระบบดังกล่าวควรแก่การปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน อนึ่ง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงการเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์มาเป็นระบบราชการและข้าราชการที่ขยายบทบาทขึ้นดังที่ ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธารณะพรพันธุ์ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า “นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมาชนชั้นนำทางอำนาจถูกครอบงำโดยขุนนางข้าราชการเกือบทั้งหมด จนดูเหมือนหนึ่งว่าการรับราชการเป็นมรรควิธีเดียวในการได้เข้าสู่ยอดปิรามิดแห่งอำนาจ”³⁶

1.3.3 ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทย

หากจะกล่าวถึงลักษณะสำคัญของระบบราชการของไทยตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองจากรัฐโบราณมาสู่ความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ ระบบราชการแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” และจัดลำดับบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไปตั้งแต่กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่ บุคลากรที่สำคัญ (Key man) ตลอดจนกลไกสำคัญในการบริหารยังคงเป็นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรากฏข้อวิเคราะห์วิจารณ์ของนักวิชาการในประเด็นนี้เป็นจำนวนมาก อาทิ ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้วิเคราะห์ไว้ว่า

³⁶ รังสรรค์ ธารณะพรพันธุ์, “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์,” การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536, น. 65.

“...เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารเน้นหนักไปในทางรวมอำนาจยิ่งกว่าในทางการกระจายอำนาจปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง แม้ว่าในปัจจุบันเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะครอบคลุมทั่วทั้งประเทศแล้วก็ตาม แต่ก็ยังรวมอยู่ในเขตของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และยังมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการปกครองในเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพราะว่้องค์การส่วนท้องถิ่นมิได้รับมอบหมายอำนาจในทางปกครองไปทั้งหมด กิจกรรมในทางปกครองที่สำคัญ ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสอบสวนคดีอาญายังจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและยังมีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันเป็นการจัดระเบียบตามหลักการรวมอำนาจปกครองอยู่ทั่วทุกท้องที่ในประเทศไทยซ้อนกับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่มีได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยเหมือนในต่างจังหวัด แต่ถึงกระนั้นก็มีกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของราชการส่วนกลาง ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ อันควรเป็นกิจการในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่เป็นอันมาก”³⁷

การรวมอำนาจอย่างสูงนี้เองอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา อาทิ การแก้ไขปัญหาคความล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ฉุกเฉินหรือ

³⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, น. 193.

ภัยพิบัติและไม่ทันต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ในหลายพื้นที่พบว่า ฝ่ายปกครอง ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก้ไขสถานการณ์และให้ความช่วยเหลือประชาชนไม่ทันเวลาและไม่ทั่วถึง หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยงานหลัก” ในการบริหารจัดการ บรรเทาภัยพิบัติของประชาชนในพื้นที่จะมีประสิทธิภาพมากกว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การที่ระบบราชการของไทยมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของวัฒนธรรมอำนาจนิยมแบบอุปถัมภ์ที่เสริมให้แข็งแกร่งโดยการสร้างรัฐประชาชาติเมื่อ 100 ปีมานี้ สามารถยืนยงคงอยู่ได้ก็โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องตรึงอำนาจดังกล่าว ไม่ให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และจากฝ่ายประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นพลังภายนอกระบบราชการ³⁸

ระบบราชการแบบรวมศูนย์ของไทยส่งผลที่สะท้อนออกมาในรูปกฎหมายปกครองที่จัดโครงสร้างโดยปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและประชาชน ได้แก่

กฎหมายมหาชนระดับพระราชบัญญัติให้ความสำคัญกับระบบราชการบริหาร (executive function) มากกว่าระบบราชการนิติบัญญัติ และระบบราชการตุลาการ

ดังจะเห็นได้จากการที่ให้ชื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้ง ๆ ที่ราชการแผ่นดินนั้นรวมราชการนิติบัญญัติ (legislative function) ราชการบริหาร และราชการตุลาการ (judicial

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, น. 218.

function) แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติถึง “ราชการฝ่ายบริหาร” เท่านั้น การใช้ชื่อเช่นนี้แสดงเป็นปริยายว่าผู้ร่างกฎหมายเข้าใจว่าราชการฝ่ายบริหารเป็นราชการที่สำคัญที่สุด และเป็น “ราชการแผ่นดิน” (state function) ทั้งหมด³⁹

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้วิจารณ์ไว้ว่า “...การเปลี่ยนคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เป็นผลทำให้ *การจัดระเบียบราชการบริหาร* ผิดเพี้ยนไปเป็น *ระเบียบบริหารราชการ* ที่มีความหมายแตกต่างกับ “การจัดระเบียบราชการบริหาร” เป็นอันมาก ... เพราะคำว่า “ระเบียบราชการบริหาร” หมายความว่า การจัดระเบียบหรือการจัดองค์การ ที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organization” แต่คำว่า “ระเบียบบริหารราชการ” มิได้หมายความว่า การจัดระเบียบ แต่หมายความว่าระเบียบข้อบังคับ ที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “Regulation” มากกว่า เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล เป็นต้น ... ผู้ที่ขบขันและไม่อยากใช้คำนี้จึงได้ใช้คำว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยตัดคำว่า “ระเบียบบริหาร” ที่นำหน้าออกเสียแต่การตัดคำออกเช่นนี้ก็ทำให้คำว่า “บริหาร” ที่ต่อท้าย “ราชการ” หายไป โดยเรียกว่าราชการเฉย ๆ ไม่ใช่ “ราชการบริหาร” อันเป็นคำที่แสดงให้เห็นชัดว่าเป็นราชการของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ราชการของฝ่ายอื่น เช่น ราชการฝ่ายตุลาการ เป็นต้น...”⁴⁰

³⁹ ในปี 2476 ชื่อกฎหมายนี้คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476” ซึ่งหมายถึงราชการของฝ่ายบริหาร แต่ไม่ได้หมายถึง “ราชการตุลาการ” และ “ราชการนิติบัญญัติ” ด้วย

⁴⁰ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, น. 447-450.

การเปลี่ยนชื่อเรียกดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของฝ่ายปกครองใหม่หลายฉบับแต่ก็คงใช้ชื่อ “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” เรื่อยมา หากสังเกตประวัติศาสตร์การเมืองจะพบว่า ในช่วงทศวรรษที่ 2490 นั้น เป็นช่วงที่ “ระบบราชการบริหาร” โดยข้าราชการประจำสามารถสถาปนา “รัฐข้าราชการ” ขึ้นโดยสำเร็จ โดยกวาดล้าง “คณะราษฎร” ในฐานะฝ่ายการเมืองผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้ชนิด ถอนรากถอนโคน

ในราชการบริหารเองมีการแยกกลไกของระบบราชการบริหาร ออกเป็นสองส่วน คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยมีกฎหมายแยกการจัดองค์กร 2 ฝ่ายนี้ออกจากกัน

สำหรับราชการทหารนั้นเคยขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว การจัดองค์กรทางทหารก็แยกออกไปจากพลเรือนโดยเด็ดขาด ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้เลยเพราะพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2476 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันแยกการจัดโครงสร้าง กองทัพออกต่างหาก ให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์กรเองโดยไม่เกี่ยวกับราชการพลเรือน ดังปรากฏในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ว่า “กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคาม ทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษามลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุน การพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม” ส่วนการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมนั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น” ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการดังต่อไปนี้ (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) กรมราชองครักษ์ (4) กองทัพอากาศ

โดยในกองทัพอากาศนั้น มาตรา 17 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ประกอบด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้ คือ กองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า “กองทัพอากาศ” ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหาร (executive function) ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรี แต่ในประเทศไทยมีการ “สร้างความเป็นเอกเทศ” ให้กองทัพอากาศโดยผลของกฎหมายซึ่งมีที่มาจากสภาพทางการเมืองที่กองทัพต้องการความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองและปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช สรุปล่าว่า

“...กองทัพอากาศซึ่งมีกฎหมายจัดการด้านองค์กรเป็นของตนเองโดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การของกองทัพเป็นไปตามเหตุผลและความต้องการภายในองค์กรเอง ที่ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก...”⁴¹

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการของไทย คือ กฎหมายไทยถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมจึงให้ความสำคัญกับราชการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าราชการประเภทอื่น

⁴¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 14.

อีกทั้งมีการสร้าง “ความเป็นเอกเทศ” ระหว่างราชการพลเรือนและราชการทหาร ซึ่งแตกต่างจากรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายล้วนแล้วแต่เป็นหลักฐานแสดงถึงความเข้มแข็งของรัฐราชการรวมศูนย์ของประเทศไทย

จากปัญหาประการนี้เองที่ส่งผลให้เกิดปัญหาประการสุดท้าย คือ การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม ดังจะได้อกล่าวถึงต่อไป

1.4 ปัญหาการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคม

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้วิเคราะห์ไว้ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรว่า สถาบันข้าราชการประจำเป็นสถาบันรากฐานของระบอบการปกครองของประเทศ ไม่มีสหภาพแรงงาน ไม่มีสมาคมของผู้ประกอบอาชีพ (ส่วนมากเป็นสมาคมผูกขาดการค้า) ไม่มีกลุ่มเกษตรกรที่เป็นปีกแผ่น ที่จะเป็นพลังทางการเมืองสนับสนุนระบอบการปกครอง กล่าวคือ ขาดพลังของกรรมกร เกษตรกร และผู้ประกอบอาชีพต่างกระจัดกระจายกันอยู่ ไม่อาจรักษาสิทธิและประโยชน์ของตนเองได้ ไม่มีอำนาจ Collective bargaining และเป็นประโยชน์ต่อคนกลางที่จะฉวยประโยชน์⁴² ประเด็นคำกล่าวนี้นี้แม้สังคมไทยจะพัฒนามาจนถึงปัจจุบันนี้สภาพความจริงในเรื่องนี้ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับความเห็นของรองศาสตราจารย์พรอัมรินทร์ พรหมเกิด ที่กล่าวถึงปัญหาและสาเหตุความไม่มั่นคงในการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทยว่า

⁴² อมร จันทรมบูรณ์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมือง เรื่อง “การบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ” วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 14 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2514-2515.

มีเหตุปัจจัยประการหนึ่งมาจากการที่สังคมไทยมีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มเคลื่อนไหวณรงค์ผลักดัน (Advocacy Groups) ยังไม่เข้มแข็งพอ⁴³ การขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมถือว่าเป็นประเด็นสำคัญในสังคมประชาธิปไตย เพราะลำพังการจะให้องค์กรของรัฐตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งแยกออกเป็นนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเองย่อมไม่เป็นการเพียงพอ สังคมประชาธิปไตยยังต้องการพลังของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ช่วยผลักดันเรียกร้องเพื่อให้กลไกของรัฐตอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะหรือเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ประเด็นนี้ยังมีความสำคัญในสังคมไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความไม่ลงตัวของการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มว่าอำนาจจะไปอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนกระทบต่อดุลยภาพแห่งอำนาจ

ในหัวข้อนี้จะอธิบายถึงสาเหตุของการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมไทย จากนั้นจะกล่าวถึง ผลของการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมไทยต่อสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของไทย

1.4.1 สาเหตุของการขาดสถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมไทย

ดังได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ถึงพัฒนาการการก่อสร้างสร้างรัฐสยามในฐานะรัฐชาติหรือรัฐสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครองโดยตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ได้สร้างความเป็นรัฐราชการรวมศูนย์ขึ้น ในขณะที่เดียวกันกับการขยายตัวของภาครัฐกลับเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่วัฒนธรรม

⁴³ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 356.

ทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ซึ่งเกิดขึ้นมาช้านาน ตั้งแต่สยามยังเป็นรัฐโบราณยุคจารีต และหล่อหลอมให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 2 ลักษณะนี้เองที่เปียดหรือกดทับให้ภาคประชาสังคมของไทยขาดโอกาสเติบโต

(1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม (Authoritative political culture) คือ ลักษณะแนวโน้มที่สมาชิกในสังคมเห็นว่า “อำนาจคือธรรม” หรือ “อำนาจคือความถูกต้อง” ความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมถูกต้องเสมอและจำเป็นที่ผู้ถูกปกครองจะต้องปฏิบัติตาม เคารพ เชื่อฟัง ยกย่องและเกรงกลัวผู้มีอำนาจ เพราะการมีอำนาจเป็นผลมาจาก “บารมี” ที่ได้สั่งสมมาแต่กาลอดีตชาติ⁴⁴

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เป็นระบบที่กำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างบุคคล ในแต่ละลำดับชั้นทางสังคมไว้อย่างชัดเจน โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็น “ผู้ให้การอุปถัมภ์” และอีกฝ่ายหนึ่งเป็น “ผู้รับการอุปถัมภ์” ในสังคมไทยแต่โบราณผู้ให้การอุปถัมภ์จักต้องสามารถยึดกุมกำลังคนไว้ได้ เพราะกำลังคนเป็น “ฐานแห่งอำนาจ” และระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการรวมกลุ่ม การเล่นพรรคเล่นพวกรวมทั้งระบบเส้นสาย ดังเช่นเมื่อมูลนายในสายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์โตได้ก้าวขึ้นมามีอำนาจ บรรดาบริวารของมูลนายผู้นั้นก็จะพลอยมีอำนาจวาสนาและด้วยทรัพย์สินศฤงคารตามไปด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากมูลนายในสายสัมพันธ์ใดตกต่ำในโครงสร้างอำนาจนั้น บริวารในสายสัมพันธ์นั้นก็จะพลอยตกต่ำตามไปด้วย เช่นเดียวกัน ผู้คนที่อยู่ในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์เดียวกันย่อมเห็นแก่กันและกัน

⁴⁴ ฌานีท์ สันตะพันธ์, “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก,” เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2024, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ยิ่งกว่าผู้ที่อยู่นอกสายสัมพันธ์อุปถัมภ์นั้น⁴⁵ ซึ่งระบบสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้ยังปรากฏอยู่อย่างเข้มข้นในระบบราชการไทยจนถึงปัจจุบันนี้

อนึ่ง ระบบอุปถัมภ์นี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะมูลนายกับไพร่เท่านั้น ในหมู่มูลนายด้วยกันก็เกิดความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ระหว่างมูลนายระดับล่างกับมูลนายระดับสูง และเหล่าขุนนางกับพระมหากษัตริย์ด้วย แม้ระบบไพร่และระบบศักดินาจะถูกยกเลิกไปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็มีได้ทำลายความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ให้หมดไปจากสังคมไทย ตรงกันข้ามเมื่อบทบาทของ “พ่อค้า” เพิ่มมากขึ้นนับแต่การเปิดเสรีทางการค้ากับชาติตะวันตกภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงยิ่งเป็นการดึงคนกลุ่มพ่อค้าจากระบบทุนนิยมให้เข้ามาอยู่ในวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ด้วย กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่ศาสตราจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์” และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะนำระบอบประชาธิปไตยที่แพร่หลายอยู่ในโลกตะวันตกมาใช้เพื่อแก้ปัญหาของสยามในเวลานั้น แต่วัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์แข็งแกร่งเกินกว่าที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอันแปลกปลอมสำหรับสังคมไทยจะเข้ามาแทนที่ได้ ทำให้วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ถูกนำเข้ามานั้นตกตะกอนกลายเป็น “วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์” ซึ่งแสดงให้เห็นผ่านระบบการเลือกตั้งที่เต็มไปด้วยการทุจริต เป็นการเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ชนะ (Winner

⁴⁵ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์,” อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 366.

takes all) และเป็นประชาธิปไตยเพียงแค่นี้ในเชิงรูปแบบ⁴⁶

ผู้เขียนยังเห็นต่อไปว่า ทุกวันนี้ระบบอุปถัมภ์กลับยิ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของประเทศ ในหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และกลายเป็นความเคยชินหรือเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติแบบปกติของคนไทยไปแล้ว ในทางกลับกันผู้ที่ไม่นิยมหรือต่อต้านระบบอุปถัมภ์กลับประสบปัญหาในการทำงานและถูกมองว่าแปลกแยก เช่น กรณีการแต่งตั้งพรรคพวกเพื่อนฝูงให้ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ หากใครไม่ทำเช่นนี้ก็จะสร้างความไม่พอใจให้แก่บรรดาพรรคพวกเพื่อนฝูง วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์นี้เองที่เป็นเชื้อโรคร้ายที่แทรกอยู่ในแทบทุกแวดวงของสังคมไทย ด้วยเหตุนี้วัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ จึงสามารถผสมรวมเป็นเนื้อเดียวกัน รวมอยู่ใน “จิตสำนึก” ของสังคมไทย จนกลายเป็น “เอกลักษณ์ของสังคมไทย” มาช้านานตราบกระทั่งถึงปัจจุบัน

ระบบไพร่ซึ่งมีมาแต่โบราณนั้น นอกจากทำให้ไพร่สยามทุกคนต้องสังกัดมูลนายแล้ว ยังมีผลให้ความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมมีลักษณะเป็น “แนวตั้ง” ไม่ใช่ “แนวราบ” ตามแบบของระบอบประชาธิปไตย และยังส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการรวมกลุ่มกันของคนไทยในสมัยต่อมาไม่สามารถพัฒนาให้เข้มแข็งได้มากเท่าที่ควร แม้ว่าในยุคปัจจุบันจะมีการรวมกลุ่มและมีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่การรวมกลุ่มกันเช่นนี้ก็ต้องอาศัยผู้ใหญ่ หรือผู้มีอำนาจ มาเป็นผู้นำหรือเป็นผู้อุปถัมภ์ให้⁴⁷ อันชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของการจัดระเบียบทางสังคมในอดีตเป็นอย่างมาก

⁴⁶ ฉานินทร์ สันตะพันธ์, “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก,” เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2024, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

⁴⁷ เฟิงอั้ง.

จากประเด็นนี้ มีข้อค้นพบจากการศึกษาทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาว่า “สังคมไทยมีโครงสร้างและลักษณะของการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ” (a loosely-structured social system)⁴⁸ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การรวมตัวกันเป็นกลุ่มของคนไทยมีไม่มาก (ในเชิงจำนวน) และ ‘ไม่มีความเข้มแข็งพอ (ในเชิงคุณภาพ) เนื่องจากต้องอาศัยبارมีของผู้มีอำนาจมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชีย เช่น จีน ไต้หวัน และญี่ปุ่น ฯลฯ ที่มีการจัดตั้งกลุ่ม ชมรม และสมาคมหลายประเภท ดังกรณีของชาวนาซึ่งมีการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรขึ้นมาเอง เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันเกี่ยวกับการเพาะปลูกและการเกษตร รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในเรื่องการกู้ยืมเงินและการค้าขาย ฯลฯ⁴⁹

ในขณะที่สังคมชนบทไทยมีกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมอยู่ไม่กี่ประเภท ส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นหรือเข้ามามีบทบาทช่วยเหลืออย่างมากในการจัดตั้ง แต่กลับไม่ค่อยประสบความสำเร็จ แม้กระทั่งสหกรณ์การเกษตรที่ได้ริเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ทั้งนี้ เพราะชาวบ้านในท้องถิ่นขาดความสนใจและขาดวัฒนธรรมการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือในท้องถิ่นของตนเอง⁵⁰ เป็นที่น่าสังเกตว่า การเกิดกลุ่ม ชมรมหรือสมาคมต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างอิสระโดยชาวบ้านเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและปัญหาอื่น ๆ

⁴⁸ John F. Embree, “Thailand - A Loosely Structured Social System,” *American Anthropologist New Series* 52, no. 2 (April-June 1950): 181-193, อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 366.

⁴⁹ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 367.

⁵⁰ มนตรี เจนวิทย์การ, “สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม,” เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542), อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 367.

ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นนับตั้งแต่อดีต มักจะถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า เป็นภัยต่อความมั่นคง บ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม ทศนะแบบอนุรักษนิยมดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างมากอีกประการหนึ่งต่อการสร้างวัฒนธรรมการรวมกลุ่มของคนไทย เพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนด้วยตัวของชาวบ้านเอง

อย่างไรก็ตาม ในยุคต่อมาสังคมชนบทเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางการเมืองไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนคนหนุ่มสาวที่เข้ามาศึกษาและทำงานอยู่ในเมืองใหญ่อันเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างไปจากแหล่งข้อมูลดั้งเดิมในท้องถิ่น แต่สำหรับกรณีเฉพาะกลุ่มของประชาชนซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (parochial) กล่าวคือ ยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองและชาติจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง (sense of citizenship)⁵¹ รวมทั้งการชาติจิตสำนึกในทางประชาธิปไตยอย่างถูกต้องนั้น ก็นับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากทำให้ประชาชนเหล่านี้ถูกครอบงำทางความคิดได้ง่าย จนนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองอื่น ๆ ที่แก้ไขได้ยากตามมามากมาย⁵² รองศาสตราจารย์ ดร. พรอัมรินทร์ พรหมเกิดจึงสรุปว่า หากคนส่วนใหญ่ยังยึดติดอยู่กับ “วัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์” แล้ว การสร้างประชาธิปไตยตามหลักวิชาการคงเป็นไปได้ยาก

⁵¹ Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics* (London: Macmillan Press, 2000), อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 372.

⁵² โครงการจัดทำแผนระยะยาวภาคประชาชนและท้องถิ่น, “จุลสาร สถาบันคลังสมองของชาติ” 5, no. 1 (มีนาคม 2551), อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), น. 372.

(2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า นอกจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์แล้ว ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The subject political culture) ที่เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไปแต่ไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในตลอดทุกกระบวนการ และไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความหมายหรืออิทธิพลต่อระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้มักมีพฤติกรรมยอมรับอำนาจรัฐ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐโดยดุษณี ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าจะพบได้ในกลุ่มคนชั้นกลางในประเทศกำลังพัฒนา เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ยังคงมีความเชื่อที่ฝังรากลึกมาแต่เดิมอันเป็นอิทธิพลของสังคมนิยมว่าอำนาจรัฐเป็นของผู้ปกครอง ประชาชนทั่วไปควรมีหน้าที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น⁵³

เมื่อพิจารณาลักษณะของสังคมไทยจะพบว่า มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับตัวแบบ (model) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าข้างต้นอย่างมาก กล่าวคือ นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา สังคมไทยยังมีความสนใจและตื่นตัวในการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองน้อย คนไทยไม่ค่อยสงสัยหรือมีการตั้งคำถามกันว่า การเมืองมีลักษณะดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นเพราะคนไทยมีทัศนคติระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมที่สนับสนุนให้เป็นเช่นนั้นหรือไม่ ยกตัวอย่าง

⁵³ G.A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown and Company, 1965), pp. 17-20; สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2545), น. 306-308; ม.ร.ว. พุทธิสาด ชุมพล, *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 102-103.

เช่น คนไทยมีความเชื่อว่า บุคคลที่มีอำนาจหรือมีความร่ำรวย คือผู้ที่มีปรีชาสามารถจึงส่งผลให้เขาประสบความสำเร็จดังกล่าว ดังนั้น เขาจึงควรเป็นแบบอย่างของสังคม และสังคมควรให้การยกย่องสนับสนุนให้เขาเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง ถึงแม้ว่าบางคนจะมีข้อท้วงติงหรือมีปัญหาในเชิงจริยธรรมก็ตาม แต่คนไทยเชื่อว่าสิ่งเหล่านั้นไม่สำคัญ และสังคมไทยยังต้องการ “คนเก่งที่รวย” หรือ “คนรวยที่เก่ง” รวมทั้ง “คนมีอำนาจ” ให้มาขับเคลื่อนบ้านเมืองให้เดินไปข้างหน้าแทนที่จะเชื่อในพลังอำนาจของประชาชนด้วยกันเองตามหลักการของประชาธิปไตย⁵⁴

ที่ผ่านมาสังคมไทยพยายามเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองหลายครั้ง แต่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมักไม่คำนึงถึงพื้นฐานทางด้านสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตผู้คนในสังคม จึงทำให้ประชาธิปไตยของไทยล้มลุกคลุกคลานตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ทางการเมืองตลอดมา⁵⁵ รองศาสตราจารย์ ดร. พรอัมรินทร์ พรหมเกิด ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาธิปไตยของไทยจะสนใจใน “รูปแบบ” มากกว่า “เนื้อหา” เป็นเรื่องที่สุดอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสังคมการเมืองไทยมักเน้นหนักหรือให้ความสนใจในเรื่องรูปแบบ (form) ของชีวิตมากกว่าเนื้อหาสาระที่แท้จริง (essence) ถึงกระนั้นบรรดาสถาบันทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา รัฐบาลและพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏบทบาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ก็ยังไม่สามารถหยั่งรากลึกและ

⁵⁴ วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ความรู้เรื่องเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : วิศิระ, 2554), อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : ภาพพิมพ์, 2567), น. 358.

⁵⁵ ทินพันธุ์ นาคะตะ, *วิถีชีวิตไทย : วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่* (กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ, 2546), อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (นนทบุรี : ภาพพิมพ์, 2567), น. 358.

มีความต่อเนื่องจนกลายเป็นสถาบันหลักทางประชาธิปไตยได้ในทางตรงกันข้าม กลับประสบความล้มเหลวในการสร้างการยอมรับจากประชาชนและไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะสถาบันหลักทางประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ สามารถเป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน อีกทั้งเป็นที่พึ่งของประชาชนในยามวิกฤติได้อย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่ประเทศชาติต้องใช้งบประมาณในแต่ละปีซึ่งมาจากภาษีจำนวนมากของราษฎรให้แก่สถาบันทางการเมืองเหล่านี้ในบรรดาระบบและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ นั้น คงมีแต่ “ระบบเลือกตั้ง” เท่านั้นที่มีความต่อเนื่องมากขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา คนไทยจึงมีความเข้าใจกันว่า เมื่อมีการเลือกตั้งก็มีประชาธิปไตยแล้ว อีกนัยหนึ่งคนไทยมักตีค่า หรือมีความเข้าใจประชาธิปไตยเพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อใดที่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งก็หมายความว่า ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยแล้วเช่นกัน⁵⁶

หากย้อนพิจารณาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า “ตัวละครในทางการเมือง” ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีเหตุการณ์การแย่งชิงพระราชบัลลังก์อยู่บ่อยครั้ง โดยผู้ก่อการทั้งหมดอยู่ในชนชั้นเจ้านาย พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เช่น กรณีขุนหลวงพอง้วยยกกำลังมาแต่สุพรรณบุรีเพื่อบังคับเอาราชสมบัติจากสมเด็จพระนเรศวร ผู้หลานกรณีขุนพิเรนทรเทพโค่นล้มขุนรวงศาธิราชและแม่อยู่หัวศรีสุดาจันทร์เพื่อถวายราชสมบัติแก่พระเพ็ชรราชา หรือไม่ผู้ก่อการก็เป็นขุนนางระดับสูงในราชสำนัก เช่น เจ้าพระยากลาโหมสุริยวงศ์สำเร็จโทษสมเด็จพระเชษฐาธิราชและพระอาทิตย์วงศ์ พระราชโอรสในสมเด็จพระเจ้าทรงธรรมแล้ว

⁵⁶ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: ภาพพิมพ์, 2567), น. 358-359.

ปราสาทศิลาแลงเป็นสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง หรือกรณีพระเพทราชา งามว่างกรมช้าง ร่วมมือกับขุนหลวงสรศักดิ์ซึ่งราชสมบัติจากสมเด็จพระนารายณ์มหาราชในเวลาที่กำลังทรงประชวรหนัก เป็นต้น ไม่ปรากฏว่าประชาชนทั่วไปหรือชนชั้นไพร่เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมทางการเมืองเหล่านั้น เพราะประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่อง “บุญญาธิการ” ของแต่ละคนที่จะได้ครองแผ่นดิน มิใช่เรื่องของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอย่างพวกตน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงต้นรัชกาล มีการช่วงชิงอำนาจกันระหว่าง 3 ขั้วอำนาจ คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ กรมพระราชวังบวรสถานมงคล หรือวังหน้า พระราชโอรสในสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว จนนำไปสู่วิกฤตการณ์วังหน้า เมื่อ พ.ศ. 2417 ก็ปรากฏว่าประชาชนทั่วไปมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์เหล่านี้เลย

แม้แต่การก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย “คณะราษฎร” ใน พ.ศ. 2475 ก็ปรากฏว่าเป็นแนวคิดของข้าราชการระดับกลางถึงระดับล่าง (ตั้งแต่พันเอก พระยา ถึงร้อยตรี ขุน) ซึ่งได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตกและต้องการนำระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระแสอยู่ในประเทศตะวันตกเวลานั้นมาใช้กับสยามประเทศ ในขณะที่ประชาชนชาวสยามส่วนใหญ่ยังต้องการศึกษา ยังไม่เข้าใจคำว่า ปาเลียมেন্ট คอนสติติวชัน หรือ เดโมกราซี ไม่สนใจการบริหารงานบ้านเมืองมากไปกว่าการทำมาหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของตนเองและครอบครัวเท่านั้น พวกเขาไม่คิดว่าจะระบบใหม่ที่คณะราษฎรนำมาใช้จะดีกว่าระบบเก่าซึ่งใช้มาเป็นร้อย ๆ ปีอย่างไร จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงโครงสร้างระดับบนของสยามเท่านั้น เพราะประชาชน

คนชั้นกลางที่ได้เติบโต ถูกเลี้ยงดูและได้รับการศึกษาอบรมในระบบเก่าตลอดจนเกษตรกรรมตามหัวเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างระดับล่างหรือเป็นฐานของพีระมิดและเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศมิได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการเรียกร้องประชาธิปไตยกับคณะราษฎรเลย

ทำให้ผู้เขียนนึกถึงคำกล่าวของ John Stuart Mill ที่ว่า “*ก่อนที่ประชาธิปไตยจะมีขึ้นได้ พลเมืองในประเทศจะต้องมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะปกครองตนเองเสียก่อน*” แต่การนำระบอบใหม่มาใช้ในสยามขณะนั้น มีลักษณะเป็นการเรียนลัดคือ นำเข้าหลักการประชาธิปไตยและ “คอนสติติวชัน” มาใช้ในสังคมไทยทันที ในขณะที่ชาวสยามส่วนใหญ่ยังคงเคยชินและยึดมั่นในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า แบบอำนาจนิยม และคงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ไว้อย่างเหนียวแน่น ยังไม่ทำตัวเป็น “พลเมือง” แต่ยังทำตัวเป็น “ราษฎร” ที่รอให้ผู้ปกครองหยิบยื่นความเจริญให้ ยังไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิและหน้าที่ในทางการเมืองอย่างไร ทั้งหมดนี้เป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The subject political culture) ตาม Model ของ Almond & Verba นั้นเอง

ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ของประเทศแม่แบบประชาธิปไตยหลัก ๆ ในโลกตะวันตก อย่างสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศส ก็พบว่า การเรียกร้องประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้น เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ในประเทศ มิใช่มาจากเพียงคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการแย่งชิงอำนาจของโครงสร้างระดับบนทั้งสิ้น แม้จะมีเหตุการณ์ “ลุกฮือ” (uprising) ของประชาชนเกิดขึ้น 2 ครั้งคือ เหตุการณ์จลาจลทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่นั่นก็ไม่สามารถสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนได้ เพราะ

มุ่งเพียงการขับไล่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในเวลานั้น⁵⁷ แต่โครงสร้างสถาบันการเมืองทั้งระดับบนและระดับล่างยังคงอยู่เช่นเดิม พร้อมด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แบบไพร่ฟ้าและระบบอุปถัมภ์นั่นเอง

1.4.2 ความสำคัญของการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

แนวคิดทางสังคมวิทยาเห็นว่า “สังคม” ใหญ่กว่า “รัฐ” และมีความสำคัญมากกว่า ดังนั้น จึงต้องให้ความสำคัญกับประชาชนในทุกระดับได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและกำหนดอนาคตตนเองได้นั้น ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและยังสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมและชุมชนอีกด้วย การดำเนินกิจกรรมเช่นนี้ถือว่าเป็น “กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน” ถ้าเดินตามแนวคิดนี้ จะเห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากการทำให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำให้ประชาชนสามารถกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองได้นั้น คือหลักการสำคัญของประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทางสากล เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลสนับสนุนเพิ่มเติม ดังนี้

ประการแรก การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ “หน่วยของการปกครองตนเอง” โดยผู้ปกครองย่อมมาจากชาวบ้านหรือคนในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วต้องผนวก

⁵⁷ ฌานีท์ สันตะพันธุ์, “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก,” เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2024, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

เอาประชาชนที่อยู่ชุมชนท้องถิ่นนั้นเข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญหรือเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการเสมอ และต้องพยายามสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นกับประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” แต่ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ละเลยหลักการประชาธิปไตยเช่นนี้ไปไม่น้อย

ประการที่สอง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ แก่ชุมชน ซึ่งหน้าที่ในการให้บริการเหล่านี้จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญตามความต้องการของประชาชนแล้วจึงกำหนดออกมาเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป โดยข้อเท็จจริงแล้วในแต่ละชุมชนท้องถิ่นย่อมมีลักษณะและระดับของความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การยินยอมให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกและแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเอง ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็น “กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญ” และยังบ่งบอกถึงอำนาจที่มีอยู่ในมือของประชาชนที่สามารถกำหนดอนาคตชุมชนของตนเองได้

สำหรับแนวทางในการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นตามแนวคิดสังคมวิทยา ต้องเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวบ้าน จากเดิมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (parochial) กล่าวคือ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนขาดความสนใจ และขาดการรับรู้เรื่องราวในทางการเมือง ไม่คิดว่าตนเองมีความผูกพันกับระบบการเมืองมีความสำนึกทางการเมืองระดับต่ำ รวมถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject) ที่อาจมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเมืองอยู่บ้างแต่ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ทำหน้าที่เพียงผู้เฝ้าดูยอมรับและจำนนต่ออำนาจรัฐ ไม่ทำหน้าที่เรียกร้องหรือกดดันรัฐบาลแต่อย่างใด โดยต้องเปลี่ยนมาเป็นการมี “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (civic culture) กล่าวคือ

เป็นผู้ที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ตระหนักถึงพลังและการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง เป็นพลเมืองที่มีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม กล่าววิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐที่ผิดพลาด มีความเชื่อว่าผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เป็นต้น

นักวิชาการยอมรับกันว่า “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะก่อให้เกิดประชาธิปไตยในระดับต่าง ๆ ทว่าการเสริมสร้าง “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” ให้เกิดขึ้นได้นั้น เริ่มต้นจากต้องมีการเปิด “พื้นที่สาธารณะ” ให้ประชาชนได้มีโอกาสพูดคุย อภิปราย ถกเถียง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้อย่างอิสระและปลอดภัย ในประเด็นปัญหาสาธารณะทั้งที่เกิดในระดับชุมชนท้องถิ่น และปัญหาในระดับชาติ โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะมีใครมาคอยควบคุมสอดส่องหรือมีการนำไปปรับทัศนคติ และพฤติกรรม การเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสนำปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนมาพูดคุยและถกเถียงกันได้ นักวิชาการบางท่าน เช่น Cornel West (2004) เสนอความเห็นสนับสนุนว่า “ไม่มีประชาธิปไตยที่ไหนสามารถอยู่รอดได้โดยปราศจากวัฒนธรรมการถกเถียง การวิพากษ์วิจารณ์ การอภิปราย และการสานเสวนาหาทางออก ร่วมกันในประเด็นปัญหาของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นตน”

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การสร้างวัฒนธรรมแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย จึงต้องอาศัยสถาบันและองค์กรต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุน เช่น สถาบันการศึกษาที่มีความตั้งใจจริงในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาครัฐที่มีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม

อันได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) และสื่อมวลชน ฯลฯ เพื่อเข้ามาช่วยกระตุ้นส่งเสริม และให้การศึกษ เพื่อให้ผู้คนเกิดวัฒนธรรมแบบพลเมือง ในกลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมแบบพลเมืองก็จะเกิด “จิตสำนึกแบบพลเมือง” ไปพร้อมกัน การที่ผู้คนเกิดแนวคิดเช่นนี้ขึ้นได้ จะเป็นตัวการขับเคลื่อนอย่างสำคัญที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งกลุ่ม หรือองค์กรภาคประชาชนอื่น ๆ ในชุมชนท้องถิ่นตามมา สนัน ชูสกุล (2552) เห็นว่า “ประชาชนจะเข้มแข็งได้ ต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา การเติบโตอย่างเข้มแข็งของภาคประชาชนคือ คุณค่า และความหมายโดยตรงของประชาธิปไตย ที่เราใฝ่หาและอยากให้เกิดขึ้นจริงในบ้านเรา” โดยสรุปแล้ว กระบวนการเช่นนี้จะทำให้เกิดอำนาจของประชาชน และกระบวนการทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นเช่นนี้ ในท้ายที่สุดแล้ว ก็จะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงชุมชนท้องถิ่นไปสู่สิ่งที่ดีกว่าได้

มีข้อสังเกตว่า ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจน หรือในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตย บทบาทขององค์กรภาคที่สามหรือภาคประชาสังคม อันได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) มูลนิธิ กลุ่มชมรม สมาคม หรือองค์กรที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นมาเอง ล้วนมีส่วนสำคัญอย่างมาก ในการช่วยเสริมสร้างอำนาจและความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้ เนื่องจากองค์กรภาคที่สามเหล่านี้ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติการร่วมกันของประชาชน ทั้งโดยการสนับสนุนประชาชนให้เข้าร่วมการรณรงค์ผลักดัน การเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่น การสนับสนุนการประท้วง ฯลฯ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะช่วยให้ประชาชนที่เสียเปรียบหรือผู้ด้อยโอกาสมีความรู้สึกมั่นใจในตนเอง มีความรู้สึกว่าตนเองมีพลังทางการเมือง มีคุณค่า มีเกียรติศักดิ์ศรีเหมือนกับ

คนอื่น ๆ ประสบการณ์ของการปฏิบัติเหล่านี้จะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และช่วยให้ประชาธิปไตยพัฒนาได้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นในอนาคต

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมและเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ได้เข้ามาทำงานในชุมชนท้องถิ่น จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้ตระหนักและมีความตื่นตัวใน “ความเป็นพลเมือง” มากขึ้น เมื่อประชาชนมีความตื่นตัวและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง ย่อมสร้างโอกาสหรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว การมีจำนวนและปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรเหล่านี้ ยังเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา องค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีบทบาทสำคัญ เช่น การช่วยทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิบางอย่างของชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ จนมีการกล่าวกันว่าสำหรับในประเทศกำลังพัฒนา องค์กรเหล่านี้ได้ทำหน้าที่สำคัญแทนพรรคการเมืองที่อ่อนแอในการช่วยปกป้องสิทธิชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นที่ถูกคุกคามจากกลุ่มอิทธิพลในคราบอำนาจรัฐ นักการเมือง และอำนาจกลุ่มทุน เพื่อต้องการเข้ามาแสวงหาทรัพยากรและผลประโยชน์จากชุมชนท้องถิ่น

เราจึงเห็นได้ว่า การสร้างคนให้มี “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากในทางทฤษฎียอมรับกันว่าเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นพื้นฐานของการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะในกลุ่มคนเหล่านี้จะรู้ว่าตนเองมีชุดของสิทธิและหน้าที่บางอย่างติดตัวอยู่ เป็นเรื่องของการตระหนักที่มากไปกว่าความเข้าใจที่ว่า “ความเป็น

พลเมือง” ที่หมายถึง การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร หรือการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ ฯลฯ แต่ตามความหมายนี้ หมายถึง การเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึก มีความตื่นตัว รู้ร้อนรู้หนาวต่อปัญหาบ้านเมือง กล้าโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์กับสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างไม่ลังเล

ใน “สังคมที่เป็นประชาธิปไตย” ที่เป็นมากกว่า “รัฐที่เป็นประชาธิปไตย” ได้ยืนยันหลักในการให้อำนาจประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ในทุกการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและต่อการมีชีวิตของพวกเขา ข้อดีของประชาธิปไตยคือ การให้คุณค่าของการที่ประชาชนในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ (self-determination) เพื่อความเจริญงอกงามของมนุษย์คนนั้น ประชาธิปไตยยังเป็นระบบที่เอื้อให้คนมาตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะในปัญหาหรือสิ่งที่ประชาชนต้องการ เพื่อจะได้บรรลุถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์ด้วยกัน

บรรณานุกรม

- โครงการจัดทำแผนระยะยาวภาคประชาชนและท้องถิ่น. “จุลสาร สถาบันคลังสมองของชาติ” 5, no. 1 (มีนาคม 2551).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ฉานินท์ สันตะพันธ์. “วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก.” เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2024, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. วิถีชีวิตไทย : วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่. กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2546.
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.” กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กุมภาพันธ์ 2554; พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรก เมษายน 2557. <https://tdri.or.th/2015/03/wb110/>. เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. ปัญหาการจัดการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ใน บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง. น. 21-22.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิดศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ : 88 ปี ประชาธิปไตย สังคมไทยยังหลงทางอยู่หรือ?. กรุงเทพฯ : บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2563.

- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.
- ประยูร กาญจนดุล. *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. *สังคมวิทยาการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567.
- พฤทธิสาด ชุมพล. *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- มนตรี เจนวิทย์การ. “สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม.” เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)*. เข้าถึงได้ที่ http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/06/NS_PlanOct2018.pdf.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์.” การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536.
- วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. *ความรู้เรื่องเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: วิศิระ, 2554.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย,” ปาฐกถา 14 ตุลาคม ประจำปี 2553. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553. <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/d2010014.pdf>. เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2545.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานการวิเคราะห์
สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2565.
กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565.
น. ก. https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=14557.
เข้าถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2567.

Gérard Cornu. *Vocabulaire juridique*. 6e éd. Paris : PUF, 2004.

การจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็งที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่าง ๆ

ศักดิ์ณรงค์ มงคล⁵⁸

สามารถ สุขบรรจง⁵⁹

ทองใบ สิงสีทา⁶⁰

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการสร้างชุมชนเข้มแข็งในประเด็นต่าง ๆ (2.1) และการสร้างชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด (2.2) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ชุมชนเข้มแข็งจัดการตนเองในประเด็นงานต่าง ๆ

ในอดีต ชุมชนท้องถิ่นทุกแห่งล้วนบริหารจัดการตนเอง เป็นชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองในทุกด้านจนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการ มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการประเทศ รัฐส่วนกลางจึงค่อย ๆ

⁵⁸ อาจารย์ ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล (นักวิจัย), อาจารย์ประจำ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

⁵⁹ นายสามารถ สุขบรรจง (นักวิจัย), สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

⁶⁰ นายทองใบ สิงสีทา (นักวิจัย), สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

รวมอำนาจการบริหารจัดการประเทศไปไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้นเรื่อย ๆ ในเกือบทุกด้าน การรวมอำนาจเกิดขึ้นเบ็ดเสร็จเมื่อมีการวางแผนการพัฒนาประเทศเมื่อประมาณ 60 กว่าปีที่ผ่านมา แผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ล้วนสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเมือง การพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ที่พึ่งพิงปัจจัยการผลิตและตลาดภายนอก คนในท้องถิ่นไม่มีอำนาจเครือข่ายชุมชนทั่วประเทศซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาและโครงสร้างการปกครองประเทศในทุกด้านวิเคราะห์ว่าการพัฒนาและการบริหารการปกครองประเทศที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อด้านลบกับชุมชน เหตุเพราะอำนาจในการจัดการตนเองของชุมชนหมดไปเพราะระบบราชการส่วนกลางใช้อำนาจตามกฎหมายกว่า 800 ฉบับ รวมถึงภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเข้ามาที่ส่วนกลาง นโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรมได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดจากชนบท ไม่ว่าจะเป็นดิน น้ำ ป่า แร่ธาตุ รวมถึงกำลังคนที่มีคุณภาพ ทรัพยากรทุกประเภทในชนบทจึงร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมร่ำรวยและเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพัฒนาตามแนวทางนี้ยังก่อมลพิษต่อทรัพยากร ดิน แหล่งน้ำและอากาศโดยไม่มีใครรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น การส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ที่พึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากภายนอก และพึ่งพิงตลาดภายนอกเป็นหลัก ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง สารเคมีมีพิษแพร่กระจายไปในไร่นา ดิน แหล่งน้ำ ตกค้างในผลผลิตทางการเกษตรและร่างกายของเกษตรกรและผู้บริโภค ทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเรื้อรัง ต้องสูญเสียที่ดิน ทำลายคุณภาพชีวิตของเกษตรกรในทุก ๆ ด้าน นอกจากนั้นการส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่ทำให้ชุมชนการเกษตรมีความมั่นคงทางด้านอาหารลดน้อยลงเพราะไม่มีการใช้พืชพันธุ์พื้นเมือง ไม่มีการใช้ภูมิปัญญาและปัจจัยการผลิตในชุมชน ทำลายการเกษตรแบบพึ่งตนเองที่หล่อเลี้ยงชุมชนมายาวนานหลายชั่วอายุคน

ในหลายพื้นที่การลงทุนในแปลงการเกษตรขนาดใหญ่มีการกว้านซื้อที่ดิน ทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน กลายเป็นแรงงานรับจ้างเมื่อชนบทล่มสลาย คนชนบทก็อพยพเข้าเมืองหรือต้องไปทำงานต่างประเทศเพื่อนำเงินมาเลี้ยงครอบครัวในชนบทหรืออพยพไปอยู่ในชุมชนแออัดของเมืองต่าง ๆ ทำให้ครอบครัวอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด ในขณะที่บางส่วนไปบุกเบิกป่าหาที่ทำกินใหม่ ระบบการศึกษาที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ละเลย ละทิ้งระบบการศึกษาของชุมชนท้องถิ่น สร้างค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ ด้อยค่าภูมิปัญญา ภาษา วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ สร้างความเชื่อว่า “การพัฒนา” คือ การสร้างเมือง สร้างโรงงานอุตสาหกรรมและการทำการเกษตรแบบใช้สมัยใหม่เท่านั้น เมื่อคนบางกลุ่มร่ำรวยขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมเกษตร ก็เกิดการขยายตัวของการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้ายึดครองพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ป่า พื้นที่ทำการเกษตร ชายหาด สาธารณะ แม่น้ำ แหล่งน้ำ ธรรมชาติ โดยคนในท้องถิ่นกลายเป็นแรงงานรับจ้าง

“ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง” เป็นชุมชนที่ผู้คนตระหนักในปัญหาที่พวกเขาประสบอยู่ โดยที่เชื่อว่าปัญหาเหล่านั้นพวกเขาสามารถจัดการได้ด้วยตนเองด้วยการร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขผ่านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นยังเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาตนเองของชุมชนและท้องถิ่นต่อไปนี้เป็นตัวอย่างรูปธรรมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเอง

2.1.1 สถาองค์กรชุมชนเป็นเวทีกลางสร้างความมั่นคงตามวิถีคนขอนแก่น ตำบลขอนแก่น อำเภอทุ่งหัว จังหวัดสตูล

“ตำบลขอนแก่น” เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอทุ่งหัว จังหวัดสตูล อยู่ริมฝั่งทะเลอันดามันมีพื้นที่ราว 14 ตารางกิโลเมตรหรือแปดพันกว่าไร่

เป็นพื้นที่ทำการเกษตรประมาณห้าพันไร่ เป็นที่ราบและป่าชายเลนตลอดแนวถนนและชายฝั่ง แบ่งการปกครองออกเป็น 4 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้นจำนวน 2,168 คน 749 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2567) ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คิดเป็นร้อยละ 98 ที่เหลือนับถือศาสนาพุทธ 2 เปอร์เซนต์ อาชีพส่วนใหญ่ ทำนา ทำการประมงชายฝั่ง ทำสวนมะพร้าว ปลูกแตงโม พักทอง ปลูกพืชหมุนเวียน และเลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ แพะ ไก่ เป็ด กุ้งกุลาดำ เป็นต้น ตำบลขอนแก่น เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรหลากหลายทั้งทางบก ทางทะเล ชายฝั่ง สัตว์น้ำ ป่าชายเลน และมีสถานที่ท่องเที่ยวบริเวณชายหาดราไว ติดกับทะเลอันดามัน เป็นพื้นที่ชายหาดมีความยาว 4.5 กม. ครอบคลุม หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 4 ลำคลองสายหลัก 3 สาย คือ คลองดุกัง คลองวังวน คลองราไว ทั้ง 3 คลองเชื่อมโยงกัน และเชื่อมต่อกับพื้นที่ตำบลทุ่งบุหลัง ตำบลนาทอน และตำบลแหลมสน

(1) ก่อเกิดของการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยภาคประชาชน อับดุลรอซัค เหมหวัง เลขานุการสภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่น เล่าว่าเมื่อปี 2541 ได้เกิดปัญหาเรื่องการทำมาหากินของชาวประมงพื้นบ้านในชุมชน ชาวบ้านจึงมีการรวมตัวเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีการเปิดเวทีแก้ปัญหาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกิดการรวมกลุ่มกันโดยเข้าร่วมกับชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดสตูล นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการรวมกลุ่มทำกิจกรรมของชาวบ้านตำบลขอนแก่น จนมาปี พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่นขึ้น เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ภายใต้ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน โดยมีกลุ่มองค์กรชุมชนมาร่วมจัดตั้งจำนวน 15 กลุ่มองค์กร เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มผลิตภัณฑ์ข้าวเกรียบบ้านขอนแก่น ตะวันตก กลุ่มแพชุมชนคนสองพัน กลุ่มกองทุนฟื้นฟูทะเลไทย บ้านขอนแก่น ตะวันตก กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ และอื่น ๆ มีสมาชิกสภาจำนวน 34 คน จาก

4 หมู่บ้าน มาเป็นกรรมการดำเนินงาน กำหนดให้มีการประชุมทุกเดือนเป็น อย่างน้อย หรือมีวาระเร่งด่วน จะมีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการ ประชุมสภาฯ ทุกครั้ง อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ท้องถิ่น นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลขอนแก่นเข้าร่วม ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เรื่องที่สภาฯ ดำเนินงาน อาทิ การจัดการทะเลหน้าบ้านเพื่อเป็นแหล่งความมั่นคงทางด้าน อาหาร การจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นการหาทางออกกรณีพื้นที่ชาวบ้านทับซ้อน กับพื้นที่ป่าชายเลน การจัดการที่อยู่อาศัย การรับมือภัยพิบัติ เป็นต้น

(2) เมื่อคนขอนแก่นต้องลุกขึ้นมาปกป้องแหล่งอาหารของตนเอง

คนตำบลขอนแก่น มีอาชีพที่สัมพันธ์กับทรัพยากรตามธรรมชาติตลอดทั้งปี แสดงถึงคุณค่าทางทรัพยากรที่เอื้อประโยชน์ต่อคนในชุมชน หากแต่ที่ผ่านมา มีการใช้เครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย ผิดประเภท ของกลุ่มคนบางกลุ่ม ที่มุ่งแต่ผลกำไรโดยไม่คำนึงถึงความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง สร้างความเสื่อมโทรมและความล่มสลายต่อระบบนิเวศทางทะเล มีการลักลอบลาก/คราดหอย การรุกรานแนวเขตของเรืออวนลากขนาดใหญ่ (เรือประมงพาณิชย์ประเภทอวนลากคู่และลากเดี่ยว) เป็นการทำลายสัตว์น้ำ ้วยอ่อนที่ยังไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจพอ และยังทำลายเครื่องมือของพี่น้อง ประมงชายฝั่งอีกด้วย นอกจากนั้นยังมีการทำโป๊ะน้ำลึก โพงพาง อวนล้อม ประกอบเครื่องปั่นไฟ ยาเบื่อปลา กากชา การปล่อยน้ำเสียและของเสียจาก นาุ้งลงสู่แม่น้ำลำคลองที่ไหลออกสู่ทะเลเหล่านี้เป็นต้น ล้วนเป็นกระบวนการทำลายความมั่นคงและทำลายแหล่งอาหารของชุมชนและอาจนำมาสู่ การล่มสลายของชุมชนประมงชายฝั่ง สภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่น ได้จัดการประชุมเพื่อหาทางออกร่วมกัน มีมติจัดตั้งทีมอาสาสมัครราษฎร ร่วมรัฐช่วยดูแลทรัพยากร อาทิ ทะเลมีราษฎรอาสาพิทักษ์ทะเลและชายฝั่ง (รสทช.) หมู่บ้านละ 10 คน จำนวน 4 หมู่บ้าน ทำหน้าที่เฝ้าระวังทะเลและ

ชายฝั่ง ตรวจลาดตระเวน มีกิจกรรมปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ, มีกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) หมู่บ้านละ 9 คน มีอาสาสมัครพิทักษ์ป่าชายเลนหมู่ที่ 1 จำนวน 9 คน ทำหน้าที่ลาดตระเวน ตรวจตรา มีการออกกฏกติกาว่าด้วยการทำประมงชายฝั่ง และการกำหนดปฏิทินฤดูกาลทำประมงในรอบปี รวมทั้งจัดกิจกรรมปลูกป่า ปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเนื่องในวันสำคัญ ๆ ทุกปี เป็นต้น

(3) **ท่องเที่ยวโดยชุมชน ที่ขอนแก่น** แนวคิดการจัดการท่องเที่ยวเชิงวิถีชุมชนตำบลขอนแก่น เริ่มในปี พ.ศ. 2557 ในเวทีสมัชชาคนสตูลว่าด้วยการพัฒนากลุ่มองค์กรทางสังคมให้สามารถจัดการสถานการณ์ทางสังคมได้ โดยมีแผนป้องกัน, แก้ไข, ฟื้นฟูและพัฒนาภายในตำบลขอนแก่นอย่างมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับฐานวัฒนธรรมศาสนา ผ่านการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน มีการตั้งคณะทำงานตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. สภากองกรชุมชน จำนวน 17 คน ทำการศึกษาข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวในตำบล เชื่อมโยงการจัดการทรัพยากร วิถีชีวิต วัฒนธรรม มีการจัดตั้งกลุ่มจัดการท่องเที่ยวชุมชน ให้บริการนำเที่ยว ที่พัก อาหาร ในรูปแบบ “การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนผ่านวิถีชีวิตของคนตำบลขอนแก่น อำเภอทุ่งหัว จังหวัดสตูล” โดยสภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่น มีการกำหนดรูปแบบ กฎกติกา การจัดการพื้นที่ สถานที่ และการให้บริการ การจัดสรรประโยชน์ โดยจากการสำรวจพื้นที่ทั่วทั้งตำบลขอนแก่น ชายหาดราไว ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะเกตราเป็นหาดทรายที่เกิดจากกระแสคลื่นขยฝั่งพัดพาเอาตะกอนทรายมาสะสม อกขนานไปกับแนวชายฝั่ง โดยมีแนวป่าชายเลนอยู่ระหว่างสันดอนทรายกับชายฝั่งทะเลที่เป็นพื้นที่เชิงเขา ผืนทรายมีลักษณะสีเทาคล้ายเศษซากพืช มีหาดยาวประมาณ 3.5 กิโลเมตร มีทิวสนตลอดชายหาด ทิวสนอ่อนเป็นจุดในการชมแมลงพลัดจำนวนมากในช่วงเดือน

เมษายน ปลายเดือนพฤษภาคม ดูได้ทั้งเดือนของทุกปี พบแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ๆ จำนวน 9 จุด ประกอบด้วย 1. มังกรคาบแก้ว 2. โถ๊ะซอนคลาน 3. หาดราไว 4. ควายเล 5. สำเภาทะรา 6. จุดชมวิว/เล่นน้ำ 7. ดอนหอยเจดีย์/คลองดุกัง 8. ป่าชายเลน 9. โถยเสื่อหีบ จากนั้นยังค้นพบของดีของเด่นด้านอาหารท้องถิ่นของตำบลซอนคลานที่มีความแตกต่างจากที่อื่นตรงที่ของมีความสดใหม่ ถูกคัดเป็นอาหารพิเศษในการเลี้ยงต้อนรับนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมเยือนตำบล มี 8 ชนิด ประกอบด้วย 1. อินทผลัมทะเล 2. ยำหอยโข่ง 3. ปูต้มเนื้อแน่น 4. แกงหอยหนาม 5. หอยเจดีย์ลวกจิ้ม 6. ปลาจิ้งมุ้งชุบแป้งทอด 7. ปลาทรายทอด และ 8. น้ำจิ้มสาหร่าย โดยในปี พ.ศ. 2560 สภาองค์กรชุมชนตำบลซอนคลาน เปิดรับสมัครกลุ่มท่องเที่ยวเพิ่มโดยกำหนดคุณสมบัติ ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลซอนคลาน และตำบลใกล้เคียง มีความรัก จิตอาสาและเข้าใจเรื่องการฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิตภูมิปัญญา และวัฒนธรรม เป็นบุคคลที่เสียสละ พัฒนาสังคมและชุมชน ต้องแจ้งความจำนงโดยการยื่นใบสมัครสมาชิก และได้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการเกินกึ่งหนึ่ง กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และสมาชิกอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง การเปิดให้สมาชิกถือหุ้น หุ้นละ 1,000 บาท คนละไม่เกิน 30,000 บาท สามารถผ่อนชำระค่าหุ้นได้จากรายได้ของการท่องเที่ยวจะหักค่าใช้จ่ายที่เหลือ 20 เปอร์เซ็นต์ เข้าหุ้น มีการปันผลกำไรทุกสิ้นปี ที่ผ่านมา การท่องเที่ยวโดยชุมชน คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคม คงเอกลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น ก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม เคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จัดการโดยชุมชนเพื่อชุมชนและชุมชนมีบทบาทเป็นเจ้าของ ส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเอง ยกย่องคุณภาพชีวิต มีสิทธิในการจัดการดูแลเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้มาเยือน เกิดผลตอบแทนที่เป็นธรรม

แก่คนท้องถิ่น มีการ กระจายรายได้สู่สาธารณประโยชน์ของชุมชน ชุมชน ใช้กระบวนการจัดการท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชน โดยมี หลักการ 10 ประการ คือ ชุมชนเป็นเจ้าของ, ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจ, ส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเอง, ยกระดับ คุณภาพชีวิต, มีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม, คงเอกลักษณ์และวัฒนธรรม ท้องถิ่น, ก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม, เคารพในวัฒนธรรม ที่แตกต่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, เกิดผลตอบแทนที่เป็นธรรมแก่ คนท้องถิ่น และมีการกระจายรายได้สู่สาธารณประโยชน์ของชุมชน รวมทั้ง สร้างมาตรฐานการท่องเที่ยวโดยชุมชน 6 ด้าน คือ 1. ด้านแนวคิด เป้าหมาย การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดสตูล 2. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3. ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณีวัฒนธรรม วิถีชีวิต 4. ด้านการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน 5. ด้านการบริการความปลอดภัย และ 6. ด้านตลาดประชาสัมพันธ์

(4) การท่องเที่ยวโดยชุมชน สร้างชุมชนเข้มแข็ง ในการดำเนินงาน ด้านการท่องเที่ยวชุมชน องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งสร้างให้เกิด “กลุ่ม ปรภายดาว” โดยได้มีการรวมตัวกลุ่มแม่บ้านที่ว่างจากทำประมงชายฝั่ง มานั่งทำข้าวเกรียบปลา โดยตอนนั้นมีสมาชิก 12 คน เงินที่ได้หักต้นทุน เหลือกำไรก็จะแบ่งกัน โดยในปี พ.ศ. 2559 กลุ่มได้เข้าร่วมจัดแข่งกับสภา องค์กรชุมชนตำบลขนคลาน ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของ สินค้า และมีการขยายสินค้าในรูปแบบที่หลากหลายขึ้น อาทิ ขนมผุกรัก ไข่ปลา ไข่กั้ง น้ำพริกปลารอบ ปลาแห้ง กระจ่างผ้าทำมือ ปัจจุบันมีสมาชิก กว่า 20 คน มีการปันผลโดยหักจากกำไรที่ได้ 5 เปอร์เซ็นต์ ทุกสิ้นปี รายได้ ของสมาชิกประมาณคนละ 2,000-3,000 บาทต่อเดือน ได้รับรางวัลจาก หน่วยงานมากมาย ล่าสุดได้จดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชน

(5) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรอนุรักษ์ ให้เป็นแหล่งอาหารของคน
 ขอนคาน อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของสภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่น
 คือการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติแหล่งอาหารและรายได้ของชุมชน
 จากการที่เห็นความเปลี่ยนแปลงและพบว่าทรัพยากรฯ ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอาหาร
 ของครอบครัวเสื่อมโทรมลง ส่งผลให้สัตว์น้ำลดน้อยลง เนื่องจากการประมง
 พาณิชย์เป็นตัวการในการตักตวงผลผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป
 ชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบ เพราะสัตว์น้ำหายากจับได้น้อยลง
 ทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อน รายได้ไม่เพียงพอในการเลี้ยงครอบครัว
 ปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลางอีกด้วย เพื่อ
 ลดปัญหาหนี้สินของพี่น้องในชุมชน และช่วยเหลือพี่น้องให้มีรายได้เพิ่มขึ้น
 จากการกดราคาของพ่อค้าคนกลาง ผู้นำสภาองค์กรชุมชนจึงตั้งเป็นจุดรับซื้อ
 สัตว์น้ำทุกชนิดไม่ว่าจะเป็น กุ้ง หอย ปู ปลา กุ้ง อื่น ๆ ในราคากลางที่เป็นธรรม
 โดยยึดหลักที่ว่า “คนในชุมชนอยู่ได้ ผู้ประกอบการก็อยู่ได้” โดยตอนนี้
 ได้มีเรือประมงกว่า 20 ลำที่นำสินค้าสัตว์น้ำที่จับได้มาขาย อัตราในการ
 รับซื้อประมาณวันละ 300-500 กิโลกรัม เงินหมุนเวียนกว่า 2 แสนกว่าบาท
 ต่อวัน นอกจากนี้ หัวใจหลักของการอยู่ร่วมกันของชุมชนกับธรรมชาติ จึง
 เกิดแนวความคิดที่จะทำให้คนกับทะเลอยู่ร่วมกัน พึ่งพาอาศัยกันได้โดยการ
 เพิ่มจำนวนสัตว์ให้แก่ท้องทะเล โดยเฉพาะปูม้าที่มีราคาสูงและเป็นที่ต้องการ
 ของตลาด มีการเพาะพันธุ์ปูม้า โดยการหาความรู้และทดลองทำโดยใช้วิธี
 การนำถังบรรจุน้ำ และให้อากาศที่เพียงพอ เริ่มตั้งแต่การคัดแม่ปูม้าที่มีไข่แก่
 (สีไข่จะเป็นสีดำ) ที่ติดหน้าท้องจากชาวประมงนำมาขายนำมาใส่ในถังพัก
 ประมาณ 2-3 วัน ตัวลูกปูม้าจะมีลักษณะตัวมีสีใส ขนาดเล็กมากแทบจะมอง
 ด้วยตาเปล่าไม่ชัด ก็จะออกมาจากตัวแม่ปูม้า ลูกปูม้าที่ออกมาจะมีการดูแล
 ให้อาหารและออกซิเจนประมาณ 10 วัน แข็งแรงพอที่จะสามารถใช้ชีวิตได้

ก็จะทำการปล่อยลงสู่ทะเลต่อไป เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ไม่ยาก แต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายไม่ว่าชาวประมงหรือผู้รับซื้อให้ความร่วมมือกันและเสียสละเพื่อผลประโยชน์แก่ชุมชนของตนเองเพื่อให้มีปูม้าอยู่ในท้องทะเลหน้าบ้านจนรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไป

(6) บทบาทสภาองค์กรชุมชนจริงจังและต่อเนื่อง สภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่นได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาและผลักดันแผนพัฒนาตำบลสู่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและทุนชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยชุมชนมีการประสานกับภาคีพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึงปัจจุบัน โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งการบุกเบิกงานต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรม การแก้ปัญหา ยาเสพติดเด็กและเยาวชน และที่สำคัญ คือ การฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สภาองค์กรชุมชนตำบลขอนแก่นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามการดำเนินงานเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง มีการจัดกิจกรรมในการอนุรักษ์ อาทิ ปลูกป่าชายเลน การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ การทำบ้านปลาในทะเล การจัดค่ายเยาวชนคนรักทะเล และการยกระดับข้อเสนอเชิงนโยบาย ซึ่งได้มีแผนงานระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุน โดยมีแผนเสนอแนวทางการพัฒนาเชิงนโยบายต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป จากจุดเล็ก ๆ จากคนไม่กี่คน วันนี้เห็นแล้วว่าหล่อหลอมให้คนในชุมชนเข้าใจและเห็นถึงต้นทุนที่มีของชุมชน สร้างแรงผลักดันนำสิ่งที่มีในชุมชน พัฒนาและสร้างมูลค่าให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ทำให้คนในชุมชนหันมาทำเรื่องร่วมกันมากกว่าทำเฉพาะเรื่องของตนเอง ร่วมกันเป็นเจ้าของและบริหารจัดการโดยคนในตำบลขอนแก่นเอง ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คนในชุมชนเท่านั้นที่รู้ดีที่สุด และก็เป็นคนที่สามารถแก้ปัญหาจัดการปัญหาได้ดีที่สุดเช่นกัน

“ถึงตอนนี้คนขอนแก่นมีชีวิตเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ตามวิถีของคนชุมชน เกิดรอยยิ้ม มีเสียงหัวเราะ คนมีความสุข มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง มีแหล่งทำกินที่อุดมสมบูรณ์มากขึ้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเรายังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อความสุขของพี่น้องเราต่อไป ..”

2.1.2 จากสวัสดิการชุมชน : ปรับเปลี่ยนแนวคิดของคนจนเข้าสู่โรงเรียนแก่นี้ภาคประชาชนตำบลบางซุด อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท

“หลวงพ่อกวยคู่ตำบล สิบสองชุมชนสามัคคี หาเลี้ยงชีวิตด้วยเกษตรกรรม” คำขวัญประจำตำบลบางซุด อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท ซึ่งมีพื้นที่ติดเขตจังหวัด 3 จังหวัด คือ ชัยนาท สิงห์บุรี สุพรรณบุรี ตำบลบางซุดเป็นพื้นที่ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งตำบล จากชุมชนที่เป็นอยู่ช้ำอู่่น้ำในการผลิตข้าวพันธุ์ดีให้กับคนได้บริโภค

ตำบลบางซุดเป็นตำบลเล็ก ๆ ตำบลหนึ่งในอำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยนาท พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม คือ ทำนา ทำสวนผลไม้ (มะม่วง มะนาว ส้มโอ ฯลฯ) และปลูกพืชผักสวนครัว จากการเล่าสืบต่อกันมาในสมัยโบราณว่า เหตุที่ตำบลนี้มีชื่อว่าตำบลบางซุด เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำนา อาศัยน้ำจากน้ำฝนเท่านั้น ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องช่วยกันขุดบาง เพื่อนำน้ำจากแม่น้ำน้อยไปหล่อเลี้ยงต้นข้าวในทุ่งนา ชาวบ้านจะขุดบางจากแม่น้ำน้อยหลาย ๆ แห่ง เช่น บางท่าชลาเย บางท่าศาลเจ้า บางท่าศาลา บางโพธิ์ศรี ฯลฯ พอถึงฤดูน้ำหลากน้ำจากแม่น้ำน้อยก็จะไหลผ่านเข้าบางต่าง ๆ เข้าไปในทุ่งนาจึงเรียกตำบลนี้ว่า “ตำบลบางซุด” แต่ปัจจุบันบางต่าง ๆ ได้ถมเป็นถนนไปหมดแล้วเพราะได้อาศัยน้ำจากชลประทานในการทำงาน

ตำบลบางซุดมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 12 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน 2,392 ครัวเรือน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 7,218 คน แยกเป็นชาย

จำนวน 3,454 คน หญิง จำนวน 3,764 คน ประชาชนร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก ตำบลบางซุดมีผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรที่สำคัญคือ ข้าว ส้มโอ ราษฎรบางหมู่บ้านมีอาชีพเสริม ได้แก่ การเลี้ยงสัตว์ เช่น เลี้ยงไก่ เป็ด สุกร และด้านการประมง คือ การเลี้ยงปลากระชัง ราษฎรส่วนที่เหลือประกอบอาชีพนอกภาคการเกษตร ได้แก่ อาชีพรับจ้าง ค้าขาย คนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพเสริม รวมทั้งยังมีการใช้สารเคมีในการทำเกษตรกรรมทำให้ค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพอยู่ในระดับสูง รายได้จึงมักไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หลายรายถึงกับต้องเป็นหนี้เป็นสิน

(1) ก่อเกิดกองทุนสวัสดิการชุมชน ชุมชนตำบลบางซุดยังเป็นสังคมชนบทที่ประชาชนมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ จากคำที่ว่า “ข้าวบ้านเหนือ เกือบบ้านใต้” มีการแลกเปลี่ยนสินค้าหรืออาหารการกินต่าง ๆ ได้หายไปจากชุมชนเพราะมีค่านิยมต่าง ๆ เข้ามา จากชุมชนที่เคยมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันก็เลือนหายไป ลูกหลานที่เคยไปมาหาสู่ก็เริ่มห่างเหิน ผู้เฒ่าผู้แก่ต้องอยู่กันตามลำพัง ไร้คนดูแล การดูแลช่วยเหลือกันของคนในชุมชนก็จะเป็นแบบตามมีตามเกิดของคนในชุมชน คนที่ด้อยโอกาสก็ไม่ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงเพราะสังคมเริ่มที่จะเปลี่ยนไป แกนนำในชุมชนได้สังเกตเห็นถึงปัญหาดังกล่าว ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องด้วยสังคมในทุกวันนี้ทำให้คนห่างเหินกัน อยู่กันอย่างตัวใครตัวมัน และยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยที่นับวันจะมีช่องว่างเพิ่มมากยิ่งขึ้น คนรวยมีเงินมีโอกาสในการดูแลตนเองได้ดี แต่คนจนไม่มีเงินที่นำมาซึ่งการดูแลตนเองและครอบครัวให้มีชีวิตที่ดีขึ้นได้ แม้ว่ารัฐจะมีสวัสดิการดูแล แต่ก็ยากที่พวกเขาจะเข้าถึง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในการที่จะ

รื้อฟื้นส่งเสริมให้เกิดการดูแลช่วยเหลือเกื้อกูล การดูแลซึ่งกันและกัน ในลักษณะของการร่วมทุกข์ร่วมสุข และเป็นการสร้างหลักประกันทางสังคม โดยชุมชน มุ่งเน้นการพึ่งพาตนเองจากฐานทุนในชุมชน ทั้งทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองโดยไม่จำเป็นต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการของ “กองทุนสวัสดิการชุมชน” โดยเริ่มสนับสนุนกองทุนผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี 2545 และกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล/เมืองในปี 2548 เพื่อจัดสวัสดิการชุมชนทุกประเภทให้กับคนทุกกลุ่มในชุมชน โดยองค์กรชุมชนบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง เงินกองทุนมาจากการสมทบของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากองค์กรชุมชน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการสมทบจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีแนวคิดสำคัญคือ “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี”

จรรยา กลัดล้อม ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบางซุด เล่าว่า “ไปเห็นชุมชนอื่นมีสวัสดิการแล้วอยากมีเหมือนเขาบ้าง เพื่อที่จะให้ลูกหลานในชุมชนไม่ต้องลำบาก มีสวัสดิการดูแลตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต มีสวัสดิการในการดูแลช่วยเหลือกันแม้กระทั่งยามที่เจ็บป่วยหรือว่าแก่ชรา โดยประชาชนลุกขึ้นมาเป็นหุ้นส่วนในการดูแลกัน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและการพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง” จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้กลุ่มสตรีตำบลบางซุด เป็น “กลุ่มก่อการดี” ร่วมแรงร่วมใจกันก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางซุดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูล ดูแลซึ่งกันและกัน ให้กับประชาชนทั้ง 12 หมู่บ้าน เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชนกลับมาเหมือนเดิม ให้ทุกคนร่วมมาเป็นเจ้าของในการดูแลให้ความช่วยเหลือกันและมีสวัสดิการให้ยามที่เดือดร้อน

จากแนวคิดของกลุ่มก่อการดี ทำให้เกิดการก่อตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางซุดเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 มีเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้เข้ามาแนะนำในการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนให้มีระบบในการดูแลสวัสดิการให้กับสมาชิก และขยายฐานสมาชิกให้เพิ่มมากขึ้นครอบคลุมทั้งตำบล พร้อมประสานกับทางเทศบาลตำบลบางซุดให้เข้ามามีส่วนร่วม ช่วงแรกตั้งมีสมาชิกจำนวน 95 คน เริ่มจากแกนนำกลุ่มสตรีทั้ง 12 หมู่บ้าน มีเงินแรกตั้งกองทุนจำนวน 12,500 บาท โดยมีการจัดสวัสดิการ 3 ด้าน คือ การดูแลช่วยเหลือสมาชิกตอนเกิด เจ็บป่วย และเสียชีวิต นอกจากสวัสดิการที่จัด 3 ด้านในช่วงแรกแล้วก็มีสวัสดิการสร้างขวัญและกำลังใจในการออกไปเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน ทำให้เห็นสภาพความเป็นอยู่ของพี่น้องในชุมชนที่ต้องดูแลให้ได้รับสวัสดิการในการช่วยเหลือ “ช่วงแรกในการประชาสัมพันธ์รับสมาชิก แกนนำรู้สึกท้อและเหนื่อยมาก เพราะชาวบ้านไม่ยอมมาเข้าร่วมกับกองทุนสวัสดิการชุมชน เขาบอกว่าเข้าไปเดี๋ยวก็เสียเงินฟรี เดียวก็ล้ม แต่คำพูดเหล่านั้นก็ไม่ทำให้ความตั้งใจของแกนนำล้มเลิกได้ ถ้าพวกเราไม่เริ่มทำแล้วคนอื่นจะมาทำให้พวกเรา หรือ “ นางจรินทร์ โพธิ์ฤทธิ์ คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบางซุด กล่าวด้วยรอยยิ้มแห่งความภูมิใจ

(2) ว่าด้วยเรื่องสวัสดิการของคนบางซุด ปัจจุบันกองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบางซุด มีสมาชิกสะสม จำนวน 2,470 คน มาจากประชาชนทั้ง 12 หมู่บ้านครอบคลุมทั้งตำบล และมีเงินทุนสะสมจำนวน 8,109,122.15 บาท มาจากเงินสมทบจากสมาชิก จำนวน 3,570,579 บาท เทศบาลตำบลบางซุด 3,022,240 บาท และรัฐสมทบผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) 1,226,880 บาท และอื่น ๆ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝาก ค่าธรรมเนียมแรกเข้า และผลกำไรจากการลงทุน เป็นต้น จัดสวัสดิการให้กับ

สมาชิก 11 ประเภท ที่ผ่านมามีการจัดสวัสดิการช่วยเหลือสมาชิก และประชาชนในตำบลบางจุดจำนวน 6,748 คน รวมเป็นจำนวนเงิน 4,813,920 บาท

จากการที่คณะกรรมการกองทุนเป็นคนในชุมชนได้เห็นความเป็นอยู่ของคนในชุมชนที่มีรายได้ไม่เพียงพอและประกอบอาชีพเชิงเดี่ยว คือ การทำนา ไม่มีอาชีพเสริมที่จะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวได้เลย จึงมีการประชุมคณะกรรมการและสมาชิกในการเพิ่มสวัสดิการด้านการพัฒนาอาชีพให้สมาชิกและประชาชนมีอาชีพเสริมเพิ่มขึ้นโดยมีการเชื่อมโยงกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในการเป็นช่องทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตจากอาชีพเสริมทำให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น มีการบูรณาการงานพัฒนาชุมชนร่วมกับสภาองค์กรชุมชน ร่วม “ค้น” และ “แก้” ปัญหาที่มากกว่าเรื่องสวัสดิการ โดยจัดประชุมร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมแก้ไขปัญหาและรับผลประโยชน์ วางแผนการทำงานร่วมกัน การประชุมแต่ละครั้งเรียกว่า “เวทีถาดร่วมระดับตำบล” ได้มีการวิเคราะห์ศักยภาพชุมชน 2 ส่วน คือ 1) การวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนโดยการจัดเวทีวิเคราะห์ระดับหมู่บ้าน 2) การวิเคราะห์ศักยภาพชุมชนจากข้อมูลทั่วไปของหมู่บ้านตำบล ข้อมูลด้านสังคม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ เช่น เรื่องอาชีพ กลุ่มอาชีพต่าง ๆ สถาบันการเงิน หนี้สิน พื้นที่การเกษตร เป็นต้น ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่งน้ำ พื้นที่สีเขียว เป็นต้น ฯลฯ เพื่อให้เกิดระบบฐานข้อมูลสำหรับนำมาจัดทำแผนชุมชนระดับหมู่บ้านและเป็นแผนชุมชนระดับตำบล และนำแผนชุมชนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องมาแก้ไขปัญหา

จากการวิเคราะห์ปัญหาในครั้งนั้น ทำให้ค้นพบปัญหาต่าง ๆ ที่คนในชุมชนตำบลเผชิญอยู่ ซึ่งได้มีการนำสิ่งที่วิเคราะห์มาจัดลำดับ และหาแนวทาง

แก้ไขร่วมกัน เรื่องที่ถูกหยิบยกมาเป็นลำดับแรก ๆ ก็คือ “การแก้ไขปัญหาหนี้สิน” ให้กับคนตำบลบางซุด

(3) **โรงเรียนแก้หนี้ : ปลดเปลื้องหนี้สินให้คนบางซุด** โรงเรียนแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนตำบลบางซุด จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2559 จากการวิเคราะห์ข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านทำให้ปัญหาที่สำคัญของคนตำบลบางซุดคือ เรื่องหนี้สิน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา แต่มีหนี้สินเฉลี่ยครัวเรือนละไม่ต่ำกว่า 100,000 บาท และจากการวิเคราะห์ข้อมูลประชาชนที่เป็นหนี้คือ เกษตรกรหรือชาวนาที่มีฐานะที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางซุด ร่วมกับสภาองค์กรชุมชนตำบล ได้ร่วมกันประชุมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน

“ในการดำเนินงานครั้งแรก ใช้เงินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา คือ ใช้ทุนที่มีอยู่ภายในตำบล ให้ประชาชนที่มีหนี้นำยืมเงินกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางซุดไปใช้หนี้ เพื่อให้เป็นหนี้เพียงคนเดียว ต่อมามีการติดตามประเมินผลพบว่า เงินที่ที่ยืมไปนั้นเป็นแค่นำไปเปลี่ยนหนี้ที่มีอยู่ แต่ไม่สามารถให้เขาปลดหนี้ได้เลย การใช้เงินเป็นเครื่องมือ นั้น เป็นความล้มเหลว” จากบทเรียนผลการดำเนินงานดังกล่าว กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบางซุด สภาองค์กรชุมชน เทศบาลตำบลบางซุด และศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนตำบลบางซุด ได้ประชุมร่วมกันเพื่อหาแนวทางแก้ไข รวมถึงวิธีการและกระบวนการที่จะมีการดำเนินงานให้ประชาชนมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติการดำเนินชีวิตของตนเอง ได้ จึงได้เกิดการตั้งโรงเรียนแก้หนี้สินภาคประชาชนตำบลบางซุด ครั้งแรกมีประชาชนเข้าร่วม 80 คน โดยมีหลักสูตรในการเรียนโดยใช้หลักพระพุทธศาสนา คือ หลักอริยสัจ 4 ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค ส่งเสริมผู้ที่เข้าเรียนให้ใช้บัญชีครัวเรือนในการบันทึกรายรับ-รายจ่ายในครัวเรือนให้เกิดการวิเคราะห์ตนเอง วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและรายรับมาน้อยเพียงใดและจะมี

วิธีการลดค่าใช้จ่ายได้อย่างไร

(4) **การใช้ภูมิปัญญาของชุมชนในการสร้างอาชีพสร้างรายได้ให้กับครอบครัว** จากการวิเคราะห์ตนเอง วิเคราะห์รายรับรายจ่ายของตนเอง ทำให้เห็นว่าพวกเขาต้องมีรายได้เพิ่มจากอาชีพที่เขาทำอยู่ จึงมีการเพิ่มหลักสูตรในการประกอบอาชีพเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยกองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบางซุดมีสวัสดิการด้านการพัฒนาอาชีพให้กับสมาชิกและประชาชนในตำบลแล้วนั้น ยังได้เชื่อมโยงกับวิสาหกิจชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้กับผู้เข้าร่วมในโรงเรียนแก้หนี้ โดยภูมิปัญญาด้านจักสานที่มีอยู่ของชุมชนมาสร้างอาชีพเสริม ในการทำหมวก ทำกระเป๋า ไม้กวาด ดอกหญ้าและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้คิดค้นนำรูปแบบและลวดลายใหม่ ๆ มาพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ให้มีความสวยงามและนำวัสดุดิบใหม่ ๆ เช่น เส้นพลาสติกมาทำเป็นหมวกสาน ทำกระเป๋าที่มีรูปแบบที่สวยงามและทันสมัย เป็นการสร้างผลิตภัณฑ์ให้มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้สมาชิกที่มีเข้าร่วม 50 คน มีรายได้เพิ่มสามารถมีเงินมาใช้จ่ายภายในครอบครัวและเกิดการรวมกลุ่มในการผลิตสินค้า และมีการพัฒนาความสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมในการปลูกผักและการเลี้ยงไก่ไข่อีกด้วย โดยผู้เข้าร่วมจำนวน 30 คน ส่วนใหญ่มีหนี้จากการลงทุนการทำนาที่ขาดทุน เนื่องจากผลผลิตราคาตกต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง และจากภัยธรรมชาติฝนแล้ง น้ำท่วม จึงได้เข้ามาเรียนเพราะอยากหมดหนี้ ตอนเข้ามาเรียนนั้น อาจารย์สอนให้มีการค้นหาสาเหตุของการเป็นหนี้ มีการทบทวนตัวเอง และมีการปรับทัศนคติวิธีคิดในการใช้จ่าย ทำบัญชีครัวเรือนเพื่อให้รู้ตัวเองและวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้พันทุกข์ เรียนทุกเดือน การมาเรียนแต่ละครั้งก็จะหิ้วปิ่นโตข้าวมากินร่วมกัน ในวงกินข้าวก็มีการวิเคราะห์อาหารที่ทุกคนเอามากินร่วมกัน จะพบว่า อาหารที่นำมากิน

ร่วมกันนั้นจะมีเมนูอาหารประเภทไข่ เช่น ไข่ต้ม ไข่ดาว ไข่เจียว ผัดผักใส่ไข่ ไข่พะโล้ เป็นต้น และอาหารประเภทผัก เช่น ผักต้ม ผัดผัก แกงส้ม เป็นต้น ทั้งไข่ และผัก พบว่าซื้อจากร้านทั้งนั้น จึงได้มีกิจกรรมลดรายจ่ายในการเลี้ยงไก่ไข่ ปลูกผัก ไร่กินเองในครัวเรือน ซึ่งเป็นการลดรายจ่ายในครัวเรือน กิจกรรมที่ทำแผนการพัฒนาอาชีพ เสนอหน่วยงานตามความต้องการของผู้เข้าเรียน คือ การเลี้ยงไก่พันธุ์ไข่ การเลี้ยงแพะเนื้อ เป็นต้น

(5) การแก้ไขปัญหาหนี้สินด้วยสองมือเรา จากกิจกรรมที่ได้ดำเนินการของโรงเรียนแก้ไขปัญหาหนี้สินตำบลบางซุด ได้มีการส่งเสริมในการทำอาชีพเสริม และนอกจากนั้นยังให้สมาชิกมีการออมเงินไว้เพื่ออนาคต เป็นทุนในการประกอบอาชีพหรือเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้กับบุตรหลาน จากกระบวนการในการดำเนินงานของโรงเรียนแก้ไขปัญหานี้สินตำบลบางซุด ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีคิดของสมาชิก และมีการจัดระบบการดำเนินชีวิตของตนเองและครอบครัวเพิ่มมากขึ้นจากที่ไม่เคยทำบัญชีครัวเรือนว่าในแต่ละวันนั้นมีรายรับและรายจ่ายเท่าไร ตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการทำให้มีการจตรายรับรายจ่ายและได้ลดค่าใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็น เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพและสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวและมีการรวมกลุ่มในการผลิต การแปรรูป ในแนวคิดที่ว่า “แยกทำ รวมกันขาย” และสามารถค่อย ๆ ลดหนี้สินที่เร่งด่วนหรือหนี้นอกระบบลงได้ จากที่ทุกคนไม่เคยเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชนเพราะต้องไปประกอบอาชีพเพื่อหาเงินมาใช้หนี้แบบไม่มีทิศทาง หลังจากที่ทุกคนเข้าเรียนที่โรงเรียนแก้ไขปัญหานี้สินตำบลบางซุด ทำให้ทุกคนมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมากขึ้น มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหาวิธีในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันสามารถลดรายจ่ายในครัวเรือนได้เดือนละ 2,000 บาท และยังทำให้มีอาชีพมีรายได้เพิ่มจากขายไข่ไก่และขายผักที่เหลือจากบริโภคในครัวเรือน เดือนละ 1,000-1,500 บาท และมีรายได้จากการ

เลี้ยงแพะเนื้อ ทำให้มีเงินเก็บเพื่อที่จะนำไปใช้หนี้ได้ จากเดิมมองไม่เห็นหนทางที่จะหาเงินที่ไหนมาใช้หนี้ นอกจากการขายที่นาที่เหลืออยู่เพื่อการใช้หนี้ได้เท่านั้น ทิศทางในการขยายผลจากฟาร์มนี้

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ได้มีการขยายผลโดยมีผู้เข้าร่วมโรงเรียนแก้ไขปัญหานี้สิ้นตำบลบางซุดเพิ่มขึ้น จากเดิม 80 คนที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้ ปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 215 คน และมีระบบการช่วยเหลือกันแบบพี่ช่วยน้องจากผู้เข้าเรียนชุดแรกที่ผ่านกระบวนการในการดำเนินงานอย่างมีส่วนร่วมมาก่อน เป็นการหนุนเสริมโดยเกิดการจัดตั้งกลุ่มดูแลกันและกัน เช่น กลุ่มแม่ล่อนแปลงใหญ่ กลุ่มข้าวโพดแปลงใหญ่ กลุ่มแพะแปลงใหญ่ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยเชื่อมโยงประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ มาช่วยหนุนเสริมเรื่ององค์ความรู้ในการขับเคลื่อนงาน

จาก “ความมุ่งมั่นในการเรียนรู้ ความร่วมมือร่วมใจ” ในการจัดการปัญหาของชุมชนเองของคนตำบลบางซุด ผู้การพัฒนาตนเองให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้แล้วขยายสู่ส่วนอื่น ๆ เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยประชาชนในชุมชนเป็นผู้ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ สามารถแก้ปัญหาอย่างมีส่วนร่วมให้กับคนในชุมชนมีรากฐานชีวิตที่มั่นคงและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น กองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบางซุด “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมีศักดิ์ศรี”

2.1.3 เครือข่ายสินธุ์แพรทอง : จากลานสังหารในอดีต สู่ชุมชนเข้มแข็งในวันนี้

ตำบลลำสินธุ์ อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง อยู่ห่างจากจังหวัดพัทลุงประมาณ 24 กิโลเมตร มีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน ประชากรประมาณ 7,000 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น ทำสวนยาง สวนมังคุด ทุเรียน เงาะ ลองกอง ถั่วเขียว เลี้ยงสัตว์ ฯลฯ และรวมตัวกันพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ

เช่น มีกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มอาชีพแปรรูปอาหาร ฯลฯ จนกลายเป็นศูนย์เรียนรู้ “เครือข่ายสินธุ์แพรทอง”

ในอดีตพื้นที่ในตำบลลำสินธุ์และใกล้เคียงเป็นเหมือนดั่ง “ลานสังหาร” เพราะหน่วยงานความมั่นคงใช้พื้นที่แถบนี้จัดตั้งค่ายขึ้นมาแล้วจับกุมชาวบ้านหรือผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ หรือ พคท. (พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย) มาสอบสวน ชักถาม มีการซ้อม ทบตี ทรมานด้วยวิธีต่าง ๆ หนักสุดคือจับผู้ต้องสงสัยยัดลงไปใต้น้ำมันขนาด 200 ลิตร แล้วจุดไฟเผา หรือจับขึ้นเฮลิคอปเตอร์บินขึ้นไปสูงเหนือระดับภูเขา แล้วถีบร่างเป็น ๆ ลงมา เรียกว่า “ถีบลงเขา เผาลงถังแดง”

(1) ประวัติศาสตร์และความทรงจำของชาวลำสินธุ์ ปี พ.ศ. 2508 มีการสำรวจสำมะโนประชากรครั้งแรกโดยครูใหญ่ มี พคท. มาฝังตัวทำงานลับอยู่ในพื้นที่ ชักนำชาวบ้านทำกิจกรรมร่วมกัน ตอนเย็นรื้อรอบกองไฟ ถูกจับตามองจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ปี พ.ศ. 2509 มีการสร้างเขื่อนคลองนาท่อม นำน้ำไปใช้ในตัวเมืองพัทลุง มีผลกระทบต่อชาวนาได้มารวมตัวกันคัดค้าน ทหาร ตำรวจ ตั้งค่ายที่วัดบ้านนา เริ่มมีการจับตัวชาวบ้านที่ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์

ปี พ.ศ. 2512 ทหาร ตำรวจ เริ่มทำสงครามเย็นกับ พคท. ทหารตั้งค่ายที่เกาะหลุง ตำบลลำสินธุ์ มีการประกาศกฎอัยการศึก ห้ามออกนอกบ้านตั้งแต่ 5 โมงเย็นถึง 7 โมงเช้า ห้ามมั่วสุมกันเกิน 3 คน ใครฝ่าฝืนจัดการขั้นเด็ดขาด

ปี พ.ศ. 2514 พคท. โฆษณาโจมตีการทำงานของรัฐบาลประชาชน เข้าร่วมขบวนการอย่างล้นหลาม ทหารตอบโต้ด้วยการบุกจับบุคคลฐานต้องสงสัยมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ สอบสวนทำการซ้อมจนร่างกายบอบช้ำ จับลงถังน้ำมัน 200 ลิตร ราดน้ำมันจุดไฟเผาเพื่อทำลายหลักฐาน

นี่คือประวัติศาสตร์ช่วงหนึ่งที่ชาวลำสินธุ์บันทึกไว้ โดยจัดทำเป็นบอร์ดนิทรรศการจัดแสดง ณ ที่ทำการเครือข่ายสินธุ์แพรทอง รวมทั้งที่ “อุทยานประวัติศาสตร์ถ้ำแดง” (ห่างจากที่ตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่ายฯ ประมาณ 1 กิโลเมตร) บอกเล่าประวัติศาสตร์ของตำบลตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามประชาชนจะอุบัติ ผ่านเหตุการณ์ทุ่งสังหารซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากการ “ถีบลงเขาเผาถ้ำแดง” ทั่วภาคใต้ประมาณ 3,000 ราย จนถึงวันที่เสียงปืนสงบผู้คนทยอยกันวางปืนออกจากป่า และกลับมาต่อสู้กับสงครามชีวิตในวันนี้

(2) **สงครามชีวิตเพื่อปากท้องและครอบครัว** อุทัย บุญดำ ผู้ประสานงานเครือข่ายสินธุ์แพรทอง วัย 65 ปี เล่าว่า ช่วงสงครามปราบปรามประชาชนในพื้นที่จังหวัดพัทลุงอย่างเข้มข้นราวปี 2515-2516 นั้น เขาเพิ่งจะย่างเข้าสู่วัยรุ่น จึงไม่ได้เข้าไปร่วมกับ พคท. แต่มีญาติพี่น้องเสียชีวิตไปหลายคน เฉพาะคนในตำบลลำสินธุ์ (เดิมเป็นตำบลบ้านนา) เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนี้ประมาณ 100 ราย

“ตอนนั้นทุกคนลำบากมาก เพราะทางทหารมองว่าเป็นพื้นที่สีแดง มีคอมมิวนิสต์มาเคลื่อนไหว จึงมีคำสั่งห้ามประชาชนมั่วสุมกันเกิน 3 คน บ้านไหนที่มีคนอยู่เยอะ เวลากินข้าวต้องตั้งวงกิน 2 รอบ รอบหนึ่งไม่เกิน 3 คน เพราะกลัวถูกจับ พอถึง 5-6 โมงเย็นต้องขึ้นบ้านแล้ว ไปไหนไม่ได้ จะลงจากบ้านไปตัดยางได้ก็ต้อง 7 โมงเช้าแล้ว” อุทัยเล่าสภาพชีวิตของชาวบ้านตำบลลำสินธุ์ในช่วงนั้น

อุทัยบอกว่าในตอนนั้นมีชาวบ้านหนีเข้าไปร่วมกับ พคท. ไม่ต่ำกว่าครึ่งตำบล กว่าสงครามจะยุติก็ราวปี 2525 เพราะในปี 2523 รัฐบาลมีนโยบาย 66/2523 ใช้การเมืองนำทหาร ประกาศยุติสงครามโดยรัฐบาลจะให้ที่ดินทำกินครอบครัวละ 10 ไร่ ควาย 10 ตัว ชาวบ้านและสมาชิก พคท. เริ่มทยอยวางอาวุธในปี 2524 และออกมามอบตัวกันมากในปี 2525

พอกลับมาแต่ละครอบครัวก็ต้องดิ้นรนทำมาหากินเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง ต้องฟื้นฟูสวนยางขึ้นมาใหม่ เพราะช่วงที่ทิ้งสวนเข้าป่าสวนยางทรุดโทรม ไม่มีใครดูแล หญ้าขึ้นรกเต็มสวน

“พอปี 2527 เป็นต้นมา จึงเริ่มมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาส่งเสริมการพัฒนาชุมชน เช่น กรมพัฒนาชุมชนเข้ามาส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ปี 2528 กรมส่งเสริมการเกษตรเข้ามาให้คำแนะนำเรื่องการทำเกษตร มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นมา มีศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบล ส่งเสริมการปลูกผลไม้พันธุ์ดี ทุเรียนพันธุ์ดี เลี้ยงไก่ หมู เลี้ยงวัว ชาวบ้านเริ่มใช้สารเคมีมากขึ้นเพื่อเร่งผลผลิต พอถึงปี 2533 ยางพาราราคาตกต่ำเหลืออีกโละ ละ 14 บาท เกิดความเดือดร้อนไปทั่ว เพราะยางเป็นอาชีพหลัก ชาวบ้านจึงโค่นยางมาปลูกไม้ผล” อุทัยเล่าถึงการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในช่วงแรก ๆ

(3) วิเคราะห์ปัญหา-ทบทวนตัวเอง “พอถึงปี 2540 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจทั่วประเทศ ชาวบ้านในตำบลลำสินธุ์ได้รับผลกระทบเช่นกัน เพราะสินค้าเกษตรตกต่ำ ขายสินค้าไม่ได้ ชุมชนเริ่มประสบปัญหา กลุ่มต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาก็ไปต่อไม่ได้ ขาดแคลนเงินทุน แกนนากลุ่มต่าง ๆ ในตำบลจึงมาพูดคุยปรึกษาหารือกันว่า จะแก้ไขปัญหาอย่างไร มีการวิเคราะห์ปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ พบว่า การบริหารจัดการกลุ่มไม่เป็น ปิดบัญชีของกลุ่มไม่ได้ แต่ตอนนั้นเรายังไม่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายสินธุ์แพรทอง ใช้วิธีพูดคุยกันไปเรื่อย ๆ อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง”

จากการพูดคุยวิเคราะห์ปัญหาในช่วงนั้น แกนนำในตำบลลำสินธุ์ได้ข้อสรุปร่วมกันว่า การรวมกลุ่มของชาวบ้านในตำบลในช่วงแรก มีลักษณะเป็นกลุ่มย่อย ต่างคนต่างทำ ไม่ได้ช่วยเหลือกัน มีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมาสนับสนุนแต่ไม่ต่อเนื่อง ขณะที่กลุ่มที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นมา ก็ขาดพื้นฐาน

การบริหารจัดการที่ดีไม่มีความรู้เรื่องระบบบัญชี กลุ่มที่อ่อนแอและมีปัญหา กลุ่มจึงล้มไป

พอถึงปี 2544 แคนนาในตำบลลำสินธุ์จึงได้รวบรวมกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ โดยให้ตัวแทนสมาชิกสามัญกลุ่มละ 2 คน และตัวแทนกลุ่มกิจกรรมระดับตำบลกิจกรรมละ 1 คน จัดตั้งเป็น “เครือข่ายสินธุ์แพรทอง” ขึ้นมา เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 โดยมีที่มาคือ ชื่อตำบล “ลำสินธุ์” กับ น้ำตกโตน “แพรทอง” แหล่งท่องเที่ยวของตำบล

ในปีเดียวกันนั้น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ “พอช.” เริ่มลงมาทำงานในพื้นที่ภาคใต้ ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาทำงานกับเครือข่ายสินธุ์แพรทองเพื่อช่วยหนุนเสริมงานพัฒนาของเครือข่าย ช่วยจัดกระบวนการพร้อมสนับสนุนงบประมาณสำหรับนำมาใช้ฝึกอบรม แคนนาเครือข่ายและคณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารจัดการ การจัดทำบัญชี การวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหา เพื่อนำข้อมูลมาทำแผนชุมชน แผนตำบล จัดทำแผนที่ทำมือ ฯลฯ นำไปสู่การวางแผนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในตำบล

จากการวิเคราะห์ปัญหาในตำบลอย่างเป็นระบบ (ใช้หลักการวิเคราะห์แบบ SWOT คือ S = Strengths จุดแข็ง, W = Weaknesses จุดอ่อน, O = Opportunities โอกาสที่จะส่งเสริมธุรกิจ, T = Threats อุปสรรคในการทำธุรกิจ) ตำบลลำสินธุ์มีจุดแข็ง คือ ชุมชนมีทรัพยากร เช่น สวนยาง มังคุด กล้วยไข่ ผักสวนครัว พริก ตะไคร้ ข่า ขมิ้น มะกรูด ฯลฯ ที่สามารถนำมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้มากมาย

ส่วนจุดอ่อนหรือปัญหาที่พบของตำบล เช่น 1. ทรัพยากรธรรมชาติ ในตำบล ดิน น้ำ ป่า ถูกทำลาย มีการใช้สารเคมี ปุ๋ยเคมี ทำลายหน้าดินและ

แหล่งน้ำ 2. ผลผลิตทางการเกษตรไม่มีคุณภาพ เช่น มังคุด กล้วยไข่ ล้นตลาดราคาตกต่ำ 3. ขาดแคลนเงินทุน ชาวบ้านเข้าไม่ถึงแหล่งทุนในระบบทำให้เกิดหนี้สิน 4. ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูงรายได้น้อย (ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากข้อ 1-3) ด้านโอกาส คือ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีนโยบายเข้ามาให้การสนับสนุนชุมชน และอุปสรรค คือ สินค้าการเกษตรขายไม่ได้ราคาและไม่มีช่องทางการตลาด

(4) ใช้แผนแม่บทตำบลสู่ชุมชนเข้มแข็ง หลังจากวิเคราะห์ชุมชนพบปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวแล้ว เครือข่ายสินธุ์แพรทองจึงจัดประชุมคณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ โดยให้ตัวแทนสมาชิกสามัญกลุ่มละ 2 คน และตัวแทนกลุ่มกิจกรรมระดับตำบลกิจกรรมละ 1 คน มาร่วมกันระดมความคิดตั้งวิสัยทัศน์อยากจะทำให้ชุมชนเป็นอย่างไร มีความฝันอย่างไร และรวบรวมนำมาจัดทำเป็น

ก. แผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง เริ่มแผนช่วงแรกปี 2544-2547 (ปรับปรุงแผนทุก ๆ 4 ปี) โดยแผนช่วง 4 ปีแรก เน้นการสร้างฐานชุมชนให้เข้มแข็ง จัดระเบียบกลุ่มองค์กรให้เป็นเครือข่ายโดยใช้แผนแม่บทชุมชนเป็นเครื่องมือบูรณาการความคิดคนในชุมชน โดยมียุทธศาสตร์หลักร่วมกันคือ “สร้างความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์” แยกเป็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ฐานชุมชนเข้มแข็ง ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาคุณภาพชีวิต ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านแผนและประชาคม

ส่วนวิธีการดำเนินงานนั้น ในช่วงแรกเครือข่ายสินธุ์แพรทองจะเน้นไปที่การบริหารจัดการกลุ่มให้เป็นระบบ มีการฝึกอบรมผู้นำ คณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนการจัดเวทีถอดบทเรียน ส่งเสริมวิชาการด้านการบริหารจัดการ การจัดทำ

บัญชี การจัดระบบผลผลิต การบรรจุภัณฑ์การตลาด ฯลฯ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ เกิดความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในตำบล เพื่อให้ช่วยเหลือกันได้ และสามารถทำบัญชี ปิดงบดุลได้ โดยเฉพาะกลุ่ม ออมทรัพย์-สัจจะสะสมทรัพย์ที่มีอยู่ทุกหมู่บ้าน

“เรามีทรัพยากร มีจุดแข็งอยู่แล้ว เช่น มีกล้วยไข่ เราก็สนับสนุน ให้สมาชิกนำไปแปรรูปเป็นกล้วยทอดกรอบ มีพริก ตีปลี ตะไคร้ ข่า ขมิ้น มะกรูด ก็เอามาทำน้ำพริก ตั้งกลุ่มผลิตเครื่องแกงขึ้นมาทำขาย ส่งเสริมให้ ปลุกสมุนไพรรักษาพยาบาลบ้าน ทำน้ำสมุนไพรรักษาโรคระบาด มีแหล่งท่องเที่ยว มีบ่อน้ำร้อน มีน้ำตก มีอุทยานประวัติศาสตร์ดังแดง เราก็เอามาทำเรื่อง ท่องเที่ยวชุมชน ทำโฮมสเตย์ มีมังคุด ลองกอง ก็เอาผลผลิตมารวบรวมส่งขาย เพื่อให้มีอำนาจต่อรองเรื่องราคา แต่เมื่อผลผลิตของเรายังไม่มีคุณภาพ เราก็ต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยใช้ปุ๋ยอินทรีย์ที่ทำขึ้นเอง มีกรมวิชาการเกษตร มาช่วย ทำให้มังคุดมีคุณภาพดี ปลอดภัย เคมี แก้ไขปัญหาเรื่องมังคุด ล้นตลาด สามารถส่งไปขายญี่ปุ่นและไต้หวันได้” อุทัยยกตัวอย่างรูปธรรม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจชุมชนที่ได้จากวิเคราะหัจจุดแข็งจุดอ่อนในตำบล นำมาจัดทำแผนแม่บทชุมชน และนำไปสู่การปฏิบัติจริง

นอกจากนี้ตลอดการทำงานที่ผ่านมา เครือข่ายสินธุ์แพรทองมีการจัด เวทีในตำบลอย่างต่อเนื่อง มีสภาองค์กรชุมชนที่จัดแจ้งต่อยอดจากเครือข่าย สินธุ์แพรทองเป็นเวทีกลางของคนในตำบล เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ให้คนในตำบลมีส่วนร่วมเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข มีเวทีฝึกอบรมส่งเสริม ศักยภาพผู้นำ ค้นหาผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ตั้งหน่วยงานภายนอกเข้ามาอบรมให้ ความรู้เรื่องการทำเกษตรอินทรีย์ ปุ๋ยอินทรีย์ การจัดการคุณภาพผลไม้ การรักษาดิน น้ำ ป่า การใช้พลังงานทดแทน การพึ่งพาตัวเอง การจัดทำ บัญชีครัวเรือน ฯลฯ ส่วนการประชุมสมาชิกเครือข่ายสินธุ์แพรทองจะมี

การประชุมทุกวันที 9 ของเดือน ซึ่งถือว่าเป็นวันสถาปนาจัดตั้งเครือข่ายฯ (9 กุมภาพันธ์ 2544)

ข. “พัฒนาคน พัฒนางาน ประสานองค์กร” เครือข่ายสินธุ์แพรทอง มีคำขวัญในการทำงานว่า “พัฒนาคน พัฒนางาน ประสานองค์กร” เพื่อใช้เป็นเข็มทิศในการทำงานของเครือข่าย และก้าวเดินต่อไปโดยไม่หลงทิศทาง

พัฒนาคน คือ การส่งเสริมพัฒนาศักยภาพและแกนนำให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม สร้างผู้นำขึ้นมา แกนนำแถว 1 คือ กลุ่มคนผู้ร่วมก่อตั้งเครือข่าย และแกนนำกลุ่มต่าง ๆ ระดับหมู่บ้าน แกนนำแถว 2 คือกลุ่มคนผู้ร่วมคิดวางแผน ดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย และได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง และแกนนำแถว 3 คือกลุ่มเยาวชนในชุมชนที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพ และมาช่วยงานเครือข่าย

พัฒนางาน คือ มีการพัฒนากลุ่มและกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นศูนย์เรียนรู้ขึ้นมา เช่น ศูนย์เรียนรู้ครัวเรือนวิถีพอเพียง (การเกษตรพอเพียง ทำบัญชีครัวเรือน ลดเลิกอบายมุข ระบายฟุ่มเฟือย ฯลฯ) ศูนย์เรียนรู้ชุมชนจัดการตนเอง (นิทรรศการ ประวัติศาสตร์ชุมชน การท่องเที่ยวชุมชน ฯลฯ) ศูนย์เรียนรู้วิสาหกิจชุมชน (กลุ่มอาชีพ สหกรณ์ชาวสวนยาง ศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าชุมชน ฯลฯ) การจัดการทรัพยากรในชุมชน (การใช้พลังงานน้ำ พลังงานโซลาร์เซลล์ พลังงานชีวมวล) ฯลฯ

ประสานองค์กร คือ เชื่อมประสานหน่วยงาน องค์กรภาคีทั้งภายใน และภายนอก ให้มาสนับสนุนส่งเสริมชุมชนในด้านต่าง ๆ หรือเป็นภาคีเครือข่าย เช่น โรงเรียน วัด เทศบาล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด สหกรณ์จังหวัด พัฒนาชุมชน สถาบันการศึกษา พอช. ฯลฯ รวมทั้งภาคเอกชน

จากการประสานองค์กรและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เครือข่าย สินธุ์แพรทอจเริ่มเป็นที่รู้จัก เป็นแหล่งเรียนรู้ชุมชนเข้มแข็ง และได้รับรางวัล หลายรางวัล อาทิ ชุมชนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียงจากธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) องค์กรต้นแบบและนาร่องการจัดการ สวัสดิการชุมชนตำบลของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้รับคัดเลือกให้ เข้าร่วมโครงการ “รักษ์ป่า สร้างคน 84 ตำบลวิถีพอเพียง” ของ ปตท. เป็นต้น

จากการทำงานที่เข้มแข็ง เป็นระบบของเครือข่ายสินธุ์แพรทอจ จึง มีหน่วยงานต่าง ๆ กลุ่มองค์กรชาวบ้านจากทั่วประเทศมาศึกษาดูงานที่ เครือข่ายฯ ตลอดทั้งปี นอกจากนี้ยังได้รับความสนใจจากนักศึกษาเข้ามาทำ วิทยานิพนธ์ที่เครือข่ายสินธุ์แพรทอจอย่างต่อเนื่อง โดย คุณเมริษา ศรีละมุล หนึ่งในผู้เคยลงพื้นที่ทำวิจัยมองว่า “เครือข่ายสินธุ์แพรทอจอยู่กันแบบ ครอบครัว พี่น้อง เน้นการทำงานเป็นทีม มีความผูกพัน สามารถพูดคุยกัน ได้ทุกเรื่อง ปัจจุบันเครือข่ายพัฒนายกระดับจนเป็นที่รู้จักของคนข้างนอก มีกลุ่ม องค์กรเข้ามาศึกษาดูงานอยู่ตลอด แกนนำ ครอบครัวต้นแบบก็จะมี การตื่นตัวเตรียมตัว และพัฒนาตัวเองอยู่ตลอดเวลา สมาชิกในชุมชนเห็นความ เสียสละของแกนนำ ทำเพื่อประโยชน์ของคนทั้งตำบล ไม่เห็นแก่ประโยชน์ ส่วนตัว ส่งผลให้เกิดความร่วมมือมากขึ้นผลที่เกิดขึ้นจึงเห็นว่า คนลำสินธุ์เก่ง เป็นทีม นอกจากนี้ เมื่อเข้าร่วมกิจกรรมบ่อย ๆ จะมีการส่งมอบประสบการณ์ ให้กับตนเอง และสามารถถ่ายทอดส่งต่อไปยังผู้อื่นได้”

นอกจากนี้ยังเติมเต็มปัญหาและทางออกโดยการจัดเวที ผู้เล่า เรื่อง โดยการเชิญชวนผู้รู้ปราชญ์ชุมชน มาเล่าประวัติศาสตร์ของชุมชน ทุกข์ของชุมชนการรวมตัว และการร่วมเรียนรู้ต่อสู้กับปัญหา มาเล่าให้แกนนำ และคนรุ่นหลังได้รับฟัง เพื่อจุดประกายทางความคิด ส่งผลให้ชุมชนตระหนัก ถึงปัญหา และการจัดการการอยู่ร่วมกันของชุมชนอย่างมีทิศทาง ทำให้คน

ในชุมชนได้เห็นวิถีชุมชนสมัยก่อนมองย้อนมาจนถึงปัจจุบัน เห็นปัญหา ทั้งแห่ง “เมื่อก่อนสู้ด้วยอาวุธ ตอนนี้ต้องสู้ด้วยข้อมูล”

ปัจจุบันเครือข่ายสินธุ์แพรทอง มีสมาชิกทั้งหมด 15 กลุ่ม เช่น กลุ่ม อาชีพต่าง ๆ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มสหกรณ์สวนยาง กองทุนสวัสดิการ ชุมชน กลุ่มการเงิน มีกลุ่มออมทรัพย์ในหมู่บ้านต่าง ๆ ทั้ง 9 หมู่บ้าน มีเงิน ทุนหมุนเวียนให้ชาวบ้านกู้ยืมไปประกอบอาชีพ เช่น หมู่ที่ 1 มีเงินหมุนเวียน ประมาณ 15 ล้านบาท หมู่ที่ 5 เงินหมุนเวียนประมาณ 17 ล้านบาท หมู่ที่ 9 ประมาณ 5 ล้านบาท ฯลฯ มีระเบียบข้อตกลงแตกต่างกันไป เช่นหมู่ที่ 9 ให้สมาชิกกู้ยืมได้ไม่เกิน 70% ของเงินออมที่สมาชิกมีอยู่ อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 3 บาทต่อปี ชำระคืนเป็นรายเดือนตามข้อตกลง

มีศูนย์เรียนรู้ต่าง ๆ ให้ประชาชนทั่วไปมาศึกษาเรียนรู้ไม่ต่ำกว่า 30 จุด เช่น ศูนย์เรียนรู้พลังงานน้ำ 2 จุด ศูนย์พลังงานโซลาร์เซลล์ 3 จุด พลังงาน ชีวภาพ (บ่อหมักก๊าซชีวภาพใช้ในครัวเรือน) 5 จุด พลังงานชีวมวล (เตาเผาถ่าน) 4 จุด ห้องเรียนครัวเรือนวิถีพอเพียง (ผักสวนครัว เกษตรพอเพียง ทำบัญชี ครัวเรือน ภูมิปัญญาพื้นบ้าน) 4 จุด ห้องเรียนวิสาหกิจชุมชน (ศูนย์รวบรวม ผลิตและกระจายสินค้า กลุ่มผลิตพริกแกง กลุ่มผลิตขนมจีน กลุ่ม ก๊วยกรอบ กลุ่มผลิตปุ๋ยอินทรีย์ กลุ่มสหกรณ์สวนยาง) 7 จุด

นอกจากนี้เครือข่ายฯ ยังสนับสนุนให้ผู้นำแต่ละกลุ่มสร้างธุรกิจเป็น ของตัวเอง เพื่อให้ผู้นำมีอาชีพ มีรายได้ ไม่ใช่ทำแต่งงานพัฒนาชุมชน จนไม่มี เวลาและรายได้มาดูแลครอบครัวของตัวเอง ปัจจุบันเครือข่ายฯ มีผู้นำแถว 1 ประมาณ 25 คน ผู้นำแถว 2 ประมาณ 40 คน มีผลผลิตหรือสินค้าจากผู้นำ ทั้งหมดประมาณ 20 ชนิด เช่น ผลผลิตทางการเกษตร ผักสวนครัว อาหาร ประงสำเร็จ ขนมจีน น้ำพริก น้ำซุบพลก (น้ำพริกในกะลา) บรรจุในถุงพลาสติก สฤญอากาศ น้ำผึ้ง สมุนไพร ฯลฯ รวมทั้งให้สมาชิกเครือข่ายนำมาขายที่

“สินธุ์แพรทองฟาร์มซ้อป” และตลาดนัดชุมชนทุกวันอาทิตย์ นอกจากนี้ เครือข่ายฯ ยังช่วยขายทางออนไลน์ด้วย

จากพื้นที่ทุ่งสังหารในอดีต วันนี้ชาวชุมชนตำบลลำสินธุ์มีชีวิตและความเป็นอยู่ค่อนข้างดี มีอาชีพต่าง ๆ ที่มั่นคง มีรายได้เลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว มีแหล่งทุนประกอบอาชีพ และกลายเป็นศูนย์เรียนรู้ด้านการจัดการตนเอง ฟังพาตัวเอง นำไปสู่ชุมชนเข้มแข็งแต่กว่าจะเป็นเช่นวันนี้ได้ อุทัย บุญคำ ผู้ประสานงานเครือข่ายสินธุ์แพรทองกล่าวสรุปว่า

“เมื่อก่อนเรารู้ด้วยอาวุธ แต่ตอนนี้เราต้องสู้ด้วยข้อมูล ใช้สติปัญญา มาวางแผน สู้ด้วยแผนยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์ปัญหา ต้องดูให้ครอบคลุม รอบทิศ รอบด้าน เหมือนการดูหมากรุกต้องดูทั้งกระดานรวมถึงต้องวิเคราะห์ ผู้มีส่วนได้เสียด้วย เมื่อก่อนเรามีคำขวัญว่า “ไม่รบนาย ไม่หายจน” แต่ที่ผ่านมารบแล้วก็ยังไม่หายจน ดังนั้นถ้าจะรบก็ต้องรบด้วยสติปัญญา และเอาชนะที่ข้อมูลเพื่อจัดการปัญหาของชุมชนเอง”

2.1.4 จากฐานกลไกกลางระดับตำบลสู่การสร้างกลไกระดับอำเภอของจังหวัดตราด ปิดช่องว่างการทำงานของท้องที่ ท้องถิ่น และภาคประชาชน ตราด จังหวัดติดทะเลชายแดนฝั่งตะวันออก ซึ่งมี 7 อำเภอ 38 ตำบล 43 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบล 261 หมู่บ้าน

“ป่าแต้ว” ศิริวรรณ บุตรราช ประธานองค์กรชุมชนคนตราด ถ่ายทอดเรื่องราวผ่านประสบการณ์การทำงานชุมชนของจังหวัดตราดมากกว่า 3 ทศวรรษ เธออธิบายแนวความคิดซึ่งเป็นที่มาของความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกลไกความร่วมมือในระดับอำเภอขึ้น เป็นโมเดลที่มาจากการเรียนรู้ด้วยการลงมือทำ ร่วมกันคิดวิเคราะห์ ระดมสมองของขบวนชุมชนของจังหวัดตราดจนตกผลึกว่า จะปิดช่องว่างของการทำงานของทั้งสามองค์กรหลักในระดับตำบลได้อย่างไร ?

(1) **ท้องถิ่น ท้องที่ และสภาองค์กรชุมชน** เธอเริ่มต้นอธิบายภาพใหญ่ของการทำงานชุมชนโดยบอกว่า ในแต่ละตำบลเมืองค์กรที่มีบทบาทสำคัญหลัก ๆ อยู่ 3 ส่วน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาองค์กรแรกก็คือท้องที่ ซึ่งมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนในระดับตำบล ท้องที่จัดตั้งขึ้นมาองค์กรแรกตั้งแต่ปี 2435 เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น การพัฒนาด้านต่าง ๆ มีมากขึ้น การทำงานของท้องที่ดูเหมือนว่าจะทำงานได้ไม่ทั่วถึง และในปี 2538 เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนของฝ่ายท้องถิ่น

ในระดับตำบล เมื่อเกิดองค์กรใหม่ขึ้น การทำงานร่วมกันของท้องที่ และท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นเรื่องสำคัญ

“การทำงานของทั้งสององค์กร บางครั้งดูเหมือนจะขัด ๆ กัน ทั้งที่มีเป้าหมายเดียวกันคือประชาชน” เธอตั้งข้อสังเกตและไล่เรียงให้เห็นพัฒนาการขององค์กรในชุมชนโดยอธิบายต่อไปว่า

“เมื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นในปี 2551 สภาองค์กรชุมชนจึงกลายเป็นองค์กรที่สาม เป็นองค์กรของภาคประชาชน โดยมีพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับ แล้วสมาชิกที่มาก็ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน 4 ข้อ คือต้องไม่ใช่พนักงานเมือง ต้องมีภูมิลำเนาในตำบล ต้องไม่ต้องโทษ ฯลฯ พอจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นมา สภาองค์กรชุมชนมีการดำเนินงานที่เรียกว่า การตรวจสอบ พอเป็นการตรวจสอบ ก็เลยทำให้ท้องที่, ท้องถิ่น บางครั้งอาจเกิดความไม่เข้าใจไปหรือไม่พอใจขึ้นมา”

เมื่อมีการมองกันว่า สภาองค์กรชุมชนทำงานเน้นการตรวจสอบเป็นหลัก จึงทำให้ความร่วมมือขององค์กรหลักในตำบลมีไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้นการแก้ปัญหาก็คือการประสานการทำงานผ่านสภาองค์กรชุมชน โดยใช้

บทบาทของสภาองค์กรชุมชนในการเป็นเวทีแสวงหาความร่วมมือจากท้องที่ท้องถิ่น และภาคี ในการแก้ปัญหา และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของตำบล เมื่อบทบาทของสภาองค์กรชุมชนเป็นตัวเชื่อมประสานการทำงานในตำบลได้ดี ความพยายามในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดตราดให้ครบทุกตำบลจึงถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ

ปัจจัยที่ทำให้จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นเป็นผลสำเร็จย่อมมาจากฐานของขบวนการองค์กรชุมชนในตำบลที่มีมาก่อนแล้ว เธอย้อนเล่าถึงการขับเคลื่อนงานชุมชนคนตราดก่อนที่จะเกิดสภาองค์กรชุมชนว่า องค์กรชุมชนคนตราดเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2544 แล้ว มีการขับเคลื่อนงานและมีการเชื่อมโยงเครือข่ายกันทั่วประเทศโดยได้ พอช. ช่วยสนับสนุน เครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดตราด เราก็คิดว่าเป็นโอกาสในการทำงานชุมชนก็เลยรวมพี่น้องทั้งหมด 18 เครือข่าย ช่วงแรกมี 8 เครือข่าย เครือข่ายแม่บ้านเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรผู้ชาย เพราะที่ตราดเน้นเรื่องการเกษตร แล้วก็เชื่อมเครือข่ายประมง เครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ของพระอาจารย์สุบิน กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มทรัพยากรและกลุ่ม อสม. ต่อมาก็รวมอีกหลายเครือข่าย เป็น 18 เครือข่ายในจังหวัด แล้วก็ทำงานเรื่อยมา จนถึงปี 2551 มีกฎหมายสภาองค์กรชุมชนขึ้นมา เราก็จัดตั้งสภาองค์กรชุมชน นี่เป็นที่มาของเรื่องราวก่อนจะเกิดสภาองค์กรชุมชนแห่งแรกในจังหวัดตราด คือสภาองค์กรชุมชนตำบลเขาสมิง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นในบางตำบล แต่การทำงานในภาพรวมทั้งจังหวัดยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และตำบลฝ่ายท้องที่และท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทการทำงานร่วมกันของสามองค์กร โดยเฉพาะสภาองค์กรชุมชนที่เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ยังติดภาพว่าทำงานตรวจสอบการทำงานของฝ่ายท้องที่และท้องถิ่นเป็นหลัก

ในช่วงปีแรก ๆ เมื่อมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นมาดูเหมือนว่าสภาองค์กรชุมชนยังเป็นองค์กรที่เป็นเรื่องใหม่ในตำบล ความเข้าใจในบทบาทของสภาองค์กรชุมชนจากองค์กรที่มีอยู่เดิมอาจยังไม่มี ความชัดเจน

“บางพื้นที่ สภาฯ จะเข้ากับท้องถิ่นและท้องถิ่นไม่ค่อยได้ ยิ่งเมื่อท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่มีความขัดแย้งกันในบางเรื่อง พอสภาองค์กรชุมชนจะเข้าไปมีบทบาทก็จะเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนต่อบทบาทของสภาฯ แต่ทางเครือข่ายฯ ก็ตัดสินใจว่าทางเลือกที่ดีที่สุดคือการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนให้ครบทุกตำบลทั้ง 43 ตำบลเพื่อให้เกิดเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นภาพขบวนการประชาชนของจังหวัดตราด เพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนา”

จังหวัดตราดจึงเป็นจังหวัดแรกของประเทศไทยที่จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนครบทุกตำบลเมื่อปี 2558 ตำบลแรกคือตำบลเขาสมิง ตำบลสุดท้ายคือตำบลท่าโสม ปัจจัยที่ทำให้จัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเต็มจังหวัดเป็นผลสำเร็จทุกตำบลในจังหวัดตราด เธอสรุปว่า

“วิธีการทำให้สำเร็จคือ การที่องค์กรชุมชนคนตราดจะมีการประชุมทุกวันที 19 ของทุกเดือน ภาคประชาชนจะมาประชุมกันโดยพี่น้องเราเป็นเครือข่ายกันอยู่ทุกพื้นที่ ไม่ว่าจะป็นในเมือง เกาะกูด เกาะหมาก เกาะช้างทุกพื้นที่ แล้วเราก็สร้างความเข้าใจร่วมกัน ร่วมระดมความคิด วางแผนร่วมกัน แล้วก็ทำงานร่วมกัน พอจัดตั้งสภาฯ เสร็จ เราก็มาดูเรื่องการทำงานวิธีการทำให้สำเร็จ คือสมาชิกมาประชุมกันจากทุกพื้นที่ แล้วพวกเราไปช่วยกันและที่สำคัญต้องแม่นในเรื่องของ พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชนด้วย”

(2) ท้องที่ ท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน ผู้การทำงานที่เป็นเนื้อเดียวกัน เมื่อมีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนได้หลายตำบล และมีการขับเคลื่อน

งานของตำบลร่วมกันในระยะหนึ่ง ทั้งสามองค์กรหลักก็เริ่มเรียนรู้และเข้าใจบทบาทของแต่ละองค์กรมากขึ้นจากการปฏิบัติและเกิดความร่วมมือกัน

“การทำงานของสภาองค์กรชุมชน ซึ่งตั้งเป็นฐานตำบลโดยอิงเอาพื้นที่เขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรามีพี่น้องของเราคือฝ่ายท้องที่ และพี่น้องที่อยู่ส่วนท้องถิ่น แต่พอทำงานร่วมกันทำไมมันขัด ๆ กัน เราจึงชวนทีมท้องถิ่น ท้องที่ ให้เข้ามีส่วนร่วมโดยใช้สภาองค์กรชุมชนเปิดเป็นเวทีกลาง ให้ฝ่ายท้องที่คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และหน่วยงานในพื้นที่ได้มาร่วมพูดคุยกัน หลายตำบลมีฝ่ายท้องที่ ที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนได้รับการเลือกเป็นประธานสภาองค์กรชุมชนด้วย”

เมื่อนำปัญหาของชุมชนมาเป็นตัวตั้ง ในบางกรณี ท้องที่ซึ่งก็คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับคนในชุมชน อาจไม่สามารถแก้ปัญหาบางอย่างได้ ภายใต้อำนาจของการบังคับบัญชา ดังนั้นแนวทางก็คือการเข้ามามีบทบาทในสภาองค์กรชุมชน

“ถ้าเรื่องไหนบทบาทไหน อยู่ภายใต้ท้องที่ กำนันก็ต้องฟังนายอำเภอ แต่ถ้าเขาเล่นบทบาทประธานสภาคือมีความเป็นประชาชน เป็นอิสระกว่า สภาองค์กรชุมชนเป็นเวทีของคนในตำบล มีบางครั้ง บางเรื่อง นายอำเภออยากไม่ให้ทำ แต่เป็นความทุกข์ของพี่น้อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ต้องทำ แต่ติดขัดที่นายอำเภอไม่ยอมให้ทำ ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มานั่งเป็นประธานสภาองค์กรชุมชน ถ้าสภาองค์กรชุมชน ทุกคนสามารถดำเนินการได้ สภาองค์กรชุมชนจะเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดมาประชุมก็ยิ่งได้เลย”

(3) **สู่โมเดลกลไกระดับอำเภอ** เมื่อสภาองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นกลไกภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และลดข้อจำกัดของท้องที่ซึ่งก็คือ

กำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานแก้ปัญหาชุมชนระดับตำบลที่อยู่ภายใต้การกำกับของนายอำเภอ จึงเกิดแนวความคิดการสร้างกลไกระดับอำเภอในจังหวัดตราดขึ้น

การริเริ่มความร่วมมือในระดับอำเภอของจังหวัดตราดจึงก่อรูปขึ้นจากความต้องการในการแก้ปัญหาความไม่ลงตัวของการทำงานของท้องถิ่นและท้องที่ โดยวิธีการคือใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นตัวเชื่อมท้องถิ่นและท้องที่เข้าด้วยกัน และที่สำคัญคือความพยายามของแกนนำและสมาชิกขบวนชุมชนที่เข้าไปนำเสนอโมเดลความร่วมมือกับผู้บริหารในระดับอำเภอ

“พอเราได้เครือข่ายที่เข้มแข็งในระดับตำบล เราก็มุ่งไปที่อำเภอ เพราะอำเภอกำกับตำบลอีกที เริ่มที่อำเภอเมือง และอำเภอบ่อไร่ เราไปคุยกับนายอำเภอ นายอำเภอเอากับเรา มีข้อขัดข้องที่ประสานกันไม่ได้สิทธิทั้งท้องที่และท้องถิ่น พอเรามีสภาองค์กรชุมชน เราก็ทำงานประสาน เกิดโมเดลอำเภอขึ้นมา มีเรามาช่วยประสานสองฝ่ายแล้ว เรายังประสานงานกันกับเครือข่ายภาคประชาชนอื่น ๆ ได้อีกด้วย”

โมเดลกลไกระดับอำเภอจึงเกิดขึ้นใน 2 อำเภอหลัก ๆ คืออำเภอเมืองและอำเภอบ่อไร่ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ภาคประชาชนและนำมาขับเคลื่อน

“เราแก้ปัญหาตั้งแต่เรื่องที่อยู่อาศัยของคน การพัฒนาคน เรื่องอาหารปลอดภัย ด้านการพัฒนาคนนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของภาคประชาชน ยุทธศาสตร์แรก พัฒนาคคนเสร็จ ยุทธศาสตร์ที่สอง เรามองเรื่องที่อยู่อาศัย เพราะเราทำเรื่องบ้านมั่นคงและบ้านพอเพียงอยู่แล้ว ยุทธศาสตร์ที่สามคือเรื่องอาหารปลอดภัย ความมั่นคงทางด้านอาหาร ยุทธศาสตร์ที่สี่คือเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนต้องเป็นผู้ได้ใช้ ต้องอนุรักษ์และรักษา และยุทธศาสตร์สุดท้ายที่เราหวังคือเรื่องของการกระจายอำนาจและการจัดการตนเอง”

(4) “คณะกรรมการบริหารอำเภอ” โมเดลระดับอำเภอของจังหวัดตราดใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารอำเภอ” ประกอบด้วย 4 องค์การคือ ท้องที่ ท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน และภาคีต่าง ๆ ในตำบล เช่น พัฒนาชุมชน ตำบล เกษตรตำบล โดยจะมีการกำหนดให้มีการประชุมกันเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาต่าง ๆ กลไกระดับอำเภอที่เกิดขึ้น ภาคประชาชนจังหวัดตราดได้ผลักดันมาตั้งแต่ปี 2558 จนได้รับการยอมรับในปี 2563 ใช้ระยะเวลาประสานผลักดันมา 5 ปี

“มีการทำ MOU ร่วมกันโดยเฉพาะอำเภอบ่อไร่ นายอำเภอเห็นโมเดลที่เราผลักดัน เราทำทุกเรื่องตั้งแต่เรื่องคน mindset ผู้นำพัฒนาไปจนถึงงานทุกอย่างในพื้นที่ ช่วงที่โควิดระบาดจังหวัดตราดเป็น 1 ใน 9 จังหวัดที่ไม่มีคนติดเชื้อโควิดในขณะนั้น เพราะเรามีคน มีอาสาสมัครมาทำงานช่วยเหลือจำนวนมาก เรามี อสม. เป็นสมาชิก นี่เป็นที่มาของโมเดลอำเภอ จากนั้นเราไปคุยกับนายอำเภอทุกอำเภออาจจะมีความเข้มข้นไม่เท่ากัน แต่เป็นภารกิจที่เราจะต้องทำงานประสานผลักดันกันต่อไป”

กลไกระดับอำเภอเกิดขึ้นได้จากความพยายามของขบวนชุมชนในจังหวัดตราดที่มองเห็นปัญหาการทำงานขององค์กรหลัก ๆ ในระดับตำบลแล้วนำมาวิเคราะห์ช่องว่างเพื่อหาแนวทางแก้ไข ลงมือปฏิบัติ โดยการประสานความร่วมมือ กลไกระดับอำเภอถือเป็นสิ่งใหม่หรือเป็นนวัตกรรมในแง่กระบวนการการทำงานชุมชน

พี่น้องภาคีรัฐกับภาคประชาชนคือคนในครอบครัวเดียวกัน “ถ้าคุณมีพี่น้อง 7 คน คนหนึ่งเป็นนักข่าว คนหนึ่งเป็นทหาร คนหนึ่งเป็นเกษตรกร คนหนึ่งเป็นหมอ คนหนึ่งเป็นพยาบาล คนหนึ่งเป็นครู อีกคนเป็นนักธุรกิจ เป็นครอบครัวเดียวกัน เพียงบทบาทและหน้าที่ไม่เหมือนกันเท่านั้นเอง” เพราะเป้าหมายเราคือ ชุมชนและประชาชนเหมือนกัน

2.2 ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด

คำว่า “ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด” ในที่นี้หมายถึงในพื้นที่เขตการปกครองที่เรียกว่า “จังหวัด” หนึ่ง ๆ นั้นได้มีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สามารถเชื่อมโยงผู้คนหลากหลายซึ่งอาจเป็นองค์กร กลุ่ม เครือข่าย หรือบุคคลธรรมดาในจังหวัดเข้ามาร่วมกันจัดการพื้นที่จังหวัดของตนเองและด้วยกระบวนการเชื่อมโยงเช่นนี้จึงทำให้เกิดเครือข่ายของกลุ่มคน องค์กร ฯลฯ ที่พัฒนาชุดความคิดและอุดมการณ์บางประการร่วมกัน มีการกำหนดเป้าหมายการขับเคลื่อนงานสาธารณะร่วมกัน มีระบบการจัดสรรทรัพยากรและจัดการในมิติต่าง ๆ ร่วมกัน มีกติกาหรือบรรทัดฐานร่วมกัน มีการขับเคลื่อนงานสาธารณะที่เห็นชอบร่วมกันออกมาในลักษณะที่เป็นงานกลางหรืองานหน้าหมู่⁶¹ (ในภาษาทางล้านนา) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ของชุมชนฯ มีคุณภาพเพียงพอแก่การทำให้ชุมชนฯ มีศักยภาพในการดำรงอยู่และทำภารกิจสาธารณะที่กำหนดไว้ได้อย่างยั่งยืนตามสมควร

ข้อน่าสังเกตมีว่า นอกจากชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด จะทำให้เห็นภาพความเป็นชุมชนเชิงพื้นที่⁶² ที่มีขอบเขตทั้งจังหวัดนั้น ๆ แล้ว ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัดมักจะถูกประกอบด้วยเครือข่ายชุมชนเชิงพื้นที่ขนาดเล็ก ๆ ลงไปเป็นสมาชิกหรือเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย⁶³

⁶¹ งานหรือกิจกรรมสาธารณะที่มีการขับเคลื่อนทำอยู่ภายในเครือข่ายการทำงานเช่นนี้จะมีทั้งที่ทำหรือดำเนินการร่วมกันของเครือข่ายทั้งหมด แต่โดยปกติก็จะมีงานหรือกิจกรรมสาธารณะที่องค์กร กลุ่ม หรือปัจเจกบุคคลดำเนินการของตนเองอยู่ด้วย งานกลาง งานร่วม หรืองานหน้าหมู่ จึงเป็นสิ่งที่ปกติจะปรากฏควบคู่กันไปในชุมชนบูรณาการระดับจังหวัด

⁶² ชุมชนที่มีพื้นที่เป็นฐานหรือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการดำรงอยู่หรือจัดประเภท เช่น ชุมชนเชิงพื้นที่เขตการปกครอง (ชุมชนหมู่บ้าน ชุมชนตำบล ชุมชนอำเภอ ชุมชนจังหวัด) ชุมชนเชิงภูมิเวศ (เช่น ชุมชนประมง ฯลฯ)

⁶³ ชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการระดับจังหวัดแต่ละแห่งมักจะมีเครือข่ายชุมชนหรือเครือข่ายสภาองค์กรชุมชน (กรณีที่มีการจดทะเบียนสภาองค์กรชุมชน) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ด้วย

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มชุมชนที่ไม่ต้องการพื้นที่ เช่น ชุมชนที่เกาะกลุ่มสัมพันธ์ทางออนไลน์ต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบซ้อนอยู่ด้วยเสมอ ฯลฯ ดังนั้น ความซับซ้อนและหลากหลายในความเป็นชุมชนจึงมักเป็นลักษณะพื้นฐานของชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการในระดับจังหวัด และขณะเดียวกัน ความหลากหลายดังกล่าวนี้ก็อาจเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ความเข้มแข็งของชุมชนเข้มแข็งบูรณาการระดับจังหวัดเกิดขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ก็อาจเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการจัดการทำให้เกิดความเข้มแข็งและรักษาความเข้มแข็งนั้นของชุมชนบูรณาการระดับจังหวัดด้วย

มีข้อน่าสังเกตต่อไปว่า ความพยายามในการสร้างชุมชนเข้มแข็งบูรณาการระดับจังหวัดนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นแบบไร้รากฐานที่มาจากผลของวิวัฒนาการทางสังคมที่เกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์ของคนในพื้นที่เองหรือของคนในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีรูปธรรมของการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาของตนเองในลักษณะของการรวมคนและรวมทรัพยากรมาแก้ไขปัญหาหน้าหมู่บ้านหรือปัญหาร่วมกันของคนในชุมชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ภูมิภาค รายประเด็น รวมไปถึงระดับจังหวัดที่มีขบวนการของบางจังหวัดที่ก้าวหน้ากว่าหรือเดินไปก่อนแล้ว และได้สร้างร่องรอยและบทเรียนให้พื้นที่อื่น ๆ จังหวัดอื่น ๆ ได้นำมาปรับแต่งประยุกต์รูปแบบ วิธีการ ฯลฯ มาใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ตนเอง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่ควรถูกลืมไปก็คือว่า การเรียนรู้ ผลิตซ้ำ และส่งต่อจนเป็นกระแสความเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนเช่นนี้ได้ถูกชี้นำและกำกับโดยแนวคิดหรือหลักการทางการเมืองการปกครองบางประการที่สังคมไทยนำเข้าจากภายนอก เช่น แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น และที่สำคัญก็คือแนวคิดหลักการ รวมไปถึงอุดมการณ์บางอย่างซึ่งเชื่อได้ว่า เป็นสิ่งที่ก่อตัวและพัฒนาขึ้นจากบริบทของสังคมไทยเอง เช่น แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน แนวคิดชุมชน

ท้องถิ่นจัดการตนเอง ฯลฯ นอกจากนี้ ยังเข้าใจได้ว่า แนวคิดและหลักการของสากลและของท้องถิ่นทั้งสองนั้น ได้ผสมกันจนก่อรูปให้เกิด “แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง” ที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 2550 และยิ่งฝังรากลึกเป็นแก่นแกนความคิดของเหล่าผู้ซึ่งขับเคลื่อนทางสังคมด้านการกระจายอำนาจ การสร้างชุมชนเข้มแข็ง การสร้างพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะในปัจจุบัน⁶⁴

ในปัจจุบันนี้ ได้มีขบวนการของชุมชนบูรณาการระดับจังหวัดที่ได้รับการขับเคลื่อนอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อยู่จำนวนมากด้วยวิธีการและลีลาที่แตกต่างหลากหลายในรายละเอียดแต่มีหลักการและทิศทางร่วมกัน บางประการ และมีระดับความก้าวหน้าและความเข้มแข็งที่แตกต่างกัน แต่ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะขบวนการชุมชนบูรณาการระดับจังหวัดที่มีกลไกพื้นที่กลางและกระบวนการทำงานที่มีความเข้มแข็ง มีพัฒนาการที่ต่อเนื่อง และมีรูปธรรมของการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในระดับที่เป็นตัวแบบสำหรับการเรียนรู้ของขบวนการองค์กรชุมชนบูรณาการจังหวัดต่าง ๆ เพียง 3 ขบวนการ ได้แก่ (1) สภากลเมืองจังหวัดเชียงใหม่ (2) สภากลมหายใจเชียงใหม่ และสภากลมหายใจภาคเหนือ และ (3) ประชาคมพังงาแห่งความสุข

⁶⁴ เป็นที่รับทราบกันในวงกว้างว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบราชการโดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคถูกต้องอย่างจริงจังตั้งแต่ต้นจากระบบราชการซึ่งยึดหลักการรวมศูนย์อำนาจ นอกจากนี้ ในหมู่นักขับเคลื่อนทางสังคมด้านการกระจายอำนาจเองก็มีการปรับเปลี่ยนหลักการและแนวทางการขับเคลื่อนบางประการไปในทางที่บูรณาการและประนีประนอมมากขึ้นเพื่อลดการต่อต้านหรือโต้แย้งจากระบบราชการและภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการรักษาความเป็นพันธมิตรกับระบบราชการ แต่โดยรวมแล้ว แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองยังได้รับการยอมรับในหมู่นักประชาสังคมและวิชาการว่าเป็นทิศทางหลักของการแก้ไขปัญหาของประเทศและพื้นที่ต่าง ๆ

2.2.1 สถาพลเมืองเชียงใหม่ฐานรากเชียงใหม่มหานคร

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมา หลักคิดหรือแนวคิดที่สำคัญ รูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบและการดำเนินงาน ผลการขับเคลื่อนในมิติความเข้มแข็งของชุมชนบูรณาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1.1 ความเป็นมา เชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ใหญ่ลำดับที่ 2 ของประเทศรองจากจังหวัดนครราชสีมา มีประชากรกว่า 1.7 ล้านคน มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ด้านทุนทั้งทางวัฒนธรรม ทุนธรรมชาติ และทรัพยากรอื่น ๆ ก็มีมากเพียงพอแก่การพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของคนเชียงใหม่และประเทศไทยได้เป็นอย่างดี แต่เชียงใหม่ก็ไม่อาจก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการเมืองและการปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงและกรมในราชการส่วนกลางอย่างเข้มข้นโดยมีราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง แต่เป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของพื้นที่ เชียงใหม่ คนเชียงใหม่เห็นปัญหา รู้ช่องทางแก้ไขปัญหา แต่หน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นไม่มีอำนาจและงบประมาณเพื่อจัดการปัญหาตอบสนองความต้องการนั้น ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่มีสิทธิหรือมีสิทธิอย่างจำกัดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลไกรัฐพื้นที่ ทำให้บริหารจัดการเชียงใหม่โดยมือหรือกลไกของระบบราชการไม่อาจแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของคนเชียงใหม่ได้ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2552 ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาควิชาการในจังหวัดเชียงใหม่ริเริ่มกระบวนการพูดคุยทำความเข้าใจกันระหว่างเครือข่ายภาคประชาสังคมและขยายไปยังประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัดจนสามารถก่อเครือข่ายเป็น “ภาคิเชียงใหม่จัดการตนเอง” และผลิตชุดความคิด

“จังหวัดจัดการตนเอง”⁶⁵ ขึ้นมาสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะ การไปให้ถึงการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครอง ระดับพื้นที่โดยมีหลักการส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ประกอบด้วย (1) ให้จังหวัด จัดการตนเองหรือปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค และมีผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้ง (2) จังหวัดดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจ ดำเนินการได้ทุกอย่างยกเว้นด้านความมั่นคง ด้านการคลัง ด้านความยุติธรรม และด้านการต่างประเทศ (3) จังหวัดลักษณะดังกล่าวต้องมีสภาพเมือง เกิดขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนที่ 3 เพิ่มเติมจากสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และโครงสร้างเช่นนี้ให้มีในทุกท้องถิ่นที่อยู่ภายในพื้นที่จังหวัด โดยสภาพ เมืองจะมีความเป็น “พื้นที่กลาง” ซึ่งมีบทบาทเป็นองค์กรของพลเมือง สำหรับกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ แผนพัฒนา ติดตามตรวจสอบ จัดทำ ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและหน่วยงานรัฐ⁶⁶ เป็นต้น

ภาคีเชียงใหม่ขับเคลื่อนจัดการตนเองได้ขับเคลื่อนแนวคิดและ หลักการเหล่านี้ได้ในระดับก้าวหน้ามากจนถึงระดับที่มีการรณรงค์เข้าชื่อ ของภาคประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ.⁶⁷ ต่อสภาผู้แทนราษฎรสำเร็จในปี พ.ศ. 2556 ด้วยความ มุ่งหมายที่จะให้เกิด “เชียงใหม่มหานคร” ขึ้นในฐานะจังหวัดจัดการตนเอง

⁶⁵ วาทกรรมสำคัญที่ใช้คือ “ลดการรวมศูนย์อำนาจตรงกลาง” และ “เพิ่มอำนาจให้ ประชาชนดูแลจัดการตนเอง” (สถานีโทรทัศน์ TPBS, ออนไลน์).

⁶⁶ สามารถดูรายละเอียดของแนวคิดนี้ได้ใน สรล มารู, “ร่างพระราชบัญญัติการบริหาร จังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” คำตอบหนึ่งของการ “ปฏิรูปประเทศ,” (2557), เว็บไซต์ PUB LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1922>.

⁶⁷ รายละเอียดของร่างกฎหมายนี้สามารถดูได้จากบทความของชานาญ จันทร์เรือง, “เปิด ร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร ฉบับประชาชน,” (2554), เว็บไซต์ PUB LAW NET เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1543>.

แห่งแรกของประเทศ แต่น่าเสียดายว่าร่างกฎหมายนี้ยังไม่ได้รับการบรรจุในวาระในรัฐสภาจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นผลให้เกิดการถดถอยของการกระจายอำนาจโดยองค์รวม พร้อมกับ การหลุดไปจากกระบวนการในรัฐสภาของร่างกฎหมายดังกล่าวนี้

สำหรับการก่อตั้งสภาพลเมืองเชียงใหม่ (Chiangmai Citizens Council) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2556 นั้น พื้นที่กลางดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากกลุ่มแกนนำเพียงไม่กี่คน หากแต่เกิดจากการวิจัยเพื่อแสวงหา โครงสร้าง รูปแบบ วิธีการดำเนินงาน ฯลฯ ที่เหมาะสมประกอบกับการ จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางภายในภาคีเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยศึกษาจากสภาพลเมืองในต่างประเทศโดยเฉพาะของสหรัฐอเมริกา (Town Meeting ที่ใช้อยู่ในเมืองจำนวนมากของหลายมรัฐ) ญี่ปุ่น (ลักษณะและ วิธีการมีบทบาทของภาคประชาสังคมต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น) และ อินโดนีเซีย (กระบวนการประชุม Musrembang ที่ผู้มีส่วนได้เสียแสดง ความคิดเห็นต่อแผนพัฒนา โครงการรัฐ ฯลฯ โดยมีหน่วยงานรัฐเป็นฝ่าย เลขานุการ รวมทั้งรูปแบบองค์กรหรือเครือข่ายการรวมตัวอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการในประเทศไทย⁶⁸

2.2.1.2 หลักคิดหรือแนวคิดที่สำคัญ สภาพลเมืองเชียงใหม่ยึดถือ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน⁶⁹ หลักการประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิด ท้องถิ่นจัดการตนเองเป็นรากฐานทางอุดมการณ์และแนวทางกำกับกร

⁶⁸ สวิง ต้นอุต, ไพสิฐ พาณิชย์กุล, บุชยา คุณากรสวัสดิ์ และคณะ, *รายงานการศึกษา รูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.), 2556).

⁶⁹ คำปรารภของธรรมนูญสภาพลเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2559 (สภาพลเมืองเชียงใหม่, 2559).

ดำเนินงาน (เฟิงอ้าง, 2556) ด้วยหลักคิดเช่นนี้ประกอบกับความมุ่งหมายที่จะสร้างสมดุลของอำนาจในระดับพื้นที่ ทำให้สภาพการเมืองเชียงใหม่เลือกกำหนดให้มีความเป็นองค์กรของภาคประชาชนหรือองค์กร “พื้นที่กลาง” ของภาคสังคมโดยเฉพาะ โดยให้มีความเป็นอิสระในตัวเองสูง และมีจุดยืนที่การรักษาผลประโยชน์และความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยจะเห็นว่าตามธรรมนูญสภาพการเมืองเชียงใหม่ได้กำหนดให้สมาชิกขององค์กรของสภาพการเมืองจะต้องเป็นบุคคล กลุ่มองค์กร หรือเครือข่ายภาคประชาสังคมที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกสภาพการเมืองเชียงใหม่ (สภาพการเมืองเชียงใหม่, 2559) และการประชุมสภาพการเมืองเชียงใหม่แต่ละครั้งนั้น ตัวแทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องการประเด็นปัญหาตามวาระการประชุมจะเข้าร่วมในลักษณะที่เป็นฝ่ายเข้ามารับทราบปัญหา ชี้แจงรับฟังข้อเสนอเพื่อการดำเนินการต่อไปเท่านั้น ท่าทีเช่นนี้ทำให้สภาพการเมืองเชียงใหม่มีลักษณะการทำงานที่เลือกจะมีส่วนร่วมกับภาครัฐในระดับนำเสนอ แลกเปลี่ยน ติดตาม ไปจนถึงกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหา เกิดการจัดทำหรือปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในด้านหนึ่ง และอีกด้านหนึ่งมุ่งจะสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชนด้วยการสนับสนุนหรือร่วมดำเนินการในภาคประชาชนกันเอง (ผู้เขียน)

2.2.1.3 รูปแบบ โครงสร้าง องค์กรประกอบและการดำเนินงาน การแสวงหารูปแบบของสภาพการเมืองเชียงใหม่เป็นงานร่วมกันที่ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเองดำเนินการอย่างจริงจังผ่านกระบวนการวิจัยและการแลกเปลี่ยนดังกล่าวมา แต่ก็ได้ข้อสรุปว่า รูปแบบที่เหมาะสมน่าจะเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้และพัฒนาไปตามเวลาและบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไปในอนาคต แต่ในแง่โครงสร้างนั้น กล่าวได้ว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ สมาชิก กองเลขานุการ และกระบวนการประชุม โดยสมาชิกรวมประกอบด้วย

บุคคล กลุ่มองค์กร หรือเครือข่ายภาคประชาสังคมที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกสภาพลเมืองเชียงใหม่ดังกล่าวมาแล้ว **กองเลขานุการ** ซึ่งมีบทบาทสำคัญมากเพราะเป็นกลไกหลักในการอำนวยความสะดวกและดำเนินงานให้เกิดการรับเรื่องขอเปิดการประชุมจากสมาชิกที่ต้องการขอเปิดประชุม ประสานงานสมาชิก นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ สื่อมวลชน และทุกฝ่ายเข้าสู่การประชุม ติดตามข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง สื่อสารกับสาธารณะ จัดทำเอกสารการประชุม จัดการประชุม ประเมินและติดตามผลการดำเนินการ ฯลฯ

สำหรับ**กระบวนการประชุม**นั้น ถือเป็นองค์ประกอบด้านการดำเนินงานที่เป็นหัวใจของสภาพลเมืองเชียงใหม่ ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการประชุม ประกอบด้วย (1) **พลเมือง** ผู้ขอเปิดประชุมซึ่งจะต้องมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหรือปัญหาสาธารณะที่มีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากพอสมควรมาเสนอขอเปิดการประชุมต่อกองเลขานุการ นอกจากนี้ จะต้องเป็นผู้ซึ่งศึกษาเรื่องเหล่านั้นมาระดับหนึ่งและพร้อมจะร่วมดำเนินงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขหรือผลักดันการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ กับสภาพลเมืองเชียงใหม่ต่อไปด้วย (2) **ประธานและรองประธานการประชุม** ตำแหน่งทั้งสองนี้เป็นตำแหน่งเฉพาะกาลสำหรับการประชุมคราวนั้น ๆ ผู้จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้อาจเป็นบุคคลใดก็ได้ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบว่าสามารถจะควบคุมการประชุมให้เป็นไปโดยราบรื่นบรรลุเป้าหมายของการประชุมได้ และโดยปกติแล้ว จะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่เหล่านี้ (3) **นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ** ซึ่งเป็นผู้จัดทำและนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในประเด็นซึ่งที่ประชุมพิจารณาในคราวนั้น ๆ ผู้ที่มีบทบาทส่วนนี้มักจะเป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นสำคัญ (4) **ผู้ทรงคุณวุฒิ** ซึ่งจะ

มาจากการสุ่มคัดเลือกเป็นเฉพาะกิจจากกลุ่มผู้มีความรู้และได้รับการยอมรับนับถือเพื่อมาให้ความเห็นต่อประเด็นที่ได้รับการพิจารณาในที่ประชุม (5) ผู้แทนหน่วยงานรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามวาระพิจารณา ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ (6) สื่อมวลชน ซึ่งได้รับเชิญหรือติดตามเข้ามาเพื่อเผยแพร่สื่อสารเนื้อหาสาระและกิจกรรมการประชุมสู่สาธารณะ โดยจะมีการถ่ายทอดสดและนำคลิปการประชุมนำเสนอในเว็บไซต์ของสภาพลเมืองด้วย และ (7) ฝ่ายเลขานุการการประชุม ซึ่งได้แก่ คณะทำงานของกองเลขานุการซึ่งเป็นตัวแทนองค์กรหรือเครือข่ายที่ร่วมเป็นสมาชิกสภาพลเมืองนั่นเอง



ภาพที่ 1 การสื่อสารการจัดประชุมสภาพลเมือง
(ที่มา : <https://www.cmbreathcouncil.org/>)

2.2.1.4 ผลการขับเคลื่อนในมิติความเข้มแข็งของชุมชนบูรณาการ นับแต่ก่อตั้งสภาพลเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา สภาพลเมืองเชียงใหม่ได้มีการจัดประชุมเป็นระยะและอย่างต่อเนื่องตามวาระที่มีผู้เสนอ

เปิดประชุม เช่น ครั้งที่ 1/2556 เป็นวาระ “การขนส่งสาธารณะในจังหวัด เชียงใหม่” ครั้งที่ 2/2556 เป็นวาระ “ช่วงหลวงเวียงแก้ว” ครั้งที่ 1/2558 เป็นวาระ “ช่วงหลวงเวียงแก้ว (ตามความคืบหน้า)” ครั้งที่ 2/2558 เป็นวาระ “ช่วยชีวิตต้นไม้ใหญ่” ครั้งที่ 2/2563 เป็นวาระ “ผลกระทบโควิด 19 ต่อ กลุ่มคนเปราะบางเชียงใหม่” วาระที่ 1/2566 เป็นวาระ “การจัดตั้งสภา อาหารเพื่อสุขภาพเชียงใหม่” วาระที่ 2/2566 เป็นวาระ “การจัดการไฟฟ้า ขนาดใหญ่ในภาคเหนือ ทางออกที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพชีวิต” ครั้งที่ 4/ 2566 เป็นวาระ “โอกาส = อนาคต พื้นที่สร้างสรรค์ใหม่ในสายตา เยาวชนกับความเป็นไปได้ในการผลักดันเมืองในฝัน” ครั้งที่ 5/2566 ประเด็น น้ำ “แม่ควา จากอดีต ปัจจุบัน สู่ออนาคต บทบาทของท้องถิ่นกับการบริหารจัดการแม่น้ำควาร่วมกัน” (สภาพลเมืองเชียงใหม่, 2556) เป็นต้น



ภาพที่ 2 การประชุมสภาพลเมือง
(ที่มา : <https://www.cmbreathcouncil.org/>)



ภาพที่ 3 การสื่อสารการประชุมสภาพลเมือง
(ที่มา : <https://www.cmbreathcouncil.org/>)

จากที่กล่าวมา สภาพลเมืองเชียงใหม่เป็นสิ่งที่แยกไม่ออกกับกระบวนการก่อเกิดของแนวคิดและเจตจำนงในการจัดการตนเองของภาคประชาชนที่พยายามผลักดันใช้กลไกและกระบวนการย่อย ๆ หลายประการเพื่อขับเคลื่อนแนวคิดนี้ไปสู่การกระจายอำนาจและการสร้างฐานความเข้มแข็งของภาคประชาชนเพื่อเป็นฐานรองรับการกระจายอำนาจซึ่งจะเป็นการเติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้นบนสะพานความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้ระบบการเมืองแบบตัวแทนและระบบการปกครองที่ให้อำนาจหรือสิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการประเทศและพื้นที่ตนเองอย่างจำกัด กระบวนการเช่นนี้ไม่ควรถูกพิจารณาหรือจับจ้องมองเฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น หากแต่ต้องมองถึงการส่งต่อและกระจายความเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาชนนี้ไปสู่ทุกจังหวัดและทุกพื้นที่ในประเทศ รวมถึงทุกพื้นที่ในปริมนทลทางวิชาการ ทางการศึกษาทางวิชาการ ทางกระบวนการนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ในระบบราชการที่ต้องมีปฏิริยาต่อขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านี้ การประเมินว่า กระบวนการของแนวคิด

จังหวัดจัดการตนเองรวมทั้งสภาพเมืองเชียงใหม่ให้ผลผลิตหรือผลลัพธ์อะไรแก่สังคมและประเทศไทยคงต้องมองอย่างกว้างและด้วยความเข้าใจว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่มีกระบวนการอันยาวไกล แต่ละชั้นของการพัฒนาการภายในขบวนการ ล้วนแต่มีขั้นตอนของการพัฒนาที่จะต้องเป็นไป ซึ่งเมื่อมาถึงระดับนี้แล้ว ย่อมถือว่ามีอิทธิพลอันเป็นคุณูปการต่อความเข้มแข็งของชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในวงกว้างมากแม้อาจถือว่าเป็นเพียงขั้นแรก ๆ แต่ความเข้มแข็งนั้นจะมีไปโดยลำดับจนกระทั่งถึงเป้าหมายของการเกิดความเข้มแข็งของชุมชนและภาคประชาชนอย่างยั่งยืน เกิดการปรับเปลี่ยนให้เกิดความสมดุลของอำนาจภายในระบอบราชการเอง และระหว่างระบอบราชการ ภาคสังคม และภาคทุนเอกชน

อย่างไรก็ดี หากเพ่งพินิจลงเฉพาะสภาพเมืองเชียงใหม่กับชุมชนจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ต้องถือว่า สภาพเมืองเชียงใหม่ได้ทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางสำหรับชาวเชียงใหม่ได้มีพื้นที่สำหรับสะท้อนปัญหา ปรัชญาหรือจัดทำข้อเสนอ แสดงความต้องการ แสดงบทบาทของตนเองในการจัดการชุมชนจังหวัดเชียงใหม่ในประเด็นเฉพาะเรื่องต่าง ๆ และยังคงใช้พื้นที่นั้นในบทบาทลักษณะนี้ต่อไป พื้นที่กลางตรงนี้จึงเป็นพื้นที่รองรับประเด็นใหม่ต่าง ๆ ที่จะมีมากมาย นอกจากนี้ การมีสภาพเมืองเชียงใหม่ยังถือว่าเป็นแรงส่งหนึ่งสำหรับการเกิดอีกพื้นที่กลางที่จับประเด็นเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชาวเชียงใหม่คือสภามหาใจเชียงใหม่และขยายไปสู่สภามหาใจภาคเหนือซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

2.2.2 สภามหาใจเชียงใหม่และสภามหาใจภาคเหนือ : ชุมชนเข้มแข็งบูรณาการระดับจังหวัดสู่ระดับภาค

“สภามหาใจเชียงใหม่” เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการสร้างพื้นที่กลางของภาคประชาสังคมสำหรับการแลกเปลี่ยน ร่วมคิด ร่วมทำกับ “ทุกฝ่าย”

เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของทุกคนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ภาคเหนือ และแท้ที่จริงแล้วเป็นปัญหาของทุกคนในภูมิภาคส่วนนี้ที่เชื่อมโยงครอบคลุมหลายประเทศในภูมิภาคนี้ โดยปัญหาร่วมดังกล่าวคือปัญหามลพิษฝุ่นควัน PM 2.5 และด้วยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและเหตุปัจจัยของสาธารณสุขนี้ ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่กลางเหล่านี้ไป เกิด “สภามหาภัยใจภาคเหนือ” ที่มีเครือข่ายสมาชิกอีก 8 จังหวัดภาคเหนือ⁷⁰ ด้วย ความน่าสนใจของพื้นที่กลางสภามหาภัยทั้งสองพื้นที่นี้ อยู่ที่ความเป็นพื้นที่ความร่วมมือของชุมชนที่กว้างขวางแบบข้ามพื้นที่ที่เกิดจากการประสบปัญหาในประเด็นเดียวกัน การเป็นพื้นที่กลางของชุมชนเข้มแข็งที่บูรณาการการทำงานกันอย่างแท้จริงกับทุกฝ่าย (ภาครัฐ ภาคประชาสังคมอื่น ๆ และภาคเอกชน) ซึ่งร่วมกันในแนวราบอย่างมากเท่าที่จะเป็นไปได้ และการเป็นพื้นที่กลางที่มีจุดเริ่มต้นและการมีแกนการขับเคลื่อนสำคัญที่เป็นภาคประชาสังคมในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังน่าสนใจด้วยว่า การเกิดขึ้นของสภามหาภัยเชียงใหม่ เป็นการสถาปนาพื้นที่กลางขึ้นอีกพื้นที่หนึ่งเพื่อจัดการปัญหาเฉพาะประเด็น โดยมีกลุ่มแกนคนทำงานร่วมกัน (โดยเฉพาะในส่วนภาคประชาสังคม) และไม่ทับซ้อนกันกับพื้นที่กลางสภามหาภัยเมืองเชียงใหม่ และทั้งสองพื้นที่กลางยังมีบทบาทในการสนับสนุนกันและกันด้วย

2.2.2.1 ความเป็นมา สภามหาภัยใจเชียงใหม่ (Chiang Mai Breath Council) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2562 ซึ่งเป็นผลมาจากการสรุปบทเรียนการแก้ไขปัญหาฝุ่นควัน PM 2.5 ที่ยังไม่ขาดประสิทธิภาพจากเหตุที่กลไกการแก้ไขปัญหาฝังผูกติดอยู่กับภาครัฐที่ถูกอำนาจตัดสินใจและอำนาจใช้งบประมาณรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางทำให้การทำงานเน้นหน้าที่และอำนาจ

⁷⁰ จังหวัดแพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง ตาก เชียงราย แม่ฮ่องสอน และพะเยา

แบบเป็นแห่ง ๆ ขาดการบูรณาการและมีการปรับเปลี่ยนนโยบายไปตาม การเปลี่ยนแปลงผู้นำในหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี อำนาจหรือมีอย่างจำกัดที่จะเข้าไปจัดการปัญหา รวมทั้งขาดงบประมาณ การแก้ไขปัญหาเป็นแบบกิจกรรม (Event) ไม่ใช่แบบขบวน (Movement) การมองปัญหาที่เห็นว่าผู้ก่อให้เกิดการเผาไหม้และผู้คนวินคือชาวบ้านที่อยู่ ในภาคการเกษตรหรือพื้นที่ป่าหากแต่เกิดจากแหล่งที่หลากหลายรวมทั้ง การคมนาคม โรงงานอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า ฯลฯ ทำให้ภาคประชา สังคมในจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าจำเป็นต้องสร้างพื้นที่กลางสำหรับการแก้ไข ปัญหานี้ร่วมกัน เชื่อมโยงพลังภาคีทุกภาคส่วนมาทำงานร่วมกันแบบเห็น ช้างตัวเดียวกัน (เห็นปัญหา สาเหตุ และอื่น ๆ อย่างเป็นองค์รวม) เห็นดาว ดวงเดียวกัน (มีเป้าหมายร่วมกัน) มีแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ปฏิบัติการร่วมกัน สรุบบทเรียนร่วมกัน⁷¹

⁷¹ มูลนิธิเพื่อลมหายใจเชียงใหม่, ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาฝุ่นควัน : “เพราะเรามีลมหายใจเดียวกัน” (ขอนแก่น : ไม่มีสถานที่พิมพ์, 2566), 9–11.

แนวทางแก้ไขปัญหาฝุ่นควันแบบบูรณาการอย่างมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน จังหวัดเชียงใหม่ ปี 2567

เชียงใหม่ประชุมจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาผลกระทบเชิงป้องกันแบบครบวงจร มีการประชุมคณะทำงานกับทุกภาคส่วนตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2566 แม้ว่าจะไป 100% เพราะเริ่มปีแรก ยังมียอดฝุ่น ต้องสรุปบทเรียนและพัฒนาแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นไป ต้องใช้กลไกแนวคิดและออกแบบแก้ปัญหาจากที่เป็นวัฏกรรมทางสังคมอย่างชัดเจน ตอนนี้ **ประเด็นสำคัญ 2 เรื่องที่เป็นช่องว่างต้องทำความเข้าใจร่วมกัน**

ช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่

- เจ้าหน้าที่อุทยานและเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่าที่พึ่งพาป่าในปัจจัย 4 ยังมีความรู้สึกขัดกันในแง่ความร่วมมือ
- ต้องอาศัยฝ่ายปกครอง ท่านผู้ว่า รองผู้ว่า นายอำเภอ กิ่งกั้น กองที่ ประชาสังคมช่วยเหลือ ร่วมกันวางแผนป้องกันและบริหารจัดการเชิงป้องกันแบบครบวงจรได้อย่างราบรื่น
- ขอยุทธฝ่ายช่วยคลี่คลายช่องว่าง ยินดีขอความร่วมมือแบบบูรณาการร่วมกันให้เข้มแข็งต่อเนื่อง จะบริหารจัดการไฟฝุ่นควัน

ช่องว่างระหว่างชาวบ้าน

- มีการแห่รวมคนเผา เสนอว่าดีและไม่เหมาะสม เพราะมีหลายประเภท และไม่ใช่คนส่วนใหญ่ แบ่งเป็น
 - 1.กลุ่มที่หาระเบิด Fire D ไม่ได้ เสนอเผาเพราะจำเป็น
 - 2.กลุ่มที่มีวิธีการดำรงชีพอยู่กับบ้านนานยังปรับเปลี่ยนไม่ได้เพราะไม่มีทางเลือกอื่น
 - 3.กลุ่มที่ทำขาย ตั้งใจถลุงเผาจริง
- ต้องมีมาตรการที่เหมาะสมแต่ละกลุ่ม เสนอให้ทางออกเชิงนวัตกรรมสังคม มากกว่าการใช้กฎหมาย ป้องกันการเกิดเหตุซ้ำ

#ขอให้กำลังใจทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่อยู่หน้าไฟ
#ขอพลังลมหายใจเดียวกันช่วยกันอย่างเต็มกำลัง

ภาพที่ 4 แนวทางการแก้ไขปัญหาฝุ่นควันฯ
(ที่มา : <https://www.cmbreathcouncil.org/>)

2.2.2.2 หลักคิดหรือแนวคิดที่สำคัญ สมาชิกสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสภามหาวิทยาลัยภาคเหนืออาจไม่ได้ยื่นหลักคิดหรือแนวคิดเชิงอุดมการณ์ที่สมทานมาสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจนเหมือนสภาพลเมืองเชียงใหม่ แต่ก็เชื่อว่ายึดถือหลักคิดหรือแนวคิดทำนองเดียวกันกับสภาพลเมืองเชียงใหม่ แต่สำหรับหลักคิดหรือแนวคิดเชิงการปฏิบัติแล้ว สิ่งที่เด่นชัดคือสภามหาวิทยาลัยทั้งสองต่างยึดถือแนวคิดเรื่องความเป็นพื้นที่กลางระหว่างภาคประชาสังคมด้วยกันที่มีการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาสังคมอื่น ๆ และภาคเอกชน ซึ่งในอีกแง่หนึ่งก็อาจทำให้เห็นว่า ได้เกิดพื้นที่กลางระหว่างภาคีเหล่านี้ขึ้นอีกพื้นที่ก็ได้ ซึ่งพื้นที่กลางที่สองนี้จะพื้นที่กลางที่บูรณาการโดยพยายามยึดหลักการการทำงานร่วมกันในแนวราบให้มากที่สุด นอกจากนี้

ยังเห็นได้ว่า สภาลมหายใจทั้งสองพยายามลบเส้นแบ่งระหว่างความเป็นองค์กรเครือข่ายของภาคประชาชนกับความเป็นองค์กรของรัฐ หรือของภาคเอกชนให้เหลือน้อย ซึ่งแตกต่างจากกรณีสภาพลเมือง

2.2.2.3 รูปแบบและโครงสร้าง สภาลมหายใจเชียงใหม่และสภาลมหายใจภาคเหนือต่างมีลักษณะหรือรูปแบบเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ร่วมทำงานกันกับภาคีอื่น ๆ ที่อยู่ในภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคเอกชน เฉพาะสภาลมหายใจเชียงใหม่ นั้น มีสมาชิกทั้งในรูปองค์กร เครือข่าย และบุคคลธรรมดา⁷² มีคณะกรรมการอำนวยการที่มาจากตัวแทนองค์กร และเครือข่ายสมาชิกที่เป็นองค์กรนโยบายและบริหาร และมีกองเลขานุการ ซึ่งมีลักษณะเป็น Core Team ของสภาลมหายใจที่ปฏิบัติงานหรือดำเนินงานในรายละเอียดต่าง ๆ

สำหรับสภาลมหายใจภาคเหนือ นั้น เป็นเครือข่ายการทำงานระหว่างสภาลมหายใจเชียงใหม่กับภาคีเครือข่ายที่ภาคประชาสังคมและองค์กรต่าง ๆ ในอีก 8 จังหวัดดังกล่าวมาข้างต้น รายละเอียดของโครงสร้างและองค์ประกอบรวมทั้งเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่ร่วมทำงานแก้ไขปัญหามลพิษ PM 2.5 กับสภาลมหายใจเชียงใหม่และสภาลมหายใจภาคเหนือปรากฏตามภาพที่ 5

2.2.2.4 การดำเนินงาน เมื่อเน้นพิจารณาไปที่การดำเนินงานของสภาลมหายใจเชียงใหม่ซึ่งควรเป็นศูนย์กลางการศึกษาในเรื่องนี้ พบว่าสภาลมหายใจเชียงใหม่มีแม่ข่ายที่ควรกล่าวถึงในแง่ไม่น้อยใน 3 มิติ คือ การขยายเครือข่ายและแสวงหาพันธมิตรในการทำงาน การจัดวางยุทธศาสตร์

⁷² เช่น เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมือง เครือข่ายคนแบ่งเมือง เครือข่ายชุมชนเมืองรักษ์เชียงใหม่ เครือข่ายเขียวสวยหอม เครือข่ายสิ่งแวดล้อม 12 หมู่บ้าน กลุ่มจิตอาสารักษ์ดี สถานีไบโม่ Journey for All, Campaigner for Air สมาชิกสภาลมหายใจเชียงใหม่ ฯลฯ

และแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงาน

ในแง่การขยายเครือข่ายและแสวงหาพันธมิตรในการทำงานนั้น เห็นได้ว่าสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้อาศัยการชี้ชวนให้เป้าหมายเครือข่ายองค์กร หรือบุคคลที่ต้องการดึงเข้ามาร่วมแก้ไขเห็นประเด็นปัญหา (Pain Point) จากมลพิษ PM 2.5 ซึ่งคุกคามต่อสุขภาพและก่อผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ทุกคนในสังคมต่างได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะต่างต้องหายใจ วากรรมที่มีพลังเพื่อการนี้ ได้แก่ “เพราะเรามีลมหายใจเดียวกัน” การเข้าถึงและทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายทุกฝ่าย การยึดหลักการทำงานในแนวราบ การสื่อสารสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

ในด้านการจัดวางยุทธศาสตร์การทำงานนั้น สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (รวมทั้งสภามหาวิทยาลัยภาคเหนือ) ได้วางยุทธศาสตร์การทำงานใน 3 พื้นที่ ได้แก่ (1) พื้นที่ทางนโยบาย ซึ่งได้แก่ สร้างและรักษาเครือข่าย การสร้างเวที การแลกเปลี่ยนสาธารณะกับประชาสังคมในระดับชาติ การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสภามหาวิทยาลัยภาคเหนือ การสื่อสารสาธารณะผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งสื่อกระแสหลัก เช่น สถานี TPBS ฯลฯ สื่อของตนเองและเครือข่าย (2) พื้นที่รูปธรรม ได้แก่ การทำงานในสนามเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษร่วมกับเครือข่ายในระดับพื้นที่ เช่น กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เป็นต้น และ (3) พื้นที่นโยบาย ได้แก่ การผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ การผลักดันนโยบายแก้ไขปัญหารัฐในระดับต่าง ๆ เช่น การผลักดันให้เกิดการลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหานี้ การผลักดันให้เกิดการสนับสนุนกฎหมายอากาศสะอาด ฯลฯ



ภาพที่ 5 โครงสร้างเครือข่ายสภามหาใจเชียงใหม่และสภามหาใจภาคเหนือ (ที่มา : ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ประธานคณะกรรมการอำนวยการสภามหาใจเชียงใหม่)

สำหรับแนวทางการระดมทรัพยากรนั้น สภามหาใจเชียงใหม่มีกองทุนสภามหาใจเชียงใหม่ที่มีรายรับจากหลายช่องทาง เช่น การทอดผ้าป่า การระดมเงินบริจาคผ่านบัญชีธนาคาร การรับการสนับสนุนผ่านการประมูลภาพของกลุ่มศิลปิน Art for All เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมูลนิธิเพื่อลมหายใจเชียงใหม่ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรรับและส่งต่อเงินบริจาคเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของสภามหาใจเชียงใหม่ นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กรจัดกิจกรรมระดมทุนลักษณะต่าง ๆ เช่น จัดกิจกรรมวิ่งการกุศลเพื่อลมหายใจเชียงใหม่ เป็นต้น

2.2.3 ประชาคมพึ่งพาแห่งความสุข : ชุมชนบูรณาการรอบด้าน

ประชาคมพึ่งพาแห่งความสุขเป็นต้นแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบประนีประนอมและมุ่งทำงานกับภาคประชาสังคมด้วยกัน ภาครัฐและภาคเอกชนอย่างรอบด้าน (ในฐานะที่ทุกฝ่ายต่างเป็น “หุ้นส่วนแห่งการพัฒนา”) โดยอาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระหรือตัวตน

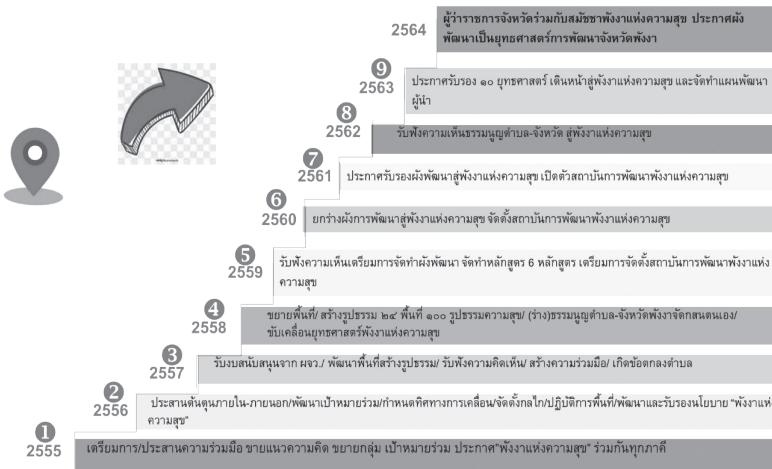
ของความเป็นองค์กรภาคประชาชนอย่างชัดเจน แต่ในขณะที่ร่วมมือกับองค์กรทุกฝ่ายนั้นก็พยายามสร้างความเป็นเอกภาพและความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเองจากการหลอมรวมเครือข่ายสภาองค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ เข้ามาร่วมกันอย่างเป็นระบบ การสร้างคุณภาพของการทำงานจากการทำงานอย่างมีเป้าหมายร่วมกันทั้งของภาคประชาชนทั้งจังหวัด มียุทธศาสตร์และขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนของขบวนการตนเอง จนสามารถสร้างการยอมรับนับถือจากสมาชิกภายในขบวนการและจากหน่วยงานองค์กรหรือเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น ๆ ภาคีรัฐและภาคเอกชนภายนอก ขบวนการได้มากขึ้นโดยลำดับจนได้รับทั้งโอกาสในการแทรกตัวบุคคลของขบวนการเข้าไปร่วมทำงานในตำแหน่งแห่งที่ต่าง ๆ ในภาครัฐ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ได้รับการยอมรับเอายุทธศาสตร์ แผนพัฒนาและโครงการที่เสนอโดยขบวนการเข้าไปเป็นของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด) ความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จเช่นนี้ทำให้ขบวนการประชาคมพึ่งพาแห่งความสุขกลายเป็นขบวนการความเคลื่อนไหวทางสังคมของภาคประชาชนที่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและอาศัยบทบาทของตนเองเข้าไปมีส่วนแบ่งปันหรือจัดสรรงบประมาณของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดของตนเองซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่มุมนี้แล้ว ขบวนการประชาคมพึ่งพาแห่งความสุขกำลังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางอนาคตของชุมชนตนเองและพื้นที่ได้ สามารถแสดงบทบาทกำหนดการพัฒนาหรือกับจัดสรรงบประมาณจากข้างล่างได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นความฝันของภาคประชาชนโดยทั่วไป ตัวแบบของประชาคมพึ่งพาแห่งความสุขจึงได้รับการศึกษาเพื่อเรียนรู้มากคู่เคียงกับตัวแบบของขบวนการขับเคลื่อนเชียงใหม่มหานครของสภาพลเมืองเชียงใหม่

2.2.3.1 ความเป็นมา จังหวัดพังงาเป็นจังหวัดติดชายฝั่งด้านอันดามันซึ่งมีเขตการปกครอง 8 อำเภอ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 13 เทศบาล 38 องค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันมีเกษตรกรรมและการท่องเที่ยวเป็นฐานเศรษฐกิจหลักของจังหวัด กระบวนการตื่นรู้และเริ่มต้นพัฒนาแบบจัดการตนเองของประชาคมพังงาฯ เริ่มต้นหลังจากการประสบภัยพิบัติสึนามิในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งประชาชนชาวจังหวัดพังงาได้เรียนรู้พลังการจัดการตนเองโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเองในการฟื้นฟูตัวเองจากความสูญเสีย การพัฒนาจากจุดวิกฤตครั้งนั้นมาโดยลำดับนำมาสู่การรวมตัวกันทำงานทางความคิดและการลงมือทำในปี พ.ศ. 2555 จนกระทั่งสามารถประกาศเจตนารมณ์ที่จะสร้าง “พังงาแห่งความสุข” มีการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยการสนับสนุนงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาเพื่อค้นหาเป้าหมายร่วมของชาวพังงาทั้งจังหวัดเพื่อนำไปสู่การจัดทำผังพัฒนาภาคประชาชนและผังพัฒนาพื้นที่แต่ละส่วน โดยร่วมกับสถาบันอาศรมศิลป์ ความเป็นมาตลอดจนแผนงานและเป้าหมายที่วางไว้อย่างเป็นขั้นบันไดปรากฏตามภาพที่ 6 และภาพที่ 7

2.2.3.2 หลักคิดหรือแนวคิดที่สำคัญ

นอกจากหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยทางตรง หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งไม่ค่อยปรากฏการกล่าวถึงชัดเจนแต่ย่อมมีอยู่ในความเป็นจริงแล้ว สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ประชาคมพังงาแห่งความสุขยึดถือแนวทางการเป็นชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองอย่างเหนียวแน่น สมานานแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองค่อนข้างเข้มข้นและชัดเจนเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายความต้องการให้พังงาเป็นจังหวัดจัดการตนเองและมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดภายในปี พ.ศ. 2574 (โปรดดูภาพที่ 7) การสมานาน

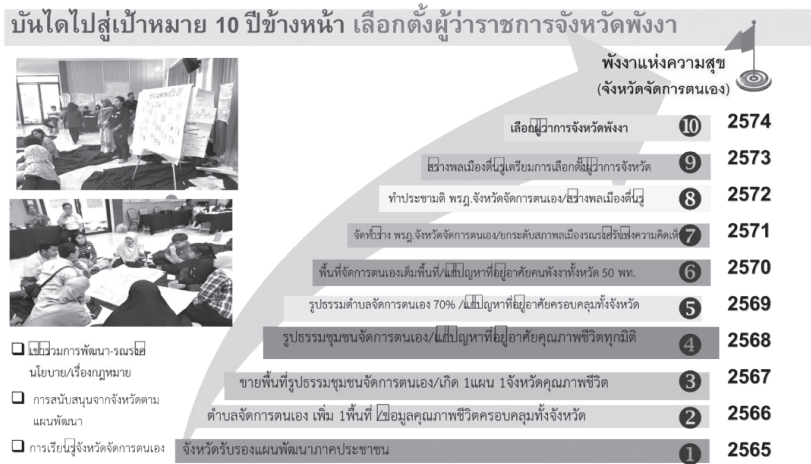
แนวคิดเรื่องพื้นที่กลางนั้นชัดเจนโดยสภาพ แต่ที่น่าสังเกตคือ การเน้นการบูรณาการข้ามเครือข่ายภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่ชัดเจนนั้นทำให้ประชาคมพังงาแห่งความสุขมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสภามหาวิทยาลัยภาคเหนือ แต่แตกต่างกันชัดเจนจากสภาพในเมืองเชียงใหม่ที่เน้นความเป็นอิสระ การมีตัวตนและการทำงานเชิงตรวจสอบและกดดันมากกว่า



ภาพที่ 6 แสดงความเป็นมาและแผนงานที่ดำเนินการมาแล้ว

ระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2564

(ที่มา : สมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข)



ภาพที่ 7 แสดงแผนงานและเป้าหมายดำเนินงานระหว่าง พ.ศ. 2565 – 2574 (ที่มา : สมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข)

2.2.3.3 รูปแบบและโครงสร้าง ประชาคมพังงาแห่งความสุข

มีลักษณะเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีโครงสร้างภายใน 4 ส่วนหลัก ซึ่ง 3 ใน 4 ส่วนนั้น มีลักษณะเป็นเครือข่ายในตนเองเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ (1) สภาองค์กรชุมชนในตำบลต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางสำหรับพัฒนาข้อเสนอของพื้นที่เข้าเป็นข้อเสนอนโยบาย (2) ขบวนการองค์กรชุมชน ซึ่งมีบทบาทในการเป็นเครือข่ายความร่วมมือทำงานสู่เป้าหมายเดียวกันและเป็นพื้นที่รูปธรรมของการทำงานตามแผนงาน (3) สมัชชาสุขภาพพื้นที่กลางด้านสุขภาพซึ่งเป็นทั้งพื้นที่การเรียนรู้ การสร้างพันธะจากข้อตกลงร่วมกันเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายพังงาแห่งความสุข และ (4) สมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของขบวนการองค์กรชุมชนและพื้นที่กลาง ประสานงานกับภาคีภาครัฐ

ภาคเอกชนและอื่น ๆ รวมทั้งเป็นองค์กรรับทุนสนับสนุนสำหรับการดำเนินงานด้วย องค์กรประกอบทั้ง 4 ต่างมี “สมัชชาพังกาแห่งความสุข” เป็นพื้นที่กลางที่สร้างมติด่าง ๆ ที่นำไปสู่การทำงานในประเด็นต่าง ๆ เพื่อการบรรลุความเป็นพังกาแห่งความสุข

นอกจากโครงสร้างทั้งสี่แล้ว ยังมีการก่อตั้งหน่วยจัดการเรียนรู้ “สถาบันเรียนรู้การพัฒนาพังกาแห่งความสุข” โดยความร่วมมือระหว่างสมาคมประชาสังคมพังกาแห่งความสุขกับคณะวิทยาการการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ด้วย เพื่อเปิดพื้นที่การสื่อสารและถ่ายทอดกระบวนการพัฒนาการทำงานในพื้นที่จังหวัดพังกาให้กับบุคคลภายนอกและสังคมทั่วไป โดยมีหลักสูตรให้ผู้สนใจได้เรียนรู้ประสบการณ์จากการปฏิบัติจริงของชุมชน เช่น หลักสูตรรวมคนสร้างเมืองพังกาแห่งความสุข หลักสูตรเกาะยวน้อยสู่ความสุขร่วมของคนในชุมชน หลักสูตรบ้านน้ำเค็มวางแผนป้องกันภัยพิบัติด้วยชุมชน ฯลฯ สถาบันการเรียนรู้ฯ แห่งนี้จึงมีบทบาทของการบ่มเพาะและส่งต่ออุดมการณ์การพัฒนาท้องถิ่นพึ่งพาและจัดการตนเองไปด้วยนอเหนือจากการเป็นพื้นที่เรียนรู้โดยตรง⁷³

2.2.3.4 การดำเนินงาน จากเป้าหมายการไปถึงความเป็น “พังกาแห่งความสุข” เครือข่ายประชาคมพังกาแห่งความสุขได้กำหนดพื้นที่การทำงานออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านสังคม มิติด้านคุณภาพชีวิต มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละมิติได้ถูกแปลงออกมาเป็น 10 ยุทธศาสตร์ 35 ภารกิจ ซึ่งมีรายละเอียดเป้าหมาย หน่วยงาน และหลักการทำงานเฉพาะ สิ่งที่น่าสนใจอย่างมากก็คือ ประชาคมฯ ได้พัฒนาโครงข่ายและระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพในหลายระดับตั้งแต่ระดับ

⁷³ สถาบันเรียนรู้การพัฒนาพังกาแห่งความสุข, หลักสูตรอบรม (ม.ป.บ., 15 มีนาคม 2567), สืบค้นจาก <https://phangnahappiness.com/category/course/> เมื่อ 15 มีนาคม 2567.

ภายในขอบวงเอง ระดับที่เชื่อมโยงออกไปภายนอกในจังหวัด (ซึ่งมีตัวแทนของประชาคมที่ทำงานใกล้ชิดกับกลไกรัฐในระดับจังหวัดเป็นรายประเด็น) ระดับที่เชื่อมโยงออกไปสู่พื้นที่ภูมินิเวศชายฝั่งอันดามัน (อันดามัน GO GREEN) และระดับเชื่อมโยงกับเครือข่ายต่าง ๆ ในภาคใต้ซึ่งมีเป้าหมายการเป็น “ภาคใต้แห่งความสุข” ระดับประเทศซึ่งเป็นการเชื่อมโยงกับองค์กรรัฐที่ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งของภาคประชาชน (โปรดดูภาพ 8 และ 9 ประกอบ)



ภาพที่ 8 ผังแสดงประเด็นยุทธศาสตร์ โครงข่ายการทำงานของประชาคมมาในระดับจังหวัด หลักสูตรเรียนรู้ และภาคีในระดับชาติ



ภาพที่ 9 ผังแสดงระบบโครงข่ายและกลไกการทำงานภายในที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรหรือกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ ภายในจังหวัดพังงา

นอกจากโครงสร้างและเครือข่ายการทำงานที่ปรากฏตามภาพที่ 8 และ 9 ข้างต้นแล้ว ความก้าวหน้าของการทำงานยังมีเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญมากคือ (1) ความเชื่อมโยงกับสถาบันวิชาการที่เข้ามาสนับสนุนทางวิชาการ เช่น สถาบันอาศรมศิลป์ที่เข้ามาร่วมทำวิจัยเพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมและผังการพัฒนาของชาวจังหวัดพังงา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เข้ามาร่วมวางรากฐานหลักสูตรการเรียนรู้ เป็นต้น (2) การทำงานแบบเข้าถึงกลไกทางนโยบายภาครัฐในฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และ (3) ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนดำเนินการจากงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ โดยที่ขบวนประชาคมพังงาแห่งความสุขยังคงสามารถกำหนดเป้าหมาย

ที่ต้องการบรรลุเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะการนำทรัพยากรภายนอก โดยเฉพาะของรัฐมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันของตนเองนั่นเอง

สุดท้ายนี้ ควรกล่าวด้วยว่า นอกจากคุณภาพของขบวนประชาคม พังงาแห่งความสุขเป็นสิ่งที่ประกอบขึ้นจากเหตุปัจจัยหลายมิตินอกเหนือจาก โครงสร้างเครือข่าย ระบบงานภายใน การบริหารจัดการภายใน - ภายนอก ความสามารถในการนำของแกนนำ ฯลฯ แล้ว มิติทางวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นผูกพันกัน มีความเป็นกลุ่มเป็นพวกเดียวกัน ความพร้อมที่จะแบ่งปันและ ร่วมทุกข์ ร่วมสุข และมิติทางจิตใจที่พูดจริง - ทำจริงก็เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ที่ทำให้เกิดคุณภาพที่ว่านี้

บรรณานุกรม

- ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. *โครงสร้างเครือข่ายสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสภามหาวิทยาลัยภาคเหนือ*. 2567. เอกสารภาพเผยแพร่. ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. “เปิดร่าง พรบ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร ฉบับประชาชน.” สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2557. <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1543>.
- นวัตกรรมชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง. สำนักพัฒนานวัตกรรมชุมชนจัดการความรู้ และสื่อสาร, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- มูลนิธิเพื่อลมหายใจเชียงใหม่. *ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาฝุ่นควัน “เพราะเรามีลมหายใจเดียวกัน.”* 2566. ขอนแก่น. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- สถานีโทรทัศน์ TPBS. “แถลงเจตนารมณ์ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง.” สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2567. <https://thecitizen.plus/node/8219>.
- สถาบันเรียนรู้การพัฒนาพังงาแห่งความสุข. 15 มีนาคม 2567. หลักสูตรอบรม. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2567. <https://phangngahappiness.com/category/course/>.
- สภาพลเมืองเชียงใหม่. *วาระการประชุมสภาพลเมืองเชียงใหม่*. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2567. <https://www.chiangmaicitizenscouncil.com/>.
- สมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข. *แสดงความเป็นมาและแผนงานที่ดำเนินการมาแล้วระหว่างปี พ.ศ. 2555-2564, แสดงแผนงานและเป้าหมายดำเนินงานระหว่าง พ.ศ. 2565-2574, ผังแสดงประเด็นยุทธศาสตร์ โครงข่ายการทำงานของประชาคมฯ ในระดับจังหวัด หลักสูตรเรียนรู้ และภาคีในระดับชาติ, ผังแสดงระบบ โครงข่ายและ*

กลไกการทำงานภายในที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรหรือ
กลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ ภายในจังหวัดพังงา (ไฟล์ power point).
สร้อย ภารุ. “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.”
คำตอบหนึ่งของการ “ปฏิรูปประเทศ.” สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2567.
<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1922>.
สวิง ต้นอูด, ไพสิฐ พาณิชย์กุล, บุษยา คุณากรสวัสดิ์ และคณะ. รายงานการศึกษา
รูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง. สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2556.

บทที่

3

การสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือ และกลไกสำคัญในการสร้างฐานราก ประชาธิปไตยไทย

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด⁷⁴

ไพสิฐ พาณิชย์กุล⁷⁵

ปัจจุบันนี้ทุกประเทศทั่วโลกมักอ้างว่าประเทศของตนนั้นเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากคำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) นั้นเป็นคำที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการเมืองทั่วโลกมานับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา⁷⁶ นอกจากนี้แล้วคำว่า “ประชาธิปไตย” ยังมีความหมายที่ไพเราะและทรงพลัง เพราะมีการกล่าวถึงความสำคัญของประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่อย่างถาวรในแต่ละประเทศหรือในสังคมหนึ่ง ๆ ขณะเดียวกันประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่ง

⁷⁴ รองศาสตราจารย์ ดร. พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (นักวิจัย), อาจารย์ประจำสาขาวิชา สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

⁷⁵ อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล (นักวิจัย), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่

⁷⁶ Nash Kate. *Contemporary Political Sociology : Globalization, Politics, and Power* (Malden, MA : Blackwell Publishing, 2000), พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *สังคมวิทยาการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567), 406.

ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน อาทิเช่น อำนาจในการปกครองตนเองเป็นของประชาชน การให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็น ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ รวมทั้งการมีความอดทนอดกลั้นยอมรับในความเห็นที่แตกต่างกัน ฯลฯ คุณสมบัติต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ ทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงเป็นที่ใฝ่ฝันของชาวโลกมาทุกยุคสมัย เพราะถือว่าเป็นการปกครองที่ให้ประโยชน์กับมนุษย์ทุกคน และยังทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข⁷⁷ แต่ในโลกความเป็นจริงนั้น หลักการเช่นนี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริงได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ หรืออำนาจเป็นของประชาชนแท้จริงหรือไม่ หรือเสียงของประชาชนจำนวนมากมีความสำคัญและได้รับความเคารพจริงหรือไม่ หรือความเสมอภาคเท่าเทียมกันในฐานมนุษย์คนหนึ่งนั้นมิใช่จริงหรือไม่ แค่นั้นเพียงไรนั้น ก็ยังเป็นคำถามเป็นข้อถกเถียงกันและเป็นข้อสงสัยกันอยู่ในบางสังคม

อย่างไรก็ดี ข้อบ่งชี้ทางประวัติศาสตร์บอกไว้ว่า ประชาธิปไตยที่ถือกำเนิดขึ้นมาในโลกใบนี้เกิดขึ้นจากการแตกหักอย่างรุนแรงระหว่าง “วัฒนธรรมแบบเก่า” ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ “วัฒนธรรมในยุคสมัยใหม่” และยุคแห่งความรู้แจ้งโรจน์ ซึ่งรวมทั้งการปฏิวัติประชาธิปไตยในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอีกหลายประเทศในยุโรป จนทำให้เกิดหลักการพื้นฐานใหม่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ ฯลฯ ที่ถือว่าเป็นมาตรฐานทางวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่⁷⁸ ซึ่งแท้จริงแล้วก็มาจากอิทธิพลของ “คลื่นเสรีนิยม” นั่นเอง

⁷⁷ Mayer Max. *Liberal Democracy : Prosperity through Freedom* (Cham, Switzerland : Springer, 2002), 5–6.

⁷⁸ เติ้งอ๋าง.

ตามแนวคิดแบบเสรีนิยมเห็นว่า เสรีภาพของปัจเจกชนและความ เป็นมนุษย์ย่อมมีความสำคัญเป็นอันดับแรกก่อนอำนาจของ “องค์อธิปัตย์” (Sovereign) ฉะนั้นภารกิจหรือหน้าที่ขององค์อธิปัตย์จึงถือว่าเป็นเรื่องรอง ที่ต้องขึ้นต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของปัจเจกชน และรวมทั้ง “แนวคิดแบบ สังคมนิยม” ที่เน้นความสำคัญเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ ทั้งหมดนี้ล้วนกำเนิดขึ้นมาจากการที่มนุษย์เรียกร้องเพื่อต้องการ “ปกครอง ตนเอง” ทั้งสิ้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการของประชาธิปไตยนั้นได้ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ทุกวันนี้บรรดารัฐที่เป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ล้วนถือกำเนิดขึ้นมาจาก การปฏิวัติเสรีนิยมและสังคมนิยมทั้งสิ้น และก็มีแต่ในบรรดารัฐที่เป็น ประชาธิปไตยเท่านั้นที่สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ได้รับการปกป้อง ขณะที่ ในรัฐแบบเผด็จการอำนาจนิยมทุกหนแห่งในโลก ย่อมต่อต้านแนวคิดแบบ เสรีนิยมและต่อต้านประชาธิปไตยในเวลาเดียวกัน⁷⁹

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประชาธิปไตยจะได้รับการยกย่องในทางสากลของ โลกตะวันตก และในหลายประเทศของซีกโลกอื่น ๆ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกัน ว่าประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันนี้มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ และการ ดำรงอยู่ของ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างที่ ควรจะเป็น ทั้งในเรื่องการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกชน สถาบัน การเมืองแบบตัวแทนก็ไม่ใช่เป็น “ที่พึงแห่งเดียวของประชาชน” อีกต่อไป อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่ได้เป็นของประชาชนเหมือนดังเช่นในหลักการ ที่ว่าไว้ รวมทั้งการสร้างเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมก็ยังไม่สามารถ เกิดขึ้นได้จริง เป็นต้น ทั้งหมดนี้บอกถึงข้อบกพร่องของประชาธิปไตยในยุค

⁷⁹ บ็อบบีโอ, นอร์แบร์โต. (2558). *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย*. แปลโดย เกษียร เตชะพีระ. (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ).

ปัจจุบัน จากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ข้อมูลทางวิชาการจึงชี้ให้เห็นว่า มีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะต่อระบอบประชาธิปไตยในการที่จะหวนกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม อันจะนำมาซึ่ง “สภาวะความถดถอยหรือการล่มสลายของประชาธิปไตย”⁸⁰

ในปลายศตวรรษที่ 19 มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยที่น่าสนใจอีกแนวคิดหนึ่งคือ “สังคมนิยมประชาธิปไตย” (Social Democracy) ซึ่งได้ขยายขอบเขตไปในหลายประเทศของยุโรป ตามแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยนี้ พิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยทางการเมืองกับประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดนี้ต่างจากแนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) และนีโอลิเบอรัลลิสม์ (Neo – Liberalism) โดยเห็นว่าจะต้องมีการขยายค่านิยมแบบประชาธิปไตย (Democratic Values) ออกไปสู่ปริมาณพลหรือพื้นที่ทางเศรษฐกิจและสังคมให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมจะต้องช่วยให้เป้าหมายของประชาธิปไตยบรรลุผลได้ ดังเช่น ผู้คนต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Equality) รวมทั้งต้องมีความยุติธรรมในทางสังคมและต้องมีหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกชน โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิทางประชาธิปไตยที่จะต้องได้รับการยอมรับและได้รับการเคารพ รวมทั้งต้องได้รับการปกป้องในปริมาณพลทางการเมืองอีกด้วย⁸¹

หลังจากนั้น แนวคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political Equality) ก็ได้มีการนำมาขยายเพิ่มเติมในแต่ละสังคมของยุโรป ประการสำคัญคือ แนวคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการเมืองแบบ

⁸⁰ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 536-537.

⁸¹ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 413.

ประชาธิปไตยนั้น ได้ตั้งคำถามสำคัญในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในด้านต่าง ๆ (Drastic Inequalities) ซึ่งเราสามารถพบเห็นได้ทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ และในการจัดระเบียบทางสังคมต่าง ๆ เมื่อเป็นต้นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อให้เกิดสังคมประชาธิปไตย จึงได้ยึดถือเอาหลักการที่ว่า “ระบบเศรษฐกิจและสังคมจะต้องช่วยสนับสนุนให้เกิดค่านิยมที่สำคัญในทางประชาธิปไตยด้วย” อย่างเช่น การสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Equality) และความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) เป็นต้น ตามแนวคิดนี้ยังเห็นว่า การแปลงรูปหรือการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองระดับโครงสร้าง (The Democratic Transformation of Politics) นั้น คือก้าวอย่างสำคัญที่จะเดินไปสู่เส้นทางของการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไป⁸²

นอกจากนั้นแล้ว ในหลายประเทศยังมีความพยายามที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในความหมายที่ต้องการให้มีการสถาปนาอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนตามความเป็นจริงอีกด้วย ดังจะพบว่าประชาธิปไตยมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงเรื่อง “การหย่อนบัตรเลือกตั้ง” อีกต่อไปแล้ว แต่มีการขยายความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของกระบวนการหรือวิธีการ เช่น “แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) “ประชาธิปไตยแบบร่วมมือกัน” (Associative Democracy) และ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกัน” (Deliberative Democracy)⁸³ เป็นต้น สำหรับในบทความนี้เป็นการพรรณนาให้เห็นว่า สังคมไทยแท้จริงแล้วรัฐไม่ได้ให้

⁸² Plant, Raymond. (2002). “Social Democracy.” In *Democratic Theory Today*. edited by April Carter & Geoffrey Stokes. (Cambridge : Blackwell Publishers Inc).

⁸³ Nash, Kate. (2000). *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics, and Power* (Malden, MA : Blackwell Publishing).

ความสนใจกับการสร้างประชาธิปไตยที่ฐานราก และการสถาปนาอำนาจให้กับประชาชน แต่ในตอนท้ายภาคประชาสังคมของไทยก็มีความพยายามที่จะสร้างประชาธิปไตยจากฐานรากเอง โดยอาศัยกลไกและเครื่องมือบางอย่างคือการสร้าง “พื้นที่กลาง” แม้ว่าพื้นที่กลางในบริบทของสังคมไทยกับ “พื้นที่สาธารณะ” ตามความหมายของนักวิชาการในโลกตะวันตกจะมีความแตกต่างกันอย่างมากก็ตามที่

ในการศึกษาการสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการสร้างฐานรากประชาธิปไตยไทยในบทนี้แบ่งหัวข้อการศึกษา ดังนี้ 3.1 สังคมไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ขาดการสร้างฐานราก 3.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับความเป็นจริงของสังคมไทย : เน้นเพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา 3.3 “พื้นที่กลาง” กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และ 3.4 ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 สังคมไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ขาดการสร้างฐานราก

ในสังคมไทยพัฒนาการของระบอบ (regime) การปกครองไทย ในตลอดระยะเวลาเกือบสหัสวรรษที่ผ่านมา นั้น ได้เปลี่ยนจากรบอบเดิมที่เรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” มาเป็นระบอบใหม่ที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตย” แต่ถ้าจะกล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี พ.ศ. 2475 ก็หาใช่เป็นการปฏิวัติที่แท้จริงไม่ เนื่องจากการปฏิวัติจะต้องประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง การเปลี่ยนแปลงชนชั้นและความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้คน ดังเช่น การปฏิวัติในรัสเซียปี พ.ศ. 2460 และการปฏิวัติของจีนปี พ.ศ. 2492

เป็นต้น ทว่าการปฏิวัติของไทยปี พ.ศ. 2475 แท้จริงแล้วเป็นแต่เพียงการโอนอำนาจการเมืองจากกษัตริย์ไปสู่กลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนายทหาร แต่ในช่วงหลังอำนาจทางการเมืองได้ย้ายมาสู่กลุ่มนายทุนและนักธุรกิจ โดยที่อำนาจไม่ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลกระทบต่อประชาชนมากสักเท่าใด⁸⁴

ลิขิต ธีรเวคิน วิเคราะห์ว่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยไทยพัฒนาได้ช้า ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ระบบสังคมยุคนั้นยังขาดชนชั้นกลางที่มีบทบาทในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย เนื่องในอดีตชนชั้นกลางส่วนใหญ่ของไทยเป็นคนต่างด้าว จึงไม่มีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง เมื่อไม่มีสิทธิเสรีภาพจึงไม่มีโอกาสได้เข้ามาต่อสู้ทางการเมืองและช่วยพัฒนาประชาธิปไตยได้ อันแตกต่างกับภาคประชาสังคมในยุโรปที่เริ่มแรกประกอบไปด้วยชนชั้นกลางซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการต่อสู้กับกษัตริย์และขุนนาง แต่ทว่าในสังคมไทยอดีตกลับมีแต่ระบบราชการเท่านั้นซึ่งเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศและได้รับอิทธิพลจากระบบศักดินารวมทั้งมีพื้นฐานแนวคิดอยู่บนความเป็นเจ้าคนนายคน ขณะที่ประชาชนคนธรรมดาสามัญยังมีทัศนคติต่อระบบการเมืองว่า เป็นเรื่องที่ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้เงื่อนไขสำคัญ เช่น ความรู้สึกเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม ความทัดเทียมกันในทางเศรษฐกิจ และการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยหรือ **“วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (Civic Culture)** ขาดหายไป จากสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมยากแก่การเจริญเติบโตของระบอบประชาธิปไตยไทย และยังทำ

⁸⁴ ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). “การเมืองกับประชาธิปไตย.” ใน *การเมืองการปกครองของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 103.

ให้ง่ายต่อการคงอยู่ของระบอบเผด็จการและอำนาจนิยม (Authoritarianism)⁸⁵ ที่สืบทอดมาจวบจนถึงปัจจุบัน

หากกล่าวถึงในด้านข้อถกเถียงเกี่ยวกับพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าน้ำหนักของประเด็นการถกเถียงส่วนใหญ่ จะเป็นการถกเถียงกันในสองส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ประเด็นความขัดแย้งและความไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มอำนาจเดิม กับกลุ่มอำนาจใหม่ ซึ่งมีกลุ่มพลังในทางการเมืองใหม่ ๆ ที่เข้ามามีบทบาท หรือมีพื้นที่ในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งที่ปะทะขัดแย้งกันและที่ผสมผสาน ผลประโยชน์กันลงตัว

2. ประเด็นเรื่องการให้ความสำคัญเฉพาะจัดโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง โดยมีรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งและกฎหมายต่าง ๆ รวมตลอด ไปถึงปฏิบัติการในการใช้อำนาจของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ตามความหมายนี้ หมายความว่า ชนชั้นนำทางการเมืองไทย มักเน้นการพัฒนาประชาธิปไตยเฉพาะรูปแบบที่เป็นระบบและสถาบันทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ได้แก่ การร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง การพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และการพัฒนาองค์กรอิสระขึ้นมา เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ หากแต่ละเลยการพัฒนาปัจจัยด้าน “ตัวคนและวัฒนธรรมทางการเมือง”⁸⁶ ซึ่งการมุ่งพัฒนาแต่เพียงรูปแบบ ระบบ และสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ นอกจากทำให้ขาดการพัฒนาประชาธิปไตยที่ฐานรากแล้ว ยังเปิดโอกาสให้กับ กลุ่มการเมืองบางกลุ่มที่ต้องการเข้ามาแสวงหาอำนาจรัฐได้ประโยชน์มากกว่า อีกกลุ่มหนึ่ง และยังเป็นการแก้ไข้ปัญหาเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของ

⁸⁵ ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). อ้างแล้ว, น. 107

⁸⁶ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 359.

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น โดยที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก⁸⁷ และเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างสังคมไทยให้เป็นประชาธิปไตยได้⁸⁸

ความจริงแล้ว “พื้นที่ในทางการเมือง” ที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งควรจะเป็นพื้นที่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทุก ๆ มิติที่เป็น “เรื่องสาธารณะ” หรือเรื่องของชีวิตทางสังคมของผู้คน (Social Life) แต่พื้นที่เช่นนี้ถูกจำกัดและกำหนดทิศทางความสนใจเฉพาะสองประเด็นที่มีการถกเถียงกันดังที่กล่าวมาข้างต้น แม้ว่าข้อถกเถียงทั้งสองจะเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ในความเป็นจริงองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยยังมีอีกหลายส่วน ที่ต้องได้รับการพัฒนาขึ้นมาด้วยเช่นกันในสังคมไทย อย่างเช่น อุดมการณ์และปรัชญาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย การสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในรูปแบบตามประเพณีนิยมและท้าทายประเพณีนิยม (Conventional and Unconventional Forms) ประชาสังคม การสร้างความเป็นพลเมือง

⁸⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), น. 43.

⁸⁸ ดูข้อวิจารณ์ที่ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ช่วยให้สังคมไทยเป็นประชาธิปไตยขึ้นมาได้ และรัฐธรรมนูญกลับทำให้เกิดสิ่งที่เป็นด้านตรงกันข้ามเกิดขึ้น อาทิเช่น ข้อวิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ที่อ้างว่าเป็นฉบับปราบโกง แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมายในภาครัฐราชการและการเมือง หรืออ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 จะก่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศ 7 ด้านและจะเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการปฏิรูปประเทศล้มเหลวทุกด้านโดยสิ้นเชิง หรือการอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 จะช่วยแก้ไขปัญหาคาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แต่ข้อเท็จจริงคือในสังคมไทยเกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงมากขึ้นในทุกมิติ, ดูรายละเอียดในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ปีที่ 75, ฉบับที่ 24270, วันพุธที่ 3 กรกฎาคม 2567, น. 2.

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมแบบพลเมือง (Civic Culture) การสร้างสังคมและชุมชนเข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนช่วยสถาปนาอำนาจให้กับประชาชนทั้งสิ้น และยังช่วยเสริมสร้างให้สังคมและชุมชนมีความเข้มแข็ง ซึ่งก็คือการสร้างประชาธิปไตยจากฐานรากนั่นเอง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ประเด็นเหล่านี้กลับไม่ได้รับความสนใจและไม่มีโอกาสมากพอในการพัฒนา หรือทำให้เกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นแล้วยังมีประเด็นสำคัญซึ่งยังไม่ค่อยมีการกล่าวถึงกันมากนัก แต่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับการพัฒนารากฐานของระบอบประชาธิปไตยก็คือ การพัฒนา มโนทัศน์หรือความเข้าใจ หรือความรู้สึกคิดของผู้คนในสังคมไทยให้กลายเป็น “พลเมืองเข้มแข็ง” (Active Citizenship) ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นพื้นฐานสำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการปกครองของแต่ละประเทศ แท้จริงแล้ว ประเด็นนี้ก็มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนา “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย” (Democratic Political Culture) อยู่ด้วย

Stephen Macedo⁸⁹ ได้เสนอความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้แข็งแรงนั้น ไม่ควรหมายถึงเพียงแค่การสร้างระบบและสถาบันทางการเมืองขึ้นมาชุดหนึ่ง หรือการสร้างระบบนิติรัฐและรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาเท่านั้น หากแต่ต้องมีการบ่มเพาะวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้ฝังรากลึกกลงไปในตัวของพลเมืองแต่ละคนด้วย โดยผ่านเครือข่ายของกลุ่ม องค์กร สมาคม และสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เพราะฉะนั้นในบางประเทศที่มีการบ่มเพาะ “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” น้อย เนื่องจากมีการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตยอย่างรวดเร็ว ย่อมมีปัญหาในการรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้ได้เป็นอย่างมาก ในขณะที่ประเทศ

⁸⁹ Macedo, Stephen. (1990). *Liberal Virtues : Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism*. (Oxford : Clarendon Press).

สหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก มีโอกาสสัมพะาะวัฒนธรรมแบบพลเมืองได้นานกว่า ก่อนเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง” ข้อเสนอของ Macedo นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและสมควรอย่างยิ่งที่ควรจะนำมาพิจารณา โดยเฉพาะในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างเช่นกรณีของไทย

ทินพันธุ์ นาคะตะ⁹⁰ ก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การพัฒนาประชาธิปไตยนั้นจะต้องอาศัยการพัฒนาปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่าง ๆ หลายอย่าง เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาสถาบันทางการเมือง การพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย และการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น สำหรับสังคมไทยแล้วเขาเห็นว่า แม้จะมีการพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วได้หมด แต่ถ้าหากวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยยังไม่เป็นประชาธิปไตยเสียแล้ว สังคมไทยก็ไม่มีทางเป็นประชาธิปไตยขึ้นมาได้ เพราะปัจจัยนี้เป็นเรื่องความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ และค่านิยมของผู้คน ซึ่งมีความสำคัญมากที่สุด บางครั้งวัฒนธรรมทางการเมืองอาจแฝงอยู่ในความคิด ความรู้สึกนึกคิด ๆ ของผู้คนและสถาบันการเมืองในสังคมจนยากที่จะสังเกตเห็นได้ แต่ก็จะสะท้อนออกมาเป็นท่าที ท่วงทำนองทางการเมืองของผู้คนในโอกาสต่าง ๆ

วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมใด ย่อมเป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตทางการเมืองของผู้คนในสังคมนั้น และยังเป็นรากฐานของการจัดระเบียบทางการเมืองที่ก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองในสังคมนั้น ๆ ดังนั้นด้วยความตระหนักในความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองดังเช่นที่ว่ามานี้ นักสังคมวิทยาการเมืองจึงได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

⁹⁰ ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2555). *การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จในการแก้ไขปัญหา* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาชน).

รวมทั้งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองให้เกื้อกูล หรือเป็นประโยชน์ต่อวิถีชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือต่อระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่งตามความต้องการของการพัฒนาทางการเมืองของสังคมในยุคนั้น ๆ⁹¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยได้ละเลยการพัฒนาประชาธิปไตยที่ฐานรากคือ การพัฒนาที่ตัวคนหรือการสร้างความเป็นพลเมืองเข้มแข็ง และการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือ “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” ซึ่งถือว่าเป็นฐานรากของระบบการเมืองการปกครอง แต่ไปเน้นให้ความสำคัญที่รูปแบบของการจัดโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองอย่างคับแคบ ผลของการเน้นที่ระบบและการจัดโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองเช่นนี้ ทำให้ผลประโยชน์มักตกอยู่กับชนชั้นนำทางการเมืองบางกลุ่มที่ได้อำนาจรัฐ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับประโยชน์น้อยมากจากการพัฒนาทางการเมืองเช่นนี้ และผลจากการ “ติดกับดัก” อยู่กับประเด็นคับแคบคือ การมุ่งเน้นแต่เพียงเรื่องรูปแบบและสถาบันทางการเมืองตามที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยที่ไม่มีการได้ตรวจสอบว่าสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ จะนำพาสังคมไทยไปสู่การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยได้จริงหรือไม่ ด้วยเหตุตงั้นเราจึงเห็นได้ว่า เกือบสิบทศวรรษที่ผ่านมาพัฒนาการทางด้านการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย อาทิ เช่น

⁹¹ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2547). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยใหม่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ.

(1) ปัญหากลไกเชิงสถาบัน เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง สถาบันรัฐสภา พรรคการเมือง และองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ใกล้ชิดกับกลไกเชิงสถาบัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กลไกเชิงสถาบันทั้งหมดเหล่านี้ไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงของประชาชนได้ ในยามที่ประเทศเผชิญกับปัญหาวิกฤติทางการเมือง ขณะที่ประชาชนต้องจ่ายเงินภาษีเพื่อเลี้ยงดูองค์กรและสถาบันเหล่านี้โดยไม่คุ้มค่างับผลตอบแทนที่ได้

(2) ปัญหาการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มผู้นำทางการเมือง (Political Elites) และผู้นำทางเศรษฐกิจ (Economy Elites) อันเป็นผลมาจากระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ เนื่องจากตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ทางการเมือง และประชาธิปไตยไทยยังไม่สามารถเดินไปสู่เป้าหมายตามที่หวังไว้ได้

(3) ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจของรัฐโดยโครงสร้างของระบบราชการ อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองไทย ที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบศักดินามายาวนาน ขณะที่แนวคิดแบบประชาธิปไตยยังอ่อนแออย่างมากในสังคมไทย และไม่มีพลังพอที่จะต้านทานกับระบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่แข็งแกร่ง

(4) ปัญหาเรื่องทัศนคติความมั่นคงของรัฐกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายความมั่นคงของรัฐและหน่วยงานทางด้านการปกครอง มักมองเรื่องการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยว่า เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศและนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น

(5) ปัญหาเรื่องความไม่มีเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องประชาธิปไตยไทยมุ่งเน้นแต่การพัฒนาเฉพาะด้านรูปแบบ ระบบ และ

สถาบันทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ละเอียดการให้ความสำคัญกับการสร้างฐานรากให้กับประชาธิปไตย อันได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การสร้างความเป็นพลเมืองเข้มแข็ง และบทบาทของภาคประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยสมัยใหม่ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

(6) ปัญหาเรื่องความเปราะบางของระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากการขาดกลไกเชิงสถาบันในระดับพื้นฐาน (grassroots democratic institution) ที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยไทยจะประสบปัญหาดังที่กล่าวมา แต่ด้วยพัฒนาการทางการเมืองที่ “ภาคประชาชน” หรือ “ภาคประชาสังคม” เริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงบทบาทและต้องการมีความเป็นอิสระจากระบบราชการส่วนกลางมากขึ้น และมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อผู้จากกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ และของเอกชนที่ออกมาปรากฏตัวมากขึ้น บทบาทของสื่อสารมวลชนที่มีความเป็นอิสระและมีช่องทางสื่อสารแบบใหม่ ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยรัฐและแม้กระทั่งเจ้าของแหล่งทุน รวมทั้งพลังตื่นตัวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่ที่มาพร้อมกับแนวคิดแบบเสรีนิยมที่ออกมาเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในทางประชาธิปไตย และเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบและสถาบันทางการเมืองแบบอนุรักษนิยมและอำนาจนิยม ฯลฯ

ทั้งหมดนี้มีผลทำให้รัฐไทยเริ่มคลายตัว และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและการเมืองต่าง ๆ มากขึ้น และเกิดการยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น

เช่นกัน ดังเช่น มีกฎหมายให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคประชาสังคมในด้านต่าง ๆ มากมายหลายฉบับ ทั้งในรูปแบบของการมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปอยู่ในกรรมการตามกฎหมายชุดต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติหรือในระดับจังหวัด หรือกฎหมายกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมจากประชาชนในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็น หรือการรับเรื่องร้องเรียนตลอดไปจนถึงการใช้สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ด้วยลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยมีกฎหมายเข้าไปกำหนดไว้เป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ

ประเด็นสำคัญที่จะพิจารณาต่อไปก็คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มีความเป็นจริงมากน้อยเพียงใดในสังคมไทย พื้นที่กลางกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันหรือไม่ อย่างไร การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบวิธีการต่าง ๆ กับรัฐภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะถือว่าเกิดเป็น “พื้นที่กลาง” จริงหรือไม่ และความพยายามทำให้เกิดพื้นที่กลางในสังคมไทยมีอยู่หรือไม่ ประเด็นเหล่านี้จะได้นำมาพิจารณาในลำดับต่อไป

3.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับความเป็นจริงของสังคมไทย : เน้นเพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา

เมื่อรากศัพท์ดั้งเดิมของคำว่า “ประชาธิปไตย” สื่อความหมายว่าเป็น “การปกครองโดยประชาชน” (Rule by the People) หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง” นั่นเอง ฉะนั้น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ก็คือรูปแบบหนึ่งของการปกครอง

ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือพลเมืองในฐานะปัจเจกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยตรงในการตัดสินใจทางการเมือง และนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเองได้ เพราะถือว่าประชาชนหรือพลเมืองคือเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เราจึงเห็นได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมส่งเสริมรูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน และพยายามสร้างโอกาสให้สมาชิกทั้งหมดของพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในการตัดสินใจ รวมทั้งมุ่งขยายโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงการตัดสินใจดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี ตามตัวแบบนี้ก็เป็นตัวแบบที่มีการผสมผสานเข้าด้วยกันระหว่างองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบตัวแทน⁹²

แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ปัญหาพื้นฐานของประเทศไทยคือการมี “**ระบบราชการรวมศูนย์อำนาจ**” ที่มีความเข้มแข็งมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวอย่างมากของอำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน อันขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจออกไปให้มากที่สุดให้ถึง “**ตัวประชาชน**” แต่ละคนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ให้ประชาชนได้มีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองตนเอง และมองว่า “**ประชาชน**” เป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่ “**รัฐราชการ**” เป็นศูนย์กลาง และสาเหตุจากการมีระบบการบริหารภาครัฐซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางนี้เอง ส่งผลตามมาทำให้การบริหารจัดการภาครัฐในระดับจังหวัดจึงมีองค์กรที่ซับซ้อนหลายระดับ และยังทำให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด

⁹² Ross, Carne. *The Leaderless Revolution : How Ordinary People Will Take Power and Change Politics in the 21st Century*. (2011). (New York : Simon & Schuster, pp. 23-24.

รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่อิสระ แต่ตกอยู่ภายใต้สังกัดและกลไกของรัฐ ผลตามมาก็คือทำให้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่และชุมชนต่าง ๆ จึงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้

ในผลงานคลาสสิกของ Alexis de Tocqueville เขาได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น ดังนั้น ทางออกจึงต้องให้ความสำคัญกับการทำให้ประชาชนมีทางเลือกด้วยการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กร ชมรม และสมาคมของพลเมืองทั้งหลาย เพื่อคอยตรวจสอบถ่วงดุลและควบคุมอำนาจรัฐได้ ถ้าเราต้องการรักษาความมีเสรีภาพของพลเมืองเอาไว้ได้ Tocqueville เห็นว่า ความเต็มใจของพลเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในเรื่องทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของพลเมืองเองนั้น คือพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ประชาสังคมเฟื่องฟูขึ้นมาได้⁹³ จะเห็นได้ว่า Tocqueville ให้ความสำคัญกับการรวมตัวของประชาชนตามกลุ่มต่าง ๆ มีความหลากหลาย เพื่อต้านทานกับอำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์

ในสังคมไทยมีความพยายามนำเอาหลักการ “การมีส่วนร่วมในทางการเมือง” เข้ามาใช้ในระบบการเมืองไทยโดยได้รับการรับรองในทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญครั้งแรก โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 76 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” อันเป็นเพิ่มเติมจากสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป คือ สิทธิ

⁹³ Stone, John. Mennell, Stephen. (Editors). (1980). *Alexis de Tocqueville on Democracy*. (Chicago and London : The University of Chicago Press).

ในการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อสาร รวมถึงสิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ได้รับรองความมีอยู่ของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 56 รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการส่งเสริม บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิที่จะร่วมกับรัฐในการพิจารณาโครงการของรัฐที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือต่อคุณภาพชีวิต และรวมถึงสิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดอันตราย มาตรา 57 ที่รับรองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครอง และผู้บริโภคมีสิทธิที่จะให้ความเห็นในการตรากฎหมายตลอดจนการออกกฎต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค และในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 46 สิทธิของผู้บริโภคได้พัฒนาและได้รับการรับรองไปถึงสิทธิในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรของผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยรัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระขององค์กรของผู้บริโภคและได้รับการสนับสนุนจากรัฐ

สิทธิของกลุ่มบุคคลเฉพาะอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ให้การรับรองคือ กลุ่มชาติพันธุ์ตามมาตรา 70 ซึ่งระบุหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำหน้าที่ในการส่งเสริม และให้ความคุ้มครอง

ชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ซึ่งแม้จะกำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐอันเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่ก็มิใช่เท่ากับเป็นการก่อดำรงของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไปในเวลาเดียวกัน

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้นำไปสู่การส่งเสริมให้ส่วนราชการทุกส่วน ราชการยึดหลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการบริหารและดำเนินงานของภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานที่ ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนของระบบการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การริเริ่มการดำเนินงาน การจัดทำคำของบประมาณ การดำเนินโครงการต่าง ๆ จนกระทั่งถึงการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งนับจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการศึกษาปฏิบัติการของการเมืองภาคพลเมือง โดยสามารถที่จะแบ่งออกเป็นได้หลายรูปแบบ เช่น การเมืองภาคประชาชนแบบชุมชนนิยม การเมืองภาคประชาชนเชิงสัมพันธ์อุดมการณ์ ชุมชน-ชาตินิยม-ราชาชาตินิยม และการเมืองภาคประชาชนในวาทกรรมไพร่-อำมาตย์⁹⁴ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะถูกบรรจุเข้าไปในโครงสร้างทางการเมืองการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับต่าง ๆ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งตามรัฐธรรมนูญ และนโยบาย

⁹⁴ มนตรา พงษ์นิล. “การเมืองภาคประชาชนในสังคมไทยก่อนและหลังทศวรรษ 2540 : อุดมการณ์ ความสัมพันธ์ต่อรัฐและความเป็นพลเมือง” *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 28 ฉบับที่ 1/2559 (ม.ค.-มิ.ย.) น. 155-185.

ของรัฐบาลทุกรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา รวมทั้งมีความพยายามที่จะปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็มีปัญหาว่าหลักการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสามารถเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่ หรือเป็นไปได้เพียงแต่ตัวอักษรที่เขียนไว้ในกฎหมายเท่านั้น หรือเป็นไปได้แค่เพียง “รูปแบบและพิธีการ” มากกว่า “เนื้อหาสาระ” เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยก็ยังประสบกับข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย รัฐเองก็ไม่สนับสนุนให้ประชาชนได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างอิสระที่หลากหลาย หรือมีการจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น ถ้าพิจารณาการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ จะพบว่าปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองมีข้อจำกัดหรือปัญหาดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดบทบาท และความสำคัญของ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” อันเนื่องมาจากระบบราชการไทยเป็น**ระบบรัฐราชการรวมศูนย์** จึงมอง “รัฐ” เป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่มอง “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ และไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม สมาคมที่หลากหลาย เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

(2) โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ อันเนื่องจากในกระบวนการจัดทำนโยบาย ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

(3) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองของประชาชนที่วางเฉย เนื่องจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐอำนาจนิยม และรัฐอุปถัมภ์มายาวนาน

(5) ปัญหาของภาครัฐที่ไม่ต้องการกระจายอำนาจแท้จริงให้กับประชาชน อันสะท้อนถึงความเป็นอนุรักษนิยมและอำนาจนิยมของรัฐไทย⁹⁵

ในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของการเมืองภาคพลเมือง นอกจากการมีส่วนร่วมที่สัมพันธ์กับระบบราชการเป็นหลักดังที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว ยังมีการเคลื่อนไหวของ “การเมืองภาคพลเมือง” นอกกระบบราชการในพื้นที่ทางสังคมในระดับต่าง ๆ ซึ่งมักจะมีปฏิบัติการในพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนนสาธารณะ พื้นที่ของส่วนราชการต่าง ๆ พื้นที่ในสื่อสาธารณะเวทีสัมมนา รวมถึงพื้นที่ในสื่อสังคมออนไลน์ ทำให้สามารถที่จะเห็นการเกิดขึ้นของพื้นที่ทั้งในทางกายภาพและในทางการสื่อสารออนไลน์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล การพูดคุยถกเถียงอภิปราย และนำไปสู่การปฏิบัติการต่าง ๆ ร่วมกันในเรื่องสาธารณะต่าง ๆ เช่น การจัดทำข้อเสนอของกลุ่มต่อหน่วยงานของรัฐ การเชิญหน่วยงานของรัฐมาชี้แจง รวมตลอดไปจนถึงการประท้วง การเดินขบวน การยึดพื้นที่สาธารณะเป็นการชั่วคราว ฯลฯ ปฏิบัติการต่าง ๆ ของการเมืองภาคพลเมืองดังกล่าว ทำให้สามารถตีความหรือให้ความหมายได้ว่ามี “พื้นที่ที่กลาง” หรือที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน พื้นที่ที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะต่าง ๆ เหล่านี้เป็น “พื้นที่การเมืองภาคสาธารณะ” ตามแนวคิดของฮาเบอร์มาส์ได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะไม่ได้เป็นไปตามภาพ

⁹⁵ ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1) (กรุงเทพฯ, บริษัท เอ.พี.กรัฟิค ดีไซน์และกราฟิมพ์ จำกัด, 2552), น. 37-55 และ น. 85-93.

องค์ประกอบในอุดมคติของฮาเบอร์มาส์ก็ตาม⁹⁶ แต่ถ้ามองในภาพรวมแล้วก็ยังมีสัดส่วนที่น้อยอยู่

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาหรือประเมินระดับความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองการปกครองของประเทศใด หรือระบบใดระบบหนึ่ง ก็ไม่ควรที่จะมองหรือใช้เกณฑ์การประเมินหรือชี้ขาดแบบตายตัว ทั้งนี้เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบของสังคม-เศรษฐกิจ-วัฒนธรรม-และกฎหมาย ซึ่งมีความพลวัตในตัวเองในแต่ละภาคส่วนที่ส่งผลต่อระบบการเมืองการปกครองอยู่ตลอดเวลา แต่ทว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากวิกฤติการณ์ต่าง ๆ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

⁹⁶ ภาพหรือองค์ประกอบของ “พื้นที่การเมืองภาคสาธารณะ” (public sphere) หรือที่นิยมเรียกกันอีกชื่อคือ “พื้นที่กลาง” ของฮาเบอร์มาส์ มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. เป็นพื้นที่ของชีวิตทางสังคมที่เปิดกว้างให้แก่ทุกคน เพื่อเข้ามาร่วมกันสร้าง “ความคิดเห็นสาธารณะ”
2. เป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงระหว่างสังคมกับรัฐ
3. เป็นพื้นที่ที่ผู้คนในสังคมมาร่วมกันทำหน้าที่วิพากษ์ วิจารณ์ และควบคุมการทำงานของอำนาจรัฐ
4. เป็นพื้นที่ที่จะต้องมีการสนทนา/อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในประเด็นที่เป็นเรื่องประโยชน์ส่วนรวม การเข้าร่วมการอภิปรายแสดงความคิดเห็นต้องไม่มีการบังคับข่มขู่ ชักจูง คุกคาม หรือออกคำสั่งให้มาร่วม
5. พื้นที่การเมืองภาคสาธารณะสามารถมีหลายรูปแบบหลายประเภท เช่น พื้นที่สาธารณะทางศิลปวัฒนธรรม พื้นที่สาธารณะทางวรรณกรรม แต่ที่เกี่ยวข้องกับระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ พื้นที่สาธารณะทางการเมือง (Political Public Sphere) เพื่อทำหน้าที่ในการผลิตนโยบายสาธารณะ และติดตามการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะนั้น ๆ

โปรดดูรายละเอียดใน ขวิตรา ตันติมาลา “พื้นที่สาธารณะและการผลิตพื้นที่ : ความหมายใหม่ของความสัมพันธ์ทางสังคม” *Public Spheres and Production of Space : The Meaning of Social Relationships* วารสารบรรณศาสตร์ มศว. ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2560 น. 94-95 (file:///C:/Users/Asus/Downloads/_9947-Article%20Text-26333-29295-10-20180322-1.pdf (เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2566).

ที่จะเพิ่มความเข้มข้นให้กับอุดมการณ์ทางการเมืองและระบอบการเมือง
ตั้งนั้น พัฒนาการของประชาธิปไตยในแต่ละช่วงในแต่ละสถานการณ์ จึงส่งผล
ต่อความสมบูรณ์แบบของระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ “ความสมบูรณ์แบบ
ของประชาธิปไตยยังมาไม่ถึง แต่กำลังจะมา”⁹⁷

3.3 “พื้นที่กลาง” กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

คำว่า “พื้นที่กลาง” ในแวดวงวิชาการทางสังคมศาสตร์ของไทย
ยังไม่เป็นที่คุ้นเคยและรู้จักมากนัก และแนวคิดนี้ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย
รวมทั้งมีรากฐานทางทฤษฎีที่สามารถอ้างอิงถึงได้ คำนี้เป็นที่รู้จักกันและ
ใช้เรียกเฉพาะในแวดวงนักพัฒนาชุมชนและแกนนำชุมชนที่มีสายสัมพันธ์
กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) แต่เพียงเท่านั้น ซึ่งคำนี้พอที่จะสรุป
ความหมายได้ว่า หมายถึง (1) เป็นวงการพูดคุยสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
กันภายในพื้นที่ โดยผู้เข้าร่วมวงสนทนาสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดย
อิสระ มีความปลอดภัย ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เป็นวงการพูดคุย
สนทนากันเพื่อแก้ไขปัญหาของพื้นที่ หรือเป็นวงของการปรับทุกข์และรับฟัง
ความเดือดร้อนของทุกคน (2) เป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเชิงบวก
มีการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ไม่มีการตั้งธงไว้ล่วงหน้า และ
มีการร่วมกันในการแสดงความคิดเห็น (3) เป็นพื้นที่เปิดและเป็นแหล่งรวม
พลังทางความคิดที่สร้างสรรค์ ประชาชนและภาคีทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึง

⁹⁷ หยิบยืมความคิดมาจาก ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2562). “ฮาเบอร์มาส ประชาธิปไตย
แบบปรึกษาหารือและศาสนา.” ใน *ฮาเบอร์มาลกับสังคมแบบหลังฆราวาส*. พิพัฒนา พสุธารชาติ. บก.
น. 164 – 165.

ได้ง่าย⁹⁸ ตามความหมายนี้จะเห็นได้ว่า คำว่า “พื้นที่กลาง” ที่เราพบเห็นได้ในบริบทของสังคมไทย คือพื้นที่ของการพูดคุยสนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเฉพาะในพื้นที่นั้น ๆ แต่ก็มีโอกาสให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าตามความหมายนี้ เป็นเรื่องการแสวงหาความร่วมมือกันและไม่มีอะไรที่เกี่ยวข้องกับมิติทางการเมือง อันเป็นเรื่องการต่อสู้กับอำนาจรัฐและมุ่งจำกัดอำนาจรัฐ รวมทั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและการแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม

อย่างไรก็ดี ในวิชาการทางสังคมศาสตร์เราอาจนำเอาคำนี้ มาเทียบเคียงได้กับอีกแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมตะวันตก แม้ว่าจะไม่เหมือนกันเลยทีเดียวอันเนื่องจากบริบทของสังคมมีความแตกต่างกัน คือแนวคิดเรื่อง “**พื้นที่สาธารณะ**” (Public Sphere) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามความเห็นของ Jürgen Habermas⁹⁹ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างบทบาทของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนสังคม และยังให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นกลุ่มคนเสียเปรียบ หรือกลุ่มคนที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ เพื่อให้มีบทบาทและมีพื้นที่ในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้นในสังคม

คำว่า “**พื้นที่สาธารณะ**” เรายังสามารถพบเห็นคำนี้ได้ในโลกภาษาอังกฤษ ที่มี ความหมายใกล้เคียงกันและมีการใช้ปะปนกันอยู่ เช่น Public Space, Public Sphere และ Public Realm เป็นต้น ในทางปรัชญา

⁹⁸ ข้อสรุปจากการประชุมสัมมนาโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นวัตกรรมทางสังคม เพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” วันที่ 30 พฤษภาคม 2567 ณ วิทยาลัยศรีธรรม อำเภอสรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

⁹⁹ Habermas, Jürgen. (1966). “Deliberative Politics.” In *Between Facts and Norms : Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. (Cambridge : MIT Press).

การเมืองและทฤษฎีทางสังคมได้มีการกล่าวถึงคำว่า “พื้นที่สาธารณะ” มา ยาวนานและมีความสัมพันธ์กับแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตย กล่าวคือคำว่า “พื้นที่สาธารณะ” ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในผลงานของ Immanuel Kant (1724-1804) ซึ่งเป็นนักปรัชญาสมัยใหม่ชาวเยอรมัน และคำนี้ได้ถูก นำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในทางสังคมศาสตร์เมื่อ Jürgen Habermas นักวิชาการชาวเยอรมันเช่นกันได้นำเสนอผลงานของเขาชื่อ “The Structural Transformation of the Public Sphere : An Inquiry into a Category of Bourgeois Society (1992)¹⁰⁰ จากผลงานนี้นับได้ว่ากลายเป็นจุดเริ่มต้น ที่ทำให้เกิดความตื่นตัวเกี่ยวกับการศึกษาถึงกระบวนการเกิดและการ ปรับเปลี่ยนพื้นที่สาธารณะในแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคม ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเช่นยุคปัจจุบัน แม้ว่าแนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ ของ Habermas ยังคงมีข้อถกเถียงและถูกวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่แสดงออกในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวถึงคนชั้นกลางแต่ละกลุ่ม แต่กลุ่มคนอื่น ๆ ใน สังคม อย่างเช่น คนชั้นล่าง คนชั้นผู้ใช้แรงงาน แม่บ้าน หรือชนกลุ่มน้อย ฯลฯ กลับไม่ค่อยปรากฏให้เห็นในการวิเคราะห์ของเขา¹⁰¹

แนวคิดเรื่อง “พื้นที่สาธารณะ” ยังมีความเกี่ยวข้องกับอีกแนวคิดหนึ่ง ที่สำคัญคือ “ประชาสังคม” (Civil Society) อย่างไรก็ดี ทั้งแนวคิด “พื้นที่สาธารณะ” และ “ประชาสังคม” ก็ยังเป็นแนวคิดที่มีความเลื่อนไหล เปลี่ยนแปลงได้ง่ายและไม่แน่นอน (Fluid) และยังเป็นปริศนาอยู่ (Problematic)

¹⁰⁰ Calhoun, Craig. (1992). “Introduction : Habermas and the Public Sphere.” *In Habermas and the Public Sphere*. Craig Calhoun. (Editor). (Cambridge, Massachusetts : The MIT Press), pp.12-13.

¹⁰¹ ขวิตรา ตันติมาลา. (2560). อ้างแล้ว, น. 101.

รวมทั้งบางครั้งก็มีการขัดแย้งกันในการตีความ แม้ว่าแนวคิดทั้งสองนี้จะมี ความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดในข้อถกเถียงร่วมสมัยก็ตาม และแม้กระทั่ง ในบรรดานักวิชาการที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ Habermas ก็ยังมีการ ให้ความหมายและตีความที่แตกต่างกันไป

ความหมายของ “พื้นที่สาธารณะ” ในยุคเริ่มต้นจะเกี่ยวข้องกับการที่ พลเมืองเข้มแข็ง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการถกเถียงอย่างมีเหตุผลต่อเรื่อง ทางศีลธรรม (Morality) และกิจของรัฐ (Affairs of State) อันมาจากแนวคิด ของพวกกรีกโบราณในประเพณีทางการเมือง จนถ่ายทอดมาสู่ Machiavelli และ Rousseau จนมาถึงศตวรรษที่ 20 ที่มีนักทฤษฎีอย่างเช่น Hannah Arendt และ Jürgen Habermas และนักทฤษฎีคนอื่น ๆ ได้นำมาถกเถียง ต่อใจกลางหลักสำคัญของแนวคิดนี้ในช่วงหลังคือ “การมีคุณธรรมแบบ พลเมือง” (Virtue) ซึ่งก็คือการมีศีลธรรมเพื่อส่วนรวมที่จำเป็นสำหรับ การเป็นพลเมืองดีคนหนึ่ง รวมทั้งการมีความสามารถในการถกเถียงกันด้วย เหตุผล แต่การที่จะมีกิจกรรมและการพูดคุยกันได้นั้น สำหรับสังคมในอดีต ต้องมีพื้นที่ทางกายภาพซึ่งสามารถพบปะกันได้ซึ่งหน้า อันบอกนัยถึงว่าควร จะเป็นสังคมที่ค่อนข้างมีขนาดเล็ก และเป็นสังคมที่มีลักษณะเหมือนกัน พอสมควร (Homogenous Society) เช่น ในนครรัฐแบบสาธารณรัฐ เป็นต้น

ส่วน “ประชาสังคม” มีลักษณะตรงกันข้าม หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะ ซับซ้อนมากขึ้น เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีการจัดตั้งขึ้นมาและมีการจัดระเบียบที่แตกต่าง ออกไป (Organic and Differentiated Orders) แน่นนอนว่าแนวคิดประชา สังคมก็เหมือนกับ “พื้นที่สาธารณะ” ตรงที่กำเนิดมาจากปรัชญาทางการเมือง ของกรีกและโรมัน แต่ประชาสังคมที่มีลักษณะใกล้เคียงกันกับที่ใช้อยู่ใน ยุคปัจจุบัน ก็มาจากแนวคิดปรัชญาทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 จุดเน้น ของประชาสังคม จะให้ความสำคัญกับปริมณฑลในเรื่องความเป็นส่วนตัวของ

เอกชน (Ream of Privacy) ที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม และสมาคมเพื่อการแลกเปลี่ยนกันทางเศรษฐกิจ (Economic Exchange and Association) และมีการจำกัดอำนาจรัฐมิให้เข้ามาก้าวก่ายกิจกรรมของพวกเขา จากการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กันในทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ชมรม และสมาคมต่าง ๆ ของบรรดาเอกชนเหล่านี้ ทำให้พวกกระฎุมพีหรือชนชั้นกลางกลุ่มนี้มีอำนาจทางการเมืองเพิ่มขึ้นมา แม้ว่าในการศึกษาเรื่องประชาสังคมจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่บรรดานักทฤษฎีจำนวนมากก็มองประชาสังคมในฐานะที่เป็นปริณิชนาสาธารณะของกลุ่ม องค์กร ชมรม และสมาคมที่มีการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และมีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพของประชาธิปไตย

สำหรับ Adam Ferguson แล้ว เขามอง “ประชาสังคม” เป็นพื้นที่ซึ่งมีความเป็นอิสระที่แยกตัวออกจากรัฐ Ferguson ยังเห็นว่า พัฒนาการของประชาสังคมสะท้อนถึงลักษณะความก้าวหน้าของความเป็นมนุษย์จากชีวิตความเป็นอยู่ที่ยืดหยุ่น ยื่นอยู่กับกลุ่มพวกพ้องและวงศ์ตระกูล (Clan – based militaristic) แล้วเคลื่อนตัวไปสู่สังคมแบบพหุชนชาติที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ทว่าประชาสังคมในความหมายของการมีความเข้มแข็งที่สำคัญประการหนึ่งคือ “ความมีอารยะ” (Civility) ซึ่งมีศักยภาพในการสถาปนาระเบียบทางสังคมแบบใหม่ และยังทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐได้มีการกระจายตัวออกไป ทำให้เกิดหลักนิติธรรม (Rule of Law) รวมทั้งทำให้ผู้คนมีความอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างกัน มองตามนัยนี้จึงเห็นได้ว่า ประชาสังคมไม่สามารถแยกออกได้จากการมีระบอบการปกครองที่ดี และประชาสังคมยังมีความสำคัญและมีความจำเป็นในการช่วยเสริมสร้าง “พื้นที่การเมืองภาคสาธารณะ” ที่มีความเข้มแข็งอีกด้วย

บ่อยครั้งพื้นที่ของ “ประชาสังคม” และ “พื้นที่การเมืองภาคสาธารณะ” ได้ถูกหลอมรวมเข้าด้วยกันในแง่ที่ว่า ปริณิชนของความเป็น

ส่วนตัวของกลุ่มคนที่มีการจัดตั้งขึ้นมาด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ ได้กลายมาเป็นพื้นที่การเมืองภาคสาธารณะอย่างแท้จริงและเป็นทางเลือกให้แก่รัฐด้วย แต่ทว่าการแยกระหว่างสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” กับ “พื้นที่สาธารณะ” ก็กระทำได้อย่างยากมาก นอกเสียจากการมองอย่างคร่าว ๆ ว่าประชาสังคมเน้นไปที่เรื่องความร่วมมือกันของคนขึ้นมาเป็นกลุ่ม องค์กร และเครือข่าย ส่วนพื้นที่สาธารณะเน้นไปในแง่ของการมีพื้นที่ การมีเวทีสื่อสาร และการสร้างประชาคมตีต่าง ๆ¹⁰² เป็นต้น สำหรับ Jean L. Cohen และ Andrew Arato เห็นว่า เมล็ดพันธุ์ของประชาสังคมแบบใหม่ได้งอกขึ้นมาเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อปกป้องตนเอง จนทำให้เกิดแนวคิด “ประชาธิปไตยแบบจัดการตนเอง” (Self – Managing Democracy) และยังเกิดทฤษฎีของการมีสิทธิอย่างถาวรในการจัดการตนเอง (Permanent Rights Theory) ดังเช่น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มโซลิดาลิตีในโปแลนด์ ที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งจำกัดอำนาจรัฐหรือด้วยการหาเครือข่ายทางเลือกใหม่ แต่ทั้งหมดนี้ก็ไม่ใช่เป็นการใช้เครื่องมือเพื่อการบังคับ

พื้นฐานของแนวคิด “พื้นที่สาธารณะ” นั้น มาจากความเชื่อที่ว่า มนุษยชาติยังไม่ได้เดินทางไปถึงจุดของความมีเหตุผลสักเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบทุนนิยมด้วยแล้ว ยิ่งเป็นระบบที่ไร้เหตุผลมากที่สุด Habermas มีความเห็นว่า การที่ระบบทุนนิยมเป็นระบบที่ไร้เหตุผลนั้น เนื่องจากเส้นทางการพัฒนาความมีเหตุผลของมนุษยชาติยังไม่สมบูรณ์ จึงทำให้เป็นที่มาของข้อเสนอเรื่อง “พื้นที่สาธารณะ” ซึ่งถือว่าเป็นข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งที่ทุกคนสามารถดำเนินได้ตามเหตุและผล Habermas ได้อธิบายถึงกระบวนการเกิด “ความสำนึกหรือความรู้สึกในทางสาธารณะ” ไว้ด้วยว่า มาจากการที่ปัจเจกชนได้ใช้ความรู้และแสดงออกทางความคิดอย่างมีเหตุผล

¹⁰² ชีรยุทธ บุญมี. (2547). *ประชาสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) (กรุงเทพฯ : สายธาร).

จากนั้นได้เปิดเผยให้เป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะ จนส่งผลให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงและยึดครองพื้นที่สาธารณะจากที่เคยถูกควบคุมโดยรัฐได้ ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้แปลงรูปเป็นพื้นที่ของการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวทางการเมือง รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ตัวอำนาจรัฐด้วย “พื้นที่สาธารณะ” จึงกลายเป็นอำนาจใหม่ที่ท้าทายอำนาจเดิมของสังคมศักดินาในยุโรป

แท้จริงแล้ว “พื้นที่สาธารณะ” เป็นพื้นที่ในโลกทางสังคม ซึ่งปัจเจกชนสามารถมาพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนและอภิปรายกันอย่างเสรีในประเด็นปัญหาทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ประเด็นจากการอภิปรายถกเถียงกัน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ได้ จะถูกตีแผ่แลกเปลี่ยนกันในพื้นที่สาธารณะ จนก่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกัน และนำไปสู่การตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและการเมืองของสาธารณชนในลำดับต่อไป “พื้นที่สาธารณะ” จึงเป็นอาณาบริเวณที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร การสร้างสำนึกหรือความรู้สึกลงในทางสาธารณะ (Sense of Public) ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม พื้นที่สาธารณะอาจมีได้ทั้งในทางรูปธรรมและนามธรรม รูปธรรมของพื้นที่สาธารณะคือพื้นที่ทางกายภาพที่ถูกกำหนดขอบเขตไว้แน่นอนแล้ว เช่น ร้านกาแฟ ห้องประชุม ลานประชาชน ลานคนเมือง จัดรัศมีกลางเมือง สวนสาธารณะ โรงละคร สนามกีฬา ฯลฯ ส่วนพื้นที่นามธรรม เช่น พื้นที่การสื่อสารของสื่อมวลชน พื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ตามแพลตฟอร์มต่าง ๆ และการสื่อสารของกลุ่มทางสังคมหรือกลุ่มวัฒนธรรม หรือกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอาจได้พบปะกันซึ่งหน้า เป็นต้น

มีคำถามว่า ปรากฏการณ์ของ “การเปลี่ยนรูป” (Transformed) ของพื้นที่สาธารณะ จากที่อดีตเคยถูกผูกขาดอยู่แต่เฉพาะคนบางกลุ่ม แต่ในตอนนี้หลังได้แปรเปลี่ยนมาสู่มวลชนโดยทั่วไปนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร ? จากคำถาม

ดังกล่าว Habermas ได้ศึกษาค้นคว้าหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของยุโรป ตะวันตกนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา เขาพบว่ายุโรปในยุคนั้น เป็นสังคมที่มีแต่สถาบันกษัตริย์ และสถาบันทางศาสนาเท่านั้นที่มีอภิสิทธิ์ ในการเข้าถึงและครอบครองพื้นที่ทางการเมือง และชนชั้นกษัตริย์ บรรดา พวกขุนนาง รวมทั้งนักบวชเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะหรือเรื่องของประชาชนคนหมู่มาก เช่น การออก กฎหมาย สิทธิในการถือครองที่ดิน การผูกขาดอำนาจรัฐ และการผูกขาด การโฆษณาเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณะ เป็นต้น ส่วนการแสดงออกเผยตัว หรือการปรากฏตัวของประชาชน เพื่อให้เป็นที่รู้จักกันทางสังคมไม่ใช่เป็นเรื่อง ที่ใครสามารถกระทำกันได้ง่าย ทว่าการที่ปัจเจกชนจะแสดงออกซึ่งการมี บทบาททางสังคมและการเมืองได้นั้น เขาจะต้องมีสถานภาพทางสังคมที่ สูงพอระดับหนึ่งในฐานะที่เป็น “บุคคลสาธารณะ” และเพื่อที่จะรักษาสิทธิใน พื้นที่สาธารณะทางการเมืองของตนเองได้ ในขณะที่ฝ่ายยึดกุมอำนาจรัฐก็ยังมี อำนาจในการใช้ความรุนแรงปราบปรามกลุ่มคนอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะรุกล้ำ เข้ามาในพื้นที่สาธารณะดังกล่าวได้¹⁰³

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น ราวปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 จนถึง ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้เกิดการขยายตัวของการค้าทางทะเล เกิดการตื่นตัว แสวงหาความรู้ทางศิลปะวิทยาการต่าง ๆ จนก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ที่อยู่ที่กึ่งกลาง ระหว่างชนชั้นศักดินากับสามัญชนที่เป็นชนชั้นล่าง หรือที่เรียกว่า “ชนชั้น กลาง” หรือ “ชนชั้นกระฎุมพี” (Bourgeoisie) อันประกอบด้วย กลุ่มพ่อค้า ข่างฝีมือ ปัญญาชน แพทย์ ฯลฯ ผลที่ตามมาคือทำให้เศรษฐกิจและความรู้ ไม่ได้ถูกผูกขาดไว้กับกษัตริย์ พวกขุนนาง และนักบวชอีกต่อไป กอปรกับ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคการขยายตัวของความเป็นเมืองมากขึ้นทั้งในอังกฤษ

¹⁰³ ขวิตรา ตันติมาลา. (2560). อ้างแล้ว, น. 95-96.

ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมนี ฮอลแลนด์ ฯลฯ และเริ่มปรากฏพื้นที่สาธารณะใหม่ ๆ ที่มีคนกลุ่มใหม่มาพบปะสังสรรค์และพูดคุยเสวนากันตามร้านกาแฟ โรงเหล้า ห้องโถง หรือห้องรับแขกของบรรดาชนชั้นกลาง ฯลฯ ที่ปลอดจากอำนาจของราชสำนักและศาสนจักร กิจกรรมที่กลุ่มคนดังกล่าวปฏิบัติคือมีการนัดพบปะสังสรรค์กันอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันด้านการค้าขาย ด้านความรู้ และประสบการณ์ใหม่จากการได้เดินทางไปยังดินแดนไกลโพ้น นอกจากนี้ยังมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันในด้านความรู้ทางปรัชญา กฎหมาย สังคมและการเมือง รูปแบบการปกครอง วรรณกรรม ความรู้ทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ถกเถียงกันอย่างอิสระ โดยมีหนังสือและสิ่งพิมพ์เป็นองค์ประกอบและตัวกลางสำคัญในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นกัน

Habermas ได้แสดงให้เห็นว่า นี่คือจุดเริ่มต้นของการที่ “พื้นที่หรือปริมาตรส่วนตัวของเอกชน” (Private Sphere) ได้เคลื่อนตัวออกมาสู่ “พื้นที่สาธารณะ” และในบางเรื่องก็ได้มีการหลอมรวมเป็นสิ่งเดียวกัน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชีวิตทางการเมือง นอกจากนี้แล้ว จากการมีโอกาสได้ศึกษาหาความรู้และการอ่านหนังสือของประชาชนที่ขยายวงกว้างมากขึ้น ได้นำไปสู่การมีหลักในการเลือกสรรมากขึ้น ทั้งในการเลือกสรรความรู้ การเลือกสรรตัวผู้ปกครองและผู้มีอำนาจ ตลอดจนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการจัดโครงสร้างทางสังคมแบบใหม่ และการตั้งคำถามถึงการกระจายการถือครองทรัพย์สินอย่างยุติธรรมในยุคสมัยนั้นอีกด้วย

เราจึงอาจกล่าวได้ว่า คำว่า “พื้นที่สาธารณะ” ตามนัยนี้แท้จริงแล้วก็คือพื้นที่การต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นกลางหรือพวกกระฎุมพีนั่นเอง เหตุผลเพราะนอกจากการพูดคุยดังกล่าวจะเป็นช่องทางให้สมาชิกในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะแล้ว พวกเขายังสามารถรุกกล้าเข้ามาตรวจสอบ

ถ่วงดุลการทำงานของชนชั้นผู้ปกครองในยุคนั้นด้วย ในบางครั้งบางคราว พวกเขาก็จะนำเอาข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะจากการพูดคุยไปต่อรองกับชนชั้นปกครองหรือพวกขุนนาง พื้นที่สาธารณะจึงเท่ากับเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางได้แสดงตัวในฐานะ “พลเมือง” และเป็นช่องทางในการรวมตัวกันเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะและเรื่องราวทางสังคม เราจึงเห็นได้ว่า “พื้นที่สาธารณะ” ในที่นี้ อาจเป็นพื้นที่ของกิจกรรม เวทีการแลกเปลี่ยน หรือพื้นที่เปิดส่วนกลางร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคสังคมและชุมชนเพื่อให้มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอประเด็นปัญหา การกำหนดวาระ รวมทั้งการสร้างประชาคม เพื่อผลักดันหรือกดดันให้รัฐตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและชุมชนท้องถิ่นของตน¹⁰⁴ และความหมายของ “พื้นที่สาธารณะ” นี้ก็มีความแตกต่างกับ “พื้นที่กลาง” ดังที่กล่าวมาแล้วอย่างเห็นได้ชัด

Ronaldo Munch วิเคราะห์ว่า ในระบบสาธารณะที่เปิดกว้าง และการที่ประชาชนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันทางการเมือง ถือว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากการได้มีโอกาสพูดคุยกันอย่างเปิดเผยและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประชาชนกันจะนำไปสู่การสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมทางสังคมได้ และยังสามารถนำไปเชื่อมโยงกับโครงการสำหรับใช้ทำงานทางการเมือง นี่จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับกระบวนการบูรณาการทางการเมืองของสังคมประชาธิปไตย ขณะที่ในระบบสาธารณะที่เปิดกว้าง ไม่เพียงแต่จะเปิดกว้างให้ปัจเจกชนได้นำเสนอข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ ของตนเองได้เท่านั้น แต่ยังทำให้ประชาชนสามารถหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อนำเสนอแนวทางที่มีคุณค่าในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

¹⁰⁴ ธีรยุทธ บุญมี. (2547). อ่างแล้ว, น. 18.

ร่วมกันได้อีกด้วย¹⁰⁵ ความเห็นในทำนองนี้ช่วยยืนยันถึงความสำคัญของ “พื้นที่สาธารณะ” กับประชาธิปไตยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น

แต่ทว่านับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา “พื้นที่สาธารณะ” ในฐานะที่เป็นพื้นที่ของความมีเหตุผลตามความหมายของ Habermas กลับเริ่มถดถอยและลดบทบาทความสำคัญลง ดังเห็นได้จากวงของการพูดคุยสนทนาปัญหาสาธารณะ ได้แปรเปลี่ยนไปสู่การตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้า มากกว่าการวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมืองและในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ และยังทำให้ข้อมูลข่าวสารในรูปความรู้ทางสังคมการเมืองและปรัชญาได้แปรเปลี่ยนไปสู่การโฆษณาสินค้า Habermas วิเคราะห์ว่า สาเหตุที่ “พื้นที่สาธารณะทางการเมือง” ของชนชั้นกลางได้แปรเปลี่ยนไปนั้น เกิดจากการเติบโตของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตก และเช่นเดียวกันเขาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันระหว่างอุดมคติของการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของแนวคิดแบบเสรีนิยมกับความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมที่ถูกกำหนดโดยกลไกหรือความสัมพันธ์ของการค้าและการตลาด¹⁰⁶

ในผลงานอีกเรื่องหนึ่งของ Habermas ชื่อ “The Theory of Communicative Action”¹⁰⁷ ได้เสนอให้เห็นว่า ในระบบทุนนิยมสมัยใหม่ มีสื่อตัวกลางหลายอย่างซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกในการทำให้ระบบดำรงอยู่ได้อย่างเป็นปึกแผ่น อย่างเช่น เงินตรา กฎหมาย และอำนาจรัฐ ขณะเดียวกัน

¹⁰⁵ Munch, Ronaldo. (1994). *Democracy and Development : Deconstruction and debate* (London : Routledge), pp. 73-74.

¹⁰⁶ ชวิตรา ตันติมาลา. (2560). อ้างแล้ว, น. 104.

¹⁰⁷ Honneth, Axel, and Joas, Hans. (Editors). (1991). *Communicative Action : Essay on Jürgen Habermas's The Theory of Communicative Action* (Cambridge, Massachusetts : The MIT Press). pp. 124-125.

ตัวสื่อกลางเหล่านี้ก็มีแนวโน้มในการคุกคามต่อโลกความเป็นอยู่ของชีวิตผู้คน (Life – World) โดยเริ่มจากการครอบงำและทำลายพื้นฐานชีวิตของมนุษย์ ไปจนถึงการบิดเบือนวิถีการสื่อสารระหว่างมนุษย์ รวมทั้งการเข้ามายึดครองและควบคุมเขตแดนที่เป็นโลกชีวิตของมนุษย์ด้วย (Colonization of the Life – World) หรือกล่าวอย่างง่ายว่า “พื้นที่สาธารณะ” มีแนวโน้มที่จะถูกรุกกล้าโดยสิ่งที่เป็นสื่อกลางเหล่านี้ (คือเงินตรา กฎหมาย และอำนาจรัฐ) Habermas จึงเสนอว่า ในการต่อสู้คัดค้านกับระบบทุนนิยมนี้ เราต้องใช้กลไกทางด้าน “ปฏิบัติการของการสื่อสาร” (Communicative Action) ในการดำเนินการอย่างอิสระ ขณะเดียวกันต้องมีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) เข้ามาร่วมสนับสนุนในการต่อสู้ด้วยการผลิตซ้ำการสื่อสารอย่างต่อเนื่องเพื่อคานอำนาจกับระบบเช่นนี้

สำหรับ Habermas แล้วเขาเห็นว่า การสื่อสารด้วยการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเนื้อหาสาระที่เข้มข้นและบ่อยครั้งมากเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กระทำกันใน “พื้นที่สาธารณะ” ดังที่เขาเสนอมาด้วยแล้ว จะยิ่งช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รวมทั้งการใช้ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการคานอำนาจกับระบบเช่นนี้ได้เช่นกัน¹⁰⁸ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออนันต์นับได้ว่าเป็น *กระบวนการสำคัญ* อีกอย่างหนึ่งของพลเมือง ซึ่งอาจนำมาใช้กับประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นได้ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางอ้อม ซึ่งเป็นรูปแบบสถาบันตายตัว ซึ่งรูปแบบการเมืองเช่นนี้ในท้ายที่สุดแล้ว

¹⁰⁸ ขวิตรา ตันติมาลา. (2560). อ้างแล้ว, น. 103.

ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างหลากหลายกันในสังคมสมัยใหม่ได้¹⁰⁹

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า “มนุษย์มีความสามารถในการปรับปรุงตนเองให้ก้าวหน้าได้เสมอ ทั้งในด้านความคิด สติปัญญา และการกระทำต่าง ๆ” ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องปลดปล่อยให้มนุษย์ได้คิดค้นหารูปแบบ “การปกครองตนเอง” ที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวมได้ และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็น หรือปรึกษาหารือกัน หรือได้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นที่พวกเขาอาศัยอยู่เอง ทั้งหมดนี้ก็มาจากความเชื่อที่ว่า ประชาชนมีความรู้เพียงพอทั้งในการเลือกตัวผู้ปกครองและการกำหนดความเป็นไปของสังคมและชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้¹¹⁰

ในช่วงหลังมีนักวิชาการหลายท่าน เช่น Cohen¹¹¹ และ Fishkin¹¹² ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) เพิ่มเข้ามา โดยทั้งสองมองว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการทางการเมืองสมัยใหม่ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อมั่นในพลังอำนาจและความรู้ของประชาชน และทั้งสองเห็นว่า ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาสาธารณะ และปัญหาทางการเมืองใน

¹⁰⁹ ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2562). อ้างแล้ว, น. 67.

¹¹⁰ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 469 – 470.

¹¹¹ Cohen, Joshua. (1997). “Deliberative and Democratic Legitimacy.” In *Deliberative Democracy : Essay on Reason and Politics*. James Bohman & William Rehg. (Eds). (Cambridge, MA : The MIT Press).

¹¹² Fishkin, James S. (1991). *Democracy and Deliberative : New Direction for Democratic Reforms* (New York : Yale University).

ระดับต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยผ่านการสนทนาและการพูดคุยปรึกษาหารือกัน อันจะนำไปสู่การแสวงหาทางออกที่ดีกว่า และการเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขปัญหาของสังคมและชุมชนท้องถิ่นได้ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวทางประชาธิปไตยที่ยืนอยู่บนความเชื่อที่ว่า พลเมืองและตัวแทนของเขาควรมีโอกาสได้มาปรึกษาหารือกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของสาธารณะ และการแสวงหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันภายใต้การรับฟังกันด้วยเหตุผล มีการตัดสินใจร่วมกันและมีความเข้าใจกัน

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) จัดเป็นสำนักคิดหนึ่งในทฤษฎีทางการเมืองที่เสนอเพิ่มเติมว่า ในการตัดสินใจทางการเมืองจะต้องมีความยุติธรรม และมีข้อถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล ในบรรดาประชาชนด้วยกัน นักคิดและนักทฤษฎีที่มีอิทธิพลสำคัญสองคนคือ John Rawls และ Jürgen Habermas อย่างไรก็ตาม คำว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” แท้จริงแล้ว Joseph Bessette เป็นผู้ใช้ครั้งแรกในผลงานเรื่อง “Deliberative democracy : the majority principle in republican government” In R. A. Goldwin and W. A. Schambra (eds.), **How Democratic is the Constitution ?** ในปี ค.ศ. 1980 ในยุคหลังมีผู้ให้ความหมายกับคำว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” ไว้มากมาย ความหมายโดยสรุปก็คือ เป็นตัวแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการพูดคุย สื่อสาร การอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล และมีการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรีและเปิดกว้างสำหรับทุก ๆ คน เพื่อหาเจตจำนงสาธารณะที่ได้จากกระบวนการใช้ดุลยพินิจทางการเมืองที่สมเหตุสมผลร่วมกัน และด้วยเหตุดังนั้นกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมี “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) หรือที่นักปฏิบัติบางองค์กรนิยมเรียกกันอีกชื่อหนึ่งคือ “พื้นที่กลาง” เพื่อใช้ในการแสดง

ความคิดเห็นและทำหน้าที่ในการผลิตนโยบายสาธารณะ รวมทั้งติดตามการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะนั้น ๆ แต่คำว่า “พื้นที่สาธารณะ” ในทางปรัชญาและทฤษฎีทางสังคมการเมืองก็ไม่เหมือนกันทีเดียวกับคำว่า “พื้นที่กลาง” ในบริบทของสังคมไทยที่นักปฏิบัติทั้งหลายเรียกกัน

รากฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังตั้งอยู่บนกรอบความคิดที่ว่า ความชอบธรรมทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ การทำให้เรื่องของสาธารณะมีความสมเหตุสมผล (Public Justification) ความสมเหตุสมผลที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ปกครองก็ไม่ใช่คือผู้ที่อวดอ้างว่าตนเองเป็นผู้รู้ดีที่สุด รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถที่จะอ้างถึงความเป็นผู้รู้ หรือเป็นเจ้าของความรู้ แต่เพียงฝ่ายเดียว ในทางตรงกันข้ามประชาชนหรือพลเมืองแต่ละคนต่างรู้ดีว่า อะไรคือผลประโยชน์ของเขา อะไรคือสิ่งดีงามและทรงคุณค่าสำหรับตัวเขาเอง และความชอบธรรมของประชาธิปไตยยังตั้งอยู่บนความสมเหตุสมผลในเรื่อง “สาธารณะ” ไม่ใช่เรื่องความสมเหตุสมผลที่เป็นเรื่อง “ในทางส่วนตัว” (Private Justification) ที่ปัจเจกชนมีอยู่ฝ่ายเดียวและไม่สามารถที่จะร่วมมือกับคนอื่นได้¹¹³

แนวคิด “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” นี้ แท้จริงแล้วก็เป็นการพัฒนาขึ้นมาจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) อันเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิในการเลือก ร่วมกัน ประการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการแสวงหาทางออก ร่วมกัน (Seek Common Ground) ว่า ในแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นกับพวกเขานั้น จะมีแนวทางในการดำเนินการร่วมกันอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นประชาธิปไตยที่

¹¹³ ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2562). อ้างแล้ว, น. 54.

เน้นกระบวนการซึ่งเปิดเวทีให้ประชาชนในหลายภาคส่วน พร้อมด้วยผู้มีอำนาจหรือผู้ปกครองได้มารับฟังซึ่งกันและกัน แล้วนำไปสู่การหาทางออกที่มองผลในทางปฏิบัติร่วมกัน¹¹⁴ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกันนี้ ผู้เข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวจะมองตัวเองว่า คือ “ผู้ปฏิบัติการทางการเมือง” ซึ่งมีใช้เป็นเพียงแต่ผู้ที่ได้รับเชิญให้เข้ามาฟังอย่างเดียวนั่น

แต่ทว่าการปรึกษาหารือได้ช่วยทำให้ประชาชนสามารถระทำการบางอย่างอย่างร่วมกันได้สำเร็จ นอกจากนั้นแล้ว จากการมีโอกาสได้ปรึกษาหารือกันช่วยทำให้เกิด “ความรู้ใหม่” ซึ่งไม่สามารถหาได้จากผู้เชี่ยวชาญหรือจากการสำรวจความคิดเห็นแต่เพียงอย่างเดียว นักวิชาการเรียกสิ่งนี้ว่า คือ “ความรู้ที่เกิดจากการสร้างสรรค์โดยสังคม” (Socially Constructed Knowledge) อันเป็นความรู้ที่เกิดจากการหันหน้ามาร่วมมือกัน เราจะสังเกตเห็นได้ว่าความรู้เช่นนี้ไม่ได้เกิดจากการอยู่คนเดียว ซึ่งเราอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “ความรู้ในทางสาธารณะ” ที่เกิดจากการรวบรวมเอาประสบการณ์ต่าง ๆ มากมายของผู้คน แล้วนำมาสังเคราะห์เข้าด้วยกันจนนำไปสู่แนวความคิดและความหมายใหม่¹¹⁵ จากแนวคิดเช่นนี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้วประชาชนก็มีความรู้เพียงพอทั้งในการตัดสินใจเลือกผู้ปกครอง ควบคุมการกระทำของผู้ปกครอง และสามารถกำหนดวิถีชีวิตความเป็นไปของสังคมและชุมชนท้องถิ่นตนเองได้ ถ้าจัดให้มีวิธีการหรือกระบวนการที่เปิดกว้าง มีความถูกต้องเหมาะสมแก่ประชาชนที่มากพอ

¹¹⁴ วันชัย วัฒนศัพท์. (2557). *ประชาธิปไตยแห่งการสานเสวนาหาทางออก : ประชาธิปไตยแห่งการปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)* (ขอนแก่น : โรงเรียนพัฒนาผู้นำและสร้างสันติธรรม รักสกุล).

¹¹⁵ วันชัย วัฒนศัพท์. (2557). *อ้างแล้ว*, น. 73.

ตามแนวคิดนี้ยังเห็นว่า ประชาธิปไตยจะมีความชอบธรรมได้นั้นต้องเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือกันอย่างแท้จริงเสียก่อน ความชอบธรรมของตัวแทนไม่ใช่ได้มาเฉพาะ “การได้คะแนนเสียง” เท่านั้น และการปรึกษาหารือกันในบรรดาประชาชนนั้น ต้องทำให้เป็นอิสระและปลอดจากการบิดเบือนแทรกแซงของกลุ่มอำนาจทางการเมืองต่าง ๆ นักวิชาการจำนวนมากถือว่า “สมัชชาของพลเมือง” คือตัวอย่างในทางปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ งานวิจัยของ OECD (2022) ก็ได้ระบุว่า “สมัชชาของพลเมือง” เป็นกลไกที่ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินงานของรัฐบาล¹¹⁶ เราอาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตยภาคพลเมือง หรือสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับ “ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น” อันเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางอ้อมที่เป็นรูปแบบสถาบันตายตัว อันเนื่องจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ บางครั้งไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างหลากหลายกันได้

3.4 ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย

หากนิยาม “พื้นที่กลาง” หมายถึง วงหรือพื้นที่ของการพูดคุย แลกเปลี่ยนสนทนาความคิดเห็นกัน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยผู้เข้าร่วมวงสนทนาสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ มีความปลอดภัย และทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเป็นพื้นที่ซึ่ง

¹¹⁶ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 471.

ประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกชนและในฐานะกลุ่มหรือชุมชนสามารถที่จะเข้าถึงหรือมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการผลักดันประเด็นสาธารณะให้เป็นนโยบายสาธารณะ หรือการผลักดันให้เกิดเป็นกฎหมายที่เป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าความหมายเช่นนี้แม้จะไม่มีมิติของการต่อสู้ทางการเมืองที่ชัดเจน แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายที่จะเกิดขึ้นได้ในสังคมไทย เนื่องจากในสังคมไทยหลักคิดเรื่องให้ประชาชนได้พึ่งพาตนเอง มีความเป็นอิสระจากรัฐ รวมทั้งให้สังคมและชุมชนสามารถกำหนดอนาคตของตนเองได้นั้น ยากที่จะเกิดขึ้นได้ในสังคมที่อำนาจรัฐยังมีความเข้มแข็งและรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง¹¹⁷

กรณีของไทย พัฒนาการของระบบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นจากการวางรากฐานในเชิงรูปแบบและระบบ รวมทั้งมีการจัดวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะแข็งตัว โดยการใช้รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย และมีการสร้างพื้นที่ทางการเมืองในเชิงสถาบัน เช่น ระบบรัฐสภา และสร้างกระบวนการที่ทำให้มีผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่การใช้อำนาจในรัฐสภา รวมถึงการรับรองให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นสถาบันทางการเมืองโดยกฎหมาย การจัดวางโครงสร้างและระบบการเมืองเช่นนี้เห็นได้ชัดว่าทำให้มีการกีดกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้ออกไปอยู่บริเวณชายขอบ ขณะที่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากที่สุด ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวการส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังทำให้การดำเนินนโยบาย

¹¹⁷ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 56.

ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้นด้วย¹¹⁸

อย่างไรก็ดี ถ้าโดยความหมายของ “พื้นที่กลาง” คือพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่ให้เกิดการแสดงความคิดเห็น เกิดการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการผลิตนโยบายสาธารณะและติดตามการดำเนินตามนโยบายสาธารณะสำหรับในกรณีประเทศไทยแล้ว “พื้นที่กลาง” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็น “ประโยชน์สาธารณะ” มักเกิดขึ้นจากการที่รัฐมีกฎหมายกำหนด หรือเปิดพื้นที่เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาในพื้นที่สาธารณะ แต่ก็ยังมีพื้นที่กลางที่มีลักษณะไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของภาคประชาสังคม ดังนั้น ตัวอย่างรูปธรรมของ “พื้นที่กลาง” ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ในสังคมไทยมีอยู่หลายรูปแบบ โดยอาจจะแบ่งออกได้เป็น สองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

ก. **พื้นที่กลางที่มีลักษณะเป็นทางการ** ได้แก่ การจัดประชาคม หรือจัดรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ต่าง ๆ หรือการจัดทำงบประมาณประจำปีของหน่วยงานโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องมีการจัดทำ “ประชาคม” หรือการจัดการรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนสำคัญ ๆ ในระดับชาติและแผนขององค์กรส่วนท้องถิ่น หรือการมีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดการประชุมในรูปแบบ “สมัชชา” เช่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งโดยรูปแบบ กระบวนการ วิธีการ และเป้าหมายในการดำเนินการจัดประชุมในรูปของสมัชชาสุขภาพ มีรูปแบบและคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็น “พื้นที่สาธารณะ” หรือ “พื้นที่กลาง” ตามภาพในอุดมคติของฮาเบอร์มาสบู๊บบัง

¹¹⁸ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2567). อ้างแล้ว, น. 187 - 188.

ข. พื้นที่กลางที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ เป็นเรื่องการจัดตั้งกลุ่มของประชาชนหรือภาคประชาสังคมขึ้นมาโดยอิสระ เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะของภาคประชาชนเอง เช่น กลุ่มประชาชนเพื่อการรักษา ดูแล พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในบางพื้นที่ หรือทำหน้าที่ในการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน หรือบางกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อต่อสู้เรียกร้องในการแก้ไขปัญหาปากท้องของตนเอง เช่น กลุ่มสมัชชาคนจน กลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกยอ.) เป็นต้น

นอกจากกลุ่มต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว จากประสบการณ์ของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของไทยยังพบว่า ในหลายพื้นที่ของไทยภาคประชาชนประสบผลสำเร็จในการสร้างอำนาจต่อรองของตนเอง ด้วยการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และสามารถบูรณาการเข้ากันได้ระหว่างชุมชน ภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ผลที่เกิดขึ้นคือ ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถกำหนดแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และสามารถกำหนดแผนการจัดสรรงบประมาณที่มาจากภาครัฐได้ ชุมชนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีลักษณะสำคัญหลายประการ เช่น การมีจินตภาพร่วมกันของผู้คนในชุมชนท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง มีกติกาข้อตกลงร่วมกันของชุมชน และมีบทบาทของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในการเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาชุมชน รวมทั้งมีการสร้าง “พื้นที่กลาง” หรือพื้นที่ของการเจรจาพูดคุยปรึกษาหารือกันในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า “พื้นที่กลาง” ในฐานะที่เป็นนวัตกรรมทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งได้รับการออกแบบมาบนพื้นฐานของสังคมแต่ละชุมชน รวมทั้งประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านในระดับพื้นที่ต่าง ๆ จนนำมาสู่การสังเคราะห์เพื่อวางรูปแบบและแนวทางของการสร้าง “พื้นที่กลาง” เพื่อให้

เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของชาวบ้าน พื้นที่กลางจึงอาจจัดได้ว่าเป็นพื้นที่สาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการจัดการในระดับชุมชนท้องถิ่น คำว่า “การเมือง” ยังมีกรให้นิยามได้หลายความหมาย แต่สำหรับ Andrew Heywood แล้วเห็นว่า “การเมืองในอีกความหมายหนึ่ง แท้จริงแล้วคือกิจกรรมที่ไม่มีอะไรมากไปกว่าการที่มนุษย์มีความพยายามจะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเอง รวมถึงความต้องการที่จะสร้างสังคมที่ดีงามขึ้นมาเท่านั้นเอง”

พื้นที่กลางยังมีความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และยังช่วยลดข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน จากเดิมที่การกระจายอำนาจของรัฐไทยมักให้น้ำหนักกับการกระจายอำนาจที่ผ่านเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเครื่องมือเพื่อการเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่ในท้ายที่สุดแล้วอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านระบบตัวแทนนั้น ผลประโยชน์ก็ไม่ตกถึงมือประชาชน และประชาชนยังถูกผลักออกไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางอ้อมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัว ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างกันตามพื้นที่ได้ แต่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะช่วยแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบการเมืองแบบตัวแทนได้ แต่ทว่า “พื้นที่กลาง” ตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสำเร็จได้ต้องมีการสร้าง “พลเมืองเข้มแข็ง” (Active Citizen) และการมี “คุณธรรมแบบพลเมือง” (Civic Virtue) คือการตื่นตัวและการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมด้วย

หลักการสำคัญของพื้นที่กลางคือ กระบวนการที่ให้ประชาชนหรือภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะและข้อเรียกร้อง เพื่อให้

ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อ พื้นที่กลางคำนึงถึงหลักการ Inclusive, Integration, และ Consensus และพื้นที่กลางยังมีบทบาทสำคัญ ดังนี้ ก. บทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ ข. บทบาทในการกำหนดทิศทางอนาคตของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และ ค. บทบาทในการเชื่อมโยงกับองค์กรเครือข่ายและภาคีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการดำเนินงานของพื้นที่ ความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ มีกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

ก. กรณีพังงาเมืองแห่งความสุข

การดำเนินงานของพังงาเมืองแห่งความสุขมีกระบวนการดำเนินงาน โดยย่อ ดังนี้

ประการแรก การเดินทางของ “พังงาเมืองแห่งความสุข” มีการดำเนินการโดย (ก) ใช้เครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนงานภาคประชาชน ในช่วงเริ่มต้นคือ “การจัดทำแผนชุมชน” (ข) การก่อตั้งสภาองค์กรชุมชน เพื่อเป็น “พื้นที่กลาง” (ค) มีการค้นหาเป้าหมายการทำงานร่วมกัน จนนำไปสู่ การขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง และมีการร่างแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้เป็น “พังงาเมืองแห่งความสุข”

ประการที่สอง ความสำเร็จของเมืองพังงาแห่งความสุข โดยมีการดำเนินการคือ (ก) การสร้างความเข้าใจกันระหว่างชุมชน ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน (ข) กระบวนการขับเคลื่อนระหว่าง ชุมชน ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน โดยมีการดำเนินงาน อย่างเข้มแข็งผ่านเวที “สภาพลเมือง” ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของพื้นที่กลาง

ข. อำนาจเจริญกับจังหวัดจัดการตนเอง

1. พัฒนาการของกลุ่มจังหวัดจัดการตนเอง

จังหวัดอำนาจเจริญในอดีตเคยเป็นพื้นที่สีแดงซึ่งอยู่ในเขตงาน การเคลื่อนไหวของแนวคิดสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) มาก่อน แต่หลังจากรัฐบาลมีนโยบายให้ผู้ที่เคยเข้าร่วมกับ พคท. ออกมาร่วมมือกับภาครัฐ (ปี 2523-2539) กลุ่มคนเหล่านี้บางส่วนจึงได้มีการ รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น กลุ่มพัฒนาบ้านเฮา กลุ่มสตรี ฯลฯ (ปี 2540-2543) กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้บางส่วนเริ่มมีการเชื่อมโยงกับหน่วยงาน ภายนอก เช่น มูลนิธิแสงประทีป เพื่อตั้งเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาจัดกิจกรรม ในพื้นที่ (ปี 2544-2546) การดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มเฟื่องฟู ขึ้นมา เนื่องจากอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีการให้อิสระแก่ ภาคประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มมีการพูดคุยและรวมตัวกัน โดยมีการสนับสนุน ของหน่วยงานภายนอกมากขึ้น (ปี 2547-2549) มีความพยายามในการ พัฒนากลไกการทำงานโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งและได้รับการสนับสนุนจาก หน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในการ พัฒนาพื้นที่ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น (ปี 2550-2552) มีการปรับปรุง และพัฒนาโครงสร้างการดำเนินงานภายในจังหวัด พร้อมกับมีการจัดตั้ง “สภาองค์กรชุมชน” ขึ้นมา และมีการใช้สภาองค์กรชุมชนระดับตำบล เป็นตัวหลักในการขับเคลื่อน แต่หลังจากปี 2553 เป็นต้นมา เริ่มมีการรับ แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” และมีความพยายามในการนำ “ธรรมนูญ ประชาชน” ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการประกาศ “ธรรมนูญประชาชนคน อำนาจเจริญ” เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาและดูแลชีวิตตนเอง และเป็นกำหนด ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญโดยประชาชน

2. การขับเคลื่อนสู่แนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง

กลุ่มประชาชนต่าง ๆ ที่มีแนวคิดเรื่องการขับเคลื่อน “จังหวัดจัดการตนเอง” และ “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ” เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาและการกำหนดทิศทางของตนเองนี้ เน้นความเป็นอิสระ มีการรวมตัวกันภายใต้ปัญหาหรือความต้องการร่วมกันของสมาชิก คนกลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนแนวคิดในเชิงพื้นที่ และมีลักษณะเปิดกว้าง เข้าถึงได้ง่าย มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีกฎระเบียบเคร่งครัด โครงสร้างองค์กรมีลักษณะแบนราบ การตัดสินใจเป็นอำนาจของสมาชิกทุกคน กลุ่มมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ส่วนยุทธวิธีในการขับเคลื่อนที่กลุ่มอำนาจเจริญเลือกใช้นั้น เป็นยุทธวิธีตามช่องทางปกติคือ เป็นยุทธวิธีของการเคลื่อนไหวตามแนวทางประชาธิปไตย เช่น การเปิดเวทีพูดคุย การทำประชาคมรับฟังความเห็น ฯลฯ เนื่องจากเป็นวิธีการที่ทำได้ง่ายและเป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับแนวคิด “การจัดการตนเอง” และเป็นวิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป อีกทั้งหลีกเลี่ยงการเป็นคู่ขัดแย้งกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่โดยไม่จำเป็น

กระบวนการในการขับเคลื่อนแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” นั้นได้แบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็น 3 ระดับคือ **หนึ่ง** โครงสร้างการทำงานระดับจังหวัด **สอง** โครงสร้างการดำเนินงานของทีมประสานขบวนการองค์กรชุมชน **สาม** โครงสร้างการทำงานในระดับพื้นที่ตำบล เพื่อยกระดับการทำงานให้มีรูปธรรมและมีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ ซึ่งทั้งสามระดับนี้ต้องทำงานเชื่อมโยงประสานกัน กล่าวคือระดับจังหวัดจะเป็นการมองในภาพรวมของจังหวัด ส่วนทีมประสานขบวนการองค์กรชุมชนจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและดูแลในแต่ละพื้นที่ซึ่งยังไม่มีความเข้มแข็ง รวมทั้งช่วยเป็น

ผู้ส่งข่าวสารสำคัญลงสู่พื้นที่และการทำหน้าที่เปรียบเสมือนพีเลียง เปรียบได้กับ “พื้นที่กลาง” ตามความหมายนี้ ส่วนสุดท้ายในระดับตำบล จะเป็นระดับปฏิบัติการที่จะต้องดำเนินงานในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจและสร้างแนวร่วมให้เกิดขึ้นในชุมชนให้ได้มากที่สุด โดยได้รับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือจากขบวนองค์กรชุมชนระดับจังหวัด และการทำงานของระดับตำบลนั้นจะดำเนินงานภายใต้แนวคิด “**ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น**” คือเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนให้ได้มากที่สุด เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันและการสร้างสำนึกของความเป็นพลเมืองให้กับคนในพื้นที่¹¹⁹

บทสรุป

ในบทความนี้ได้พรรณนาให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นที่ระบบโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง แต่ละเลยให้ความสำคัญกับการสร้างประชาธิปไตยที่ฐานรากและการสถาปนาอำนาจให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ขณะที่พื้นฐานของรัฐไทยคือการมี “ระบบรัฐราชการรวมศูนย์อำนาจ” ที่มีความเข้มแข็ง ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวอย่างมากของอำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน อันขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นกระจายอำนาจออกไปให้ถึงตัวประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง และการมองว่า “**ประชาชน**” คือศูนย์กลาง ไม่ใช่ “**รัฐ**” คือศูนย์กลาง

ในการสร้างประชาธิปไตยจากฐานรากได้นั้น ต้องอาศัยกลไกหรือเครื่องมือบางอย่างคือการสร้าง “**พื้นที่กลาง**” อันเป็นพื้นที่ของการพูดคุย

¹¹⁹ ประวิทย์ ชรสา. (2559). “ภาคประชาสังคมกับการขับเคลื่อนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง.” *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์*. 5, (1 มกราคม-มิถุนายน). น. 145-151.

สนทนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่นั้น แต่ทว่าความหมายของคำว่า “พื้นที่กลาง” ในบริบทของสังคมไทยก็มีความแตกต่างโดยพื้นฐานอย่างมากกับความหมายของ “พื้นที่สาธารณะ” ในความหมายทางปรัชญาและทฤษฎีทางสังคมการเมืองของโลกตะวันตก เนื่องจาก “พื้นที่สาธารณะ” คือพื้นที่ของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มคนชั้นกลางเพื่อต้องการลดอำนาจรัฐ แต่ทว่า “พื้นที่สาธารณะ” ที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยได้นั้น จำเป็นต้องมี “ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือ” ที่เน้นกระบวนการซึ่งเปิดเวทีให้ประชาชนจากหลายภาคส่วนพร้อมด้วยผู้มีอำนาจได้มารับฟังซึ่งกันและกัน แล้วนำไปสู่การแสวงหาทางออกที่มองผลในทางปฏิบัติร่วมกัน ในทางกลับกัน ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือก็มีความจำเป็นที่จะต้องมี “พื้นที่สาธารณะ” เพื่อใช้ในการแสดงความคิดเห็นและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

จากประสบการณ์ของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นไทยพบว่า ได้มีความพยายามในการทำให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในสังคมไทย ดังเห็นได้จากในหลายพื้นที่ของไทยที่ภาคประชาชนประสบผลสำเร็จในการสร้างอำนาจต่อรองของตนเอง ด้วยการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และสามารถบูรณาการเข้ากันได้ระหว่างชุมชน ภาคประชาสังคม หน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ผลที่เกิดขึ้นคือ ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถกำหนดแผนพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และสามารถกำหนดแผนการจัดสรรงบประมาณที่มาจากภาครัฐได้ โดยมี “พื้นที่กลาง” ในฐานะที่เป็นนวัตกรรมทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งได้รับการออกแบบมาบนพื้นฐานของสังคมวัฒนธรรมแต่ละชุมชน รวมทั้งประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในระดับพื้นที่ต่าง ๆ จนนำมาสู่การสังเคราะห์เพื่อวางรูปแบบและแนวทางของการสร้างพื้นที่กลาง เพื่อให้เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของประชาชน

จึงอาจกล่าวได้ว่า พื้นที่กลางคือกลไกสำคัญอันหนึ่งในการสร้างฐานรากให้กับประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น ปัญหาคือทำอย่างไรที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ของการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระหว่างประชาชนด้วยตนเอง และจะมีการขยายพื้นที่กลางให้มีคุณภาพและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นได้อย่างไร

บรรณานุกรม

- ข้อสรุปจากการประชุมสัมมนาโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย. 30 พฤษภาคม 2567. ณ วิทยาลัยศรีสอรัท อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี, ประเทศไทย.
- เคลาส์ ออฟเฟอ และอูลริช พรอยส์. อ้างถึง “นานาประชาธิปไตย” (เดวิด เฮลด์, สุทธิมาน ลิ้มปนุสรณ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : บุกส์เคป, 2564.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547.
- ชวิตรา ดันติมาลา. “พื้นที่สาธารณะและการผลิตพื้นที่ : ความหมายใหม่ของความสัมพันธ์ทางสังคม.” *Public Spheres and Production of Space : The Meaning of Social Relationships*. วารสารบรรณศาสตร์ มศว 10, ฉบับที่ 1 (2560).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.
- เดวิด เฮลด์. *นานาประชาธิปไตย* (สุทธิมาน ลิ้มปนุสรณ์, ผู้แปล). กรุงเทพฯ : บุกส์เคป, 2564.
- ถวิลวดี บุรีกุล. *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. *การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จในการแก้ไขปัญหา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปัญญาชน, 2555.

ธเนศ วงศ์ยานนาวา. “ฮาเบอร์มาส ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและศาสนา.”

ใน *ฮาเบอร์มาสกับสังคมแบบหลังขบวนการ*. 2562.

ธีรยุทธ บุญมี. *ประชาสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สายธาร, 2547.

นอร์แบร์โต บ็อบบีโอ. *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย*. (เกษียร เตชะพีระ, ผู้แปล).

กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558.

“ประเภทของประชาธิปไตย.” (2567, มิถุนายน). <https://th.wikipedia.org/wiki/>

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. “ปฏิรูปการเมืองไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย : สู่เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า.” *รัฐสภาสาร* 63, ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2558).

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. *สังคมวิทยาการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2567.

มนตรา พงษ์นิล. “การเมืองภาคประชาชนในสังคมไทยก่อนและหลังทศวรรษ 2540 : อุดมการณ์ ความสัมพันธ์ต่อรัฐและความเป็นพลเมือง.” *วารสารสังคมศาสตร์* 28, ฉบับที่ 1 (2559).

ลิขิต ธีรเวคิน. “การเมืองกับประชาธิปไตย.” ใน *การเมืองการปกครองของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

วันชัย วัฒนศัพท์. *ประชาธิปไตยแห่งการสานเสวนาหาทางออก : ประชาธิปไตยแห่งการปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)*. ขอนแก่น : โรงเรียนพัฒนาผู้นำและสร้างสันติธรรม รักสกุล, 2557.

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (2567, วันพุธที่ 3 กรกฎาคม). ปีที่ 75, 24270, 2.

Carne Ross. *The Leaderless Revolution : How Ordinary People Will Take Power and Change Politics in the 21st Century*. New York : Simon & Schuster, 2011.

Craig Calhoun, ed. “Introduction : Habermas and the Public Sphere.” in *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1992.

James S. Fishkin. *Democracy and Deliberative : New Direction for Democratic Reforms*. New York : Yale University, 1991.

John Stone and Stephen Mennell, eds. *Alexis de Tocqueville on Democracy*. Chicago and London : The University of Chicago Press, 1980.

Joshua Cohen. “Deliberative and Democratic Legitimacy.” in *Deliberative Democracy : Essay on Reason and Politics*, ed. by James Bohman & William Rehg. Cambridge, MA : The MIT Press, 1997.

Jürgen Habermas. “Deliberative Politics.” in *Between Facts and Norms : Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge : MIT Press, 1996.

Kate Nash. *Contemporary Political Sociology : Globalization, Politics, and Power*. Malden, MA : Blackwell Publishing, 2000.

Max Mayer. *Liberal Democracy : Prosperity through Freedom*. Cham, Switzerland : Springer, 2002.

Raymond Plant. “Social Democracy.” in *Democratic Theory Today*. ed. by April Carter & Geoffrey Stokes. Cambridge : Blackwell Publishers Inc, 2002.

Ronaldo Munch. *Democracy and Development : Deconstruction and Debate*. London : Routledge, 1994.

Stephen Macedo. *Liberal Virtues : Citizenship, Virtue and Community in Liberal Constitutionalism*. Oxford : Clarendon Press, 1990.

บทที่

4

การสร้างชุมชนเข้มแข็ง บนพื้นที่กลางสาธารณะ : คานงัดประชาธิปไตยชุมชน

โอฬาร ถิ่นบางเตียว¹²⁰
พรไทย ศิริสาธิตกิจ¹²¹

ชุมชน (Community) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน *communitas* หมายถึง “จิตวิญญาณสาธารณะ” (Oxford Dictionaries, 2014)¹²² ถ้าพิจารณาจากรากศัพท์ทำให้เราเห็นว่า ในความหมายของคำว่า “ชุมชน” มีจุดร่วมบางอย่างที่เกาะเกี่ยวกัน มีความผูกพัน มีความศรัทธาร่วมจนตกผลึก เป็นวิถีและความสัมพันธ์ในพื้นที่ร่วมกันในความเป็น “สาธารณะ” ที่ไม่ใช่ของใคร หรือใครเป็นเจ้าของชุมชน ชุมชน คือ ทรัพย์สินสมบัติร่วมของคนที่อาศัยอยู่ที่นั่นในฐานะ “คนบ้านเดียวกัน” คือ มรดกที่จะส่งต่อให้คนรุ่นต่อไป ชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่เล็กที่สุดของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกัน กลุ่ม ชุมชน

¹²⁰ รองศาสตราจารย์ ดร. โอฬาร ถิ่นบางเตียว อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

¹²¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรไทย ศิริสาธิตกิจ อาจารย์ประจำสาขาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

¹²² Oxford Dictionaries. (2014). Oxford Dictionaries.

มีแบบแผนสังคม ความเชื่อ ความศรัทธา ค่านิยม ประเพณี หรืออัตลักษณ์ (Identity) เป็นจุดร่วมกันมีสำนึกร่วมแห่งสถานที่อันตั้งอยู่ภายในบริเวณทางภูมิศาสตร์บริเวณหนึ่ง¹²³

ชยันต์ วรรณะภูติ (2536)¹²⁴ กล่าวถึงชุมชนว่า หมายถึง การอยู่รวมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่งเพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกันใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งต่างกันและกันขึ้น มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ชุมชนหมายถึงสังคมขนาดเล็กในชนบทที่ยังไม่พัฒนาหรือสังคมหมู่บ้านที่สมาชิกของสังคมยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และยังสามารถรักษาแบบแผนการดำรงชีวิตบางส่วนได้ และได้ตีความหมายของคำว่า “ชุมชน” ในระดับเดียวกับคำว่า “สังคมหมู่บ้าน” ซึ่งเป็นการช่วยให้เข้าใจความหมายของคำว่าชุมชน ในระดับ “สังคมหมู่บ้าน” ซึ่งเป็นการช่วยให้เข้าใจในความหมายของคำว่าชุมชนในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ชุมชน ทั้งนี้ เพราะคำว่า “หมู่บ้าน” สื่อความหมายให้เข้าใจถึงการกระจุกตัวของบ้านหลาย ๆ บ้านหรือหลายครัวเรือนในพื้นที่แห่งหนึ่งหรือในระบบนิเวศน์แห่งหนึ่ง และเป็นหน่วยสังคมขนาดเล็กที่สุด ที่สมาชิกของสังคมพัฒนาขึ้นตามธรรมชาติ และต่อมาภายหลังทางราชการอาจจะกำหนดให้เป็นหมู่บ้านในความหมายของทางราชการ

¹²³ Paul James, Yaso Nadarajah, Karen Haive, and Victoria Stead. *Sustainable Communities, Sustainable Development : Other Paths for Papua New Guinea* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2012), 14.

¹²⁴ ชยันต์ วรรณะภูติ, *คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา*, บรรณาธิการโดย อุทัย ดุลยเกษม (ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536).

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (2546)¹²⁵ ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า ชุมชนคือประสบการณ์ ความรู้สึก และความสัมพันธ์ซึ่งไม่สามารถกำหนดทางภูมิศาสตร์ หรือกฎเกณฑ์ทางการ แต่เป็นสิ่งที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นสมาชิกอยู่ เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างคน ชุมชนอาจจะมีขนาดใหญ่หรือเล็ก อาจเปลี่ยนแปลงตามกาล อาจจะมีเข้มแข็งขึ้นหรือเสื่อมสลายลงก็ได้ แต่ละชุมชนมีลักษณะเฉพาะตัว มีความเท่าเทียมมากน้อยแตกต่างกันไป บางชุมชนใช้หลักฉันทามติ บางชุมชนใช้แนวทางอื่น บางชุมชนถูกครอบงำโดยผู้มี “อิทธิพล” บางชุมชนก็ปลอดอิทธิพล

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2550)¹²⁶ ได้กล่าวถึงลักษณะของชุมชนโดยพิจารณาจากความหมายต่าง ๆ ของชุมชนว่าชุมชนน่าจะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นการรวมกันของกลุ่มคน (group of people) ในรูปของกลุ่มสังคม กล่าวคือ สมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม หรือมีปฏิภิกิริยาโต้ตอบต่อกันทางสังคม (social interaction) เอื้ออาทรต่อกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน
2. มีอาณาบริเวณ (area) สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกและกลุ่มสังคม ขนาดของชุมชนอาจมีขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกลุ่มสังคม
3. มีการจัดระเบียบทางสังคม (social organization) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น บรรทัดฐานทางสังคม สถาบันทางสังคม ฯลฯ

¹²⁵ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย พ.ศ. 2546 (กรุงเทพฯ : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2546).

¹²⁶ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, การศึกษาชุมชน, เข้าถึงเมื่อ 28 มีนาคม 2550, <http://mylesson.swu.ac.th/so311/preview/preview.htm>.

4. สมาชิกมีความสัมพันธ์กันทางสังคม (social relationship) มีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีกิจกรรมร่วมกัน มีความสนิทสนมกัน มีความสัมพันธ์กันแบบพบปะกัน มีวิถีชีวิตคล้ายคลึงกัน

5. สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิต รวมทั้งได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกัน

6. สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน

นอกจากนี้อริยา เศวตามร์ (2542)¹²⁷ กล่าวถึงชุมชนในรูปแบบใหม่ ๆ สำหรับผู้นำชุมชนและนักพัฒนาแล้ว ความเป็นชุมชนหมายถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชนและเครือข่ายที่กว้างขวาง กิจกรรมที่สร้างขึ้นเป็นการสร้างความเป็นชุมชนในรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่ยุติธรรมและเครือข่ายที่กว้างขวางมากกว่าในอดีต เพื่อสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาในปัจจุบันที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่าย หรือเพื่อรู้เท่าทันการเชื่อมโยงเครือข่ายของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ไร้พรมแดน

ขณะที่กาญจนา แก้วเทพ (2538)¹²⁸ กล่าวถึงชุมชนว่า “ชุมชนหมายถึงกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือข่าย จนถึงระดับหมู่บ้านและระดับเกินหมู่บ้าน และผู้ที่อาศัยในชุมชน มีความรู้สึกร่วมกัน

¹²⁷ อริยา เศวตามร์. “นักพัฒนากับบทบาทในการสร้างความหมายใหม่ของชุมชน.” ใน *เศรษฐศาสตร์การเมืองเอ็นจีโอ 2000*, บรรณาธิการโดย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 191–199. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

¹²⁸ กาญจนา แก้วเทพ. *การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน*. กรุงเทพฯ : สภาคาทอликแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538.

คนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่า และมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ในมิติทางประวัติศาสตร์ ชุมชนมีรากสำคัญที่เกาะเกี่ยวความสัมพันธ์ของคนในชุมชน คือ ประวัติศาสตร์ชุมชน หรือประวัติศาสตร์ท้องถิ่น (Local History) แม้จะเป็นประวัติสังคมในระดับชุมชนเล็ก ๆ แต่มีพลังในการขับเคลื่อนทิศทางของชุมชนอย่างมีนัยสำคัญ เพราะประวัติศาสตร์ท้องถิ่นนั้นมีบรรพบุรุษของคนในชุมชน หรือมีเรื่องของพวกเรารวมอยู่ในประวัติศาสตร์สมาชิกของชุมชนเป็นตัวแสดงในบทประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันไป

ประวัติศาสตร์ชุมชนจึงกลายเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้คนในชุมชนเห็นรากเหง้าของความเป็นมาตนเอง เกิดสำนึก ความภูมิใจ และศักดิ์ศรีของสิ่งที่ตนเองมีอยู่ที่เป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษในท้องถิ่น มีความทรงจำร่วมกันของผู้คนในสังคม ทำให้สมาชิกในชุมชนที่ตนเองสังกัดอยู่อาศัยรับรู้ว่าจะสังคมเราผ่านอะไรมาบ้าง และทิศทางที่สังคมดำเนินมาแต่อดีตนั้นเป็นทิศทางที่เหมาะสมแล้วหรือไม่เพียงใด การรับรู้ประวัติศาสตร์ของตัวเองจะช่วยทำให้สังคมนางเป้าหมายได้ว่าสังคมควรดำเนินไปสู่ทิศทางใดและจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (2548) อธิบายว่า ชุมชนมีพลังจากประวัติศาสตร์ในฐานะความทรงจำร่วมของสังคม (Collective memory) ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในชุมชนจากความทรงจำของผู้คนในแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ผ่านการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับสรรพสิ่งซึ่งจะทำให้ชุมชนเข้าใจว่าสิ่งใดเป็นความสำเร็จและความล้มเหลวในอดีตที่ผ่านมา สาเหตุของความสำเร็จและความล้มเหลวเหล่านั้นมีอะไรบ้าง ทิศทางที่สังคมดำเนินมาตั้งแต่อดีตนั้นเป็นทิศทางที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ เพียงใด และเป้าหมายที่สังคมกำลังดำเนินไปสู่

คืออะไร จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างไร คำถามเหล่านั้นจะนำไปสู่ การสร้างตัวตนของคนในสังคมให้รู้ว่าตนเองมีความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ใน สังคมในฐานะใด และสถานะที่ตนดำรงอยู่นั้นจะทำให้ตนเองมีความหมาย ได้อย่างไร “ประวัติศาสตร์ชุมชน” จึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และความเข้าใจ “ตัวตน” ของชุมชนตั้งแต่อดีตและทำให้เข้าใจการก่อรูปลักษณะ ของสังคมในปัจจุบัน¹²⁹

ถ้าเราพิจารณาพลวัตชุมชนในแง่พัฒนาการจากประวัติศาสตร์ ชุมชนในความสัมพันธ์จากอดีตถึงปัจจุบันของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เราจะเห็น ต้นทุนสำคัญของชุมชนที่จะเป็นเข็มทิศที่จะกำหนดทิศทางที่ควรจะเป็น แต่ที่ผ่านมาการขับเคลื่อนชุมชนในมิติต่าง ๆ ในนามการพัฒนาชุมชน หรือการ พัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนา การเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน เราจะมีแบบแผนเดียวกัน ทั้งประเทศที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลาง ในลักษณะที่เรียกว่า top down policy ด้วยการพยายามทำให้ชุมชนทุกชุมชนมีความเหมือนกัน ภายใต้ความเป็นเอกภาพเดียวกันเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมปกครองผ่าน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ โครงสร้างการปกครอง ฯลฯ ในมิติการพัฒนา ประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็น ประจักษ์พยาน สะท้อนให้เห็นวิธีคิดที่ละเลยต้นทุนทางประวัติศาสตร์ของชุมชน ละเลยต้นทุนประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมที่เป็นรากฐานของชุมชนและตั้งอยู่ บนฐานวัฒนธรรมชุมชนที่ดำรงอยู่ในชุมชนมาก่อนรัฐสมัยใหม่

ในทศวรรษที่ 2540-2550 ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายการกระจาย อำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญ 2540-2550

¹²⁹ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. *ประวัติศาสตร์เพื่อชุมชน : ทิศทางใหม่ของการศึกษา ประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2548.

ด้านหนึ่งก็เป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ มีงบประมาณ และมีบุคลากรในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะในชุมชนท้องถิ่น แต่การให้ความสำคัญกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นและอาศัยการเลือกตั้งท้องถิ่นในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ในหลายชุมชนท้องถิ่นเกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้นในรูปของ “บ้านใหญ่” หรือ “ตระกูลการเมืองท้องถิ่น” ที่อาศัยความได้เปรียบในทรัพยากรทางการเมืองไปควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นพื้นที่แสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจการเมืองของตนเองและเครือข่ายอำนาจ¹³⁰

ในหลายชุมชนการเลือกตั้งท้องถิ่นได้เป็นเงื่อนไขไปสู่ความขัดแย้งแตกแยกกันในชุมชน บางครอบครัวพี่น้องคลานตามกันมานามสกุลเดียวกันพ่อแม่เดียวกันต้องขัดแย้งแตกแยกถึงกับต้องตัดพืดันเองเพราะการเลือกตั้งท้องถิ่น ชุมชนแตกออกเป็นเสี่ยง ๆ จากการเลือกตั้งท้องถิ่นภายใต้วิถีคิดแบบการพัฒนาประชาธิปไตยตัวแทน (representative democracy) ในท้องถิ่นที่ละเลยต้นทุนทางสังคมของชุมชน

จากการวิจัยของชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว (2550)¹³¹ พบว่าการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่ง

¹³⁰ โอฬาร ถิ่นบางเตียว. “กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก.” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* 6, ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2557) : 131-152.

¹³¹ ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. *โครงสร้างอำนาจในจังหวัดชลบุรีกับนัยในการขับเคลื่อนโครงการทางสังคม*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม, มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2550.

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สามารถทำให้การกระจายอำนาจ (decentralization) บรรลุเป้าหมายที่แท้จริง หากแต่การกระจายอำนาจในความเป็นจริงให้แก่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจของรัฐกลับกลายเป็นแต่เพียงการแบ่งอำนาจการปกครองอำนาจปกครอง (deconcentration) ระหว่างชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นด้วยกันในลักษณะการสัมปทานอำนาจภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ของชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองและเครือข่ายอำนาจ – พันธมิตรทางการเมืองสาเหตุที่ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงเกิดจากปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการดังนี้

1. การแตกตัวทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่มคือ ชนชั้นนำท้องถิ่น เช่น นักการเมืองท้องถิ่นและนักธุรกิจท้องถิ่น ที่เหลือส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวบ้านทั่วไป การแตกตัวทางสังคมมีผลให้อำนาจไม่ได้กระจายไปสู่ชาวบ้านอย่างแท้จริงแต่กลับกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น เนื่องจากชนชั้นนำท้องถิ่นมีวิถีชีวิตแตกต่างจากชาวบ้านทั่วไปไม่ว่าจะเป็นเรื่องท่ามาหากินรูปแบบการใช้ชีวิตและการเลื่อนขั้นทางสังคมด้วยการศึกษาสมัยใหม่

ดังนั้นจึงเกิดช่องว่างทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มผู้นำและชาวบ้านทั่วไป นอกจากนี้ในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเองยังมีการแตกตัวจากการขยายตัวของรัฐลงสู่ชุมชนท้องถิ่นเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่อีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้วชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันแตกตัวออกเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มชาวบ้านทั่วไป

2. การขยายตัวของธุรกิจการเมืองลงสู่ชุมชนท้องถิ่น เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ

นำไปสู่สถานการณ์แตกตัวของชุมชนทำให้เกิดระบบธุรกิจการเมืองท้องถิ่น มีการใช้เงินซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอย่างกว้างขวางทุกระดับในการแข่งขันทางการเมืองและหลังจากได้อำนาจจะนำไปสู่การทำโครงการพัฒนาโดยอาศัยงบประมาณท้องถิ่นเพื่อถอนทุนโดยกินเปอร์เซ็นต์หรือและเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง

กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นโดยอาศัยฐานธุรกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดกระบวนการผูกขาดอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งในขณะเดียวกันก็เป็นการปิดกั้นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นพื้นฐาน ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนระดับฐานรากอย่างแท้จริง

3. การละเลยองค์ความรู้ท้องถิ่น ในการปกครองท้องถิ่น และท้องถิ่นที่เป็นต้นทุนสำคัญของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์ความรู้เรื่องประชาธิปไตยชุมชนที่ตั้งอยู่บนฐานวัฒนธรรมชุมชนก่อนรัฐสมัยที่ชุมชนใช้เป็นวิธีนวัตกรรมชุมชนในการจัดการปกครองตนเองของชุมชนมาอย่างยาวนาน การขยายอำนาจรัฐสมัยใหม่และระบบราชการสมัยใหม่ได้นำองค์ความรู้สมัยแบบตะวันตกเข้ามาในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบใหม่ กำหนดการเลือกผู้นำแบบใหม่ ผ่านองค์กรที่ตั้งขึ้นมาตามกฎหมาย ผลที่ตามมาคือทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันจำเป็นต้องเอาเงินเป็นตัวตั้งและละเลยองค์ความรู้ชุมชนในชุมชนในฐานะที่เป็นฐานของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสร้างความแตกแยกในชุมชน

4. การดำรงอยู่ของอำนาจสองรูปแบบควบคู่กันในท้องถิ่น คือ อำนาจทางการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น กล่าวคือในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นชนชั้นนำท้องถิ่นจะใช้ทั้งอำนาจที่เป็นทางการ ผ่านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีความชอบธรรม ควบคู่ไปกับอิทธิพลซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่เป็น

ทางการที่สร้างจากอำนาจเงินและอำนาจมีคุณสมบัติผสมผสานกันไป เช่น การทำงานด้านการบริหารงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารโครงการต่าง ๆ ดังนั้น สภาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีฐานะเป็นเพียงเวทีสร้างความชอบธรรมเท่านั้น

ปรากฏการณ์ในชุมชนท้องถิ่นทุกวันนี้เราจะพบว่าชนชั้นนำท้องถิ่นหลายคนมีอำนาจทั้งที่เป็นทางการในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นควบคู่กับอำนาจที่ไม่เป็นทางการ คือ อิทธิพลเงินและอิทธิพลมืด อำนาจทั้งสองไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด อำนาจที่เป็นทางการของชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองมีฐานอยู่ที่รัฐในฐานะตัวแทนรัฐในท้องถิ่น ส่วนอิทธิพลหรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการมีฐานอยู่ที่ฐานทางเศรษฐกิจของชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ผ่านการสะสมทุนประกอบกับอิทธิพลมืดที่สร้างขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การเมืองขยับจากการเมืองในชาติไปสู่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเงื่อนไขการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกเป็นเวทีการเมืองสำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นที่พยายามเข้ามาแทรกแซงยึดกุมอำนาจและการวางรากฐานอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสถาปนาอำนาจการเมืองภายในจังหวัดของกลุ่มชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมือง เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองระดับชาติและเป็นช่องทางสำคัญในกระบวนการสะสมทุนของนักธุรกิจการเมืองที่ขยายตัวจากการเมืองระดับชาติเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น¹³²

¹³² เขตภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, 2552. น. 2-5.

4.1 ธุรกิจการเมืองท้องถิ่น : มะเร็งร้ายทำลายต้นทุนทางสังคมของชุมชนไทย

หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democracy) คือ ระบอบการปกครองที่ยืนยันการมีอยู่ของอำนาจประชาชน แต่อำนาจของประชาชนก็ไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนเสมอไป หากแต่มีคนส่วนน้อยที่ได้ประโยชน์จากการปกครองของประชาชนในนามประชาธิปไตย ในโลกปัจจุบัน เมื่อเงินกลายเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (modern democracy) ปฏิเสธไม่ได้ว่าอำนาจเงินมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างกิจกรรมทางการเมือง การรณรงค์ทางการเมือง และการเข้าสู่อำนาจรัฐในฐานะตัวแทนทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) นอกเหนือจากนโยบายที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองผลิตขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจทางการเมืองผ่านนโยบายเหล่านั้น เงื่อนไขดังกล่าวทำให้คนมีเงินย่อมมีโอกาสในการเข้าสู่อำนาจรัฐได้มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป¹³³

หากเราไม่มีกลไกการควบคุมการใช้เงินในทางการเมืองโดยเฉพาะการลงทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจในรัฐในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจเงินจะเป็นตัวทำลายความสมบูรณ์ของหลักการสำคัญของกระบวนการทางการเมืองและสถาบันต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยและเป็นอันตรายต่อคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยของประชาชน บรรดานักการเมืองจะร่ำรวยขึ้นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตัวแทน โดยที่พวกเขาใช้เงินเป็นสะพานเชื่อมไปสู่อำนาจในนามตัวแทนประชาชน ในระยะยาว

¹³³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Money in Politics*. [Online]. Available: <https://www.idea.int/theme/money-politics> [accessed March 14, 2567].

อำนาจเงินจะกลายเป็นภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่ของระบอบประชาธิปไตย อิทธิพลของอำนาจเงินมีต่อการเมืองมากเท่าใดอิทธิพลของประชาชนโดยเฉลี่ยก็จะน้อยลงเท่านั้น อำนาจเงินทำให้ประชาชนเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมและทางผ่านของอำนาจของนักการเมือง

การใช้เงินเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐในระดับท้องถิ่นได้สร้างวิกฤตให้กับระบบการเมืองอย่างกว้างขวาง นำไปสู่การสร้างระบบธุรกิจการเมือง (money politics) มีการลงทุนเพื่อให้ได้อำนาจรัฐและถอนทุนคืนด้วยการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ทำลายต้นทุนทางสังคมในท้องถิ่น และระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการการแสวงหาสินบน หักหัวคิว กินเปอร์เซ็นต์ อี้อัฒมุล สร้างอาณาจักรอำนาจแห่งความกลัวเพื่อผูกขาดอำนาจทางการเมือง รวมถึงใช้งบประมาณขององค์กรเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

ถึงที่สุดแล้วความมั่งคั่งและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมทางการเมืองจะถูกนำกลับไปใช้ลงทุนในทางการเมืองเพื่อขยายเขตอำนาจของตนอีกต่อหนึ่ง กล่าวได้ว่าการเมืองในลักษณะนี้โดยตัวมันเองจึงเป็นแต่เพียงธุรกิจของนักการเมืองในวิถีทางการแสวงหารายได้จากองค์กรที่ตนเองมีอำนาจเท่านั้น เมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่นนักธุรกิจการเมืองท้องถิ่นจะมีการลงทุนทางการเมืองด้วยเงินจำนวนมากเพื่อเข้าไปมีอำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่น และมีการถอนทุนคืนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อสร้างกำไรและความมั่งคั่งจากการเมือง

นอกจากนี้พบว่าบรรดานักธุรกิจการเมืองท้องถิ่นจะพยายามวางฐานการเมืองเพื่อสร้างการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการปิดกั้นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนขั้นพื้นฐานให้อยู่ในวงจำกัด คือ การเลือกตั้งที่ตนเองและเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นคุมเกมการเมืองได้ ระบบธุรกิจการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนระดับฐานรากอย่างแท้จริง

4.2 การสร้างชุมชนเข้มแข็งรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยไทย : แสวงหาตัวตนเพื่อสร้างอัตลักษณ์ประชาธิปไตยของตนเอง

จากปัญหาการแตกตัวของชุมชนจากการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดของประเทศไทย มีข้อเสนอใหม่จากสังคมเรียกร้องเพื่อแก้ไขปัญหาหรือปิดจุดอ่อนของปัญหาระบบธุรกิจการเมืองที่ทำลายต้นทุนทางสังคมท้องถิ่น คือ การเพิ่มขยายมิติกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจากนักการเมืองไปเพิ่มหรือคืนอำนาจ (empowerment) ให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้เข้ามาบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาในการสร้างนวัตกรรมทางสังคม (social innovation)

แสวงหาตัวตนเพื่อสร้างอัตลักษณ์ประชาธิปไตยของตนเองที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมการเมืองของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นบนฐานของวิถีคิดแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเข้มแข็งจากรากฐานรากของชุมชนเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมจากแนวคิดแบบสั่งการจากข้างบน (top-down) มาเป็นแบบเชื่อมร้อยประสานในระดับฐานรากของสังคม (bottom-up) ในการจัดการปัญหาของตนเองและชุมชนท้องถิ่นสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบใหม่ที่พลังอำนาจอยู่ที่สังคมท้องถิ่นเป็นการคืนอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับต้นทุนทางสังคม รากฐานทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ของท้องถิ่น เป็นการสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างแท้จริง เป็นคานงัดประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างคุณภาพของอำนาจประชาชน ชาวบ้าน คนตัวเล็กตัวน้อยที่ถูกกดทับจากอำนาจรัฐ อำนาจชนชั้นนำท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน

ที่ผ่านมาพบว่าหลายชุมชนท้องถิ่นได้สร้างการเรียนรู้ ถอดบทเรียน ประสบการณ์ทั้งของชุมชนตนเองและประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ

มาสร้างนวัตกรรมทางสังคมของชุมชนเพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่น ในประเด็นสำคัญ ๆ อย่างหลากหลายบนฐานขององค์ความรู้และต้นทุนทางสังคมที่แต่ละชุมชนท้องถิ่นมีอยู่นำมาใช้ในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน เช่น การสร้างอุดมการณ์ชุมชน หรือจินตภาพร่วมกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติการเพื่อการจัดการร่วมในเชิงสถาบันของชุมชนท้องถิ่น การจัดการความรู้ภูมิปัญญาประสานเชื่อมร้อยกับความรู้วิชาการสมัยใหม่ สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในความรู้และการยกระดับองค์ความรู้สู่การปฏิบัติอย่างเข้มข้น¹³⁴

มีการสร้างกลไกเชิงสถาบันชุมชนท้องถิ่นที่มีกติการองรับร่วมกัน “ธรรมนูญชุมชน” มีข้อตกลงร่วมในการจัดการผ่านพื้นที่กลางสมาชิกหรือสภาพลเมือง สร้างบทบาทภาคประชาสังคมกับการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาชุมชนและการสร้าง “พื้นที่กลางสาธารณะ” หรือ “พื้นที่เจรจาและปรึกษาหารือ” เป็นนวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็งพื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย ที่ดำรงอยู่คู่กับชุมชนท้องถิ่นก่อนมีรัฐสมัยใหม่ และประชาธิปไตยแบบตะวันตกภายใต้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal Institution) ที่เรามักเรียกกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (local self-government)

“พื้นที่กลางสาธารณะ” คือ สนามพื้นที่ระดับฐานรากของชุมชนท้องถิ่นที่มีนัยสำคัญของการตอกเสาเข็มความเข้มแข็งให้ชุมชน มีบทบาทสำคัญในการเป็นสนามอำนาจของประชาชนรองรับการมีส่วนร่วมหรือการต่อรองถกเถียง ทำความเข้าใจร่วมกันของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน หรือมีบทบาทสำคัญในการแก้ไข

¹³⁴ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. “ฉบับวันเสาร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2566.”

ปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ การที่ประชาชนหรือชุมชนมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยชุมชน เราอาจจะเรียกการสร้าง “พื้นที่กลางสาธารณะ” คือการพัฒนาประชาธิปไตยฐานรากบนพื้นฐานอัตลักษณ์ต้นทุนทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น

“การสร้างพื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน” คือ สนามอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นที่จะใช้พื้นที่เพื่อปรับเปลี่ยนคุณภาพของอำนาจให้เกิดความสมดุล สร้างพื้นที่พูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เจริญต่อรอง หาข้อสรุปร่วมกัน “พื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน” จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ “พื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน” จะเป็นสถาบันการเมืองท้องถิ่นที่จะสร้างปฏิสัมพันธ์กับองค์กรการเมืองในท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทั้งในด้านที่แสดงความขัดแย้งและด้านที่ประสานความร่วมมือกันในการจัดการปัญหาของท้องถิ่น เป็นการเพิ่มพลังอำนาจให้กับประชาชน (empowerment) การพัฒนาความสามารถและศักยภาพให้กับผู้นำชุมชน การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนข้ามพื้นที่ และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในชีวิตประจำวันของผู้คนที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นจากการเรียนรู้และจากประสบการณ์ที่ก้าวหน้าของพวกเขาตนเอง

“การสร้างพื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน” คือ การสร้างจินตนาการใหม่ในพื้นที่เก่า คือ การหันกลับมาพิจารณาต้นทุนทางรากฐานรากของชุมชนอย่างแท้จริงในการสร้างประชาธิปไตยของชุมชนที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมต้นทุนทางสังคม เพราะรูปแบบประชาธิปไตยตัวแทนแบบตะวันตกที่ถูกใช้เป็นตัวแบบในการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาได้ทำลายต้นทุนทางสังคมของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนจำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางของการสร้าง

ประชาธิปไตยฐานรากของสังคมไทยที่ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยตัวแทนแบบตะวันตกกับประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทยบนฐานวัฒนธรรมชุมชน เพื่อสร้างความสมดุลในความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดงต่าง ๆ ในชุมชน โดยต้องอาศัยการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเป็นฐานรองรับการพัฒนาประชาธิปไตย ชุมชนเข้มแข็งจะเป็นพื้นที่สาธารณะ (public sphere) ของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรภาคีรัฐ การปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องที่ สภาองค์กรชุมชน ในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา ที่ทุกฝ่ายสามารถใช้พื้นที่สาธารณะของชุมชนแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น

“การสร้างพื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน” คือหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหา หรือเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) แบบตะวันตกที่ยังมีข้อบกพร่องในกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ให้น้ำหนักการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นและอาศัยระบอบประชาธิปไตยตัวแทนเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจและในท้ายที่สุดผู้ได้อำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกลไกตัวแทนส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือชนชั้นนำท้องถิ่น ประชาชนถูกผลักออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองนำมาสู่ปัญหาในการกระจายอำนาจของไทย

การสร้างสถาบันการเมืองของชุมชนในรูป “พื้นที่กลางสาธารณะ” ถือเป็นแนวคิดสำคัญอีกประการหนึ่งที่หนุนเสริมให้เกิดสถาบันการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นของชาวบ้านหรือประชาชนคนธรรมดา ๆ จะได้มีพื้นที่สนามอำนาจของประชาชนและจะถูกใช้โดยประชาชนในชุมชนผ่านสถาบันการเมืองของชุมชนเพื่อประโยชน์ในการจัดการปัญหาชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ภายใต้เป้าหมาย หรืออุดมการณ์ชุมชน

การสร้าง “พื้นที่กลางสาธารณะ” ในเชิงสถาบันการเมืองของชุมชนในระยะยาวจะเป็นพื้นที่สำคัญในการระดมความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มาพูดคุยแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นกันในประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในชุมชนและส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ตลอดจนจนการเป็นพื้นที่เพื่อสร้างการลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนของตนเองตามที่ได้ค้นพบร่วมกัน โดยพื้นที่กลางสาธารณะในฐานะสถาบันการเมืองของชุมชนจะมีบทบาทสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. พื้นที่สาธารณะ หรือ สนามสาธารณะอำนาจ ที่พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาคการเมือง หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคีหุ้นส่วนพัฒนาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่นให้ได้มีโอกาสมาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ประเด็นเรื่องราวที่นำมาพูดคุยแลกเปลี่ยนกันอาจเป็นปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ นำมาคิด มาคุยกัน เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่าโดยกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต้องมีบุคคลที่ทำหน้าที่จัดกระบวนการให้ผู้เข้าร่วมเวทีเกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเท่าเทียม มีฉันทามติในการแสดงความคิดเห็น มีการรวบรวมข้อมูลเพื่อเป็นหลักฐานการพูดคุยอย่างชัดเจน

พื้นที่กลางสาธารณะจึงเป็นสนามการเมืองที่รวมบุคคลที่มีความหลากหลายแตกต่างกันเหล่านี้จะเป็นกระบวนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้บุคคลได้กล้าแสดงออกกล้าวิพากษ์วิจารณ์ และรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นที่แตกต่างกันอย่างมีสติ มีการใช้หลักเหตุและผลในการถกเถียง วิพากษ์วิจารณ์ วิเคราะห์สถานการณ์กันเพื่อหาข้อสรุป

2. เป็นเวทีสาธารณะที่ประชาชนสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนกันได้ทุกเรื่องทุกประเด็น ไม่จำกัดที่ประเด็นใดหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาคการเมือง หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคีหุ้นส่วนพัฒนาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่นที่เข้าร่วมพื้นที่กลางจึงสามารถเสนอประเด็นหรือเรื่องราวที่ตนเองต้องการให้ “เวที” ช่วยหาทางออก ทางแก้ ทุกคนที่เข้ามาร่วมในพื้นที่กลางจึงมีสิทธิเต็มที่ในการนำเสนอประเด็นหรือเรื่องราวของตนเอง เสนอความคิดเห็นของตนเอง ต่อที่ประชุมได้อย่างเสรี โดยเป็นไปตามกติกาของ “พื้นที่กลาง” ที่ชุมชนได้ร่วมกันสร้างให้เป็นสถาบันการเมือง

3. เป็นเวทีลงมือปฏิบัติการร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาคการเมือง หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ภาคีหุ้นส่วนพัฒนาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้ปฏิบัติการตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผ่านเวทีพูดคุยและมีฉันทามติเป็นแนวทางดำเนินการ การลงมือปฏิบัติการร่วมกันนี้จะเป็นการแสดงออกทางสาธารณะของคนในชุมชนท้องถิ่นในการลงมือปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นตนเอง การเกิดพฤติกรรมสาธารณะลักษณะนี้จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการพัฒนาจิตอาสาของคนในพื้นที่เพิ่มขึ้น

4.3 พื้นที่กลางสาธารณะ : ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) และปริณทลสาธารณะ (public sphere)

“การสร้างพื้นที่กลางสาธารณะ” ในทางวิชาการตั้งอยู่บนฐานคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และแนวคิดปริณทลสาธารณะ เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่อาศัย

พื้นที่เป็นสนามอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทางตรง โดยมีความเชื่อในพลังอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง โดยใช้การปรึกษาหารือร่วมถกแถลงอภิปรายประเด็นปัญหาสาธารณะอย่างเป็นระบบ รับฟังข้อมูลเหตุผลของแต่ละฝ่าย อันจะนำไปสู่การแสวงหาทางออกที่เห็นพ้องต้องกัน หรือฉันทามติ (Consensus) ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองในระดับต่าง ๆ¹³⁵

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งนั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ แม้ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ที่ใช้กันอยู่ทั่วโลก แต่กระบวนการเลือกตั้งที่เอาอำนาจประชาชนไปให้กลุ่มชนชั้นนำเพียงไม่กี่คนใช้อำนาจในฐานะตัวแทน ในข้อเท็จจริงพบว่าตัวแทนที่ได้อำนาจไปไม่ก็ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ก็ใช้อำนาจของประชาชนเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นทั้งโลกที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยของคนส่วนน้อย” เป็นระบอบประชาธิปไตยที่กีดกร่อนทำลายคุณค่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน ภายใต้ปรากฏการณ์ข้างต้นแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงถูกพัฒนาขึ้นมาแก้ปัญหาเติมเต็มจุดอ่อนของประชาธิปไตยเสียงข้างมาก และพยายามช่วยให้เราสามารถบรรลุคุณค่าของประชาธิปไตยทั้งสองมิติไปได้พร้อม ๆ กัน

นัยสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ กระบวนการ “ปรึกษาหารือ” (deliberation) ของประชาชน เพราะกระบวนการปรึกษาหารือนี้จะช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มากกว่าแค่การเข้าคูหาเพื่อเลือกตั้งเท่านั้น หรือที่เรียก

¹³⁵ Kurian, George Thomas. *The Encyclopedia of Political Science*. Washington, D.C.: CQ Press, 2011.

กันว่าประชาธิปไตยแบบสี่วินาที (four seconds democracy) เพราะในกระบวนการปรึกษาหารือนี้ประชาชนทุก ๆ คนจะร่วมกันใช้ข้อมูลและเหตุผลเป็นเครื่องมือหลักในการแสดงออกซึ่งจุดยืน ตลอดจนมีโอกาสนี้จะโน้มน้าวจิตใจของพลเมืองคนอื่น ๆ ให้คล้อยตามเหตุผลของตนได้อย่างเท่าเทียมกันทั้งเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อย เพื่อที่สุดท้ายจะนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองหนึ่ง ๆ ร่วมกันอย่างเข้าใจ

Jürgen Habermas (1975)¹³⁶ ได้กล่าวถึง “กระบวนการปรึกษาหารือในระบอบประชาธิปไตยว่าไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของผู้มีอำนาจที่อยู่เหนือตัวเราขึ้นไป หากแต่เป็นเรื่องของการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างเข้าอกเข้าใจของพลเมืองทุก ๆ คนที่เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ โดยกระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนนั้นอาจกระทำได้ในหลายวิธี เช่น การจัดให้มีเวทีเสวนาแบบเปิด (open forum) หรือ ประชาเสวนาหาทางออก (deliberation) เพื่อเปิดพื้นที่สนามสาธารณะแบบกว้างให้สาธารณชนได้มีโอกาสเข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนในประเด็นสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ หรือการใช้โพลล์เสวนา (deliberative polling : DP) ในการบ่งบอกว่าอะไรคือสิ่งที่สาธารณชนทั้งหมดคิดเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ หรือเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสาธารณชนได้มีโอกาสขบคิดกันอย่างกว้างขวาง (extensive reflection) และได้มีหนทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงเสมอกัน เป็นต้น¹³⁷

¹³⁶ Habermas, Jürgen. *The Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press, 1975.

¹³⁷ ไชยันต์ ไชยพร. “แนวคิด ‘Deliberative Democracy and Deliberative Polls’ (1).” เข้าถึงเมื่อ 9 มีนาคม 2567. กันยายน 2555. <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006november20p7.htm>.

“แนวคิดพื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) เป็นอีกแนวคิดสำคัญที่ถูกกล่าวถึงหรือใช้เป็นกรอบอธิบายในการสร้างพื้นที่กลางสาธารณะเพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตยปรึกษาหารือ ความหมายของคำว่า “สาธารณะ” (Oeffentlichkeit) ในภาษาเยอรมัน “แนวคิดพื้นที่สาธารณะ” ถูกใช้อธิบายพื้นที่การเมืองของประชาชนในศตวรรษที่ 18 ที่เริ่มมีการก่อตัวของชนชั้นกลางที่สถาปนาอำนาจนำขึ้นมาในสังคมแทนที่ชนชั้นในระบอบการปกครองเดิม (the rising of middle class) และสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากที่พวกเขาเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลทางการเมือง คือ การเริ่มสนทนาในประเด็นเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา ไปจนกระทั่งถึงเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและนโยบายสาธารณะของรัฐ โดยสถานที่ที่พวกเขาจับกลุ่มพูดคุยกันก็คือ สโมสร สมาคม ร้านกาแฟ หรือ ซาลอน (salon) ในฝรั่งเศส หรือ พับลิกเฮาส์ (public-house) ในอังกฤษ เป็นต้น

Jürgen Habermas ได้เสนอผลงานชื่อ “การแปลงรูปเชิงโครงสร้างของพื้นที่สาธารณะ” (the transformation of public sphere) ได้อธิบายถึงกระบวนการเกิดสำนึกสาธารณะ (สำนึกส่วนรวม) ว่า มาจากการที่ปัจเจกบุคคลใช้ความรู้และแสดงออกทางความคิดอย่างมีเหตุผล อย่างเปิดเผยในที่สาธารณะ ส่งผลให้สาธารณชน (public) เริ่มสามารถเข้าถึงและยึดครองมณฑลสาธารณะที่เคยถูกควบคุมโดยรัฐได้ และต่อมาพื้นที่ดังกล่าวก็ได้แปรเปลี่ยนเป็นพื้นที่ของการถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์การเมือง รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ตัวอำนาจรัฐด้วย พื้นที่สาธารณะจึงกลายเป็นอำนาจใหม่ที่ท้าทายอำนาจเดิมของสังคมศักดินาในยุโรป

อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่สาธารณะดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นกลางด้วย เพราะนอกจากการพูดคุยดังกล่าวจะเป็นช่องทางให้สมาชิกในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะแล้ว

ยังสามารถตรวจสอบรัฐบาลที่กำลังปกครองอยู่ในขณะนั้นได้ด้วย หลังจากนั้นผลที่เกิดขึ้นก็คือ กลุ่มพื้นที่สาธารณะนั้นก็将会นำเอาข้อสรุปหรือข้อเสนอไปต่อรองกับชนชั้นกษัตริย์หรือขุนนาง พื้นที่สาธารณะจึงเท่ากับเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางได้แสดงตัวในฐานะ “พลเมือง” และได้รวมตัวกันเพื่อเป็นช่องทางเข้าไปร่วมกับชีวิตสาธารณะของสังคม¹³⁸

Jürgen Habermas อธิบายว่า พื้นที่สาธารณะ คือ พรหมแดนอาณาเขตของชีวิตทางสังคมของเขาและเราที่สิ่งซึ่งเรียกว่า “ความคิดเห็นสาธารณะ” ที่สามารถถูกสร้างขึ้นได้จากเขาและเราโดยการเข้าถึงพื้นที่สนามปริณทลสาธารณะนั้นจะต้องเป็นระบบและหลักการที่เปิดกว้างให้แก่พลเมืองทุก ๆ คนได้มีส่วนร่วม พื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่ที่ปัจเจกบุคคล (private person) มารวมตัวกัน เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรีในประเด็นที่มีความสนใจใคร่รู้ร่วมกัน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ประเด็นสาธารณะเพื่อที่จะนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า ความคิดเห็นสาธารณะ (public opinion)¹³⁹ โดยที่สาธารณะปรากฏขึ้นให้เห็นได้ในทุก ๆ ที่ของสังคม พื้นที่สาธารณะมีความแตกต่างจากตลาดกลางเมือง (agora) ในสมัยกรีกโบราณที่ถูกจำกัดและทำให้แคบอยู่เพียงแค่ว่าบริเวณของตลาดที่ผู้คนสามารถในทางการเมืองจำนวนน้อยมาพบปะเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนได้เท่านั้น

แนวคิดพื้นที่สาธารณะถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางการเมืองในเวลาต่อมา เพื่อสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายการมีส่วนร่วมของ

¹³⁸ Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. แปลโดย Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

¹³⁹ วรากรณ์ วนาพิทักษ์. *ทฤษฎีวิพากษ์ของเจอร์เกน ฮาเบอร์มาส : พื้นที่สาธารณะทางการเมือง และเสรีภาพในการแสดงออกบนอินเทอร์เน็ต*. 2554.

ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองภายในรัฐได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายนโยบายสาธารณะและการจัดการปกครองของรัฐบาลมากกว่าเดิม จากการขยายขอบเขตของพื้นที่กลายเป็น “พื้นที่สาธารณะ” จากเดิมที่กระจุกตัวอยู่เพียงแค่กลุ่มชนชั้นนำภายในสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการของโลกไกอ่านาจรรัฐ มาเป็นพื้นที่นอกสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการซึ่งมีความหลากหลายและกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างที่ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน ซึ่งทำที่สุดได้นำไปสู่จุดกำเนิดของสิ่งที่เรารู้จักกันในนามของภาคประชาสังคม (Civil Society) ปริณทลสาธารณะจึงได้กลายเป็นพื้นที่ที่เปิดกว้างให้แก่สมาชิกทุก ๆ คนในสังคมได้มีส่วนร่วม เพื่อเข้ามาร่วมกันสร้าง “ความคิดเห็นสาธารณะ” ทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขาตัวเอง¹⁴⁰

Juergen Gerhard และ Friedhelm Neidhardt ได้สรุปเกี่ยวกับ “พื้นที่สาธารณะ” ว่ามีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) พื้นที่สาธารณะเป็นระบบการติดต่อสื่อสารที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งแยกออกจากระบบสังคมอื่น ๆ โดยระบบวางอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็น โดยบุคคล กลุ่มบุคคลและสถาบันได้หยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพื่อให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นนั้น ๆ

(2) พื้นที่สาธารณะมีลักษณะเฉพาะของระบบการติดต่อสื่อสารดังกล่าวมีผลทำให้สมาชิกของสังคมทุกคนสามารถเข้าร่วมกับระบบดังกล่าวได้ ความเป็นสาธารณะดังกล่าวโดยพื้นฐานแล้วไม่มีข้อจำกัดสำหรับบุคคลใด ๆ เป็นระบบที่เปิดกว้าง ประเด็นนี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อตั้งระบบของ “พื้นที่สาธารณะ” ซึ่งไม่ได้หมายความว่า “พื้นที่สาธารณะเป็นระบบที่ไม่มี

¹⁴⁰ วรากรณ์ วนาพิทักษ์. *ทฤษฎีวิพากษ์ของเจอร์เกน ฮาเบอร์มาส : พื้นที่สาธารณะทางการเมือง และเสรีภาพในการแสดงออกบนอินเทอร์เน็ต*. 2554.

ข้อจำกัดใด ๆ แต่ประเด็นสำคัญคือความไม่สามารถที่จะมีข้อจำกัดได้ในเชิงหลักการ ดังนั้น “พื้นที่สาธารณะ” ในความหมายนี้ คือระบบที่ไม่สามารถระบุถึงสมาชิกที่ชัดเจนตายตัวได้ โดยหลักการแล้วทุกคนย่อมเข้าร่วมในพื้นที่สาธารณะได้

(3) พื้นที่สาธารณะเป็นระบบของการติดต่อสื่อสารซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นระบบที่เปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปในสังคมและเป็นระบบที่มุ่งหมายสำหรับบุคคลที่เป็นสามัญชนทั่วไป ลักษณะของ “พื้นที่สาธารณะ” ในประการนี้ย่อมมีผลกับกระบวนการในการจัดทำข้อมูลของระบบซึ่งเป็นระบบของบุคคลสามัญทั่วไปที่เปิดกว้าง

4.4 การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นที่กลาง สาธารณะ

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นที่กลางสาธารณะด้วยพื้นที่สนามอำนาจของประชาชนในชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถดูแลและจัดการตนเอง ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดภาพรวม แนวทางการพัฒนาชุมชนบูรณาการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง เชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นอย่างมีทิศทาง มีพลัง และเป็นอิสระประสานทำให้เกิดการทำงานร่วมระหว่างองค์กรชุมชน กับหน่วยงานภาคีการพัฒนาที่หลากหลาย เพื่อให้นโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้น

เป็นเวทีการแลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชน โดยคนในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อคนในชุมชนท้องถิ่น เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าว ประกอบด้วย ตัวแทนสถาบันชุมชนในท้องถิ่น เช่น วัด โรงเรียน สถานีนอนามัย เป็นต้น ตัวแทนขององค์กรชุมชนต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์

กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มโรงสี กลุ่มอนุรักษ์ป่า และกลุ่มกิจกรรมพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน โดยมีผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำทางการได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชุมชนในท้องถิ่น เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน เป็นระบบจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นที่มีตั้งแต่อดีตแล้ว หากชุมชนท้องถิ่นใด มีสภาองค์กรชุมชนตำบลเกิดขึ้น ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นโดยการระดมพลังทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่น ด้วยคนในชุมชนตนเองได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน เกิดกลไกขององค์กรในชุมชนที่จะเข้าไปหนุนเสริมการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการพัฒนาคุณภาพชีวิตชนิกกำลังผลานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนรวมทั้งสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น

4.5 ความสำคัญของพื้นที่กลางสาธารณะในฐานะพื้นที่การเมืองท้องถิ่นภาคประชาชน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (2550)¹⁴¹ ได้สรุปแนวคิดเรื่องพื้นที่กลางสาธารณะ คือ พื้นที่สาธารณะของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น พื้นที่กลาง คือ หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่พยายามแก้ไขปัญหา หรือ เติมเต็มข้อบกพร่องของ

¹⁴¹ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *สภาองค์กรชุมชน : รวมพลังสร้างความเข้มแข็งของชุมชน*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2550.

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ในกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ให้น้ำหนักการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นและอาศัยระบอบประชาธิปไตยตัวแทนเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจและในท้ายที่สุดผู้ได้อำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกลไกตัวแทนส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือชนชั้นนำท้องถิ่น ประชาชนถูกผลักออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองนำมาสู่ปัญหาในการกระจายอำนาจของไทย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบสถาบันที่ตายตัวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างได้

โดยหลักการพื้นที่กลางกับหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ได้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการเติมเต็มสร้างระบบคู่ขนานของการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นไทย ระบอบประชาธิปไตยทั้งสองแบบสามารถอยู่คู่กันได้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดต่าง ๆ ของระบบการเมืองแบบตัวแทน

พื้นที่กลางในหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสำเร็จได้ ต้องสร้างพลเมืองตื่นรู้ (Active citizen) และมีจิตสาธารณะรวมหมู่ (Civic life) รูปแบบการมีส่วนร่วมในพื้นที่กลาง คือ การที่ภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองเข้าร่วมกันวิเคราะห์แลกเปลี่ยนถกแถลงหารือกันเพื่อนำเสนอแนวคิดของตนในการสร้างนโยบายท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนราชการในพื้นที่ หลักการสำคัญของพื้นที่กลาง หลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือกระบวนการที่ให้ประชาชนทุกคนหรือภาคพลเมือง ได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตอบสนองข้อเรียกร้องเพื่อให้ตัวแทนของตนหรือรัฐบาลนำไปปฏิบัติต่อไป

พื้นที่กลางสาธารณะจะมีพื้นที่ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงใน 5 สนาม คือ

(1) สนามภายในสำหรับแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หนุนเสริม สร้างสม ประสพการณ์ ความรู้ ชุมชนการพัฒนาและนวัตกรรมใหม่ อันเป็นทางเลือกของการพัฒนาในบริบทที่เปลี่ยนแปลงภายในและภายนอก ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และกลยุทธ์ใหม่ ๆ ของการเคลื่อนไหวที่สามารถนำมาสร้างการรับรู้ ไร้พั้ง สร้างสำนึกใหม่ของความเป็นชุมชน พลเมืองท้องถิ่น ที่หนุนเนื่องสร้างการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ

(2) สนามของการเคลื่อนไหว เป็นการสานพลังเพื่อการต่อรอง เรียกร้อง ผลักดัน นโยบายระดับต่าง ๆ ภายใต้กฎ กติกา บริบทการเมือง ที่ดำรงอยู่ในพื้นที่การเมืองนั้น ๆ หรือการเปลี่ยนแปลง สร้าง ขยาย สถาปนา พื้นที่การเมืองที่ตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สนามทางสังคม เพื่อสถาปนาอำนาจและวาทกรรมใหม่ ด้วยชุดความรู้ ประสพการณ์ รสนิยม หรือวัฒนธรรมทางสังคมใหม่ ๆ อันส่งผลต่อการรับรู้การประชันแข่งขันในท่ามกลางความหลากหลายซับซ้อนของสังคมและที่สำคัญคือการขยายพื้นที่ปึกหมุดหมายใหม่ที่วางรากฐานประชาธิปไตยจากข้างล่างด้วยรูปธรรมเชิงประเด็น-พื้นที่

(4) สนามการสื่อสาร ที่เชื่อมโยงใญ่ผู้คนทุกชั้นชน ทั้งใกล้-ไกล ด้วยวิธีการสื่อสารในเชิงคุณภาพที่เป็นการเปิดทาง เชิญชวน “สังคม” เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนขบวนการ ทั้งในแบบออนไลน์ ออนไลน์ หรือ อารมณืความรู้สึกที่โน้มนำไปสู่การรับรู้ และปรับความสัมพันธ์ใหม่ทางสังคม

(5) สนามประชาธิปไตยชุมชน พื้นที่กลางของการส่งเสียงการปรับเปลี่ยนการเมืองจากผลประโยชน์เชิงชนชั้น สู่การเมืองเรื่องสาธารณะ

การสร้างสายธารประชาธิปไตยชุมชน และนวัตกรรมกรรมการพัฒนาที่ถากถางไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในความหมายใหม่แก่สังคม

ด้วยกระบวนการและการสร้างสนามของพื้นที่กลางในข้างต้น นี่คือการสร้างประตูและหน้าต่างแห่งโอกาสของการสร้างประชาธิปไตยบนฐานอัตลักษณ์ไทยที่จับต้องและสัมผัสได้ที่จะทอดยาวไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงขึ้นจากดอกเห็บและสำนึกใหม่ของพลเมืองที่กระตือรือร้นแม้จะมีความพยายามดึงจุดรั้งจากพลังจารีตมากขนาดไหนก็ตาม

1. พื้นที่กลางสาธารณะของชุมชนจะสร้างพื้นที่องค์ความรู้ชุมชนไปจัดการตนเองที่เกิดผลในทางปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นชุดความรู้ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายนั้น ได้รับการรวบรวม และขยายผลออกไปสู่วงกว้างอย่างเป็นกระบวนการ นั่นหมายถึงรูปแบบ ทิศทาง การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจะเปลี่ยนจากการรอคอยให้คนอื่นทำให้ มาเป็นคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นคนคิด ริเริ่ม และดำเนินการกันเองเป็นหลัก เป็นรูปแบบการพัฒนาที่ยึดเอาชุมชนเป็นแกนกลาง ชุมชนชาวบ้านมีบทบาทสำคัญมากกว่าบุคคลภายนอกนั่นเอง

2. พื้นที่กลางสาธารณะจะช่วยส่งเสริมให้ชุมชนชาวบ้านเป็นแกนกลางในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝักฝ่ายกันในชุมชน สลายการสังกัดกรม กอง ลดลง ลดการจัดการที่ซ้ำซ้อน รวมทั้งแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลได้ด้วยพื้นที่กลางสาธารณะจะเป็นศูนย์รวมของสถานการณ์ปัญหาของชุมชนและหาทางออกร่วมกัน

3. พื้นที่กลางสาธารณะจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะมากขึ้น หรือกฎหมายที่ออกมาแล้ว และมีผลกระทบต่อชุมชนจะถูกกลั่นกรองผ่านความเห็นชอบของคนในชุมชน จะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐ นายทุน ผู้มีอิทธิพลกับชาวบ้าน เนื่องจาก

สภาองค์กรชุมชนจะทำหน้าที่เปิดพื้นที่การเมืองท้องถิ่นของชุมชน ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และลงประชามติต่อโครงการพัฒนาในพื้นที่ตั้งแต่ต้น

4. พื้นที่กลางสาธารณะจะทำให้พื้นที่การเมืองท้องถิ่นภาคประชาชน ขยายตัวเข้มแข็งเป็นสถาบันการเมืองท้องถิ่นสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมชุมชน เปิดพื้นที่ให้คนในชุมชนเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน กฎหมาย นโยบายที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ของคนในชุมชนท้องถิ่นโดยผ่านเวทีสมัชชาท้องถิ่น จะทำหน้าที่กลั่นกรอง ติดตาม ตรวจสอบกฎหมาย นโยบาย ของหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมพัฒนาอยู่ในชุมชนท้องถิ่น และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยใช้ความรู้ภูมิปัญญาบวกกับความรู้ภายนอก ให้กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินกิจกรรมพัฒนาในพื้นที่

5. พื้นที่กลางสาธารณะเป็นการสร้างประชาธิปไตยคู่ขนาน กับสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย ตัวแทนของชาวบ้านที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการ งบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์กับคนในชุมชน ท้องถิ่น เรียกว่าเป็นระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเครือข่ายสภา องค์กรชุมชนนั้นประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มองค์กรในชุมชน และบุคคลที่มี บทบาทสำคัญในชุมชนเข้ามาทำงานด้วยจิตอาสา โดยไม่จำกัดจำนวนเรียกว่า เป็นระบบประชาธิปไตยแบบทางตรง ไม่มีอำนาจในการอนุมัติแผนงานบ งบประมาณ ไม่มีอำนาจในเชิงยับยั้ง ถอดถอน ยกเลิก แต่จะให้ความเห็นโดย การออกเสียงประชามติ ด้วยความรู้ภูมิปัญญา ดังนั้นสภาองค์กรชุมชนจึง เป็นสภาที่ทำหน้าที่หนุนเสริมการทำงานพัฒนา และปิดช่องโหว่ของระบบที่

มีอยู่เดิมแล้ว จึงไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน แต่หนุนเสริมระบบเดิมให้สมบูรณ์มากขึ้น กล่าวคือทำหน้าที่คล้ายกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั่นเอง

6. พื้นที่กลางสาธารณะจะเป็นสถาบันการเมืองในพื้นที่สนับสนุนการเมืองท้องถิ่นภาคประชาชนเป็นการรวมตัวกันของคนในท้องถิ่นด้วยจิตอาสา ด้วยความเคารพนับถือกัน ด้วยความสมัครใจ ไม่มีการให้คุณให้โทษมารวมกันตามกำหนดเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็แยกย้ายกันไป การจัดประชุมสมัชชาอาจใช้สถานที่ของวัด โรงเรียน หรือที่ที่เหมาะสมตามสภาพของแต่ละชุมชนท้องถิ่น จึงไม่มีสำนักงาน ไม่มีสายบังคับบัญชาเชิงอำนาจเหมือนระบบราชการ

7. พื้นที่กลางสาธารณะจะเป็นพื้นที่ของภาคประชาชนเพื่อสร้างแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ก็จะมีรูปแบบเดิม ๆ คือนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และให้หน่วยราชการนำไปปฏิบัติ เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนารูปแบบเดียวแล้วใช้ร่วมกันทั้งประเทศ แนวทางการพัฒนาที่คนภายนอกมีความสำคัญมากกว่าคนภายในจะยังคงอยู่ซึ่งตลอดระยะเวลาแห่งการพัฒนาที่ผ่านก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า แนวทางการพัฒนาดังกล่าวล้มเหลวมีการจัดการงบประมาณซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองอย่างมากก่อให้เกิดความขัดแย้งแตกแยกในชุมชน ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น พื้นที่กลางสาธารณะจะเกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทในการทำงานพัฒนาใหม่ โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของชาวบ้าน ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องมากกว่าหน่วยงานราชการ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาจึงมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามสภาพของแต่ละชุมชนท้องถิ่น

8. พื้นที่กลางสาธารณะ จะเป็นพื้นที่การเมืองใหม่และการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น มาจากตัวแทนกลุ่มองค์กร และเครือข่ายต่าง ๆ ในระดับพื้นที่

เป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนที่เป็นระดับรากหญ้าของสังคมไทย ได้เข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาสังคมไทย โดยเป็นกระบวนการริเริ่มจากการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแล้วพัฒนาไปสู่การเป็นเจ้าของการพัฒนาในระดับพื้นที่

พื้นที่กลางสาธารณะจึงเป็นเวทีการเรียนรู้ของรูปแบบประชาธิปไตย จากฐานรากที่มีตัวแทนของกลุ่มคนต่าง ๆ เข้ามาร่วมการทำงานด้วยอาสาสมัคร และไม่มีผลตอบแทนใด ๆ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตน พื้นที่กลางสาธารณะจะเป็นเวทีให้ประชาชนในพื้นที่ได้ขับเคลื่อนงานสู่การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ด้วยตนเองมีการพัฒนาแกนนำและจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตย ชุมชนสู่การเป็นพลเมืองของชุมชน

9. พื้นที่กลางสาธารณะจะเป็นพื้นที่กลางที่ประชาชนจะกำหนดอนาคตของตนเอง หมายถึงเป็นเวทีกลางของพื้นที่ให้ภาคส่วนของชาวบ้านในชุมชนสามารถเข้ามาเป็นหุ้นส่วน ดูแลจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระเพื่อเสนอปัญหา แก้ไขปัญหา และร่วมมือกับท้องถิ่นในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ตรงกับสภาพปัญหาความต้องการและมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม สภาองค์กรชุมชนเป็นกระบวนการยกระดับการทำงานของภาคประชาชนไปสู่การเปลี่ยนแปลง มีการจัดความสัมพันธ์องค์กรชุมชน มีการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และประสานงานกับภาคีพัฒนาในแนวราบและแนวดิ่ง ในการจัดการตนเองได้ในระดับหนึ่ง

10. พื้นที่กลางสาธารณะ คือสภาประชาชนและมีฉันทามติของ คนตัวเล็ก จะเป็นความหวังใหม่ของสังคมที่ภาคประชาชนขับเคลื่อนการพัฒนา จนถูกยอมรับศักดิ์ศรีของประชาชนฐานรากโดยมีการดำเนินการที่มีความ ยืดหยุ่น สอดคล้องกับความเป็นธรรมชาติของชุมชน พื้นที่กลางสาธารณะ

เป็นเครื่องมือในการพูดคุยปรึกษาหารือวางแผนแก้ปัญหาตนเองภายในภาคประชาชนและใช้เป็นเวทีเพื่อทำงานร่วมกันกับคนอื่น ๆ ในงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสำคัญรักชุมชนท้องถิ่นมากกว่าการพัฒนาทางกายภาพเท่านั้น เป็นขบวนการของภาคประชาชน ซึ่งเดิมต่างคนต่างดำเนินการให้เกิดการขับเคลื่อนรื้องานร่วมกันอย่างเป็น “ขบวนการของชาวบ้าน” มีระบบ มีระเบียบ มีกติกากำกับ มีการขับเคลื่อนงานจะได้รับการยอมรับ มีการประสานความร่วมมือกันในระดับพื้นที่ และระดับประเทศ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคม

11. พื้นที่กลางสาธารณะ คือ รูปธรรมของการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น ที่ผ่านมารัฐไทยได้บริหารราชการแบบอำนาจรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมและความไม่เป็นธรรม โครงสร้างอำนาจดังกล่าวยังส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอจนไม่สามารถจัดการตนเองได้ และนำไปสู่การทำลายอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กำหนดจากส่วนกลางยังส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นขาดความสามารถในการจัดการเรื่องเศรษฐกิจ สังคมของตนเองและการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เมื่อเกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้เกิดปัญหาข้อเรียกร้องมากมายจากทุกภาคส่วนย้อนกลับมายังศูนย์อำนาจส่วนกลาง เช่น การชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ จากต่างจังหวัดเป็นผลเนื่องมาจากสถานการณ์ของชุมชนท้องถิ่นซ้ำยังถูกซ้ำเติมให้เลวร้ายลงด้วยกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่รัฐส่วนกลางไม่สามารถปกป้องชุมชนท้องถิ่นจากอิทธิพลข้ามชาติได้

12. พื้นที่กลางสาธารณะ คือ สภาพประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคมไทย จากฐานรากกล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ทำให้เกิดวิธีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การปรึกษาหารือ ในกลุ่มแกนนำ และชาวบ้านอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้

คนที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชน เป็นคนกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดง ความเห็น มีจำนวนผู้คนที่คิดถึงส่วนรวมมากขึ้น ทั้งยังเกิดการเชื่อมโยงกลุ่มคน ต่าง ๆ และกลุ่มองค์กรในตำบลได้เป็นอย่างมาก ทำให้หลายตำบลเกิด การทำแผนพัฒนาตำบลร่วมกัน กลไกกลางในการประสานงานและเชื่อมโยง การทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน และท้องถิ่น ให้เกิดความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการเปลี่ยนรูป ประเทศไทยที่ต้องการให้เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้มากขึ้น

4.6 การสร้างวิถีประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น : พื้นที่ กลางสาธารณะ

การสร้างวิถีประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่นโดยอาศัยกลไกและ กระบวนการของพื้นที่กลางสาธารณะคือ การสร้างอุดมการณ์การพัฒนา ประชาธิปไตยท้องถิ่น ที่จะต้องพัฒนาขึ้นมาจากสถานการณ์ที่เป็นจริง ของชุมชนท้องถิ่น แม้ว่าในข้อเท็จจริงรัฐไทยมีกระบวนการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น โดยมีกลไกที่สำคัญในการรองรับการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมามีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่รองรับการกระจายอำนาจยังคงทำงานภายใต้กรอบระเบียบราชการเป็นหลัก ดั้งนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงควรมี การกระจายอำนาจแนวราบ คือ เป็นการกระจายอำนาจภายในท้องถิ่นกันเอง โดยการกระจายอำนาจจากระบบราชการสู่ชุมชน กลไกที่จะรองรับการ กระจายอำนาจแนวราบนี้ ก็คือ การสร้างพื้นที่กลางสาธารณะ ให้เป็น สถาบันการเมืองของภาคประชาสังคมที่จะเป็นสะพานที่จะเชื่อมระหว่าง ประชาธิปไตยแบบตัวแทนและประชาธิปไตยทางตรงในแต่ละท้องถิ่นเข้า ด้วยกัน

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ เสนอว่า พื้นที่กลางสาธารณะเป็นเสมือนผู้รวบรวมปัญหา/ความเดือดร้อน/ความต้องการของประชาชนในระดับฐานรากหญ้าผ่านประชาคม (ประชาธิปไตยทางตรง) และนำเสนอปัญหา/ความเดือดร้อน/ความต้องการของประชาชนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ (ประชาธิปไตยแบบตัวแทน) เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดแนวทาง/มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

การที่จะเกิดวิถีประชาธิปไตยชุมชนในลักษณะดังกล่าวได้นี้ ชุมชนจะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของชุมชนใหม่ โดยความพยายามสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนให้ได้ แนวทางหนึ่งที่จะนำมาสู่ความเข้มแข็งของชุมชนได้นั้น ก็คือ ชุมชนจำเป็นที่จะต้องลุกขึ้นมาจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในชุมชนโดยตัวของชุมชนเอง ในการสร้างวิถีประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่บนอุดมการณ์ชุมชนนิยม (Communitarianism) อุดมการณ์ชุมชนนิยมเป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้ฐานคิดของแนววัฒนธรรมชุมชน ซึ่งพัฒนาและเติบโตมาพร้อม ๆ กับองค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 อุดมการณ์ชุมชนนิยมนั้น มีความเชื่อที่ว่าภายในชุมชนแต่ละชุมชนนั้นมีเอกลักษณ์เป็นของตัวเองและยังคงเก็บลักษณะสังคมและวัฒนธรรมแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเอาไว้แต่สภาพสังคมและวัฒนธรรมเช่นนี้ถูกเก็บซ่อนเอาไว้ ทั้งนี้เพราะสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เป็นเสมือนตัวบีบให้ชาวบ้านต้องให้ความสำคัญในเรื่องปัจเจกบุคคลและครอบครัวมากกว่าเรื่องกิจกรรมทางสังคม ดังนั้นหากสามารถที่จะเปลี่ยนลักษณะหรือสถานะบางอย่าง พลังภายในหมู่บ้านก็จะสามารถปรากฏออกมา

นักคิดที่สำคัญที่เสนอให้ใช้กระบวนการพัฒนาประเทศโดยยึดชุมชนหมู่บ้านเป็นสถาบันหลัก คือ มหาตมะ คานธี (Mohandas Karamchand Gandhi) โดยคานธีได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า สวราช (Swaraj) และสวเทศิ (Swadeshi) สนับสนุนการให้ความสำคัญหลักในการพัฒนาชุมชนหมู่บ้าน หลักการของแนวคิดทั้งสอง คือ ชุมชนจะต้องพึ่งตนเองและอยู่ด้วยตนเองให้ได้ เป้าหมายของการแลกเปลี่ยนหรือการติดต่อกับหน่วยงานภายนอกนั้นก็เพื่อให้พอเพียงมากขึ้นไม่ใช่เพื่อการพึ่งพิง ขณะเดียวกันเนื่องจากความสามารถของมนุษย์มีจำกัด ดังนั้นมนุษย์จึงควรที่จะคิดที่จะรับใช้หรือใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับตัวเองมากที่สุดก่อน เช่น ครอบครัว เพื่อนบ้านหรือชุมชน¹⁴²

การสร้างวิถีประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้กระบวนการบริหารจัดการที่ดีแบบธรรมาภิบาล การบริหารจัดการที่ดีแบบธรรมาภิบาล ในที่นี้ หมายถึง การสนับสนุนการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม

โดยกลุ่มนี้จะมองการบริหารจัดการที่ดีสัมพันธ์กับประชาธิปไตย การสร้างการบริหารจัดการที่ดีแห่งชาติจำเป็นต้องมีภาคประชาสังคม (Civic society) ที่เข้มแข็งเพราะสังคมที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยให้เศรษฐกิจดี การเมืองดี และศีลธรรมดี การจะเกิดการบริหารจัดการที่ดีได้จะต้องมีการปฏิรูปประบบรัฐ ปฏิรูประบบธุรกิจการเงิน และปฏิรูปให้เข้มแข็ง โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมทั้งในระดับชาติและ

¹⁴² ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. *โครงการการเมืองและการจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและศาสตร์พระราชา*. จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, 2561.

ระดับชุมชน ทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดชุมชนนิยม เป็นแนวคิดที่เอาชุมชนเป็นตัวตั้ง อันเป็นภารกิจหลักของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) นอกจากนี้แนวคิดชุมชนนิยมยังให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ถูกละเลยในการบริหารบ้านเมืองของสังคมไทย

ในการสร้างวิถีประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงจังหวะก้าว (Roadmap) ของการขับเคลื่อนพื้นที่กลางสาธารณะต้องแบ่งเป็น 2 ระดับ¹⁴³ คือ

1. เป้าหมายระยะแรก (Instrumental Goal) ของการจัดตั้งพื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน คือ การสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ที่มีหลักการสำคัญ ดังนี้

- การพูดคุยกันด้วยเหตุผล (Reasoning) ในพื้นที่กลางสาธารณะของชุมชน เพื่อให้เกิดการทำความเข้าใจร่วมกัน การพูดคุยด้วยเหตุผลในที่นี้นั้นกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

- พื้นที่กลางสาธารณะชุมชนต้องเป็นเวทีพหุภาคีในฐานะที่เป็นหน่วยในการตัดสินใจขับเคลื่อน

- พื้นที่กลางสาธารณะชุมชนต้องจัดให้มีเวทีสาธารณะ (Civic Forum) ของตำบลโดยการประชุมจะใช้ฉันทามติโดยการตัดสินใจร่วม

2. เป้าหมายสูงสุดในอนาคต (Ultimate Goal) คือ การสร้างประชาธิปไตยของชุมชน (Community Democracy) ประชาธิปไตยชุมชน

¹⁴³ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. วิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อถอดบทเรียนในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑล. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553.

ในที่นี้ หมายถึง การคืนสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นให้กับชุมชน ขณะเดียวกันประชาธิปไตยในลักษณะนี้จะต้องเป็น “ประชาธิปไตยที่กินได้” คือ เป็นประชาธิปไตยที่ไม่แบ่งแยกมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจของชาวบ้านออกจากกัน ในลักษณะที่กิจกรรมทางการเมืองต้องเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้าน

ขณะเดียวกันหากชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้วก็ต้องไม่กระทบต่อการทำมาหากินของชาวบ้านและต้องเป็นประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาปากท้อง ความเป็นอยู่ วิถีชีวิตและสร้างความเป็นธรรมให้กับคนในชุมชน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- ประชาธิปไตยชุมชน เป็นลักษณะการเมืองแบบสมานฉันท์โดยใช้หลักการเสียงส่วนใหญ่ในกรณีที่สมาชิกมีความเห็นไม่ลงตัวกันเท่านั้น

- ประชาธิปไตยชุมชน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในด้านการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์หรือข้อตกลงร่วมกันของคนในชุมชนโดยผ่านเวทีสาธารณะ

- ประชาธิปไตยชุมชน มีการแยกบทบาทหน้าที่สถาบันทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

- เป้าหมายสูงสุดของกระบวนการประชาธิปไตยชุมชน คือ การสร้างความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเมืองและการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับรากหญ้าเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

4.7 ปฏิบัติการเพื่อสร้างพื้นที่กลางสาธารณะในภาคใต้ :

“พึ่งพาแห่งความสุข”

4.7.1 ต้นทุนและการก่อเกิด “พึ่งพาแห่งความสุข”

จังหวัดพังงามีความพร้อมมีความสวยงามด้านธรรมชาติ มีทะเล

มีภูเขา มีความสวยงาม มีความหลากหลายทางด้านประชากร มีประชากร 268,000 คน โดยประมาณ คนไม่มากแต่ว่าคนที่มาประกอบธุรกิจ และกิจการในจังหวัดพังงา ขอบเขตการปกครองมี 8 อำเภอ 321 หมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 52 แห่ง เทศบาลตำบล 13 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง อบจ. 1 แห่ง อบต. 36 แห่ง พื้นที่ประชาชนนับถือศาสนาอิสลาม ประมาณ 30 กว่าเปอร์เซ็นต์ ศาสนาพุทธ 60 กว่าเปอร์เซ็นต์ ที่นี้ค่อนข้างที่จะสมัครสมานสามัคคีมากกว่าหลาย ๆ จังหวัด ทำให้การทำงานเชื่อมโยงกันภายในจังหวัด 7 ภาค เครือข่ายหลักไม่ว่าจะเป็นภาครัฐภาคเอกชน, ภาคประชาชน, ภาคผู้นำสังคม, ผู้นำทางศาสนา, ภาควิชาการ และภาคประชาคม สามารถดำเนินไปได้ราบรื่น

“การทำงานที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาเชื่อมความสัมพันธ์ ในการทำงานร่วมกันในหลายภาคส่วน ทำให้การปกครองและการทำงานได้ง่ายขึ้น ผมมองว่าภาคประชาสังคมมีความใกล้ชิดกับประชาชน รู้ปัญหามากกว่าส่วนอื่น ๆ มีการคลุกคลีกับปัญหา และแสวงหาปัญหาในพื้นที่ ต้องคุยกับภาคประชาสังคม ตัวอย่าง การทำงานร่วมกันของจังหวัดพังงา เช่น ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาชาติพันธุ์ กลุ่มชาวละ เราลงไปเปิดพื้นที่คุ้มครองวัฒนธรรม เราลงไปที่หมู่เกาะสุรินทร์ด้วยกัน ลงไปทำบัตรประชาชน เราลงไปดูเรื่องสัญชาติมอแกน ที่นั่นมีประชากรน้อยกว่าคริวเรื่อน แล้วก็มีประชากรที่ไม่ใช่ มอแกน สามร้อยกว่าคริวเรื่อน งานนี้หากไม่มีภาคประชาสังคม ก็ยากที่จะสำเร็จ” เอกรัฐ หลีเส็น¹⁴⁴

ย้อนกลับไปในปี พ.ศ. 2547 การเกิดภัยพิบัติสึนามิบริเวณชายฝั่งอันดามัน กลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของภาคประชาสังคมจังหวัดพังงา ทั้งนี้

¹⁴⁴ เอกรัฐ หลีเส็น. *พ่อเมืองของเมืองแห่งความสุข*. บรรยายพิเศษ, 18 กรกฎาคม 2566, สมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข, จังหวัดพังงา.

เพราะทุกคนประสบภัยเหมือนกัน จึงหันหน้าเข้ามาร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาไปด้วยกัน โมตรี จงไกรจักร ได้กล่าวไว้ในหนังสือถอดบทเรียน “พังงาแห่งความสุข...สุขที่คุณสัมผัสได้” ว่า ปัญหาตอนนั้นคือว่า ทุกหน่วยงานอยากได้ข้อมูลหมด แต่แบบฟอร์มต้องเป็นของเขา แบบฟอร์มกลางที่เรามีให้ก็ไม่เอาข้อมูลที่เรามีให้ก็ไม่เชื่อ เลยกกลายเป็นว่า ชาวบ้านเขียนให้หน่วยงานไหนก็ได้เงินของหน่วยงานนั้นไป ตอนนั้นการได้เงินค่าชดเชยไม่มีมาตรฐานเลย โดยระหว่างรอจัดระบบข้อมูล ศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย จึงเริ่มทำกิจกรรมที่เน้นให้ผู้ประสบภัยช่วยกันคิดช่วยกันทำ ไม่จมอยู่กับความโศกเศร้า¹⁴⁵ ในปี พ.ศ. 2549 ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการทำงานร่วมกันของภาคประชาสังคมพังงา เมื่อเครือข่ายสืนามิต้องทำงานร่วมกันในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนให้ได้ร้อยละ 10 ของจำนวนตำบลในจังหวัด เพื่อจัดตั้งที่ประชุมสภาจังหวัด และคัดเลือกสมาชิกไปเป็นสมาชิกพัฒนาการเมือง การก่อตั้งสภาองค์กรชุมชนสำเร็จ 13 พื้นที่ จึงกลายเป็นจุดเปลี่ยนของภาคประชาสังคมพังงา เพราะเมื่อมีสภาองค์กรชุมชนแล้วก็ต้องมี “พื้นที่กลาง” ในการประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจ

“ประสบการณ์และภูมิปัญญา ภูมิรู้เป็นจุดอ่อนของขบวน แต่หลัง ๆ พอเรารวมกันมันมีบางอย่างที่ทำให้ขบวนประชาชนในหลายจังหวัดเริ่มสั่นคลอนอีกรอบเพราะเริ่มมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ลีอบบักกันในการเลือกประธานสภาองค์กรชุมชน แต่ว่าของพังงานั้นแตกต่างไปเพราะเราผ่านการทะเลาะมาแล้ว ทำให้ทุกคนแบ่งบทบาทในการทำงานกันได้ดีและรู้ว่าในแกนขบวนทำงานต้องไม่ก้าวก่ายกัน ทำอะไรก็ได้ที่ไม่ต้องไปทำแทนเพื่อน

¹⁴⁵ โครงการผู้นำแห่งอนาคต. พังงาแห่งความสุข...สุขที่คุณสัมผัสได้. โมตรี จงไกรจักร และ ปณิศาตา จันทร์อร่าม (บรรณาธิการ). คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

ปัญหาความขัดแย้งก็เริ่มหายไป ตอนนั้นเราก็คพบว่า เราจะหาอะไรที่มาเป็นจุดร่วม ก็คุยกัน ไปชวนอดีตผู้ว่าสมัชชา โพธิ์ธาร และ คุณหม่ออุทัย จินดาพล อดีตนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มาเป็นที่ปรึกษา ตอนนั้นคุยกันว่าต้องหาคู่อาวุโสมานั่งหัวโต๊ะให้ ผู้ว่าสมัชชาถามว่า จะทำไปเพื่อใคร ที่ทำอยู่ทำเพื่อใคร ถ้าเราจะทำเพื่อเราเนี่ย เราต้องสร้างเป้าหมายร่วมกัน ไม่ใช่ไปทำตามเป้าหมายโครงการ ก็เลยเป็นจุดเริ่มต้นเกิดขึ้น หอการค้าก็เข้ามาด้วย เมื่อเป้าหมายนิ่ง และเริ่มเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เราจึงวางแนวทางสู่การพัฒนาคนควบคู่ไปด้วย การหลอมรวม การสร้างเป้าหมายร่วม การเปลี่ยนจากภายใน เราเริ่มต้นจากการเชิญอาจารย์ชัยวัฒน์ ธีระพันธ์ มาเป็นวิทยากร ทำ Workshop สามวันสองคืน เป็นโอกาสที่ภาคประชาสังคมได้คุยด้วยกันกับหอการค้า ข้าราชการบางคนที่เราารู้สึกว่าทำงานร่วมได้ก็ชวนไป อยู่ด้วยกัน จนหลอมรวมสร้างเป้าหมายมาเป็นฟังก์าแห่งความสุข”¹⁴⁶

มนตรี จงไกรจักร ได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของหนังสือ ฟังก์าแห่งความสุข...ความสุขที่คุณสัมผัสได้ในปี พ.ศ. 2556 ได้จัดงานสมัชชาฟังก์าแห่งความสุข ครั้งที่ 1 เพื่อต้อนรับผู้ว่าราชการจังหวัดและประกาศให้คนฟังก์ารับรู้แนวคิดฟังก์าแห่งความสุข ด้วยการประสาน 3 ฝ่าย คือ สำนักงานสาธารณสุขฟังก์า องค์การบริหารส่วนจังหวัดฟังก์า และเครือข่ายองค์กรชุมชน ร่วมลงขันจัดงาน โดยเน้นแนวคิดรูปแบบงานที่สร้างความประทับใจแก่ผู้ร่วมงานหลากหลายสาขา ทั้งเครือข่ายคนทำงานด้านที่ดินคนทำงานด้านสวัสดิการ อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) เครือข่ายคนพิการและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ “ที่ผ่านมามาเวลาผู้ว่าราชการมาใหม่เราประท้วงอย่างเดียว ผลคือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ผู้ว่าฯ ก็ยังทำงาน

¹⁴⁶ มंत्री จงไกรจักร. *การเดินทางสู่ฟังก์าแห่งความสุข*. 18 กรกฎาคม 2566, สมาคมประชาสังคมฟังก์าแห่งความสุข, จังหวัดฟังก์า.

เหมือนเดิม แต่พอครั้งนี้เราเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำใหม่ จัดสมัชชาต้อนรับแทน ใช้วิธีนุ่มนวล แสดงพลังร่วมของคนฟังงาให้ผู้ว่าฯ รับรู้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ เราได้งบประมาณมาทำงาน”¹⁴⁷

การได้รับงบประมาณจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทำการสร้างให้เกิดเวทีรับฟังความคิดเห็นเรื่องความสุข ความทุกข์ของคนฟังงา ได้ขยายวงไปสู่ 16 ตำบล 8 อำเภอ และได้ข้อมูลมายกระดับเป็นร่างยุทธศาสตร์ 10 ข้อเพื่อให้เป็นฐานคิดของ “ฟังงาแห่งความสุข” ดังนี้

- 1) การสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ทั้งการท่องเที่ยว เกษตร ประมง และอุตสาหกรรม
- 2) การสร้างการศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษาตามวิถีชุมชน
- 3) การสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอย่างเป็นธรรม
- 4) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งนโยบายการแก้ปัญหาภาคเซาะชายฝั่ง
- 5) การสร้างการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูจารีต ประเพณี วัฒนธรรม ตามความหลากหลาย รวมกลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์คนฟังงา
- 6) การสร้างระบบความร่วมมือสู่ฟังงาปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 7) การมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนเพื่อลดอบายมุข ยาเสพติด สร้างครอบครัวแห่งความสุข
- 8) การส่งเสริมสวัสดิการชุมชนสู่สวัสดิการสังคมโดยความร่วมมือ 4 ฝ่าย (ชุมชน รัฐ ท้องถิ่น เอกชน)

¹⁴⁷ โครงการผู้นำแห่งอนาคต. (2561). *ฟังงาแห่งความสุข...สุขที่คุ้มล้มฝั่งได้*. ไม่ตรี จงไกรจักร และปณิตา จันทร์อร่าม (บรรณาธิการ). คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

9) การส่งเสริมระบบป้องกันผลกระทบสุขภาพ สร้างความเท่าเทียมในระบบการดูแลสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม

10) การสร้างระบบการเมืองภาคพลเมือง ประชาธิปไตยชุมชน การมีส่วนร่วมให้เกิดธรรมาภิบาล

4.7.2 ปฏิบัติการของภาคประชาสังคมกับการสร้าง “ฟังงาแห่งความสุข”

การขับเคลื่อน “ฟังงาแห่งความสุข” โดยภาคประชาสังคมได้ตกลงสร้าง “พื้นที่กลาง” ในการประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันโดยพบว่า การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมจังหวัดพังงาได้เป็นต้นแบบที่สำคัญของการเรียนรู้ในการสร้างพื้นที่กลางให้แก่พื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ความสามารถในการเชื่อมกับหน่วยงานรัฐของภาคประชาสังคมพังงาซึ่งเกิดจากการเรียนรู้ที่เริ่มจากมองหน่วยงานรัฐและอื่น ๆ ในลักษณะที่เป็นคู่ตรงข้าม หากในที่สุดก็สามารถถอดบทเรียนจนสามารถสร้างฟังงาแห่งความสุข โดยใช้พลังของการมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “พื้นที่กลาง” ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยเอาปัญหาของคนในจังหวัดเป็นตัวตั้งอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้กระบวนการขับเคลื่อนพัทลุงมหานครแห่งความสุข ยังมีข้อจำกัดเรื่องความหลากหลายในการสร้างเครือข่ายโดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สามารถสร้างพื้นที่กลาง หรือหุ้นส่วนการพัฒนาจังหวัด ให้มีความหลากหลายอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ 2 การเกิดขึ้นและความยั่งยืนของ “ฟังงาแห่งความสุข” นั้นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ ความเป็นหนึ่งเดียวของกลุ่มแกนนำขับเคลื่อนต่างมีบทเรียนว่าความขัดแย้งจากภายในกลุ่มแกนนำนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การทำงานขับเคลื่อนสู่เป้าหมายนั้นทำได้ยาก ดังนั้นการ

พัฒนาคนจึงต้องทำควบคู่ไปด้วยการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดการหลอมรวม การสร้างเป้าหมายร่วม ที่เปลี่ยนแปลงจากภายใน การจัดทำหลักสูตรเรียนรู้ ผู้นำในการทำงานของภาคประชาชนอย่างจริงจังจึงมีความจำเป็น ซึ่งประเด็นนี้ กระบวนการขับเคลื่อนพลังชุมชนแห่งความสุข ให้ความสนใจที่จะนำมา ปรับประยุกต์ใช้กับการพัฒนาแกนนำคณะทำงานสภาขับเคลื่อนแผนชุมชนเชิงบูรณาการ จังหวัดพัทลุง ในโอกาสต่อไป

ประเด็นที่ 3 การลงพื้นที่ศึกษาฟังาแห่งความสุขทำให้เห็นภาพ ชัดเจนว่า การสร้างชุมชนต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในระดับตำบล ซึ่งมี ปฏิบัติการในหลายรูปแบบ จำต้องได้ทำให้เกิดพลังและความมั่นใจว่าหาก สมาชิกชุมชนร่วมกันลงมือทำอย่างจริงจัง ความสำเร็จในการบริหารจัดการ ชุมชนตนเองก็จะเกิดผล อาทิ ชุมชนต้นแบบตำบลนาเตย อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ซึ่งประเด็นนี้แกนนำคณะทำงานสภาขับเคลื่อนแผนชุมชนเชิงบูรณาการ จังหวัดพัทลุง ได้แลกเปลี่ยนกันว่าพื้นที่จังหวัดพัทลุงต้องมี แผนผลักดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ต้นแบบระดับตำบล หรือพื้นที่ภูมินิเวศ ให้เกิดขึ้นและสื่อสารการรับรู้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในวงกว้างมากขึ้น

ประเด็นที่ 4 ฟังาแห่งความสุข ทำให้เกิดการเรียนรู้ของการจัดการ ข้อมูล หรือจะพูดอีกแบบคือ ภาคประชาสังคมพังงาจะใช้ข้อมูลที่ตรงกัน ในการขับเคลื่อน 2 ระดับ คือระดับแกนนำที่เป็นคณะทำงาน และระดับของ การแลกเปลี่ยน ถกเถียง ต่อรอง และเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ เกิดน้ำหนักของการแลกเปลี่ยนที่ตั้งอยู่บนฐานข้อมูล ซึ่งจะเห็นความชัดเจนว่า กลุ่มภาคประชาสังคมพังงามีความเข้มแข็งด้านนี้อย่างมาก เช่น การเชื่อมโยง งบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทำร่วมกันทำในเครือข่ายเดียวกันจะได้ ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพ ในการหลอมรวมหน่วยงานในจังหวัดและการ วางเป้าหมายร่วมกัน บนข้อมูลชุดเดียวกัน เพื่อร่วมสร้างยุทธศาสตร์สมัชชา

จังหวัดพังงาแห่งความสุข ทั้งนี้ที่ผ่านมา นั้น มีการสรุปกันว่า อุปสรรคของการสร้างพังงาเมืองแห่งความสุข และการสร้างขบวนคือ “งบประมาณและตัวชี้วัด” ของแต่ละหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำตามงบประมาณที่ได้รับมา

4.8 ปฏิบัติการเพื่อสร้างพื้นที่กลางในภาคใต้ : พัทลุงมหานครแห่งความสุข

4.8.1 ต้นทุนและการก่อเกิด “พัทลุงมหานครแห่งความสุข”

จังหวัดพัทลุงมีต้นทุนที่เป็นกลไกภาคชุมชน และภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งสามารถสนับสนุนการเคลื่อนไหวงานภาคประชาชนร่วมกันในระดับจังหวัด และระดับตำบลที่เชื่อมโยงกันจนเป็นหรือสามารถประกอบเป็นขบวนเดียวกันได้ โดยมีองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของกลไกที่หลากหลาย อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, สภาองค์กรชุมชน, องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง, กลุ่มผู้ประกอบการรุ่นใหม่พัทลุง (YEC), และการท่องเที่ยวชุมชนพัทลุง เป็นต้น นอกจากนี้ จังหวัดพัทลุงยังมีหน่วยงานวิชาการ และการขับเคลื่อนกิจกรรมบริการวิชาการ และการวิจัยในพื้นที่จากหน่วยงานทางวิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยทักษิณ, สถาบันการเรียนรู้เพื่อปวงชน และวิทยาลัยสังกัดอาชีวศึกษา หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่ได้ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่มากขึ้น มีการเสนอความเห็นและข้อมูลที่น่าไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ทำให้ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2560-2565) จึงเกิดความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดพัทลุงทำงานบูรณาการกันได้ดี ทำให้เกิดพลังของความเชื่อมั่นในการร่วมกันพัฒนาโดยเอาปัญหาของจังหวัดพัทลุงเป็นศูนย์กลาง

จังหวัดพัทลุงมีหน่ออ่อนของการขับเคลื่อน “พื้นที่กลาง” ซึ่งภาคประชาสังคมจังหวัดพัทลุงเริ่มต้นคิดร่วมกันในปี พ.ศ. 2562 และร่วมกันตั้ง **สภาขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการจังหวัดพัทลุง** โดยตกลงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงเป็นแม่ข่ายหลักในการประสานดำเนินการ ทั้งนี้ในขณะนั้นภาคประชาสังคมจังหวัดพัทลุงที่ได้ทำงานขับเคลื่อนกิจกรรมเชิงประเด็นอยู่มาระยะหนึ่ง ได้ร่วมกันตั้งคำถามที่ตรงกันว่า “จังหวัดเรา เราจัดการกันเองได้ไหม?” และจากคำถามดังกล่าวจึงมีข้อตกลงว่าจะร่วมกันจัดกระบวนการ 3 ร่วม คือ “**ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันบริหารทรัพยากร**” โดยตั้งเป้าหมายเชิงวิสัยทัศน์ว่าจะร่วมกันขับเคลื่อนให้เกิด “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” การสร้างพื้นที่กลางได้กำหนดประเด็นขับเคลื่อนของเครือข่ายเชิงประเด็น ใน 8 ประเด็น กล่าวคือ 1) การออกแบบระบบการศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียน สร้างพลเมืองผู้ตื่นรู้ 2) การสร้างเศรษฐกิจเกื้อกูล 3) การออกแบบและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างระบบนิเวศที่ยั่งยืน 4) จังหวัดอาหารปลอดภัยและรักษาพันธุ์พืชสร้างจุดเด่นด้านสมุนไพรและสุขภาพชุมชน 5) การสร้างความมั่นคงของชุมชนสวัสดิการชุมชนและที่อยู่อาศัย 6) ประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญา ประเพณี และวัฒนธรรม 7) การออกแบบพื้นที่พิเศษของจังหวัดพัทลุง และ 8) การสร้างการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ทั้งนี้การขับเคลื่อนพื้นที่กลางคาดหวังผลลัพธ์ปลายทาง คือ การเกิดขึ้นของประชาธิปไตยจากฐานชุมชน โดยมีกลไกเชิงงบประมาณและแหล่งทุนในการสนับสนุนงานพัฒนาชุมชนระดับพื้นที่ มีประสบการณ์การร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยภาคประชาชน เพื่อเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานภาครัฐอยู่เป็นทุนเดิม เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง มีการบรรจุโครงการขับเคลื่อนแผนชุมชน

สู่การพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการจังหวัดพัทลุง ในแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2566-2570 เพื่อสนับสนุนการสร้างพื้นที่กลางของภาคประชาสังคม ได้ร่วมกันขับเคลื่อน “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” นอกจากนี้จังหวัดพัทลุงยังเป็นพื้นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนขับเคลื่อนภาคประชาชนในหมุดหมาย “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” จากหน่วยงานที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นต้น

4.8.2 ปฏิบัติการของภาคประชาสังคมกับการสร้าง “พัทลุงมหานครแห่งความสุข”

จังหวัดพัทลุงมีกลไกของการขับเคลื่อน “พื้นที่กลาง” ซึ่งภาคประชาชนจังหวัดพัทลุงเริ่มต้นคิดร่วมกันในปี พ.ศ. 2562 โดยร่วมกันตั้งสภาขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการจังหวัดพัทลุง ซึ่งเป็นการตกลงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงเป็นหน่วยงานประสาน ทั้งนี้ ในขณะนั้นภาคประชาสังคมจังหวัดพัทลุงที่ได้ทำงานขับเคลื่อนกิจกรรมเชิงประเด็นอยู่มาระยะหนึ่ง ได้ร่วมกันตั้งคำถามที่ตรงกันว่า “จังหวัดเรา เราจัดการกันเองได้ไหม?” และจากคำถามดังกล่าวจึงมีข้อตกลงว่าจะร่วมกันจัดกระบวนการ 3 ร่วม คือ “ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันบริหารทรัพยากร” โดยตั้งเป้าหมายเชิงวิสัยทัศน์ว่าจะร่วมกันขับเคลื่อนให้เกิด “พัทลุงมหานครแห่งความสุข”¹⁴⁸ โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงจะเป็นกลไกในการสนับสนุนการสร้างพื้นที่กลางสำหรับการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาจังหวัดจากชุมชน/พื้นที่ นอกจากกลไกที่กล่าวมาแล้ว ภาคประชาชนจังหวัดพัทลุง

¹⁴⁸ พา ผอมขำ. (15 ก.ค. 2566). การนำเสนอในวงเสวนา “ทิศทางการพัทลุงสู่การกำหนดอนาคตตัวเอง”.

ยังมีหุ้นส่วนการพัฒนาจากฐานเดิมที่ทำงานเชิงประเด็นอย่างเข้มแข็งอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ การทำงานของขบวนการสุขภาพที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และการทำงานเชิงพื้นที่ระดับตำบลจากการขับเคลื่อนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นต้น

การร่วมกันขับเคลื่อนเพื่อสร้างพลังมหานครแห่งความสุขนั้น แกนนำขับเคลื่อนได้หารือกันว่า ต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจ คำว่า **“มหานคร”** ในความหมายว่า คือ เมืองที่พลเมืองมีความสุข โดยมีอาหารให้กินสมบูรณ์ มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตใจ ที่แข็งแรง มีความมั่นคงด้านรายได้ มีอาชีพ มีที่อยู่อาศัยมั่นคง อยู่ในสังคมเอื้อเพื่อ สามัคคี มีการแบ่งปัน ปลอดภัย ยาสเสพติด ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน มีความภูมิใจในการสำนึกรักบ้านเกิด ทรัพยากรมีความสมบูรณ์ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีน้ำอุปโภค บริโภคเพียงพอ การคมนาคมสะดวกสบาย มีการใช้ประโยชน์จากแหล่งท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติแบบอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างยั่งยืน มีพื้นที่กลางให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการความเป็นอยู่ในทุกภาคส่วน โดยผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดพลังของภาคประชาสังคม พบประเด็นที่เป็นองค์ความรู้ที่สำคัญ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

(1) มีการร่วมสร้างพื้นที่กลาง เพื่อมุ่งสู่ **“พลังมหานครแห่งความสุข”**

สภาขับเคลื่อนแผนชุมชนสู่การพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการจังหวัด พัทลุง ได้เติบโตขึ้นจากคำถามว่า **“จังหวัดเรา เราจัดการกันเองได้ไหม”** ในที่สุดหลังจากแกนนำขับเคลื่อนเชิงประเด็นได้ตกผลึกร่วมกันว่าต้องสอดประสานร่วมมือกันโดยเอาพื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง จนกลายเป็นข้อตกลง

ของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ได้ “ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันบริหาร ทรัพยากร” โดยคาดหวังผลลัพธ์ปลายทาง คือ การสร้างยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด เพื่อร่วมกันเดินทางไปสู่ “พลังมหานครแห่งความสุข” จึงต้องเกิดมาจากฐานความเข้มแข็งของคนในชุมชน และได้กำหนดประเด็น ขับเคลื่อนแบบบูรณาการจากข้อสรุปจากเวที สมัชชาพลังมหานครแห่งความสุข ครั้งที่ 2 “คนเมืองลงหัวขึ้นมาชนซี เพื่อกำหนดอนาคตตนเอง” วันที่ 15 สิงหาคม 2566 ณ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง โดยประกอบด้วย 8 ประเด็น ได้แก่

1. ด้านการศึกษา ร่วมกันจัดตั้งสภาการศึกษาภาคประชาชน จัดตั้งสถาบันการเรียนรู้เพื่อพัทลุง จัดตั้งกองทุนหรือมูลนิธิเพื่อการพัฒนาการศึกษา พัทลุง การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น
2. การสร้างเศรษฐกิจเกื้อกูล ร่วมกันผลักดันให้เกิดการจัดทำผังเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาระบบการตลาดที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้บริโภค และฐานทรัพยากรชุมชน
3. การสร้างระบบนิเวศที่ยั่งยืน ผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ทำให้เกิดการทำการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทำแผนพัฒนาทะเลสาบสงขลาแบบมีส่วนร่วม
4. อาหารปลอดภัย สมุนไพร และสุขภาพชุมชน ร่วมกันผลักดันให้เกิดมาตรฐานอาหารอาหารปลอดภัย ผลักดันให้เกิดคลังตำรายาพัทลุง อนุรักษ์พันธุกรรมพืชท้องถิ่น โรงเรียนอาหารปลอดภัย
5. การสร้างความมั่นคงด้านสวัสดิการชุมชนและที่อยู่อาศัย ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและระบบสวัสดิการชุมชนที่ยั่งยืน ส่งเสริมการยกระดับกองทุนชุมชนสู่สถาบันการเงินชุมชน ฯลฯ

6. ภูมิปัญญา ประเพณี และวัฒนธรรม ร่วมกันผลักดันให้เกิดหลักสูตร “พหุศาสตร์ศึกษา” และผลักดันให้มีศูนย์ส่งเสริมอัตลักษณ์ท้องถิ่น พัฒนาให้เป็น “สถานบ้าน ลานเมือง ลานวัฒนธรรมของประชาชน”

7. การออกแบบพื้นที่พิเศษของจังหวัดพหุศาสตร์ ร่วมกันจัดตั้งสภาพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อออกแบบผังการพัฒนาพื้นที่พิเศษอย่างยั่งยืน สร้างลานความร่วมมือในการออกแบบระบบเกษตร อาชีพ

8. การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ร่วมกันจัดตั้งสภาการท่องเที่ยว พัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ โดยการจัดทำฐานข้อมูลท่องเที่ยว จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบมีส่วนร่วม

(2) เกิดการร้อยเครือข่ายของภาคประชาสังคมข้ามพื้นที่จังหวัด

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาบริบทการเมืองในประเทศได้ส่งผลต่อการปรับตัว และมีการถอดบทเรียนของภาคประชาชนในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะในประเด็นการรวมศูนย์การปกครองที่ส่งผลกระทบต่อศูนย์ของการพัฒนาเชิงพื้นที่ สิทธิของภาคประชาชนถูกทำให้หายไปภายใต้การสร้างรัฐราชการที่รวมศูนย์มากขึ้นแรงกดดันดังกล่าวนี้ทำให้ภาคประชาชนในภาคใต้ ซึ่งมีการเชื่อมต่อกับภาคประชาชนในภาคอื่น ๆ ด้วย เริ่มหันมาขบคิดกันอย่างจริงจังในประเด็นการกระจายอำนาจซึ่งปรากฏอยู่ในรูปภาพ เช่น “จังหวัดจัดการตนเอง” “เลือกตั้งผู้ว่า” และ”จังหวัดบูรณาการ” และในที่สุดก็เกิดรูปธรรมในประเด็นของการมีอำนาจต่อรองของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งที่เรียกว่า “พังงาแห่งความสุข” ได้กลายเป็นนวัตกรรมสังคม ที่ชี้ให้เห็นว่าไม่ว่าเราจะใช้ภาษาการกระจายอำนาจในภาษาไทย หรือการเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญในแบบไหน หากประชาชนได้มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง การกระจายอำนาจ ในความหมายที่ประชาชนเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการ

กำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยนั้น ประชาชนต้องมีความเข้มแข็งจากฐานของชุมชน หรือมีการเรียกในภาษาที่ว่า “ประชาธิปไตยฐานชุมชน”

ด้วยปรากฏการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น เราจึงเห็นการเรียนรู้ของพื้นที่อื่น ๆ จากความสำเร็จของพังงา และประกายความคิดก็ถูกส่งต่อ ทำให้การพัฒนาเครือข่ายภาคประชาสังคมท้องถิ่นเป็นส่วนในการพัฒนาเริ่มกระจายไปถึงจังหวัดอื่น ๆ กลายเป็นประเด็นการพัฒนาในระดับภูมิภาค การร่วมกันทำจังหวัดจัดการตัวเอง จาก “รักจังสตูล” ถึง “พังงาแห่งความสุข” นั้นทำได้สำเร็จเพราะมีการก้าวข้ามความเป็นคนของหน่วยงานหรือสังกัดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ประเด็นนี้เป็นส่วนหนึ่งของบทเรียนจากประชาสังคมพัทลุงที่มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้นอกจากที่แต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกจังหวัดของตนแล้ว ยังมีการประชุมสมัชชาภาคได้ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเชื่อมโยงกัน มีหลายกลุ่มต้องการเชื่อมร้อยกันเพื่อประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการร่วมกัน เพื่อสร้างนวัตกรรมจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งต้องมีการร่วมมืออย่างน้อย 4 ภาคส่วน ภาคส่วนแรก คือ ประชาสังคมในพื้นที่ ภาคที่สอง บุคคลที่ส่งเสริมการทำงานในพื้นที่ ภาคที่สาม นักวิชาการ และภาคส่วนที่ 4 คือ ภาครัฐ

(3) เกิดการขับเคลื่อนและสร้างพื้นที่กลาง บนบริบทที่แตกต่าง
จากการศึกษาข้อมูลใน 3 จังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดพังงา คือ “พังงาแห่งความสุข” จังหวัดสตูล คือ “รักจังสตูล” และ “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” ซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องของโครงการวิจัย พบว่า แม้ว่าวงใหญ่ของการพัฒนามีการกำหนดเป้าหมายไว้ที่จังหวัดจัดการตนเอง หรือการกระจายอำนาจ ในความหมายของการเลือกตั้งผู้ว่าในอนาคต หากเป้าหมายไว้ที่จังหวัดจัดการตนเอง หรือการกระจายอำนาจ ในความหมายของการเลือกตั้งแต่ละจังหวัดมันมีรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน แม้ในเชิงหลักการ คือ เราอยาก

เห็นขบวนการประชาชนในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ออกมาจัดการตัวเอง ออกมาพูดเรื่องตัวเอง ออกมานำเสนอเรื่องตัวเอง เป็นความพยายามที่จะบอกว่า เราต้องการการพัฒนาแบบไหนในจังหวัดของตัวเอง ซึ่งมีองค์กรทางเครือข่ายภาคประชาชนพูดแบบนี้เยอะมาก แม้กระทั่งหน่วยงานราชการก็พูดคำนี้ พบว่ามีเงื่อนไขของการขับเคลื่อนของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ดังนี้

ก. การขับเคลื่อนบนฐานทุนของกลุ่มองค์กรที่แตกต่างกัน พบว่าจังหวัดพังงา เริ่มต้นขับเคลื่อนพังงาแห่งความสุข จาก “มูลนิธิชุมชนไทย” แล้วค่อยขยายไปร่วมมือกับหน่วยงานราชการในจังหวัดพังงา ที่สามารถลงไปขับเคลื่อนระดับแผนงาน งบประมาณและตัวชี้วัดของจังหวัด และขณะที่ “รักจังสตูล” ก็ขับเคลื่อนด้วยองค์กรนอกภาครัฐ ที่นำโดย สมบูรณ์ คำแหง ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ระดับชาติ (กป.อพช.) และขยายไปสู่ความร่วมมือที่เน้นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับ “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” เริ่มต้นจากการตั้งกรรมการและให้งบประมาณสนับสนุนการทำงานจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นทีมทำงานที่สำคัญ

ข. การขับเคลื่อนบนฐานปัญหาแตกต่างกัน จังหวัดพังงาเริ่มจากการประสบภัยสึนามิ ทำให้ประชาชนเห็นปัญหาร่วมกัน ขณะที่พังงามีฐานทรัพยากรที่สมบูรณ์ซึ่งประชาชนพึ่งพาเป็นอาชีพได้ เช่น ประมง การท่องเที่ยว เกษตร ปัจจัยที่โดดเด่นของจังหวัดพังงา คือ ผู้ว่าราชการมาทำงานร่วมกันกับภาคประชาชน เข้าใจปัญหา แลกเปลี่ยนข้อมูลกันและดำรงตำแหน่งในจังหวัดระยะยาว ส่วนที่จังหวัดสตูล เป็นจังหวัดที่มีฐานทรัพยากรที่สมบูรณ์ เป็นเมืองที่มีความหลากหลายของระบบนิเวศ หากต้องเผชิญกับการเข้ามาของโครงการพัฒนาของภาครัฐขนาดใหญ่ กล่าวคือ โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา ภาคประชาสังคมจึงตื่นตัวขึ้นมาตั้งคำถาม ศึกษาข้อมูลเพื่อ

โต้แย้งการพัฒนาของรัฐที่ไม่มุ่งตอบสนองความยั่งยืนของการพัฒนาที่ตั้งบนฐานทุนของคนสตูล “รักจังสตูล” จึงเริ่มต้นที่การปกป้องทรัพยากรและระบบนิเวศซึ่งเป็นฐานทุนอาชีพที่พึ่งพาทรัพยากรส่วนรวม สำหรับ “พัทลุงมหานครแห่งความสุข” ก็มีปัญหว่าภาคประชาสังคมจะเข้าไปเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาจังหวัดมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ได้อย่างไร รัฐบาลทหาร ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน จะร่วมกันขบคิดการพัฒนาจังหวัดแบบฟังเสียง สร้างการรับรู้ไปด้วยกันได้ได้อย่างไร

บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ. *การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน*. กรุงเทพฯ : สภาคาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538.
- ชัยนต์ วรรณระภูติ. *คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา*. บรรณาธิการโดย อุทัย ดุลยเกษม. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร.” *ชลบุรี : คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา*, 2552.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว. “โครงสร้างอำนาจในจังหวัดชลบุรีกับนัยในการขับเคลื่อนโครงการทางสังคม.” กรุงเทพมหานคร : สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม, มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, 2550.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. “วิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อถอดบทเรียนในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียง กรุงเทพฯ และปริมณฑล.” *รายงานวิจัย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2553.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. “โครงการการเมืองและการจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและศาสตร์พระราชา.” *จันทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี*, 2561.
- ไชยันต์ ไชยพร. “แนวคิด ‘Deliberative Democracy and Deliberative Polls’ (1).” เข้าถึงเมื่อ 9 มีนาคม 2567. <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q4/2006november20p7.htm>.

ไมตรี จงไกรจักร และปณิตตา จันทร์อร่าม. “โครงการผู้นำแห่งอนาคต : ‘ฟังงา
แห่งความสุข...สุขที่คุณสัมผัสได้’.” กรุงเทพฯ : คณะวิทยาการเรีนรู้และ
ศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. “การศึกษาชุมชน.” เข้าถึงเมื่อ 28 มีนาคม 2550.
<http://mylesson.swu.ac.th/so311/preview/preview.htm>.

วรภรณ์ วนาพิทักษ์. “ทฤษฎีวิพากษ์ของเจอร์เกน ฮาเบอร์มาส : พื้นที่สาธารณะ
ทางการเมือง และเสรีภาพในการแสดงออกบนอินเทอร์เน็ต.” 2554.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *สภาองค์กรชุมชน : รวมพลัง
สร้างความเข้มแข็งของชุมชน*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กร
ชุมชน (องค์การมหาชน), 2550.

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. *รายงานการพัฒนาคนของ
ประเทศไทย พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่ง
สหประชาชาติ, 2546. “หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์.” ฉบับวันเสาร์ที่ 25
พฤศจิกายน 2566.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. *ประวัติศาสตร์เพื่อชุมชน : ทิศทางใหม่ของการศึกษา
ประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.),
2548.

อริยา เสวตามร์. “นักพัฒนากับบทบาทในการสร้างความหมายใหม่ของชุมชน.”
ใน *เศรษฐศาสตร์การเมือง เอ็นจีโอ 2000*. บรรณาธิการโดย ณรงค์
เพ็ชรประเสริฐ. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

โอฬาร ถิ่นบางเตียว. “กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
ปกครองตนเองของท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
เขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก.” *วารสารการเมือง การบริหาร
และกฎหมาย* 6, ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2557) : 53-76.

- Habermas, Jürgen. *The Legitimation Crisis*. แปลโดย Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1975.
- Habermas, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. แปลโดย Thomas Burger. Cambridge, MA : MIT Press, 1989.
- James, Paul, Yaso Nadarajah, Karen Haive, และ Victoria Stead. *Sustainable Communities, Sustainable Development : Other Paths for Papua New Guinea*. Honolulu : University of Hawaii Press, 2012.
- Kurian, George Thomas. *The Encyclopedia of Political Science*. Washington, D.C. : CQ Press, 2011.
- “Money in Politics.” International IDEA.. <https://www.idea.int/theme/money-politics>. *Oxford Dictionaries*. 2014.

การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด จะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยอย่างไร

บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁴⁹

การศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ว่าการทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยได้อย่างไร โดยในการศึกษาเชิงวิเคราะห์นี้จะอาศัยกรณีของจังหวัดพังงาที่ผลักดันให้เกิด “พังงาแห่งความสุข” เป็นฐานของการวิเคราะห์ โดยมีประเด็นในการวิเคราะห์ 4 ประเด็น ดังนี้ 5.1 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่ของการประสานองค์ความรู้ที่หลากหลายให้เป็นเอกภาพและเกิด “ทฤษฎีเพื่อการปฏิบัติ” (Practical Theory) 5.2 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่การเจรจาและปรึกษาหารือเพื่อลดความขัดแย้ง 5.3 “พื้นที่กลาง” จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย 5.4 “พื้นที่กลาง” ช่วยลดการรวมศูนย์ของระบบบริหารราชการรวมศูนย์ของ

¹⁴⁹ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ (หัวหน้าโครงการ), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การบริหารราชการของไทย 5.5 ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง และ 5.6 สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งเป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่ของการประสานองค์ความรู้ที่หลากหลายให้เป็นเอกภาพและเกิด “ทฤษฎีเพื่อการปฏิบัติ” (Practical Theory)

ตามทัศนะของสมศักดิ์ สามัคคีธรรม วิวาทะว่าด้วยแนวทางในการพัฒนาชุมชนอาจจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม¹⁵⁰ ดังนี้ (1) กลุ่มที่หนึ่ง มองว่าชีวิตชุมชนในเขตชนบทตกอยู่ในสภาพด้อยพัฒนาอันไม่พึงปรารถนา ความเชื่อดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานของ “ทฤษฎีความทันสมัย” (Modernization Theory) (2) กลุ่มที่สอง มองว่า ภาคชนบทแม้ยากจนแต่มีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการปรับตัวได้สูง ดังนั้น ภาคชนบทยังคงดำรงอยู่ต่อไปอีกยาวนาน แต่ก็จำเป็นต้องพัฒนาชนบท โดยบทบาทหลักในการพัฒนาก็ยังเป็นของภาครัฐ แนวคิดนี้เป็นกระแสหลักของนักพัฒนาภาครัฐในปัจจุบัน (3) กลุ่มที่สาม มองว่าการเปลี่ยนแปลงภาคชนบทที่ผ่านมาดำเนินไปอย่างช้า ๆ เนื่องจากมีปัจจัยทางวัฒนธรรมคอยเหนี่ยวรั้งเอาไว้ และการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมมักส่งผลกระทบต่อชุมชน แนวคิดดังกล่าวจึงเรียกร้องให้กลับไปฟื้นฟูความโรแมนติกของชุมชนในเขตชนบทเถกเช่นในอดีต แนวคิดที่สนับสนุนความเชื่อดังกล่าว ได้แก่ “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” และทฤษฎี “เศรษฐกิจแบบชาวนา” ฯลฯ (4) กลุ่มที่สี่ เป็นกลุ่มที่ศรัทธาใน “พลังชุมชน”

¹⁵⁰ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, *การเสริมพลังชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Community Empowerment And Sustainable Development)* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2566), น. 8.

โดยมองว่าหัวใจของการพัฒนา คือ การใช้ชุมชนเป็นฐาน (community-based development) แต่พลังในการพัฒนาชุมชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการ “เสริมพลังชุมชน” (community empowerment) ผ่านการจัดตั้งทางความคิดและจัดตั้งองค์กร เพื่อให้เกิดพลังเพิ่มแบบทวีคูณ (synergy) จนกระทั่งสามารถขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

แนวคิดของหนังสือเล่มนี้จึงมีความเชื่ออยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของกลุ่มที่สี่ ดังนั้น การสร้าง “พื้นที่กลาง” ให้เกิดขึ้นได้ในชุมชนระดับต่าง ๆ จนสามารถพัฒนาให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดได้ โดย “การเสริมพลังชุมชน” ตามความเห็นของนักวิชาการอาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้¹⁵¹

(1) มโนทัศน์นี้ให้ความสำคัญกับ “อำนาจในเชิงกลุ่ม” (collective power) มิใช่อำนาจของบุคคล (individual power) แต่เป็นอำนาจที่เกิดจากการรวมตัวเป็นกลุ่มและนำไปสู่การกระทำร่วมกัน ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจไม่ใช่รูปแบบของ “อำนาจที่เหนือกว่า” ที่มีเป้าหมายเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นการใช้ “อำนาจเชิงบวก” ที่เกิดจากการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อจัดการกับปัญหาของพวกเขาเอง

(2) “การเสริมพลังชุมชน” เป็นกระบวนการ (process) ที่ประกอบไปด้วยหลาย ๆ ขั้นตอน ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นพลวัตรที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับขั้นตอนก่อนหน้า และส่งผลต่อขั้นตอนถัดไป

(3) แนวคิดนี้วางอยู่บนพื้นฐานว่า “ชุมชน” เป็นหน่วยที่มีศักยภาพในการพัฒนา โดยการขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยชุมชนเป็นผู้กำหนด

(4) การ “เสริมพลังชุมชน” เป็นความจำเป็นที่ต้องกระทำ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ชุมชนมักไร้อำนาจ อ่อนแอ และขาดพลังที่จะพัฒนาตนเอง

¹⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 11.

เนื่องจากตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการกดทับชุมชนเอาไว้ด้วยพลังแห่งอำนาจนิยม

(5) การ “เสริมพลังชุมชน” โดยทั่วไปจึงหมายถึง การต่อสู้/ผลักดัน เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมใหม่ ที่เอื้ออำนวยให้ชุมชนสามารถสร้าง “อำนาจภายใน” (power from within) จนกระทั่งสามารถเพิ่ม “อำนาจที่จะกระทำ” (power to) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดโดยชุมชนเอง รวมทั้งการใช้ “อำนาจร่วม” (power with) ในฐานะเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรกับองค์กรอื่น ๆ

(6) เป้าหมายสุดท้ายของการเสริมพลังชุมชนก็คือ การเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้มีขีดความสามารถในการจัดการตนเอง ซึ่งประกอบด้วยหลายปัจจัย กล่าวคือ การมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละเพื่อส่วนรวม มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายทั้งภายในและภายนอก และพื้นฐานประการสำคัญคือ การทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และการพัฒนาจิตสำนึกที่ดีต้องการเปลี่ยนแปลงชุมชนให้เอื้อต่อการดำรงชีพอย่างมีคุณค่า และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม

จากพื้นฐานของความคิดดังกล่าว ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ได้เขียนคำนิยามในหนังสือ “การเสริมพลังชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Community Empowerment And Sustainable Development) ของสมศักดิ์ สามัคคีธรรม ว่า “...งานดังกล่าวมิใช่เป็นงานทฤษฎีเพื่อการอธิบายหรือคาดคะเนปรากฏการณ์ทางสังคมเท่านั้น แต่ผมมองว่าเป็นงานทฤษฎีในลักษณะที่เรียกว่า “ทฤษฎีเพื่อการปฏิบัติ” (Practical Theory) ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวน่าจะชี้ขาดกันที่ผลของการนำความรู้ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องของการเคลื่อนไหวทางสังคม ดังนั้น ภารกิจที่สำคัญคือ การเชื่อมโยง

ระหว่างวิชาการกับการเคลื่อนไหวทางสังคมว่าจะทำกันอย่างไร”¹⁵²

ดังนั้น ความท้าทายดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นความพยายามของโครงการวิจัยที่เป็นที่มาของหนังสือเล่มนี้โดยมีความมุ่งหมายที่จะอาศัยพื้นฐานเชิงทฤษฎีที่ว่าด้วย “การเสริมพลังชุมชน” กับการขับเคลื่อนทางสังคม โดยความมุ่งหมายของการขับเคลื่อนนั้นมุ่งหมายให้เกิด “พื้นที่กลางในระดับจังหวัด” อันจะเป็นพื้นฐานของการเพิ่ม “อำนาจที่จะกระทำ” (power to) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดโดยชุมชนเอง รวมทั้งการใช้ “อำนาจร่วม” (power with) ในฐานะเป็นเครือข่ายหรือพันธมิตรกับองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะการมีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ

5.2 “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่การเจรจาและปรึกษาหารือ เพื่อลดความขัดแย้ง

พื้นที่กลางมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะ “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่ของการเจรจาและปรึกษาหารือ จากงานศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ เรื่อง “การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ” โดยงานศึกษานี้ค้นพบว่า¹⁵³ ชุมชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมได้ร่วมกันสร้าง “พื้นที่กลาง” ขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากร และความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา

¹⁵² คำนิยามของ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. *การเสริมพลังชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Community Empowerment And Sustainable Development)*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2566.

¹⁵³ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเอง และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ* (มีนาคม 2565), สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, น. 127.

ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนไม่สามารถแก้ไขได้โดยชุมชนหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง รวมทั้งเพื่อเสนอทางเลือกหรือนวัตกรรมด้านการพัฒนาแบบใหม่ที่เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการพัฒนา พื้นที่กลางในที่นี้เป็นพื้นที่ของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อให้ผู้เล่นผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาของชุมชนได้ปรึกษาหารือ เจรจาและถกแถลงกัน โดยเอาผลประโยชน์ของสาธารณะหรือของชุมชนเป็นตัวตั้ง ซึ่งพื้นที่กลางในที่นี้ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลและความรู้ที่เปิดกว้างไม่ผูกขาดโดยผู้เชี่ยวชาญรายใดรายหนึ่ง การมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม การลดความเป็นคู่ตรงข้ามและการลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มาจากตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นต้น พื้นที่กลางในที่นี้จึงเป็นไปทั้งเวทีการประชุมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น เวทีสภาองค์กรชุมชน เวทีสมัชชา เป็นประเด็นร่วมในการพัฒนาที่คนที่มีความคิดความเชื่อเดียวกันมาดำเนินการร่วมกัน

นอกจากนี้แนวคิดที่ว่าด้วย “พื้นที่กลาง” เป็นแนวคิดที่ใช้ชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาและเป็นแนวคิดที่ใช้หลักการการจัดการทรัพยากรร่วมพื้นฐานของแนวคิดเหล่านี้จะนำมาสู่การลดความขัดแย้ง “พื้นที่กลาง” จึงเป็นพื้นที่ของการเจรจาและปรึกษาหารือกันสำหรับประเด็นปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สำหรับมโนทัศน์ที่ใช้ชุมชนเป็นฐานนั้น เป็นแนวคิดที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการพัฒนาที่เรียกว่า “จากบนลงสู่ล่าง” สำหรับการใช้มโนทัศน์ว่าด้วยการใช้ชุมชนเป็นฐานนั้นได้เปลี่ยนสถานะของชาวบ้านจาก “ผู้ถูกกระทำที่เฉื่อยชา” (passive objects) ไปเป็น “ผู้กระทำการที่กระตือรือร้น” (active subjects) มโนทัศน์ที่ใช้ชุมชน

เป็นฐาน ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ¹⁵⁴ คือ ประการแรก เป็นการกระทำร่วมในรูปของ “ชุมชน” ที่ประกอบด้วยสมาชิกอันแตกต่างกันหลากหลาย แต่มีความต้องการร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วม และมีความสนใจร่วม ประการที่สอง ความสามารถของสมาชิกในการจัดตั้ง (organizing) และการเคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง โดยเหตุที่ “พื้นที่กลาง” เป็นเวทีที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลาย โดยมีภาคส่วนที่สำคัญคือภาคส่วนที่มาจากองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่หรือเวทีที่มีพื้นฐานมาจากชุมชน การที่สมาชิกของพื้นที่กลางมีพื้นฐานมาจากชุมชนนี้เองที่จะทำให้การขับเคลื่อนของพื้นที่กลางมีจุดเชื่อมโยงและเกาะเกี่ยวกับประเด็นในทางพื้นที่ด้วย เมื่อพื้นที่กลางมีพื้นฐานมาจากชุมชนในพื้นที่เวทีของการแลกเปลี่ยนหรือปรึกษาหารือโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ หลักการสำคัญที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการคือ การจัดการทรัพยากรร่วม โดยเฉพาะแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนของอิสินอร์ ออสโตรอม ซึ่งทฤษฎีการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนของออสโตรอม ได้พัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutionalism Approach) โดยระบุเงื่อนไขของการจัดการทรัพยากรร่วมที่ประกอบด้วยกฎระเบียบ อันเกิดจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกเพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่เที่ยงธรรม หรือแนวคิด Polycentricity หมายถึง “ระบบการจัดการสาธารณะภายในท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจ อันก่อให้เกิดศูนย์อำนาจหลายศูนย์ และมีความแตกต่างหลากหลาย”¹⁵⁵ แนวคิด Polycentricity เป็นแนวคิดที่มีความเห็นตรงข้าม

¹⁵⁴ เฟ็งอ้าง, น. 13.

¹⁵⁵ เฟ็งอ้าง, น. 100.

กับวาทกรรมกระแสหลักพร้อมกันเสนอให้มีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณสุขไปยังหลาย ๆ ศูนย์ และมีหลายขนาด บางศูนย์จัดโดยชุมชน บางศูนย์จัดโดยความร่วมมือระหว่างองค์กรชาวบ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล และบางศูนย์อาจมีองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย

ดังนั้น การอาศัย “พื้นที่กลาง” ที่มีชุมชนเป็นฐานและใช้หลักการจัดการทรัพยากรร่วมตามแนวคิดของอิลีนอร์ ออสโตรอม หรือการใช้แนวคิด Polycentricity จะทำให้ “พื้นที่กลาง” กลายเป็นเวทีแห่งการปรึกษาหารือของชุมชนในพื้นที่อันจะนำมาสู่การลดความขัดแย้ง โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม โดยเฉพาะการนำแนวคิด Polycentricity มาใช้กับการบริหารจัดการ เช่น ประเด็นที่เกี่ยวกับสุขภาพซึ่งนับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นและมีแนวโน้มของทิศทางที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการส่งเสริมการป้องกันโรค เนื่องจากโรคส่วนใหญ่ที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐในปัจจุบันนี้มาจากโรคที่ไม่ติดต่อ โรคเหล่านี้เป็นโรคที่สามารถป้องกันได้หากสังคมหรือชุมชนมีความรู้ในการใช้ชีวิตหรือมีการปรับพฤติกรรมในการใช้ชีวิต ดังนั้น การส่งเสริมและป้องกันโรคจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ ดังนั้น การนำแนวคิด Polycentricity การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณสุขในด้านสุขภาพไปยังหลาย ๆ ศูนย์ และมีหลายขนาด บางศูนย์จัดโดยชุมชน บางศูนย์จัดโดยความร่วมมือระหว่างองค์กรชาวบ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล และบางศูนย์อาจมีองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย แนวโน้มเหล่านี้จึงเป็นทิศทางสำคัญของการจัดระบบสุขภาพในท้องถิ่น

หากจะกล่าวโดยสรุป “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่สำคัญของกระบวนการที่ใช้ในการจัดการตนเองของชุมชน โดย “พื้นที่กลาง” จะเป็นพื้นที่ของกระบวนการเรียนรู้ที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน เป็นกระบวนการที่จะ

ทำให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการในระดับพื้นที่ เป็นพื้นที่ที่จะแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อชุมชนและสังคมโดยรวม

5.3 “พื้นที่กลาง” จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย

การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งและการมีกลไก “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะมีส่วนสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคมไทย กล่าวคือ ในทางโครงสร้างของสังคมจะมีการปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐ เอกชน (ทุน) และสังคมอย่างชัดเจน จากการศึกษาของโกวิทย์ พวงงาม “การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น” ได้สรุปว่า เมื่อกระบวนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง จนนำไปสู่ความสามารถในการจัดการตนเองได้ จากกรณีศึกษาทั้ง 10 ชุมชน ทำให้สามารถสรุปเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ชุมชนต้องการให้เกิดขึ้นจากการจัดการตนเอง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้¹⁵⁶ ก. ความผูกพันต่อถิ่นกำเนิด ข. จิตสำนึกรักและห่วงหาชุมชน ค. การพึ่งตนเองของชุมชน ง. มีรูปแบบการจัดการตนเองที่เหมาะสม ดังนั้นการจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น เป็นกระบวนการสร้างพลังอำนาจของชุมชน (Empowerment) เพื่อการบริหารจัดการชุมชนให้เกิดพลังร่วมในการพัฒนาชุมชนทั้งคุณภาพชีวิตของคนและชุมชน ในขณะที่สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม เห็นว่า “การเสริมพลังชุมชน” (community empowerment) เพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน (community-based development) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและยกระดับการดำเนินชีวิตให้สูงขึ้นโดยสมาชิก

¹⁵⁶ โกวิทย์ พวงงาม, *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (นนทบุรี : ธรรมสาร, 2562), น. 695.

ของชุมชนต่างมีบทบาทในการกำหนดอนาคตของเขาเองร่วมกัน ดังนั้น “การเสริมพลังชุมชน” (community empowerment) ผ่านการจัดตั้งทางความคิดและจัดตั้งองค์กรเพื่อให้เกิดพลังเพิ่มแบบทวีคูณ (synergy) จนกระทั่งสามารถขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยสมาชิกของชุมชนเป็นผู้ร่วมกันเลือกเส้นทางเดินของพวกเขาเอง นอกจากนี้ จากศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง และคณะ เรื่อง “การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ” โดยงานศึกษาระดับนี้ค้นพบว่า¹⁵⁷ ชุมชน องค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมได้ร่วมกันสร้าง “พื้นที่กลาง” ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากร และความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนไม่สามารถแก้ไขได้โดยชุมชนหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

นอกจากนี้ กรณีศึกษาของจังหวัดพังงา ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พลังในการขับเคลื่อนทิศทางของจังหวัดพังงานั้นมิได้เกิดจากการกำหนดของภาครัฐเพียงลำพัง กระบวนการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาสู่พังงาแห่งความสุขเป็นกระบวนการกำหนดอนาคตการพัฒนาาร่วมกันของประชาชนในจังหวัดพังงาทุกภาคส่วนเพื่อร่วมแรงกันในการสร้างการพัฒนาจังหวัดไปสู่ทิศทางแห่งการกระจาย เป็นธรรม เติบโต ยั่งยืน โดยมีกระบวนการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วนที่มีต่อการพัฒนาพังงา การสำรวจยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่น เพื่อนำมาสังเคราะห์ให้เป็นทิศทางร่วมกันของจังหวัดโดยฝ่ายวิชาการ ปราชญ์การณีนับเป็นต้นแบบที่สำคัญ

¹⁵⁷ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ* (มีนาคม 2565). สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, น. 127.

ของกระบวนการพัฒนาจังหวัดโดยประชาชนและภาครัฐร่วมมือกันสร้างทิศทางขึ้นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาจังหวัดเป็นของทุกคน ซึ่งจะทำให้แต่ละหน่วยสามารถนำสาระที่อยู่ในผังยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติตามภารกิจของแต่ละองค์กรทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคท้องถิ่น¹⁵⁸ ประเด็นนี้ถือเป็นนัยที่สำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างเพราะทำให้เกิดการต่อรองกันอย่างเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย “พื้นที่กลาง” ของจังหวัดพังงาก็คือ กลไกการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือการเพิ่มอำนาจให้กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย เพื่อให้เกิดดุลภาพเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าสู่เวทีการต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกันระหว่างรัฐ ทูน และสังคม¹⁵⁹ ผลของการปฏิรูปความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะนำมาสู่การลดความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่าง ๆ ได้อย่างทั่วหน้า โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรที่ควรถูกปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรมนั้นมีอยู่ 4 ด้าน คือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรเศรษฐกิจ, ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง¹⁶⁰ และหากตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อนำไปสู่ “พังงาแห่งความสุข” ประกอบด้วย (1) การสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ทั้งการท่องเที่ยว เกษตรประมง และอุตสาหกรรม (2) การสร้างระบบการศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษาตามวิถีชุมชน (3) การสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

¹⁵⁸ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, *การเสริมพลังชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Community Empowerment And Sustainable Development)* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2566), น. 2.

¹⁵⁹ คณะกรรมการปฏิรูป, *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป, มิถุนายน 2554), น. 16.

¹⁶⁰ เพิ่งอ้าง, น. 18.

อย่างเป็นธรรม (4) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งนโยบายการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง (5) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูจารีต ประเพณี วัฒนธรรมตามความหลากหลาย รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ และอัตลักษณ์คนพังงา (6) การสร้างระบบความร่วมมือสู่พังงาเมืองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (7) การสร้างระบบการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนเพื่อลดอบายมุข ยาเสพติด สร้างครอบครัวแห่งความสุข (8) การส่งเสริมสวัสดิการชุมชนสู่สวัสดิการสังคมโดยความร่วมมือ 4 ฝ่าย (ชุมชน, ท้องถิ่น, รัฐ และเอกชน) (9) การส่งเสริมระบบป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพ อย่างมีส่วนร่วม และ (10) การสร้างระบบการเมืองภาคพลเมือง ประชาธิปไตยชุมชน การมีส่วนร่วมให้เกิดธรรมาภิบาล จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ 10 ข้อ ของ “พังงาแห่งความสุข” นั้นครอบคลุมการเข้าถึงทรัพยากรทั้ง 4 ด้าน ตามทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และหากการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ “พังงาแห่งความสุข” ย่อมจะมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมเชิงโครงสร้างในจังหวัดพังงา

จากกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันนี้สังคมไทยมีต้นทุนในทางสังคมของชุมชนที่มีความเข้มอยู่ทั่วประเทศไทย โดยอาจแยกชุมชนที่มีความเข้มแข็งในด้านต่าง ๆ ได้หลายด้าน เช่น ด้านการเงินชุมชน, ด้านแผนงานชุมชน, ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ด้านการเกษตร, ด้านความมั่นคงทางอาหาร, ด้านเกษตรอินทรีย์, ด้านเศรษฐกิจพอเพียง, ด้านการดูแลสุขภาพ, ด้านคุณภาพชีวิต เป็นต้น ชุมชนเหล่านี้ถือว่าเป็นชุมชนที่พึ่งตนเองได้ ผ่านกระบวนการเรียนรู้และมีความเข้มแข็ง พื้นฐานเหล่านี้ถือว่าเป็นต้นทุนที่สำคัญของสังคมไทย จากความเข้มแข็งเชิงประเด็นของ

ชุมชนต่าง ๆ ดังกล่าว จำเป็นจะต้องขยายเครือข่ายและสานพลัง (synergy) ระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันจนเกิดเป็นเครือข่ายของภาคประชาสังคม ในระดับจังหวัด เช่น กรณีของจังหวัดพังงา จังหวัดสตูล จังหวัดอำนาจเจริญ หรือจังหวัดอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนาไปสู่การสานพลังในระดับจังหวัด พลังของภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ รวมทั้งในระดับจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญ ในการเข้าไปดูสภาพกับพลังอำนาจของรัฐพลังอำนาจของทุน เหตุผลของการเกิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยนั้น การจากการที่ภาคประชาสังคม ไม่มีอำนาจต่อรองกับอำนาจรัฐและอำนาจทุน หนทางเดียวที่จะทำให้ภาคประชาสังคมมีอำนาจในการต่อรองกับอำนาจรัฐและอำนาจทุนได้คือการสานพลัง (synergy) ของภาคประชาสังคมเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดพลังอำนาจในการต่อรองหรือเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ดังนั้น การสานพลังของภาคประชาสังคมอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือ การสานพลังเชิงประเด็น การสานพลังเชิงประเด็นกับเชิงพื้นที่ สำหรับการสานพลังเชิงพื้นที่ที่สำคัญคือ การสานพลังให้เกิดขึ้นในระดับจังหวัดจะเป็นหมุดหมายสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในระดับประเทศ เพราะความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคมไทยมีหลายมิติ ซึ่งรวมถึงมิติของการกระจายอำนาจของส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและชุมชน ลำพังการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่เพียงพอต่อการลดความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของประเทศไทย เพราะท้ายที่สุดแล้วอำนาจรัฐส่วนกลางย่อมมีบทบาทในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง การลดความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการจัดการเชิงพื้นที่ให้ลงมาถึงชุมชนและภาคประชาสังคมด้วย

5.4 “พื้นที่กลาง” ช่วยลดการรวมศูนย์ของระบบรัฐราชการรวมศูนย์ของการบริหารราชการของไทย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น การบริหารของราชการส่วนกลางยังมีข้อจำกัดมากขึ้นเป็นลำดับในการที่จะตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่ทำให้ประชาชนมีความคาดหวังที่จะได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างรวดเร็ว รวมถึงการแก้ไขปัญหาในหลายเรื่องก็ไม่อาจอาศัยการสั่งจากบนลงสู่ล่างได้ ปัญหาในสังคมหลายเรื่องมีมิติของความซับซ้อนที่ทำให้การบริหารจากส่วนกลางไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้ ทิศทางของการบริหารจัดการมีแนวโน้มที่จะต้องให้องค์กรในระดับพื้นที่ที่มีความรับผิดชอบมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น กรณีของระบบสุขภาพมีแนวโน้มที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่จะต้องเป็นองค์กรในการบริหารจัดการองค์กรในการบริการด้านสุขภาพ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนในการด้านวิชาการและควบคุมกำกับการใช้งบประมาณ ในขณะที่เดียวกันภาคชุมชนและภาคประชาสังคมก็ต้องเข้ามา มีบทบาทใน 2 ลักษณะกล่าวคือ บทบาทแรกชุมชนและภาคประชาสังคม ในฐานะเป็นองค์กรผู้ช่วยเหลือสนับสนุนภาควิชาชีพด้านการดูแลสุขภาพ บทบาทที่สอง ชุมชนและภาคประชาสังคมในฐานะผู้มีบทบาทหลักในการสร้างความเข้มแข็งด้านสุขภาพในมิติของการส่งเสริมและป้องกันโรค บทบาทประการที่สองนี้จะมีผลอย่างสำคัญในการทำให้ระบบการรักษาในสถานพยาบาลลดลงได้ แต่การที่จะทำให้ระบบการส่งเสริมและป้องกันโรคมีความเข้มแข็งได้นั้น ประการแรกชุมชนและภาคประชาสังคมต้องมีความเข้มแข็งก่อน ประเด็นที่กล่าวมานี้เป็นเพียงตัวอย่างในมิติเรื่องระบบสุขภาพ

ของท้องถิ่นที่มีแนวโน้มจะพัฒนาไปในทิศทางดังกล่าว ดังนั้น การทำให้ชุมชนเข้มแข็งจึงเอื้อที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งทั้งในระบบสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและจิตวิญญาณของชุมชน

จากโครงการศึกษาข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคประชาสังคม/ชุมชน ที่สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ในปี 2556 ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management) เกี่ยวกับการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการบริการสาธารณะแทนรัฐ ในรูปแบบการดำเนินงานลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม/ชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การร่วมกันดำเนินการภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ให้บรรลุผล ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เท่าทันสถานการณ์ โดยมีหลักการที่สำคัญ 7 ประการ ดังนี้¹⁶¹ (1) หลักการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม จาก “การปกครอง” (Government) มาเป็นการทำหน้าที่ใน “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) (2) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นการบริหารที่ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยกลไกในรูปเครือข่ายการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและจัดบริการสาธารณะ (3) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคมและการเมือง (socio-political

¹⁶¹ สถาบันส่งเสริมภาคประชาสังคม, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ CSOs Forum 2024 : ภาคประชาสังคม : หุ้นส่วนการจัดบริการสาธารณะ และบทบาทภาครัฐในการหนุนเสริม (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2567), น. 113.

governance) (4) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติกระบวนการนโยบายสาธารณะ (public governance) ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะมิได้ขับเคลื่อนไปโดยเครือข่ายนโยบายเข้ามาแข่งขันกันเท่านั้น หากแต่ยังมีการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในรูป “ภาคีหุ้นส่วนที่มีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน” (institutionalized partnership) ภาคีรัฐจึงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (5) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติการบริหารราชการ (administrative governance) ภายใต้หลักการนี้ ภาคีรัฐจึงมิใช่ตัวแสดงที่มีฐานะเหนือกว่าตัวแสดงภาคเอกชนหรือภาคสังคมอีกต่อไป ภาคีรัฐจึงต้องปรับบทบาทจากเดิมมาสู่การทำหน้าที่ควบคุมทิศทางการขับเคลื่อนสังคมไปสู่เป้าหมายร่วมกันโดยมีตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาแสดงบทบาทพร้อมกัน (6) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติความสัมพันธ์เชิงสัญญา (contract governance) เป็นการนำกลไกการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา (contractual relationships) มาใช้สำหรับการขับเคลื่อนการบริหารจัดการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (7) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองในมิติความสัมพันธ์แบบเครือข่าย (network governance) กระบวนการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน นับตั้งแต่ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศ การบริหารกิจการบ้านเมืองดังกล่าวจึงต้องมีบทบาทในการให้ตัวแสดงต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทตามวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน ชื่อเรียกร่องเหล่านี้ล้วนเป็นชื่อเรียกร่องที่ต้องการให้รัฐปรับบทบาทของรัฐ โดยเฉพาะบนพื้นฐานของการบริหารที่รวมศูนย์อยู่

ที่ส่วนกลางซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดในการตอบสนองต่อความต้องการในระดับพื้นที่

ดังนั้นการเกิด “พื้นที่กลาง” ในกรณีของจังหวัดพังงานั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อการลดการรวมศูนย์ของระบบราชการในจังหวัดพังงา โดยทั่วไปแล้วระบบราชการมีข้อจำกัดอย่างยิ่งในการบูรณาการกันระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ด้วยข้อจำกัดของระเบียบทางราชการไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ บุคลากรและงบประมาณ รวมตลอดทั้งทัศนคติของภาคราชการที่มีต่อประชาชน ดังนั้น การบูรณาการของภาคราชการโดยการไม่ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการใหม่จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ในทางตรงข้ามกับระบบราชการคือ การดำเนินการของภาคประชาสังคม มีความยืดหยุ่น อาศัยความร่วมมือได้อย่างกว้างขวาง มองประเด็นปัญหาของชุมชนเป็นพื้นฐาน ดังนั้น การบูรณาการในส่วนของภาคประชาสังคมจึงสามารถทำได้ดีกว่าภาคราชการ จากประสบการณ์ในการต่อสู้ของกระบวนจังหวัดพังงามีการสะท้อนมุมมองว่า “ที่ผ่านมามีเวลา ผู้ว่าราชการจังหวัดมาใหม่ เราประท้วงอย่างเดียว ผลคือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังทำงานเหมือนเดิม แต่พอครั้งนี้เราเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำใหม่ จัดสมัชชาต้อนรับแทน ใช้วิธีนุ่มนวล แสดงพลังร่วมของคนพังงาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ เราได้งบประมาณมาทำงาน”¹⁶² ประเด็นสำคัญของการเกิดการบูรณาการคือการปรับเปลี่ยนวิธีคิดทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ดังนั้น ในกรณีของจังหวัดพังงา “พื้นที่กลาง” จึงกลายเป็น “กลไก” สำคัญซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นทางการ

¹⁶² ไมตรี จงไกรจักร, นายกสมาคมประชาสังคมพังงาแห่งความสุข กล่าวถึงประสบการณ์การทำงานในการทำงานกับภาคราชการ รายละเอียดโปรดดู โครงการผู้นำแห่งอนาคต คณะวิทยาการ เรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พังงาแห่งความสุข...สุขที่คุณสัมผัสได้ (นนทบุรี : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), กรกฎาคม 2561), น. 43.

ที่ดึงทุกภาคส่วนให้มาร่วมมือกันทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชน ผลของความร่วมมือกันดังกล่าวนำไปสู่การนำงบประมาณของภาครัฐมาใช้ในกระบวนการทำงานของภาคประชาสังคม โดยเริ่มต้นผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดสรรงบประมาณมาใช้ในเวทีรับฟังความคิดเห็นเรื่องความสุข ความทุกข์ และข้อกังวลใจของคนพังกา ในพื้นที่ 8 ตำบล ครอบคลุม 8 อำเภอแล้ว นำมาวิเคราะห์กำหนดร่างยุทธศาสตร์ซึ่งนำไปสู่การร่างธรรมนูญตำบลต่อไป ในปีต่อมา คณะทำงานยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากยุทธศาสตร์จังหวัด จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่อีก 8 ตำบล รวมเป็น 16 ตำบล ใน 8 อำเภอ และจากพื้นฐานดังกล่าวนำมาสู่การยกระดับเป็นร่างยุทธศาสตร์ 10 ข้อ เพื่อให้เป็น “พังกาแห่งความสุข”¹⁶³ ดังนั้น การผลักดันขับเคลื่อนให้ เป็นไปตามยุทธศาสตร์ 10 ข้อของ “พังกาแห่งความสุข” จึงเป็นยุทธศาสตร์ ที่มาจากทุกภาคส่วนมิใช่เกิดจากระบบสั่งการของภาครัฐ “พื้นที่กลาง” ของ จังหวัดพังกาจึงกลายเป็นหัวใจสำคัญของการลดการรวมศูนย์อำนาจของระบบ รัฐบาลราชการ และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่มีใช้การกระจายอำนาจไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการกระจายอำนาจที่ไปสู่ชุมชนโดยตรง การกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนโดยตรงดังกล่าวย่อมส่งผลสำคัญต่อระบบการ พัฒนาอย่างยิ่ง กล่าวคือ ทำให้ชุมชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการร่วมกำหนด ทิศทางการพัฒนาในตำบล และทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัด และผลที่ ตามมาในประการต่อมา คือ การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในระดับจังหวัด เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ย่อมมีนัยยะสำคัญว่า งบประมาณ ของแผ่นดินในจังหวัดได้ใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดย แท้จริง ซึ่งจะมีผลต่อการบรรเทาทุกข์และสร้างสุขให้กับประชาชนในชุมชนนั้น

¹⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 44.

ผลของการพัฒนาในทิศทางเช่นนี้ย่อมมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำในเชิงโครงสร้างอีกมิติหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป “พื้นที่กกลาง” ของชุมชนและภาคประชาสังคมจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่จะมีผลต่อการลดการรวมศูนย์ของการบริหารงานภาครัฐ และในขณะเดียวกันการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่าการบริหารแนวเดิม นอกจากนี้จะทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะที่เป็นภาคส่วนของกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะและบริหารการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ

5.5 ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง

การเกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่เข้มแข็งถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย เหตุผลสำคัญที่สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างอย่างรุนแรงนั้น เหตุผลประการสำคัญมาจากการที่สังคมไทยไม่มีสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะต่อรองในเชิงนโยบายกับภาครัฐ เมื่อภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมขาดอำนาจต่อรองกับภาครัฐ การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นอำนาจของฝ่ายรัฐเพียงลำพัง แต่โดยแท้จริงแล้วอำนาจของฝ่ายทุนย่อมเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น ในฐานะผู้สนับสนุนพรรคการเมือง หรือสนับสนุนการกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อฝ่ายทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาคประชาสังคมไม่มีพื้นที่ที่จะใช้อำนาจในการต่อรองกับอำนาจรัฐและฝ่ายทุน ผลของการที่ปราศจากอำนาจต่อรองนี้เองที่เป็นต้นเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคม

ไทยจึงมีความเข้มข้นและรุนแรง ดังนั้น แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างแนวทางหนึ่งคือการทำให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนขึ้นให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในเชิงประเด็น เช่น กลุ่มสิทธิเด็ก สตรีและผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนไร้ที่ทำงาน ฯลฯ หรือสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มแรงงาน กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ หรือสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในเชิงพื้นที่ เช่น กรณีของพังงาแห่งความสุข สภาพลเมืองเชียงใหม่ สภาพลเมืองนครศรีธรรมราช สภาพประชาชนนครยะลา สภาพลเมืองควนรู (ระดับตำบล) สภา 79¹⁶⁴ (ระดับตำบล) ฯลฯ ดังนั้น สถาบันทางสังคมของภาคประชาชนไม่ว่าจะเชิงประเด็น กลุ่มอาชีพ หรือในทางพื้นที่ จะต้องสานพลัง (synergy) ในการต่อรองทางนโยบายเพื่อภาคประชาสังคม กล่าวเฉพาะสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในเชิงพื้นที่สังคมไทยจะต้องมีสภาพลเมืองในระดับจังหวัดที่มีเข้มแข็งอย่างน้อย 20 จังหวัดเพื่อเป็นพื้นฐานของการสานพลังเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การต่อรองนโยบายในระดับจังหวัดและระดับชาติ

ในกรณีของจังหวัดพังงาย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การเปลี่ยนท่าทีของภาคประชาสังคมในจังหวัดพังงาจากการประท้วงเรียกร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นการแสดงพลังร่วมของคนพังงาย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม และไม่เพียงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นภาคประชาสังคมที่แสดงถึงการมีวุฒิภาวะในการเป็นผู้นำ โดยการพยายามดึงทุกภาคส่วนให้มาร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของจังหวัด นอกจากจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดแล้วยังกำหนดให้มียุทธศาสตร์

¹⁶⁴ สภา 79 เป็นของตำบลหนองสาหร่าย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

“พังงาแห่งความสุข” 10 ข้อ นอกจากนี้ยังร่วมกันจัดทำ “ผังยุทธศาสตร์การ พัฒนาพังงา” สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ในจังหวัดพังงาเป็นอย่างดี ซึ่งความเป็นสถาบันทางสังคมของภาคประชาชน ในจังหวัดพังงานั้นมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ความเป็น สถาบันทางสังคมที่เข้มแข็งนั้นได้กระจายตัวอยู่ในทุกตำบลของจังหวัดพังงา โดยแต่ละพื้นที่จะมีจุดแข็งในการจัดการเชิงพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การจัดการ ภัยพิบัติที่บ้านน้ำเค็ม, เศรษฐกิจชุมชนที่ตำบลรมณีย์, สวัสดิการชุมชนเพื่อ คนทำอยู่, ชีวิตที่มีชีวิตของผู้สูงอายุโคกเจริญ, การจัดการท้องถิ่นที่เกาะยาวน้อย, นโยบายไร้รถถังที่ตำบลบางวัน, รวมพลังอนุรักษ์ป่าชายเลนคลองเคียน, ดำเนินงานของความสุขที่กระบือ, ข้าวดีที่ตำบลตากแดด, เกาะปันหยีมีดีที่ สวัสดิการชุมชน, ช่วยเหลือเกื้อกูล... จุดสร้างความสุขของคนบ้านหล่ออยู่ ความเข้มแข็งของ “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดย่อมมีส่วนสำคัญในการทำให้ เกิดความเข้มแข็งในแต่ละชุมชน ในขณะที่เดียวกันความเข้มแข็งของแต่ละ ชุมชนย่อมส่งผลต่อความเข้มแข็งของ “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด

จากกรณีของจังหวัดพังงาการเกิดสถาบันทางสังคมของภาค ประชาชนที่มีความเข้มแข็งนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ความ เข้มแข็งของสถาบันทางสังคมนั้นเป็นความเข้มแข็งที่อยู่บนพื้นฐานของชุมชน (community base) ไม่ใช่ความเข้มแข็งที่อยู่บนพื้นฐานของ “ปัจเจกบุคคล” (2) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมของจังหวัดพังงาพัฒนาให้เกิด “พื้นที่กลาง” ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในระดับ จังหวัด และ (3) ความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคมของจังหวัดพังงานั้น มิได้เป็นความเข้มแข็งเฉพาะในส่วนของภาคประชาสังคม แต่เป็นความเข้มแข็ง ที่เกิดจากความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มา ร่วมมือกันในการสร้างสรรค์ให้เกิด “พังงาแห่งความสุข”

สถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยสำคัญ ของระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย โดยสถาบันทางสังคมของภาค ประชาชนนั้นมีหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติเชิงประเด็น มิติทางอาชีพ หรือมิติ ในทางพื้นที่ มิติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการการประสานพลังร่วมกันเพื่อต่อรองนโยบาย กับภาครัฐ กล่าวเฉพาะสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนในทางพื้นที่แล้ว สังคมไทยจำเป็นจะต้องมีสภาพการเมืองในระดับจังหวัดที่เข้มแข็งอย่างน้อย 20 จังหวัดเพื่อเป็นพื้นฐานของการประสานพลังกับสถาบันทางสังคมของภาค ประชาชนในเชิงประเด็นและมิติในทางอาชีพต่อไป

5.6 สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งเป็น พื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยในวันนี้อยู่ในภาวะที่ถอยไม่ได้ แต่จะเดินหน้าก็ยังไม่แจ่มชัด สิ่งที่จะต้อง มาเติมเต็มระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ สภาพ เมืองในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัด ระดับเทศบาล และระดับตำบล การเกิดสภาพเมืองที่เข้มแข็งในระดับพื้นที่จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการ ทำให้ระบบกระจายอำนาจของไทยมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ทั้งนี้ เพราะ สภาพเมืองจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำหน้าที่เป็นภาคร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการบอกทิศทางความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และ ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาร่วมดูแลตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ คือปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ในระดับต่าง ๆ เมื่อมีการซื้อเสียงก็จะนำไปสู่การเข้ามาแสวงหาประโยชน์ ของฝ่ายการเมืองและนำไปสู่ปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาเหล่านี้จะเบาบางลงหากในพื้นที่นั้น ๆ มีสภาพเมืองเข้ามาทำหน้าที่เป็นภาคีร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะบทบาทของการพัฒนาในพื้นที่จะมีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทมากขึ้น กระบวนการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น

หากย้อนกลับไปศึกษาเส้นทางการเดินทางของจังหวัดพังงา ในการสร้าง “พังงาแห่งความสุข” เริ่มจาก “การทำแผนชุมชน” มาสู่การก่อตั้งสภาองค์กรชุมชน 13 พื้นที่ และได้กลายมาเป็น “พื้นที่กลาง” จาก “พื้นที่กลาง” จึงได้เกิดการขับเคลื่อนในระดับจังหวัดและนำไปสู่การจัดทำผังยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพังงา รากฐานของกระบวนการเหล่านี้แท้จริงแล้วต้องอาศัยความร่วมมือไม่ร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการดำเนินการในแต่ละระดับนั้นล้วนใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) เป็นแนวทางในการหาข้อยุติร่วมกัน ดังนั้น การที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งสามารถพัฒนาให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในจังหวัดนั้น ๆ ได้ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า กระบวนของภาคประชาชนในจังหวัดนั้นได้ผ่านการหล่อหลอมด้วยการปรึกษาหารือมาครั้งแล้วครั้งเล่า ทั้งในพื้นที่ระดับตำบลจนถึงในระดับจังหวัด การผ่านการพูดคุยของภาคประชาสังคมแบบปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทมติร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ คือต้นทุนที่สำคัญของการสร้างความเข้มแข็งของสังคมประชาธิปไตยในระดับรากฐาน และหากผลของการปรึกษาหารือที่ก่อให้เกิดเป้าหมายร่วมกัน เช่น กรณีของจังหวัดพังงากำหนดให้มีเป้าหมายคือ “พังงาแห่งความสุข” เมื่อเป้าหมายดังกล่าวนำไปสู่แผนปฏิบัติการและก่อให้เกิดมรรคผลที่สัมผัสได้ กระบวนการเหล่านี้ย่อมตอกย้ำให้สังคมและชุมชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือร่วมกัน สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมของสังคมทั้งใน

ระดับชุมชนและระดับจังหวัด หากสิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย ๆ ก็จะมีฐานรากในระดับชุมชนและระดับจังหวัดที่มีความเข้มแข็งในทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการทำงานของภาคประชาสังคม ในกรณีนี้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy) จะทำหน้าที่คู่ขนานไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ฐานรากของประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับจังหวัดที่เข้มแข็งดังกล่าวย่อมจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้คุณภาพของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติพัฒนาไปสู่คุณภาพที่ดีขึ้น เพราะเกิดความเปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจในสังคม ดุลอำนาจที่เปลี่ยนแปลงนี้เองที่จะผลักดันให้กลไกขององค์กรตัวแทนในระดับท้องถิ่นและระดับชาติหันมาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยฐานรากในระดับชุมชนและระดับจังหวัดจะสร้างดุลอำนาจในการต่อรองทำให้กลไกตัวแทนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติหันมาตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทิศทางของการพัฒนาจังหวัดตามที่กำหนดเป้าหมายร่วมกันมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การพัฒนาจังหวัดเกิดจากความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างแท้จริง มิใช่เกิดจากการกำหนดโดยภาครัฐเพียงลำพังเท่านั้น มิติดีนี้ย่อมนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในจังหวัดนั้น ๆ

เพื่อให้การทำสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดบรรลุความมุ่งหมายจำเป็นจะต้องสร้างเครื่องมือที่จะส่งเสริมให้เกิดการสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ซึ่งเคยมีความพยายาม

หลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2558 ไม่ผ่านความเห็นชอบ ได้มีความพยายามในการยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. โดยร่างระเบียบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อ¹⁶⁵

(1) เพื่อให้มีกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมให้เกิดความสงบสุข เป็นธรรม และสร้างโอกาสอันทัดเทียมกันอันจะนำไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมี

(2) เพื่อการบูรณาการให้เกิดการปฏิรูปในระดับชุมชนฐานรากให้ครอบคลุมถึงระบบข้อมูล แผนการปฏิบัติการและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญา วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความยากจน ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(4) เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ซึ่งเป็นรากฐานเดิมของวัฒนธรรมของสังคมไทยที่เข้มแข็งในอันที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จึงจำเป็นต้องให้มีกลไกการสร้างความร่วมมือหรือการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งทั้งในระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ ตามประเด็นการปฏิรูปที่ 4 ระบบการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งในแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยร่างระเบียบแบ่งออกเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 การสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งระดับพื้นที่

¹⁶⁵ รายละเอียดโปรดดูภาคผนวกใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *นวัตกรรมชุมชนเข้มแข็ง รากฐานประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พฤศจิกายน 2565), น. 115.

และระดับจังหวัด ร่างระเบียบฯดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางหรือเครื่องมือที่จะสนับสนุนให้ชุมชนหรือระดับจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการจัดให้มี “พื้นที่กลาง” ในระดับตำบลหรือระดับจังหวัดเท่านั้น

การสร้างชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่ของการประสานองค์ความรู้ที่หลากหลายให้เป็นเอกภาพและเกิด “ทฤษฎีเพื่อการปฏิบัติ” (Practical Theory) “พื้นที่กลาง” เป็นพื้นที่การเจรจาและปรึกษาหารือเพื่อลดความขัดแย้ง “พื้นที่กลาง” จะมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทย “พื้นที่กลาง” ช่วยลดการรวมศูนย์ของระบบรัฐราชการรวมศูนย์ของการบริหารราชการของไทย “พื้นที่กลาง” จะก่อให้เกิดสถาบันทางสังคมของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็ง และประการสุดท้าย “พื้นที่กลาง” จะทำให้สังคมไทยมีประชาธิปไตยฐานรากที่เข้มแข็งเป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน

เพื่อบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบผลักดันให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง พ.ศ. เพื่อชุมชนและจังหวัดต่าง ๆ จะใช้เป็นเครื่องมือหรือแนวทางในการผลักดันให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในแต่ละพื้นที่ต่อไป

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ. *นวัตกรรมชุมชนเข้มแข็ง รากฐานประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย.*

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พฤศจิกายน 2565.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. *การเสริมพลังชุมชนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Community Empowerment And Sustainable Development).* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2566.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ.* สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, มีนาคม 2565.

โกวิทย์ พวงงาม. *การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น.* พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : ธรรมสาร, 2562.

คณะกรรมการปฏิรูป. *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.* กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูป, มิถุนายน 2554.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). *การพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการดำเนินงานอย่างบูรณาการ.* สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, มีนาคม 2565.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁶⁶

ในบทนี้แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 2 ส่วน คือ 6.1 บทสรุป และ 6.2 ข้อเสนอแนะ โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

6.1 บทสรุป

ปัญหารากฐานที่กระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของสังคมไทย มีปัญหาที่สำคัญหลายประการซึ่งเป็นปัญหาในทางโครงสร้างของสังคมไทย ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างมากขึ้นเป็นลำดับ หากปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงอาจกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองในอนาคตได้ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคมไทยเป็นความเสี่ยงในระดับสูงที่อาจจะนำไปสู่ความแตกแยกในสังคมไทยหรือกระทบต่อการเมืองการปกครองของไทยได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการจัดการตนเองของชุมชนเข้มแข็ง

¹⁶⁶ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ (หัวหน้าโครงการ), อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มีชุมชนต่าง ๆ มากมายที่ประสบความสำเร็จในการจัดการตนเองไม่ว่าจะเป็นชุมชนที่จัดการตนเองในเชิงประเด็น หรือชุมชนที่สร้างความเข้มแข็งในลักษณะของพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญของสังคมไทย แต่หากสังคมไทยปล่อยให้ต้นทุนทางสังคมที่เข้มแข็งเหล่านี้ดำรงอยู่โดยไม่ส่งเสริมสนับสนุนสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในปัจจุบันนี้อาจทำให้ชุมชนที่เข้มแข็งเหล่านั้นไม่อาจปรับตัวได้ทัน ด้วยเหตุนี้ หากต้องการรักษาต้นทุนทางสังคมที่มีอยู่จำเป็นจะต้องมีกระบวนการในการเสริมพลังให้กับชุมชนเหล่านั้น รวมทั้งชุมชนอื่น ๆ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อขยายความเข้มแข็งของชุมชนไปยังชุมชนอื่น ๆ ดังนั้น การสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการสร้างฐานรากประชาธิปไตยไทยจึงเป็นแนวคิดที่สำคัญที่หนังสือเล่มนี้พยายามจะศึกษาเรื่องการสร้างพื้นที่กลางให้เป็นเครื่องมือและกลไกในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและถือว่าเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยของสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมั่นคง การสร้างชุมชนเข้มแข็งบนพื้นที่กลางสาธารณะ นอกจากจะเป็นคานงัดประชาธิปไตยชุมชนแล้ว การทำให้ชุมชนเข้มแข็งและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัดจะเป็นจุดคานงัดประเทศไทยอีกด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 หลัก 5 ประการ

เพื่อบรรลุเจตจำนงในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและการสร้าง “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด จะต้องอาศัยหลักการดำเนินการ 5 ประการ ดังนี้

หลักประการที่ 1 ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด/ตำบล และผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อสนับสนุน “สภาพลเมือง”

หลักประการที่ 2 สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นกรรมการหรือมีบทบาทของกลไกในระดับพื้นที่ (จังหวัด/อำเภอ/ตำบล) และผลักดันให้เกิดกลไกภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด

หลักประการที่ 3 สานพลังองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ภาคีภาควิชาการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

หลักประการที่ 4 เผยแพร่แนวคิดต่อสังคมโดยการสื่อสารต่อสาธารณะ

หลักประการที่ 5 จัดตั้ง “สภาพลเมือง” ในระดับจังหวัด/ตำบล

6.2.2 แนวทางการดำเนินการ

เพื่อบรรลุความมุ่งหมายตามหลักการ 5 ประการข้างต้น จึงกำหนดแนวทางเพื่อบรรลุความมุ่งหมายแต่ละหลักการ ดังนี้

1. ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับจังหวัด/ตำบล และผลักดันให้มีกฎหมายเพื่อสนับสนุน “สภาพลเมือง”

1.1 วิธีการดำเนินการ

(1) สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นกรรมการของกลไกในระดับจังหวัด เช่น กบจ. หรือกรรมการอื่น ๆ หรือองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ที่มีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานในพื้นที่ เช่น สปสช., สช. ฯลฯ

(2) กรรมการภาคประชาสังคมตามข้อ (1) ต้องมีบทบาทในการผลักดันขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในระดับพื้นที่

(3) ร่วมกับชุมชนต่าง ๆ จัดเตรียมร่างระเบียบว่าด้วยการสร้างชุมชนเข้มแข็งเพื่อเป็นเครื่องมือหรือแนวทางของชุมชนในการผลักดันให้เกิด “สภาพลเมือง”

1.2 แนวทางการดำเนินงาน

(1) การเพิ่มแกนนำของภาคประชาสังคมเข้าไปในกลไกในระดับจังหวัดและการฝึกอบรมเพิ่มทักษะให้กับผู้นำภาคประชาสังคม

(2) การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการในระดับพื้นที่ เช่น คณะกรรมการกองทุนของ สปสช. ฯลฯ

(3) จัดเตรียมร่างระเบียบว่าด้วยการสร้างชุมชนเข้มแข็งเสนอต่อฝ่ายนโยบายเพื่อดำเนินการออกเป็นกฎหมายต่อไป

2. สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นกรรมการหรือมีบทบาทของกลไกในระดับพื้นที่ (จังหวัด/อำเภอ/ตำบล) และผลักดันให้เกิดกลไกภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด

2.1 วิธีการดำเนินการ

(1) ร่วมกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน ในการกำหนดให้มีแกนหลักในการดำเนินการให้มีกลไกภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด

(2) พัฒนาหรือสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดจัดให้มีกลไกร่วมในระดับจังหวัด

2.2 แนวทางการดำเนินงาน

(1) ร่วมมือกับ สสส., สช., พอช., สถาบันพระปกเกล้า, สถาบันทางวิชาการ และองค์กรในพื้นที่ออกแบบให้มีกลไกในการทำงานในระดับจังหวัด

(2) ผลักดันให้องค์กรในพื้นที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้วในระดับจังหวัดพัฒนาไปสู่การเป็นกลไกกลางในระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ

3. สานพลังองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ภาคีภาควิชาการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

3.1 วิธีการดำเนินการ

(1) ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับพื้นที่

(2) ทารือแลกเปลี่ยนกับองค์กรตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ (อบจ., เทศบาล, อบต.) เพื่อให้การสนับสนุนให้เกิดพื้นที่กลางในระดับพื้นที่

(3) หามาตรการในทางกฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนให้ อบท. สามารถส่งเสริมสนับสนุนภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดพื้นที่กลางได้

(4) ผลักดันในระดับนโยบายเพื่อให้เกิดการสนับสนุนภาคประชาสังคมในระดับพื้นที่

(5) ให้มีสถาบันการศึกษาที่เป็นแกนหลักในแต่ละภาคเพื่อการขับเคลื่อนแนวความคิด

(6) ให้มีสถาบันการศึกษาอย่างน้อย 1 สถาบันการศึกษาเป็นแกนหลักในฐานะเครือข่ายทางวิชาการของจังหวัดนั้น ๆ

(7) สานพลังองค์กรภาคีเครือข่ายระหว่าง สสส. สช., พอช., สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันวิชาการให้เป็นรูปธรรมในการสนับสนุนงานในพื้นที่

(8) ขยายการสานพลังกับองค์กรภาคีอื่น ๆ ที่มีกลไกการทำงานในพื้นที่เพิ่มขึ้น

3.2 แนวทางการดำเนินงาน

(1) สสำรวจพื้นที่ค้นหาผู้บริหาร อบท. ที่พร้อมให้การสนับสนุน

ภาคประชาสังคมในการดำเนินการให้เกิด “พื้นที่กลาง” ในระดับพื้นที่ เพื่อขอความสนับสนุนจาก อปท. ดังกล่าว

(2) กำหนดแนวทางในการหารือแลกเปลี่ยนกับองค์กรตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ (อบจ., เทศบาล, อบต.) เพื่อให้การสนับสนุนให้เกิดพื้นที่กลางในระดับพื้นที่

(3) ศึกษาหามาตรการต่าง ๆ ในการหาแนวทางให้ อปท. สนับสนุนภาคประชาสังคม และผลักดันไปสู่การขับเคลื่อนในระดับนโยบาย

(4) สถาบันการศึกษามีการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับภาคอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

(5) สถาบันการศึกษาในจังหวัดร่วมกับภาคีเครือข่ายมีการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับจังหวัดอย่างน้อย 1 ครั้ง

4. เผยแพร่แนวคิดต่อสังคมโดยการสื่อสารต่อสาธารณะ

4.1 วิธีการดำเนินงาน

(1) ให้มีหน่วยในการทำหน้าที่เผยแพร่แนวคิดในช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะทางสื่อสาธารณะ, สื่อออนไลน์ หรือช่องทางต่าง ๆ

(2) การทำกิจกรรมในพื้นที่ที่เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนจะต้องมีการเผยแพร่ให้สาธารณะได้ทราบ

(3) ผลิต้องค์ความรู้ทางวิชาการเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะตามช่องทางต่าง ๆ

4.2 แนวทางการดำเนินการ

(1) จัดทำแผนปีในการเผยแพร่แนวคิด/องค์ความรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ต่อสาธารณะ

(2) จัดทำปฏิทินทั้งปีเพื่อประมวลกิจกรรมของแต่ละพื้นที่ที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า

5. จัดตั้ง “สภาพลเมือง” ในระดับจังหวัด/ตำบล

5.1 วิธีการดำเนินงาน

- (1) ให้จังหวัดที่มีความพร้อมจัดตั้ง “สภาพลเมือง” โดยกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการจัดตั้งดังกล่าว
- (2) ให้จังหวัดที่มีการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมมาแล้วในระดับหนึ่งสร้างแผนในการพัฒนาไปสู่การจัดตั้ง “สภาพลเมือง”
- (3) จัดให้มี “สมัชชาพลเมืองในระดับภาค” และ “สมัชชาพลเมืองระดับชาติ”

5.2 แนวทางการดำเนินงาน

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเบื้องต้นในการเตรียมความพร้อมเพื่อการจัดตั้ง “สภาพลเมือง”
- (2) สร้างกลไกในการประเมินความพร้อมของจังหวัดในการจัดตั้ง “สภาพลเมือง”
- (3) จัดทำแผนการมี “สมัชชาพลเมืองระดับภาค” และ “สมัชชาพลเมืองระดับชาติ”

คณะผู้จัดทำ

หัวหน้าโครงการ

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

ผู้ร่วมโครงการ

1. ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
2. รองศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว
4. รองศาสตราจารย์ ดร.พรอัมรินทร์ พรหมเกิด
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรไทย ศิริสาธิตกิจ
7. อาจารย์ ดร.ฉานินที สันตะพันธุ์
8. อาจารย์ ดร.ศักดิ์ณรงค์ มงคล
9. อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล
10. นายสามารถ สุขบรรจง
11. นายทองใบ สิงสีทา

ผู้ช่วยวิจัยในโครงการ

1. ดร.วรัญญา ศรีริน
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พันธรัตน์ ศรีสุวรรณ
3. อาจารย์วันพระ สืบสกุลจินดา
4. อาจารย์รัศมี สุขรักษา
5. นายธัช ชันธประสิทธิ์
6. นายชัชรินทร์ ทองหม่อมราม
7. นางสาวจารุวรรณ ภูวรรณ

