

ตำรา

แนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม
ในระดับท้องถิ่น

วงธรรม สรณะ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

2555

ตำรา

แนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในระดับ

ท้องถิ่น

วงธรรม สรณะ

รป.ม.รัฐประศาสนศาสตร์(การบริหารทั่วไป)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

2555

คำนำ

ตำราเรื่อง แนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นเล่มนี้ได้ผู้รวบรวมได้รวบรวมและเรียบเรียงขึ้นบางส่วนเพื่อให้มีเนื้อหาครอบคลุมแนวคิดประชาธิปไตยที่ได้มีนักวิชาการได้ทำการศึกษาไว้โดยมีความมุ่งหวังเพื่อให้ผู้สนใจนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ผู้เป็นอาจารย์และประธานสาขา รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ที่ได้ให้ความกรุณาให้ข้อมูลความรู้แก่นักเรียนขอขอบคุณ ผศ.ชลพรรณ ออสปอนพันธ์ ที่ให้คำแนะนำนับตั้งแต่ข้าพเจ้าเข้าสู่แวดวงวิชาการว่าให้พยายามรวบรวมแนวคิดที่เกี่ยวข้องและมีประโยชน์ต่อการเรียนการสอนจนทำให้เกิดผลผลิตที่เป็นรูปธรรม

สุดท้ายของกราบขอบพระคุณแม่จำเริญ สรณะ, พี่น้อง หลานๆ ในครอบครัว สรณะ และ เกตุการณ์ เพื่อนๆ พี่ๆ ที่คอยให้กำลังใจให้เวลาในการรวบรวมผลงาน

วงธรรม สรณะ

พ.ย.2555

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

สารบัญ

	หน้า	
คำนำ		
สารบัญ	ก-ข	
บทที่ 1	ความเป็นมาและลักษณะของประชาธิปไตย	1
	ความหมายของประชาธิปไตย	1
	ความเป็นมาของประชาธิปไตย	4
	แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย	7
	รูปแบบประชาธิปไตย	9
	สรุปท้ายบท	11
บทที่ 2	การปกครองท้องถิ่นในวิถีประชาธิปไตย	13
	ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	13
	แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	14
	กระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น	15
	รูปแบบและวิธีการจากแนวคิดกระจายอำนาจ	17
	ผลของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย	20
	สรุปท้ายบท	20
บทที่ 3	การมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย	23
	ความหมายของการมีส่วนร่วม	23
	ความสำคัญของการมีส่วนร่วม	24
	รูปแบบของการมีส่วนร่วมของพลเมือง	25
	ลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมของพลเมือง	26
	ปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	31
	ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย	32
	สรุปท้ายบท	33

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4	การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตย	35
	ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง	35
	ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง	36
	การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง	42
	สรุปท้ายบท	44
บทที่ 5	การสร้างธรรมาภิบาลของพลเมืองในสังคม ประชาธิปไตยท้องถิ่น	45
	ความเป็นมาของธรรมาภิบาล	45
	ความหมายของธรรมาภิบาล	46
	องค์ประกอบของธรรมาภิบาล	47
	พลเมืองกับธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย	48
	ลักษณะของพลเมืองที่มีธรรมาภิบาล	50
	สรุปท้ายบท	52
บทที่ 6	พัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย	55
	พัฒนาการของประชาธิปไตยในยุคต่างๆของไทย	55
	- ประชาธิปไตยในสมัยสุโขทัย	55
	- ประชาธิปไตยในสมัยกรุงศรีอยุธยา	56
	- ประชาธิปไตยในสมัยรัตนโกสินทร์	57
	- ประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	59
	- ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2490 – พ.ศ.2516	61
	- ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2516 – พ.ศ.2519	63
	- ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2520 – พ.ศ.2539	64
	- ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2540 –พ.ศ.2557	65
	สรุปท้ายบท	69
	บรรณานุกรม	71

บทที่ 1 ความเป็นมาและลักษณะของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย(Democracy)ในเอกสารฉบับนี้ได้เสนอความหมายของประชาธิปไตยในแง่ที่มากกว่าเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ สิทธิ เสรีภาพ หรือทัศนคติของประชาชนแต่มีความหมายรวมไปถึงการแสดงออกตามสิทธิของพลเมือง โดยมีความมุ่งหมายที่จะเสนอถึงความหมายของประชาธิปไตย **ความเป็นมา รูปแบบและลักษณะที่บ่งชี้ถึงความเป็นประชาธิปไตย** วิธีประชาธิปไตยเพื่อให้ความรู้แก่นักเรียน นักศึกษาและผู้สนใจทั่วไปในเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดที่สำคัญว่าประชาธิปไตยนั้นคืออะไร มีส่วนประกอบอย่างไร และในฐานะพลเมืองควรจะปฏิบัติตนอย่างไรให้เหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

ในการศึกษาใดๆก็ตามการมีจุดร่วมที่จะนำไปสู่การรับรู้ถึงความหมายร่วมกันทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันได้ในการศึกษาถึงความหมายของประชาธิปไตยจัดว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะยอมทำให้เรามีความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยได้ตรงกัน “ประชาธิปไตย” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Democracy” มีรากศัพท์เดิมจาก demos แปลว่า “ประชาชน”

“ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยนั้นสามารถแยกออกได้ 2 คำ คือ “ประชา” ซึ่งมีความหมายว่า “ประชาชน”¹ และอีกคำหนึ่งคือ “อธิปไตย” แปลว่าอำนาจสูงสุดของแผ่นดิน เป็นอำนาจสูงสุดในการกำหนดตนเอง หรือ อำนาจอัตวินิบาตนิยม(Self Determination)ภายในรัฐใดรัฐหนึ่งแต่ไม่สามารถจะไปแทรกแซง หรือ กำหนดรัฐเอกราชอื่นได้² “ประชาชน” กับ “อธิปไตย” จึงหมายถึง การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชน³ มีหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญคือ บุคคลสมควรจะได้รับการยอมรับนับถือ เพราะทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ดังนั้นสิ่งที่ทุกคนพึงมีอย่างเท่าเทียมกัน คือ ความเสมอภาคเสรีภาพในการดำเนินชีวิต

ในศตวรรษที่ 16 Democracy ประชาธิปไตยมีความหมายในเชิงลบ⁴ คือ เป็นการปกครองโดยฝูงชน(Mob Rule)ที่ประกอบด้วยคนจนซึ่งมีการระบุนว่าพวกเขามักชอบใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลทำให้ประชาธิปไตยในช่วงนี้ถูกโจมตีและถูกปฏิเสธจากชนชั้นปกครอง

¹ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). การเดินทางของประชาธิปไตย. เอกสารชุดความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย ลำดับที่ 1.

เชียงใหม่: Sompornpress. หน้า19.

² บุญเย็น วอทอง และ อุดม ตะนังสูงเนิน. (2541). พัฒนาการการเมืองประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อุดมรัฐ. หน้า 17

³ จรุง สุภาพ. (2534) . **ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ** . กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า78.

⁴ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม . (2555). **เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา การเมืองและการบริหารจัดการหลักสูตร**.

.มหาวิทยาลัยบูรพา.รัฐศาสตรุษฎีบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ. หน้า45.

แต่ต่อมาราวศตวรรษที่ 18 ประชาธิปไตยเริ่มได้รับการกล่าวถึงในลักษณะของอุดมการณ์ในทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงของการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1789 (กลุ่มคนที่ปฏิวัติเป็นพวกเสรีนิยมดั้งเดิม) กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ชนิดถอนรากถอนโคนจากระบบการปกครอง ระบบธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมายาวนาน เช่น จากการปกครองโดยระบอบกษัตริย์มาเป็นการปกครองโดยคณะผู้ปกครองสามัญชน หรือการที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากกว่าในอดีตมาก⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงที่เกิดขึ้นมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยมีการเปลี่ยนแปลงไป และนำมาสู่การเผยแพร่แนวคิดและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่า“อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน”⁶

การนิยามความหมายของประชาธิปไตยยังคงมีการกล่าวถึงอย่างไม่จบสิ้นเมื่อ อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln)⁷ ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน(Government of the People, by the People, for the People)วาทกรรมของเขากลายเป็นคำนิยามที่ตราตรึง ติดหูของผู้คนทั่วโลก เพราะมีความหมายครอบคลุมอีกทั้งกะทัดรัดและกระชับได้ใจความ รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตและหลักของการปกครอง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ประชาธิปไตยในแง่ของการดำเนินชีวิต

มีความหมายครอบคลุมถึงการยอมรับเสรีภาพ การให้ความสำคัญประโยชน์อันพึงมีโดยมีเหตุผลหลัก คือความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยพลเมืองทุกคนมีเจตนาร่วมกันของพลเมืองที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมนั้นนั้นนำมาใช้เป็นเครื่องนำทางสู่การปฏิบัติ¹⁰

2. ประชาธิปไตยในแง่ของหลักการปกครอง

มีความหมายครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่จะต้องมีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม¹¹พลเมืองย่อมมีส่วนร่วมในการแสดงสิทธิและเสรีภาพในการคัดเลือกผู้แทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย เช่น การออกกฎหมายและนำมาใช้กับสังคมและประเทศชาติ การจัดสรรทรัพยากรของชาติ ประชาธิปไตยในแง่นี้ยังเป็นเรื่องของ การตัดสินใจสำคัญของรัฐบาล หรือแนวนโยบายที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจเหล่านั้นขึ้นอยู่โดยตรงหรือโดยอ้อมกับความยินยอมที่ให้โดยอิสระของพลเมืองผู้ใหญ่ในปกครองข้างมากและประชาชนมี

⁵ อานนท์ อากาภิรม. (2545). รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า115.

⁶ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2555). หน้า46.

⁷ จิรโชค (บรรพต) วีระชัย . (2551). รัฐศาสตร์ทั่วไป .กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า259.

⁸ จรูญ สุภาพ. (2534). หน้า79.

⁹ จรูญ สุภาพ. (2534). หน้า80.

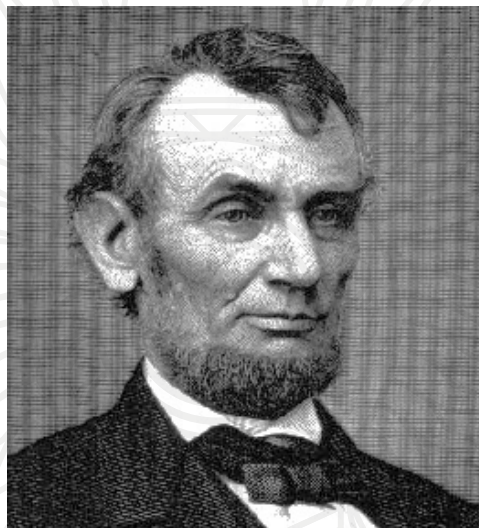
¹⁰ ทศนีย์ ทองสว่าง. (2537). สังคมไทย. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า185.

¹¹ จรูญ สุภาพ. (2534). หน้า85.

โอกาสเลือกและเปลี่ยนรัฐบาลได้และได้ขยายความถึงการปกครองโดยคนข้างมากโดยต้องคำนึงสิทธิของคนข้างน้อย¹²

อีกทั้งเป็นการให้ความสำคัญกับ“อำนาจอธิปไตย”¹³ อันประกอบไปด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบใดหากอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนก็จะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรหรือไม่ลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะสำหรับประชาธิปไตยนั้น“การปกครองโดยกฎหมาย”(Rule by law) การปกครองโดยการใช้อำนาจรัฐเป็นเพียงกติกากการปกครองไม่ใช่เครื่องหมายแสดงความเป็นประชาธิปไตย¹⁴

ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงมีความหมายว่าประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง เป็นระบอบปกครองที่ตรงข้ามกับเผด็จการ¹⁵



ภาพที่ 1.1 อับราฮัม ลินคอล์น

อดีตประธานาธิบดีคนที่ 16 แห่งสหรัฐอเมริกาผู้สร้างวาทกรรม“ประชาธิปไตย”อันลือเลื่อง¹⁶

¹² ชิดนีย์ สุค , อังโน อมร รักษาสัตย์. (2543). **ประชาธิปไตย:อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า31.

¹³ สุขุม นวลสกุล. (2529). **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า26.

¹⁴ สุขุม นวลสกุล. (2529). หน้า30.

¹⁵ ลิขิต ชีรเวดิน. (2550). **ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ: Mac Modern Academic Center . หน้า8.

¹⁶ **อับราฮัม ลินคอล์น** (Abraham Lincoln) เป็นประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือน มีนาคม ค.ศ. 1861 กระทั่งถูกลอบสังหารเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1865 เขาประสบความสำเร็จในการนำพาประเทศผ่านพ้น สงครามกลางเมืองอเมริกา ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ ทางทหารและศีลธรรมครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ โดยรักษาไว้ซึ่งสหภาพ ขณะที่เลิกทาส และส่งเสริมการทำให้เศรษฐกิจและการเงินทันสมัย สุนทรพจน์ที่เกิดตีตเบิร์ตของเขาใน ค.ศ. 1863 เป็นสุนทรพจน์ที่มีการยกคำพูดไปมากที่สุดในประวัติศาสตร์อเมริกา ซึ่งมันเป็นถ้อยแถลงสัญลักษณ์ของการอุทิศแก่หลักการชาตินิยม สาธารณรัฐ

ความเป็นมาของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หรือ Democracy ที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบันได้ถูกถ่ายทอดมายาวนานกว่า 3,000 ปีโดยทั่วไปเรามักเข้าใจกันว่า ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นในอาณาจักรกรีกแต่แท้ที่จริงแล้ว ประชาธิปไตยมีความเป็นมายืนยาวกว่านั้น เมื่อราวศตวรรษที่ 7 – 10 บริเวณตะวันออกเฉียงของกรีกมีการค้นพบว่ามีชุมชนหลายแห่งที่ปกครองตนเองโดยใช้สภาชุมชน(Self-governing assemblies) ในแถบตะวันออกเฉียงกลางที่ปัจจุบันคือ ซีเรีย อิรัก และอิหร่าน และประเพณีประชาธิปไตยดังกล่าวได้แพร่หลายไปยังอินเดียราว 1,500 ปีก่อนคริสตกาล¹⁷ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับความเห็นของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์¹⁸ ที่ว่าอารยธรรมตะวันออกเฉียงมีความยิ่งใหญ่ในอดีต โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ.500-1800 ตะวันออกมีความเจริญก้าวหน้ากว่าตะวันตก จากนั้นอารยธรรมที่ก้าวหน้าได้แพร่เข้าสู่ตะวันตก ด้วยยุทธวิธีและโอกาสจึงทำให้ราว ค.ศ.1500 ซึ่งเป็นยุคที่ตะวันตกเริ่มบุกเบิกแผ่นดินเรือไปสำรวจและการค้ากับโลกตะวันออก การจับทาสผิวดำในอัฟริกาและยึดครองทวีปอเมริกาทั้งหมด ทำให้ตะวันตกสามารถแข่งขันกับโลกตะวันออกไปได้

จากนั้นประชาธิปไตยที่เราคุ้นเคยในกรุงเอเธนส์ แห่งอาณาจักรกรีกได้เติบโตและพัฒนาขึ้นหลังจากโลกตะวันตกได้แผ่ขยายอำนาจโดยมีหลักฐานจากในอาณาจักรกรีกว่าในที่แห่งนี้มีชุมชนมากมายบนเกาะโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเอเธนส์ ประชาธิปไตยของกรีก ณ ที่แห่งนี้เกิดขึ้นจากการต่อสู้กับระบอบราชาธิปไตยและอภิชนาธิปไตยซึ่งมีได้เกิดขึ้นแบบทันทีทันใด¹⁹ หากแต่เป็นผลมาจากการคลี่คลายของภาวะเศรษฐกิจ-การเมืองและสังคมของชาวเอเธนส์ เช่น ในยุคราชาธิปไตยนครเอเธนส์มีทั้งสภาผู้อาวุโสและสภาประชาชน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ชายทุกคนในกองทัพ

สำหรับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยเติบโตในกรีกประกอบด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ²⁰

- 1.วัฒนธรรมที่มีความอยากรู้อยากเห็น สงสัย ชอบตั้งคำถามใฝ่รู้และแสวงหาคำตอบมีการศึกษาค้นคว้าและลงมือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

นิยม สิทธิเท่าเทียม เสรีภาพและประชาธิปไตยของอเมริกา ปลายสงคราม ลินคอล์นถือมุมมองการฟื้นฟูบูรณะ (Reconstruction) สายกลาง โดยแสวงการรวมประเทศอย่างรวดเร็ว.ออนไลน์ :https://th.wikipedia.org/wiki/อับราฮัม_ลินคอล์น :เปิดดูเมื่อ 13/12/2555.

¹⁷ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า19.

¹⁸ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ อ้างใน. ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า19-20.

¹⁹ ไชยันตี ไชยพร. (2543).กำเนิดประชาธิปไตยเอเธนส์:การเมืองในประวัติศาสตร์และประวัติศาสตร์ใน

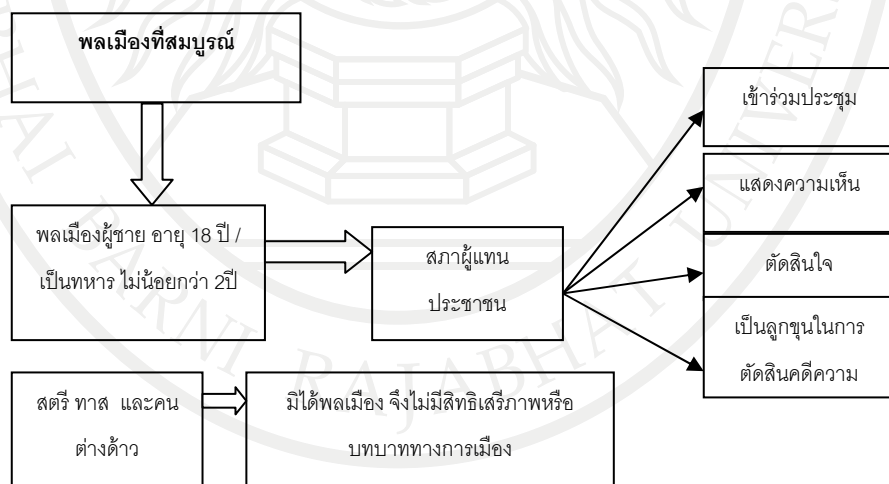
การเมือง. เอกสารวิจัยประกอบการประชุมและสัมมนาทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยเรื่อง การศึกษาและวิจัยทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยในปัจจุบัน. จัดโดยภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. โรงแรม เชียงกู่คำ วันที่ 28-30 กรกฎาคม 2543.

²⁰ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า23.

2. วัฒนธรรมที่ชาวกรีกเห็นคุณค่าบทบาทและศักยภาพของมนุษย์ให้ความสำคัญต่อความเป็นมนุษย์ต่อการสร้างภูมิปัญญาและต่อความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์หรือที่เรียกว่าลัทธิมนุษยนิยม (Humanism)

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เน้นให้ความสำคัญของกิจการสาธารณะ (Public affairs) เห็นอกว่าธุรกิจส่วนตัวและความสำคัญของการที่พลเมืองแต่ละคนควรเข้าร่วมในการบริหารจัดการกิจการดังกล่าวหรือที่ปัจจุบันเรียกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีการยกย่องวัฒนธรรมเหล่านั้นและดูถูกเหยียดหยามคนที่ไม่เอาใจใส่ในเรื่องส่วนรวม สนใจแต่เรื่องธุรกิจและผลประโยชน์ของตนเอง

ปัจจัยต่างๆทำให้ประชาธิปไตยในกรีกเติบโตและมีอำนาจมากในการคัดค้านการผูกขาดอำนาจของระบอบราชาธิปไตยและอภิชนาธิปไตย ชาวกรีกต้องการอำนาจ สิทธิและเสรีภาพที่ให้หลักประกันแก่พวกเขาในทางเศรษฐกิจตลอดจนอำนาจทางบทบาททางการเมืองและการบริหารชุมชนของพวกเขาลักษณะประชาธิปไตยของชาวเอเธนส์เป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นระบอบที่ชายชาวกรีกทุกคนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป และผ่านการเกณฑ์ทหาร 2 ปี มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน²¹ ถือเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะพลเมืองจะมีรายได้หรือทรัพย์สินเท่าใดก็สามารถเข้าไปในสภานี้เพื่อออกความเห็นและตัดสินใจในกิจการสาธารณะได้ทุกเรื่อง เช่น อัตราการเก็บภาษี การบริหารเมือง นโยบายต่างประเทศ และศาสนา เป็นต้น อีกทั้งพลเมืองผลัดเปลี่ยนกันทำงานในสภานี้และเป็นลูกขุนในการตัดสินคดีความต่างๆ ส่วนสตรี ทาส และคนต่างด้าวมิได้เป็นพลเมือง จึงไม่มีสิทธิเสรีภาพหรือบทบาททางการเมืองใดๆ



ภาพที่ 1.2 รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงในเอเธนส์²²

²¹ Rod Hague and Martin Harrop .(2007). *Comparative Government and Politics* . New York. หน้า45.

²² ดัดแปลงจาก Rod Hague and Martin Harrop(2007).

การปกครองของประชาชนชาวเอเธนส์เริ่มต้นขึ้นราวสมัย โซลอน(Solon)พลเมืองมีสิทธิในการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนเพื่อทำงานในสภาและเป็นฝ่ายบริหาร ผลัดเปลี่ยนกันเป็นลูกขุน(Juror)คำที่ใช้เรียกขาน ประชาธิปไตยในขณะนั้นคือคำว่า Eunomia หรือ Good order ซึ่งแปลว่า ระเบียบที่ดี²³

ต่อมาในยุคไคลธีนิส(Cleisthenes)เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้สถาปนาระบบประชาธิปไตยของเอเธนส์(Creator of Athenian Democracy)และได้เกิดคำใหม่ขึ้นมาคือ Isonomia หรือ Political Equality ซึ่งมีความหมายเกี่ยวกับ ความเสมอภาคทางการเมือง คำคำนี้ได้เข้ามาแทนที่คำว่า“ระเบียบที่ดี”ภายใต้การปกครองของ ไคลธีนิส ทำให้มีการลดอำนาจของชนชั้นขุนนางมีการแบ่งเขตการเมืองอย่างเป็นสัดส่วนทำให้เกิดสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันทั้งชาวกีกรวมถึงเกษตรกรที่ไร่ที่ทำกินต่างก็มีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พลเมืองมีอำนาจในการปกครองตนเอง การแบ่งเขตการเมืองทำให้แต่ละชุมชนมีสภาเป็นของตนเอง เป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นอิสระของแต่ละชุมชน สภามบเมืองสามารถลงมติขับไล่สมาชิกที่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งผู้ที่ถูกขับออกจะต้องถูกเนรเทศออกจากเมืองเป็นเวลาถึง 10 ปีด้วย

ครั้งถึงยุคของ เปรีคลีส²⁴(Pericles)เกิดคำว่าDemokratiaเข้าแทนที่และหมายถึงหลักการสำคัญคือ การปกครอง โดยระบบกฎหมาย เสรีภาพ และเสมอภาค อันเป็นสะท้อนถึงจิตวิญญาณประชาธิปไตย (Democratic Spirits) ที่ชาวเอเธนส์ได้ร่วมกันสร้างขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

1. การปกครองด้วยกฎหมาย
2. ความเสมอภาคทางการเมือง
3. เสรีภาพทางการเมืองของพลเมือง
4. การให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สาธารณะ
5. หลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยก่อนคริสตกาลที่ได้ถือกำเนิดจากฝั่งโลกตะวันออกถูกพัฒนาขึ้นโดยโลกตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาณาจักรกรีกเติบโตขึ้นจากการต่อสู้และผลักดันจากเสรีชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในนครเอเธนส์เกิดขึ้นและพัฒนาในขณะที่รัฐอื่นๆปกครองด้วยระบอบคณาธิปไตย จึงทำให้เอเธนส์ถูกรัฐอื่นมองเป็นศัตรู เพื่อมิให้แนวคิดประชาธิปไตยในแบบของนครเอเธนส์ได้รับการพัฒนาและขยายตัวขอบเขตไปยังรัฐอื่นๆทำให้นครเอเธนส์ถูกรุกรานและทำลายในเวลาต่อมา

แต่อย่างไรก็ตามระบอบประชาธิปไตยกับมามีบทบาทในสังคมได้อีกครั้ง โดยเฉพาะในทวีปยุโรป ในช่วงตอนปลายของยุคกลางราว ค.ศ.476-1300 เมื่อเกิดการค้าของชนชั้นพ่อค้า จาก

²³ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า24.

²⁴ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า25.

การค้าที่ขยายตัวทำให้เกิดเมืองศูนย์กลางการค้าและแรงงานและขนถ่ายสินค้าเกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นความต้องการของกลุ่มชนชั้นนายทุน ทำให้เกิดการหลบหนีของแรงงานไพร่ที่อยู่ในกำกับของขุนนางเข้ามาอยู่ในเมือง นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างนายทุนและขุนนางที่ต้องการควบคุมแรงงานไพร่ ทาสไว้

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นับตั้งแต่ คริสต์ศตวรรษที่ 10²⁵ เป็นต้นมา ซึ่งมีการเจริญเติบโตของเมืองซึ่งพัฒนากลายศูนย์กลางทางการค้าและแรงงาน ชาวเมืองสามารถพัฒนาไปสู่การบริหารบ้านเมืองได้อย่างเป็นอิสระอีกทั้งได้รับการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินจากพ่อค้าที่ได้มอบทรัพย์สินแก่กษัตริย์ เจ้าแคว้น และขุนนางต่างๆเป็นการตอบแทน ต่อมาจึงเกิดข้อตกลงระหว่างกัน เรียกว่า “ข้อตกลงเมือง”(City Charter)ทำให้แรงงานไพร่ทาสมีเสรีภาพและได้รับโอกาสใหม่ๆ

สิทธิ เสรีภาพในเมืองใหม่นำมาซึ่งความจำเป็นในการดูแลบริหารเมือง และได้พัฒนาการไปสู่การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ให้เข้ามาจัดการดูแลปัญหาต่างๆ ในขณะเดียวกันเกิดการพัฒนาศรีมสร้างจิตสำนึกของชาวเมืองโดยเฉพาะในด้านการจัดการกับปัญหาสาธารณะ เช่น ปัญหาขยะ ทางเดิน แสงสว่าง น้ำประปา เป็นต้น จึงสามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น(Local Democracy)²⁶ที่มีได้เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด หากแต่เป็นผลพวงของพัฒนาการที่มีกระบวนการเติบโตอย่างเป็นลำดับ

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย

แนวคิดที่เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยด้วยรูปแบบของประชาธิปไตยส่วนใหญ่ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนาน ในความเป็นจริงแล้วหากเรามองข้ามเส้นทางเดินอันยาวนานเหล่านั้นเราจะเห็นว่าจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยคือสิทธิ เสรีภาพพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ เมื่อมนุษย์ทุกผู้มีความสิทธิ เสรีภาพในการดำรงชีพจึงเป็นอำนาจพื้นฐานที่มนุษย์พึงตัดสินใจในสถานการณ์ที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง สังคมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เหล่านี้ล้วนแต่เป็นวิถีทางของประชาธิปไตย ซึ่งเราเรียกว่า Nature Democracy หรือ Pure Democracy²⁷

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ²⁸ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้ 3 แนวคิด ดังนี้

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ เน้นเสรีภาพ ความเท่าเทียมและความเสมอภาค ซึ่งมีความหมายว่า ประชาชนย่อมมีความรู้สึกและยอมรับในคุณค่าของประชาธิปไตย

²⁵ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า27.

²⁶ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า28.

²⁷ ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2555). ออนไลน์.

²⁸ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). ประชาธิปไตยเส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ประชาธิปไตยแบบ :

ตัวแทน” รัฐศาสตร์สาร 24: ฉบับพิเศษ (พฤศจิกายน). หน้า4.

ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย เสรีภาพ ความเสมอภาคและภราดรภาพประชาชนย่อมจะยึดถือและปฏิบัติภายใต้ขอบเขตนี้อย่างมั่นคงเพื่ออ้างไว้ซึ่งหลักการแห่งประชาธิปไตย

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองหรือระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน ซึ่งรัฐบาลสามารถปกครองได้ภายใต้การยินยอมของประชาชน แต่รัฐบาลจะมีอำนาจจำกัดหรือเท่าที่จำเป็นต้องแสดงให้เห็นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดต้องพร้อมที่จะปรับปรุง ถ้าสิ่งนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อน ต้องขอโทษและชดเชย ปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม/ทุกอย่างต้องเป็นไปตามกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่สามารถเอาคนไปลงโทษได้เป็นระบบการปกครองที่คำนึงถึงเสียงข้างมาก/เคารพสิทธิเสียงข้างน้อย เปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้พูด มีการกระจายอำนาจและเน้นการมีส่วนร่วม คือ มีองค์กรต่างๆ ในการปกครองเปิดโอกาสให้ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครอง เช่น การมีสภาผู้แทนราษฎร มีพรรคการเมือง มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ศาลมีอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต²⁹ หมายความว่า การปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิตประจำวัน มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยในหัวใจ เช่น เคารพกฎหมาย เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเองไม่ละเมิดหรือเอาเปรียบสิทธิและหน้าที่ของผู้อื่นเคารพกฎหมายบ้านเมืองอย่างเคร่งครัดหากประชาชนของประเทศใดไม่ยึดถือหลักประชาธิปไตยเป็นวิถีชีวิตประเทศนั้นก็ไม่ว่าจะเป็นประเทศประชาธิปไตยแม้ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือแม้จะมีกลไกอื่น เช่น มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมืองหรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม³⁰

หลักการของประชาธิปไตย

สำหรับหลักการโดยทั่วไปของประชาธิปไตย สามารถพิจารณาได้คือ³¹

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty)

ที่ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตย อันประกอบไปด้วย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของพลเมือง

²⁹ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). หน้า4.

³⁰ วิสุทธิ์ โทธิแทน. (2524). ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า45.

³¹ สมบัติ อารังญวงศ์. (2545). การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. หน้า60.

พลเมืองจะมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครองผ่านกระบวนการการคัดเลือก เช่น การจับสลาก หรือ เลือกตั้ง เป็นต้น รวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

2. หลักเสรีภาพ(liberty)ระบอบประชาธิปไตยถือว่าคุณค่าประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพทั้งในการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

3. หลักความเสมอภาค(Equality) ถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมาด้วยความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกันทางกายภาพ มนุษย์เกิดมาควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในเรื่องโอกาสในการพัฒนาคุณภาพและความรู้ความสามารถเพื่อให้ประชาชนสามารถปกป้องประโยชน์ของตนได้ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา

4. หลักกฎหมาย(Rule of Law)ปรัชญาสำคัญของกฎหมายคือชนชั้นใดเป็นผู้บัญญัติกฎหมายย่อมเพื่อประโยชน์ของชนชั้นนั้น ดังนั้นระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งจึงกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

5. หลักเสียงข้างมาก(Majority Rule, Minority Right)ยึดหลักที่ว่า การตัดสินใจใดๆทางการเมืองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ จึงกำหนดให้เสียงข้างมากเป็นการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม้อาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย(Minority Rights)ได้ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย

รูปแบบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองตนเองของประชาชน อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. ประชาธิปไตยโดยตรง(Direct Democracy)หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม(Participatory Democracy)

เป็นรูปแบบของการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดเน้นให้ประชาชนปรึกษาหารือกันในทุกแง่มุมในทางเลือกหรือปัญหาที่จะต้องตัดสินใจแล้วตกลงหรือตัดสินใจร่วมกันว่าจะเลือกหรือหาทางออกเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆอย่างไร เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่สอดคล้อง

กับสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิในการเลือกการใช้ชีวิตในแบบที่แต่ละบุคคลพึงพอใจเหล่านี้จัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์และพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบตรง มีความหมายดั้งเดิมว่า ประชาธิปไตยบริสุทธิ์³² (Pure Democracy) ที่เป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ตัวอย่างของประชาธิปไตยแบบตรง เช่น การที่ประชาชนออกเสียงลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับทางเลือกหรือปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ถูกหยิบยกหรือเสนอขึ้นมาพิจารณา ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมายในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่³³

นักคิดที่สำคัญที่เสนอเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบตรง ได้แก่ John Locke³⁴ ที่เชื่อว่า มนุษย์มีสภาวะธรรมชาติซึ่งเป็นสภาวะที่ทุกคนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์คนสามารถกระทำตามที่ตนเลือกภายในขอบเขตที่กฎธรรมชาติกำหนดไว้ สภาวะธรรมชาติเป็นสภาวะที่ทุกคนมีความเสมอภาคมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดมีสิทธิและอำนาจมากกว่าผู้ใดนี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนการเกิดของสังคมการเมืองคนเสมอภาคกันในแง่ของสิทธิ ไม่ใช่เสมอภาคในความสามารถ

Jean Jacques Rousseau³⁵ เชื่อว่า มนุษย์มีเสรีภาพตั้งแต่เกิดแต่มนุษย์ได้สูญเสียเสรีภาพตั้งแต่ได้เข้ามาอยู่ในสังคม เพราะในสังคมเต็มไปด้วยพันธนาการ ความเป็นอิสระนั้นได้ถูกริดรอนไปส่วนหนึ่งโดยสถาบันทางปกครอง ส่วนหนึ่งคืออารยธรรม วัฒนธรรม ประเพณี กฎหมาย จารีต ปทัสถาน เหล่านี้คือความเป็นทาส ที่ทำให้มนุษย์ต้องยอมจำนนอยู่ภายใต้การถูกปกครองในลักษณะที่ต่าง ๆ กัน

แต่อย่างไรก็ตามในสังคมยุคใหม่แม้ว่าประชาธิปไตยทางตรงจะสอดคล้องกับวิถีแห่งความเป็นมนุษย์เช่นใดก็ตามรูปแบบนี้ก็ยังคงมีข้อบกพร่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากในแง่ของการปฏิบัตินั้นย่อมทำให้เกิดความล่าช้าโดยเฉพาะในสังคมยุคปัจจุบันที่มีประชากรเพิ่มขึ้น อีกทั้งทำให้เกิดมีค่าใช้จ่ายที่สูงและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างคนในชุมชน

³² ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2555): ออนไลน์.

³³ วิทยากร เชียงกุล. (2550). **บทความเรื่อง ปัญหาและแนวทางปฏิรูปประชาธิปไตยของไทย**. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า. หน้า150.

³⁴ John Locke. อ้างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). **เอกสารประกอบคำสอน รายวิชา ความรู้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์**: มปท. หน้า200.

³⁵ Jean Jacques อ้างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). หน้า 200.

2.ประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Representative Democracy)หรือประชาธิปไตยแบบอ้อม (Indirect Democracy)

รูปแบบนี้เกิดขึ้นด้วยข้อจำกัดของพลเมือง ทำให้ทุกคนไม่สามารถเข้าร่วมในทุกกิจกรรมสาธารณะอย่างครบถ้วนดังเช่นในยุคสมัยที่เรามีสังคมขนาดเล็กแบบชุมชน หรือ หมู่บ้านการมีตัวแทน หรือ ผู้แทน เป็นแนวทางที่จะช่วยลดทอนปัญหาสาธารณะของพลเมือง ที่จะมีตัวแทนเป็นผู้นำพาปัญหาหรือความต้องการไปแจ้งสู่ขั้นตอนของการดำเนินการต่อไปเช่น เสนอต่อผู้ที่มีอำนาจบริหารเสนอต่อรัฐบาล เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบนี้วางอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนประชาชนจะมอบอำนาจบางส่วนให้บุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนสำหรับลักษณะของประชาธิปไตยทางอ้อมในปรากฏในยุคปัจจุบัน คือ

2.1. การมีรัฐบาลหรือผู้แทนที่มาจากกระบวนการการสรรหาผู้แทน เช่น เลือกตั้ง แต่งตั้ง จับสลาก เป็นต้น เมื่อได้รับเลือกเป็นผู้แทนต้องสามารถใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อการบริหารจัดการกิจการภายในรัฐ

2.2. ผู้แทนเฉพาะกิจที่อาจมีวาระหรือไม่มีวาระที่ประชาชนมอบอำนาจให้เป็นการชั่วคราวเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อบรรลุเป้าหมายแล้วต้องคืนอำนาจนั้นให้กับประชาชน

2.3. การมีกระบวนการในการสรรหา หรือเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนในรัฐเมื่อตัวแทนได้เข้าไปทำหน้าที่ตามกติกาที่สังคมได้กำหนดแล้วประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานของตัวแทนเหล่านั้นด้วยโดยไม่ปล่อยให้อำนาจในการตัดสินใจ(อำนาจอธิปไตย)ตกอยู่ในมือของตัวแทน³⁶

อย่างไรก็ตามภายใต้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้พลเมืองย่อมมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค เช่น หากพบความไม่ชอบมาพากลอันเกิดขึ้นจากการกระทำของตัวแทน พลเมืองย่อมมีสิทธิสอบถาม คัดค้าน รวมทั้งสามารถถอดถอนผู้แทนที่ไม่ได้ทำหน้าที่อย่างซื่อตรงและเพื่อส่วนรวมได้³⁷

สรุปท้ายบท

ในการนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาและลักษณะของประชาธิปไตยนั้น เป็นการนำเสนอให้ทราบถึงความหมายของประชาธิปไตยในลักษณะที่ว่าเป็นพื้นที่ของพลเมือง สิทธิ เสรีภาพทั้งในแง่ของวิถีชีวิตและการปกครอง ภายใต้สิทธิของความเป็นมนุษย์ที่เราเรียกว่า “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์”(Pure Democracy)ที่เลียนแบบความเป็นธรรมชาติของมนุษย์เป็นระยะเวลาสั้นกว่า

³⁶ วิทยากร เชียงกุล. (2550). หน้า 66.

³⁷ วิทยากร เชียงกุล. (2550). หน้า.66.

3,000 ปีที่มนุษย์เรียนรู้วิถีแห่งประชาธิปไตยในโลกตะวันออก ก่อนที่ประชาธิปไตยจะถูกพัฒนา และนำมาสู่การยึดถือกันว่าเป็นปฐมบทแห่งประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันในกรุงเอเธนส์ อาณาจักรกรีก แห่งโลกตะวันตก และมีพัฒนาการสืบเนื่องมาตามกาลเวลา จากอดีตจวบจนกระทั่งปัจจุบัน ประชาธิปไตยในการพัฒนาและตกต่ำ แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เกิดรูปแบบและหลักการแบบต่างๆตามเส้นทางของวิถีและวัฒนธรรมของแต่ละรัฐ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 2 การปกครองท้องถิ่นในวิถีประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นในวิถีประชาธิปไตยนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจลักษณะของการปกครองที่สอดคล้องกับวิถีแห่งประชาธิปไตยด้วยสังคมในปัจจุบันมีความหลากหลายแตกต่างจากในอดีตการมีขนาดของพลเมืองในโลกมากขึ้น ทำให้แนวคิดในการดำรงอยู่ของพลเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แนวคิดที่ผ่านๆมาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นผูกติดเข้ากับองค์การราชการ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น หรือ หน่วยปกครองท้องถิ่น ทำให้ภาพของท้องถิ่นกลายเป็นภาพจำลองของราชการส่วนกลางที่เน้นการสั่งการและกฎระเบียบ มากกว่าทำให้ความสัมพันธ์ภาพระหว่างพลเมืองกับพลเมืองที่สลับซับซ้อนหมุนเวียนกันมาปฏิบัติหน้าที่สาธารณะเช่นในอดีตดูกลางเลือนไปการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ“การปกครองท้องถิ่น” จึงมีส่วนสัมพันธ์กับวิถีแบบประชาธิปไตย

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ผู้อ่านอาจต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของคำแต่ละคำได้แก่“การปกครอง”และ“ท้องถิ่น” ซึ่งทั้ง 2 คำมีความหมายเฉพาะ

การปกครอง³⁸ หมายถึง การดูแล ค้ำครอง ระวังรักษาและการบริหาร

ท้องถิ่น³⁹ มีความหมายว่า ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเฉพาะ

แต่ในความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงในส่วนนี้ มิได้หมายถึง“การดูแล ค้ำครอง หรือการบริหารท้องถิ่น ท้องที่”เพียงเท่านั้นเพราะการปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตยนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือถ้าจะกล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเท่ากับประชาธิปไตยท้องถิ่นก็ได้เป็นการตีความหมายที่ผิดไปแต่ประการใดเพราะมีลักษณะของการปกครองดูแลตนเองของพลเมืองที่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเครื่องมือให้ใช้เพื่อรักษาสีทธิใช้ดูแลทรัพยากรที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ในการดำรงชีวิต⁴⁰

ในบทที่ว่าด้วยความเป็นมาและลักษณะของประชาธิปไตยซึ่งเป็นบทแรกเราได้ศึกษาถึงสิทธิ เสรีภาพ เป็นของมนุษย์ทุกชีวิตนับตั้งแต่การเกิด หรืออาจเรียกว่า Pure Democracy หรือ Natural Democracy เหตุอันเกิดจากแสวงหาอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองถูกจำกัด

³⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2542). หน้า 646.

³⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2542). หน้า 511.

⁴⁰ ธเนศ เจริญเมือง. (2553). หน้า 20.

จนกระทั่งเมื่อ 3,000 ปี ในนครเอเธนส์ แห่งอาณาจักรกรีกพลเมืองเริ่มมีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพด้วยตนเองเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง กระทั่งถูกรุกรานจนต้องเสียดินแดนและสูญเสียอิสรภาพทำให้พลเมืองของนครเอเธนส์ไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อีกต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐใหม่อำนาจในการ ดูแล บริหาร ควบคุม อยู่ภายใต้รัฐ พลเมืองมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับคำสั่ง ต้องปฏิบัติตามและถูกกลืนอนสิทธิโดยกลุ่มขุนนางอิสรภาพกลับคืนมาอีกในรูปของการปกครองและจัดการตนเองภายใต้แนวทางของการปกครองท้องถิ่นแต่เรื่องเหล่านี้พลเมืองจะต้องตระหนักเสมอว่าตนมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองและส่วนรวมมิได้เป็นเรื่องของผู้บริหาร หรือนักการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่แตกต่างกัน คือ การมีแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น กลุ่มนี้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยเนื่องด้วยมีการเลือกตั้ง⁴¹ ซึ่งความเห็นของนักคิดกลุ่มนี้มองว่าพลเมืองไร้ประสิทธิภาพ และมองว่าการทำหน้าที่โดยตัวแทนนั้นเป็นการขัดขวางประชาธิปไตย แต่พวกเขากลับไม่ได้มองว่าตัวแทนเหล่านั้นก็เป็นพลเมืองจากท้องถิ่นที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกทั้งเป็นผู้ที่มาจากกระบวนการคัดเลือกของพลเมืองในท้องถิ่น

กลุ่มที่ 2 เห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ประกอบด้วย การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) อีกทั้งมีความหลากหลาย (Diverse) ดังนั้นจึงมีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially oligarchic) อาจเกิดความฉ้อฉลในอำนาจ (Corrupt) ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับอำนาจนิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาคและขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to The Public Will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระ

ส่วนกลุ่มที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ให้เหตุผลว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นอันหนึ่งเดียวกับประชาธิปไตยพลเมืองต้องมีเสรีภาพเมื่อพวกเขาต้องเสียภาษีและมีส่วนได้ส่วนเสียต่อผลประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁴¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง.(2540). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540. กรุงเทพฯ: คบไฟ. หน้า 40-41.

เมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของตน ซึ่งกลุ่มนี้สนับสนุนการมีให้มีการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ John Stuart Mill⁴² เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีให้ท้องถิ่นดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆที่จะช่วยพัฒนารากฐานของประชาธิปไตย W.hardy Wickwar⁴³ ก็เช่นกันที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่มีรัฐหรือชาติดังเช่นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศในแง่ของกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้เกิดในมวลหมู่ของพลเมือง การจับจ่ายจากพลเมืองย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำ จึงเป็นสิทธิอำนาจโดยชอบธรรมที่ประชาชนจะใช้อำนาจถอดถอนผู้นำ หรือผู้แทนเมื่อพบว่ามีการใช้อำนาจในทางที่ผิดทำให้สามารถป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต เช่น การปฏิวัติ รัฐประหาร

ผู้เขียนเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่ผลิตพลเมืองที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ การหลุดพ้นจากการครอบงำของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง กลายเป็นพลเมืองที่เรียนรู้ที่จะหาหรือในกิจการสาธารณะร่วมกัน⁴⁴ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะพัฒนาพลเมืองให้เติบโตทางความคิดได้อย่างมีคุณภาพ

กระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

ข้อพิจารณาของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญคือการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจหรืออาจเรียกว่าการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ(Public Affairs)ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ⁴⁵ ⁴⁶ ในหัวข้อนี้เราจะจำแนกการกระจายอำนาจออกเป็น 2 ส่วนซึ่งเป็นส่วนที่อธิบายในมิติของประชาธิปไตยที่เป็นการกระจายอำนาจด้านการปกครอง และการกระจายอำนาจด้านวิถีชีวิตโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴² John Stuart Mill. อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). หน้า 40-41.

⁴³ W.hardy Wickwar. อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). หน้า 40-41.

⁴⁴ วงธรรม สรณานิยมของความเป็นประชาธิปไตยรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง ค. (2554): มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

⁴⁵ โภคิน พลกุล. (2528). หลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ. กรุงเทพฯ: รัฐสภา. หน้า 7-4.

⁴⁶ จรัส สุวรรณมาลา. (2538). การบริหารงานคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า .9-10.

1. การกระจายอำนาจในด้านการปกครอง

การกระจายอำนาจในด้านนี้มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของตัวแทน ตามแนวทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Representation Democracy)ตามแนวคิดที่ว่า การเพิ่มขึ้นของพลเมืองและขอบเขตพื้นที่จึงต้องมีตัวแทนในการทำหน้าที่แทนพลเมืองทั้งปวงแต่ถึงกระนั้นพลเมืองก็ต้องเข้ามาทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะอยู่เช่นเดิม แม้จะมีองค์กรราชการ อย่างองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วก็ตามภารกิจสาธารณะยังคงต้องผ่านกระบวนการ ฉันทามติ การรับรู้จากพลเมืองแนวคิดของการปกครองท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมการรับรู้ข้อมูลระหว่างกันของพลเมืองทั้งมวลแม้องค์กรราชการจะได้รับสิทธิในการดูแลคุ้มครองท้องถิ่นแต่ผลประโยชน์อันเกิดขึ้นกับท้องถิ่น อาทิ การจัดการด้านงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ เช่น รายได้จากภาษีป้าย ภาษีน้ำมัน ค่าเช่า การจัดการตลาดภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบรวมถึงรายได้ที่ราชการบริหารส่วนกลางให้การอุดหนุน ล้วนแต่เป็นสิ่งที่พลเมืองในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะรับรู้รับทราบ⁴⁷

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยมากที่สุดเพราะพลเมืองสามารถดำเนินการให้ตอบสนองต่อความต้องการของตน และส่วนรวมมากที่สุดดังจะเห็นได้จากความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างระหว่างพลเมืองในท้องถิ่น เป็นการดำเนินการเกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันการมีจุดร่วมกันในประเด็นปัญหายอมทำให้เกิดความเข้มแข็ง และสามารถพัฒนาไปสู่การขยายปริมาณของผลของความเข้มแข็งในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

2. การกระจายอำนาจในแง่ของวิถีชีวิต

การกระจายอำนาจในแง่นี้มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามสิทธิ เสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น การประชาคมหมู่บ้านเป็นพื้นที่ที่พลเมืองจะเข้าแลกเปลี่ยนพูดคุย และนำไปสู่การวางแผนร่วมกันก่อนที่จะดำเนินกิจการสาธารณะใดๆ

การกระจายอำนาจในแง่นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประชาชนซึ่งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยน ปรึกษาหารือกันแบบไม่เป็นทางการ(Informal)การกระจายอำนาจภายใต้ประชาธิปไตยเป็นความพยายามที่จะบูรณาการ(Integrated)ความเป็นทางการ(Formal)และไม่เป็นทางการ(Informal)เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนในการใช้สิทธิอำนาจของตน

⁴⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ:โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หน้า8-11.

รูปแบบและวิธีการจากแนวคิดกระจายอำนาจ

ขอข่ายการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมมิติของอำนาจหลายระดับ และหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในมิติของความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเราสามารถແจกแจงในประเด็นที่สอดคล้องกันการปกครองท้องถิ่นตามวิถีประชาธิปไตย ดังนี้⁴⁸

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็น(Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐประสบความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรม ทำให้มีอาจเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในบางพื้นที่ เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นไม่เกิดความไว้วางใจ จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องกระจายอำนาจ ซึ่งผลของการกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้ประเทศที่มีกิจกรรมภาคพลเมืองที่หลากหลาย เช่น การรวมกลุ่มสมาคมองค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ(Deconcentration)

หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรอง ได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค ที่มักจะมองว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น คือ กิจกรรมบ้านเมืองชนิดต่างๆ พื้นที่ และคนที่ท้องถิ่นมีก็คือ “มือสมัครเล่น” ดังนั้นกิจกรรมที่สำคัญก็ยังคงควรให้คนของรัฐทำ⁴⁹ ดังที่เห็นได้จากกรณีการแต่งตั้งบุคลากรจากส่วนกลางออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น

โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียวบางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

⁴⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ .(2546) .ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ . กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน. หน้า 20-25.

⁴⁹ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). ปัญหาการปกครองท้องถิ่น ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่ การปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า:บทความในงานสัมมนา วันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 26-27 มิถุนายน 2540. กรุงเทพฯ: วารสารธรรมศาสตร์. หน้า 12-16.

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ(Delegation)

คือ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ“ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ“พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นจัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ(Devolution)

คือ การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากกว่าทุกประเด็นที่กล่าวมา เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะถูกใช้อธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกลงมาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

ดังนั้น จากการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการกระจายอำนาจซึ่งมีหลายระดับเราอาจนิยามได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบที่ต่างกันทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจนั้นคงเป็นเรื่องที่เราจำเป็นต้องพิจารณาคงคู่กันไปด้วย

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1.สามารถตอบสนององความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นการบริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การที่มีการจัดทำย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ปัจจุบันราชการบริหารส่วนกลาง มีภารกิจมากอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะส่วนท้องถิ่นบางอย่างออกไป ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมึนงานล้นมือและทำได้ไม่ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การไปดำเนินการ จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนกลางก็สามารถทำกิจการใหญ่ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

3. เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการนั้นๆ โดยตรงได้ร่วมปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รู้จักรับผิดชอบร่วมกัน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ การกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของรัฐได้ การแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นถ้าไม่มีการประสานงานกันดีพอ อาจทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

2. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ประชาชนเหล่านั้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอาจทำให้ประเทศเสียหายได้

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจถือพรรคถือพวกอาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคหรือพวกฝ่ายตรงกันข้ามไปในทางที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้เกิดความไม่สงบและเดือดร้อนแก่ประชาชนยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

4. ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก การกระจายอำนาจการปกครอง ต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ เป็นของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ ได้ เป็นการจ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัด

ผลของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ประเด็นที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ กระจายอำนาจในการปกครองแบบนี้มีช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุดดังจะเห็นได้จากแนวทางดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง

3. สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับย่อยเมื่อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน

4. สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่าทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

5. ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty) การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยการให้อำนาจมีการกระจายออกไปอันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลางโดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุม

กล่าวโดยสรุปคือการปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสียแต่มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุดเพราะสามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของพลเมืองทำให้พลเมืองเกิดเข้าใจว่าการปกครองตนเองนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดเพราะทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

สรุปท้ายบท

การปกครองท้องถิ่นมีความหมายว่าพลเมืองคือผู้ที่ทำหน้าที่ดูแล ระวังรักษาและจัดการกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับตนเองและส่วนรวม มิได้เป็นเรื่องของผู้บริหาร หรือ นักการเมือง แม้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะถูกเสนอในแง่ที่จะทำให้เกิดความแตกแยกของชุมชน แต่ผล

ที่เกิดขึ้นย่อมจะทำให้พลเมืองเกิดการเรียนรู้ ทั้งในมิติของการปกครอง และ มิติของวิถีชีวิตการ เรียนรู้เช่นนี้ย่อมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาธิปไตยมีความแข็งแกร่ง แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในยุค ปัจจุบันจะมีทั้งข้อดี เกิดการเรียนรู้ของพลเมือง ทำให้พลเมืองเรียนรู้และมีส่วนร่วม อันอาจจะ นำมาสู่ข้อเสีย คือ การต่อสู้ ต่อรอง หรือในส่วนของภาครัฐเองอาจคิดว่านำมาซึ่งการสูญค่าใช้จ่าย หรือเสียเวลามาก อย่างไรก็ตามประเด็นต่างๆที่เสนอมานี้เป็นเหตุผลที่ทำให้พลเมืองที่มีคุณภาพที่ สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของพลเมืองได้ชัดเจนที่สุด



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย

ตามหลักของประชาธิปไตยที่ได้นำเสนอมาในบทแรกจะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นมากกว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหรือการปกครอง สิ่งที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยเติบโตมาได้หมายถึงเพียงแค่การรับรู้ถึง สิทธิ เสรีภาพ ที่เป็นเพียงแนวความคิด แต่มันหมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงออกตามสิทธิที่พลเมืองมีมาแต่ดั้งเดิม ประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นแบบตัวแทนภายใต้กติกาของประชาธิปไตย ได้เปิดกว้างมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาพลเมืองมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการในทุกๆระดับไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติการเปิดพื้นที่เป็นการยอมรับแบบเป็นทางการถึงวิถีแห่งความเป็นประชาธิปไตย หากพลเมืองละเลย การยึดกุมอำนาจยอมกลับมากอบงำสังคมทุกระดับอีกเช่นเดิม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หรือ Participation นั้นได้ถูกนิยามถึงความหมายอย่างหลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมในการบริหาร การมีส่วนร่วมในการพัฒนาแต่การมีส่วนร่วมที่จะเสนอในบทนี้เป็นการมีส่วนร่วมตามแนวประชาธิปไตย ภายใต้แนวความคิดที่ว่าคนไทยส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น คือเป็นคนของจังหวัด เป็นคนของประเทศ พวกเขาอยากสนใจความเป็นไปและการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ปวารณาการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทหน้าที่สูงและสามารถตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้เป็นอย่างดี⁵⁰

การมีส่วนร่วมตามวิถีประชาธิปไตยจึงเป็นการเสนอแนะความคิดเห็นร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของตนเองและนำมาซึ่งกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกิดจากตัวแทนหรือโดยตัวของพลเมืองเองมีความรอบคอบโปร่งใสเป็นธรรม และสาธารณชนให้การยอมรับ คนทุกสามารถแสดงออกถึงการยอมรับหรือไม่ยอมรับหรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ

และทั้งหมดทั้งมวลเกิดขึ้นภายใต้การเคารพในคุณค่าศักดิ์ศรี สิทธิ และเสรีภาพของพลเมืองในสังคมที่มีอย่างเสมอกัน เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมคิด ร่วมตั้งประเด็น ร่วมพัฒนานโยบายสาธารณะ ร่วมดำเนินการ ร่วมผลักดันติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่ปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงลำพัง⁵¹

⁵⁰ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). หน้า 11.

⁵¹ วันชัย วัฒนศัพท์. (ม.ป.ป.). การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทยในธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 19.

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย”คือการที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานองค์กร⁵²เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ หรือ มีส่วนร่วมกับสังคมใดก็ตามที่มีกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพลเมือง สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุเร้าใจให้บุคคลเข้าร่วมเพื่อป้องกันหรือปกป้องผลกระทบที่เกิดขึ้น การมีส่วนร่วมในประชาธิปไตย จึงเป็นสิทธิของพลเมืองต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร(Allocation)และการใช้ประโยชน์(Utilization)ของทรัพยากร การเข้าร่วมนี้ย่อมผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิกในสังคม⁵³

ซึ่งในสังคมปัจจุบันได้เปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆมากขึ้น ทั้งในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองตามรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตรง(Direct Democracy)และประชาธิปไตยแบบอ้อม(In-direct Democracy)ที่มีตัวแทนซึ่งพลเมืองมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิ การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนั้นถือว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะทำให้บุคคลทุกระดับได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็น ความเห็น ร่วมแลกเปลี่ยน ร่วมกันแก้ไข ร่วมกันปฏิบัติและร่วมกันรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมร่วมกันทั้งทางตรงหรือทางอ้อมเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนต่อเนื่องซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมาก สำหรับประชาธิปไตยสิ่งที่ไม่อาจขาดได้คือการมีส่วนร่วม ด้วยหลักการนี้จะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย⁵⁴คือ

1. การเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาการให้พลเมืองมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้นในการดำเนินงานสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของพลเมืองได้

⁵² นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์. หน้า 18.

⁵³ ทศพล กฤตยพิสิฐ. (2538). การมีส่วนร่วมของกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง“บวร”และ“บรม”เพื่อสร้างอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

⁵⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2549). สารานุกรมการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์. หน้า 26-27.

3. การสร้างฉันทามติ(Consensus Building)โครงการมีส่วนร่วมของพลเมืองสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้พลเมืองมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้นซึ่งจะได้รับความร่วมมือจากพลเมืองมากยิ่งขึ้น

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง

6. ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรมการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นหลายประการ

ความสำคัญที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง อีกทั้งยังเป็นเครื่องชี้วัดถึงวิถีประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับรัฐ อันจะนำไปสู่การพึ่งตนเองสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของพลเมือง เกิดความพึงพอใจร่วมกัน เกิดความรักหวงแหนรับผิดชอบและเรียนรู้ร่วมกัน อันเป็นลักษณะของประชาธิปไตยแบบตรง(Direct Democracy)ที่เติบโตและสามารถสนับสนุนให้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Representation Democracy)เติบโตอย่างมีคุณภาพ

ดังนั้นการมีส่วนร่วมนั้นทำให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านตัวบุคคลสังคม เศรษฐกิจ และในแง่ของการพัฒนาทางการเมืองทำให้พลเมืองเกิดความรู้สึกรับผิดชอบและเป็นเจ้าของเกิดพลังแห่งความสามัคคีซึ่งถือได้ว่าเป็นฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของพลเมือง

หัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย คือการที่พลเมืองได้เข้ามีส่วนร่วมในทุกระดับของทุกมิติในสังคม ทั้งในระดับการเมืองการปกครอง หรือแม้กระทั่งในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มิตีที่มีความใกล้ชิดมีผลกระทบกับวิถีชีวิตของบุคคลเป็นอย่างมากยิ่ง ข้อพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีดังนี้⁵⁵

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นลักษณะที่พลเมืองเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองโดยตรง เช่น การเข้าร่วมประชาคม การเข้าร่วมในเวทีประชาพิจารณ์ เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมเป็นลักษณะที่พลเมืองเข้ามีส่วนร่วมแต่มิได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองโดยตรง แต่เป็นการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ ซึ่งกลไกนี้ต้องการให้พลเมืองเข้ามาควบคุมการทำงานที่ของตัวแทนให้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของสมาชิกในสังคม

⁵⁵ Barber J. David. 1972. Citizen Politics. Chicago: Markham. หน้า 3.

รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมนั้นเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ⁵⁶คือ

1. รูปแบบตามธรรมเนียมปฏิบัติ(Conventional Forms)สามารถแบ่งเป็นรูปแบบย่อย ๆ ได้ดังนี้

1.1. การออกเสียงเลือกผู้แทนในการปฏิบัติหน้าที่แทนตน รูปแบบนี้เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมที่ง่ายและชัดเจน เป็นการแสดงออกในการคัดเลือกบุคคลเข้าไปทำหน้าที่และใช้อำนาจอธิปไตยแทนตัวของพลเมือง

1.2. การสนทนาเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเองและสาธารณะ การสนทนาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ หากสมาชิกในสังคมไม่สามารถสื่อสารให้เกิดความเข้าใจยอมทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายดังนั้นการพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลหรือสังคมจะช่วยป้องกันนำมาซึ่งการหาทางออกร่วมกัน อีกทั้งยังทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันอีกด้วย

1.3. การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆในสังคม ช่วยให้การทำงานเป็นระบบก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้มีการพัฒนาความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม เช่น การรู้เรา รู้เขา เอาใจเขามาใส่ใจเรา เกิดความรู้สึกร่วมกันที่เรียกว่า “คาวระธรรม” มีการเคารพนับถือซึ่งกันและกัน การฟังความคิดเห็นของผู้อื่นด้วยความตั้งใจและไตร่ตรองก่อนตัดสินใจ เป็นต้น

2. รูปแบบที่ไม่เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ(Unconventional Forms)เช่น การยื่นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้อง การเดินขบวน การเข้าประจันหน้ากัน การละเมิดกฎหมายของสังคม รวมไปถึงการใช้ความรุนแรง เป็นต้น

ลักษณะทั่วไปของการมีส่วนร่วมของพลเมือง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหัวใจสำคัญของการประชาธิปไตยคือการมีส่วนร่วม ที่เริ่มต้นจากระดับท้องถิ่นจากนั้นจึงค่อยเติบโตไปสู่ระดับอื่นๆ การเข้ามีส่วนร่วมมีลักษณะอย่างไรบ้างเราอาจจะพิจารณาได้ถึง 1)ลักษณะของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น และ 2)ลักษณะของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ลักษณะของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นนี้ เป็นการกระจายโอกาสให้พลเมืองได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ เมื่อพลเมืองมีส่วนร่วม

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁵⁶ Almond, Gabriel A. and Jr. B.G. Powell. 1976. *Comparative Political Today*. Boston: Little Brown and Company. หน้า145-146.

ในระดับนี้ย่อมทำให้เกิดความผูกพันและห่วงใยในทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกัน การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 มิติ⁵⁷ ดังนี้

มิติที่ 1 เป็นมิติของการมีส่วนร่วมอันเกิดจากผลของกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หนังสือเวียน และหนังสือสั่งการโดยภาครัฐ โดยมีความมุ่งหวังที่จะกระตุ้นและการส่งเสริมเพื่อสร้างเสริมบรรยากาศของการเรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง สำหรับมิตินี้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ สามารถกระทำการส่งเสริมได้อย่างไม่ยากนักเพราะมักจะตั้งคนของตนเอง และพลเมืองเริ่มมีการเรียนรู้ว่าตนเองเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้กิจกรรมหรืองานของภาครัฐสำเร็จได้อย่างไร ไม่ยากแม้ว่าพลเมืองเหล่านั้นจะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเกรงใจหรือเข้าร่วมด้วยความเกรงกลัว ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐ โดยพวกพลเมืองมีความเชื่อว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ช่วยเหลือให้พวกเขาได้รับงบประมาณ หรือความช่วยเหลือในด้านต่างๆ โดยกิจกรรมการที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมอันผลของกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หนังสือเวียนและหนังสือสั่งการ ได้แก่

1. การแต่งตั้งพลเมือง ผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
2. การจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. การเปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการ เอกชน และกลุ่มองค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
4. การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. การประชาสัมพันธ์แผนพัฒนาท้องถิ่น
6. การประชุมประชาคมเพื่อทำแผนชุมชนและนำมาพัฒนาเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่น
7. การจัดตั้งกลุ่ม องค์กรชุมชนและประชาคมเมือง ประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล
8. การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินติดตามผลแผนพัฒนาท้องถิ่น
9. การสร้างวิธีการให้พลเมืองได้รับรู้โครงการและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอโครงการ
11. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล/แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของตน
12. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการร่วมดำเนินในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). หน้า126-128.

13. ให้องค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
14. การประชาสัมพันธ์ให้พลเมือง องค์กรชุมชนทราบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
15. การแจ้งให้พลเมืองรับรู้/รับฟังการจัดทำโครงการและกิจกรรมตามแผนพัฒนาก่อนมีการอนุมัติ
16. การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
17. การเปิดโอกาสให้พลเมือง กลุ่มองค์กรชุมชนแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภาท้องถิ่น
18. การเปิดโอกาสให้พลเมืองเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
19. การแจ้งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผ่านสภาให้พลเมืองทราบ
20. การเปิดโอกาสและสนับสนุนให้พลเมือง กลุ่มองค์กรชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในกิจการสภาท้องถิ่น
21. การเผยแพร่รายงานการประชุมสภาท้องถิ่นให้พลเมืองทราบ
22. มีการเปิดเผยหรือแจ้งข้อมูลรายรับรายจ่ายให้พลเมืองทราบ
23. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างให้พลเมืองทราบ
24. การแต่งตั้งพลเมืองเป็นคณะกรรมการพิจารณาจัดจ้างจัดจ้าง
25. การอำนวยความสะดวกในการเสียภาษี อากร ค่าธรรมเนียมแก่พลเมือง
26. การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี อากร ค่าธรรมเนียมแก่พลเมือง
27. การแต่งตั้งพลเมืองเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจ้าง
28. การให้ความรู้แก่พลเมืองเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการตรวจรับการจ้าง
29. การสนับสนุนกิจกรรมที่ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของพลเมือง กลุ่มองค์กรชุมชน
30. การติดตามกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถพลเมือง กลุ่มองค์กรชุมชน

มติที่ 2 เป็นมติของการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองโดยตรงที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึกสาธารณะของพลเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิตินี้มีข้อจำกัดและต้องเงื่อนไขที่มีความสำคัญ เช่น ต้องมีผู้นำที่มีความเข้มแข็ง ความจริงจัง เสียสละ และอุทิศเวลาให้กับการมาร่วมกลุ่มกันทำประโยชน์ให้กับชุมชน ต้องมีสาเหตุและปัจจัยกระตุ้นที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้พลเมืองได้รับผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งในมิตินี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถสร้างเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพราะปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ ภาระในการทำงานใน

ชีวิตประจำวัน และการไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองรวมถึงการมีวิถีคิดที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องของตัวแทน ผู้นำ สมาชิกสภาฯ เท่านั้น ซึ่งมักจะสะท้อนให้เห็นอยู่
เสมอ เช่น เมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาในชุมชนเกิดขึ้น ชาวบ้านมักจะคาดหวังให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการ ดูแล แก้ไขปัญหา โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการของพลเมืองเข้มแข็งในการ
พยายามรวมตัวกัน ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระดับท้องถิ่นจะสัมฤทธิ์ต้องมืองค์ประกอบที่
สำคัญคือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวิสัยทัศน์และมีความเข้มแข็งทั้งในทาง
การเมืองและเทคนิคการบริหารงานเพื่อสนับสนุนและใช้ประโยชน์จากเครือข่ายภาคพลเมือง และ
ความเข้มแข็งของชุมชน คุณลักษณะของผู้ปกครองดังกล่าวยังมีส่วนทำให้ผู้นำสามารถสร้าง
ผลงาน ชื่อเสียงขยายฐานคะแนนเสียง สร้างศรัทธา ความเชื่อมั่นเข้าถึงจิตใจของพลเมืองไป
พร้อมๆกัน

2. ลักษณะของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง

“การเมืองเป็นเรื่องของคนทุกคน และทุกคนก็ไม่สามารถปฏิเสธผลกระทบทางการเมือง
ต่อการดำรงชีวิตของพลเมืองได้” คำกล่าวนี้ได้สะท้อนให้นักวิชาการหลายท่านได้หันมาให้ความสนใจ
สนใจและศึกษาไว้อย่างมากมายจนสามารถสะท้อนแนวคิดต่าง ๆ ออกมาตามบริบททางสังคม
การเมือง และวัฒนธรรมของตนเอง โดยเฉพาะประเด็นความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ได้แก่⁵⁸

1. การกระทำในรูปแบบการสนับสนุนหรือเป็นการกระทำเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาล
(Support and Demand)
2. ความพยายามเพื่อก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการใช้อิทธิพล(Influence)ต่อการ
ปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือการเลือกสรรผู้นำรัฐบาล
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายของพลเมือง(Legitimate)
4. การกระทำที่มีตัวแทนทางการเมือง(Representation)
5. บุคคลไม่ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง(Alienation)เพราะเห็นว่า การ
เข้ามามีส่วนร่วมนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับตัวเอง ซึ่งแตกต่างจากการเฉยเมยทางการเมือง
(Apathy)เป็นการขาดความสนใจต่อการเมืองทั้งสิ้น

⁵⁸ Myron Wiener. 1971. "Political Participation : Crisis of the Political Process" in Crisis on Sequences in
Political Development. Princeton: Princeton University Press. หน้า 161-163.

6. ผู้ที่เข้าร่วมทางการเมืองจะหมายถึงผู้กระตือรือร้น(Active)หรือผู้ที่มีความตื่นตัวทางการเมืองเป็นพิเศษ(Activists)เช่นผู้ที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมืองและการให้ความสนใจต่อปัญหาสาธารณะ นอกจากนี้ยังรวมถึงการเข้าร่วมทางการเมืองในระดับต้นๆ ได้แก่ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง(ซึ่งถือเป็นการกระทำที่มีแรงจูงใจน้อยมาก)หรือการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแต่มีการพูดคุยกับเพื่อนบ้านในเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การแสดงความคิดเห็นและการแสดงประชามติทางการเมือง รวมทั้งการให้ความสนใจติดตามข่าวสารทางการเมืองจากสื่อมวลชน

7. การกระทำที่มีต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา(Persistence Continuum)ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความเป็นสถาบัน(Institutionalized)และมีการจัดตั้ง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการกระทำที่เป็นครั้งคราว ซึ่งเกิดขึ้นมาอย่างทันทีทันใด และบีบคั้นความรุนแรง เช่น การจลาจล การยกพวกตีกัน การรวมกลุ่ม และการลอบฆ่านักการเมือง

8. เป็นการกระทำที่เป็นความพยายามในการที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการของราชการ(Bureaucratic Actions)และนโยบายสาธารณะ(Public Policy)

9. การกระทำที่มีผลต่อการเมืองในระดับชาติ(National Politics)และการเมืองในระดับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่สมัครใจของสมาชิกในสังคม ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม⁵⁹ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าเป็นเรื่องของกิจกรรมทั้งหลายของพลเมืองแต่ละคนที่ต้องการมีอิทธิพลผลักดัน หรือยอมรับสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการรวมบทบาทในการสร้างอิทธิพลผลักดัน ให้เกิดผลทางการเมืองตามต้องการเท่านั้น ยังรวมถึงกิจกรรมที่เป็นที่สนับสนุนและให้เป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติด้วย(Ceremonial And Support Activities)ส่วนผู้ที่ยอมรับรัฐบาลก็แสดงออกโดยการประพฤติกรรมตามคำสั่งหรือข้อเรียกร้องของรัฐบาลแต่ผู้ไม่เห็นด้วยก็พยายามสร้างอิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาใหม่⁶⁰

⁵⁹ Herbert Mc Closky. 1968. "Political Participation" in International Encyclopedia of the Social Science. Vol. 12, New York : McMillan and Free Press. หน้า 252-253.

⁶⁰ Lester W. Milbrath and M. L. Goal. 1977. Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics. Chicago : Rand McNally College Publishing Company. หน้า 2.

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะต้องสะท้อนลักษณะที่สำคัญดังนี้⁶¹

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมถึงผู้ที่เสียชาติอกฎเกณฑ์ แต่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และพวกหัวคะแนน

2. เป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และ

3. เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายของพลเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเลือกกำหนดบุคคลในวงการรัฐบาลหรือกดดันรัฐบาลให้กระทำตามที่กลุ่มนั้นต้องการ⁶²

ดังนั้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงจัดว่าเป็นเรื่องของพลเมืองทุกคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน แม้พื้นที่ในสังคมจะกว้างใหญ่ไพศาลกว่าในอดีต พลเมืองไม่สามารถแสดงบทบาทของตนเองได้อย่างทั่วถึง จนต้องมีการคัดสรรตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทน แต่การควบคุมและจำกัดอำนาจของตัวแทนจึงบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองของรัฐ อีกทั้งการเข้ามีส่วนร่วมนี้ยังสามารถใช้ได้ในทุกระดับอีกด้วย

ปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยคือจะบันได้ขั้นต้นของทุกสังคมที่จะก้าวสู่สังคมระบอบประชาธิปไตยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแบบแผนทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและองค์การการเมือง เป็นผลมาจาก กระบวนการหล่อหลอมอบรมทางการเมืองที่ถ่ายทอดสืบเนื่องกันมาทั้งทางตรงและทางอ้อม⁶³

ดังนั้นในการที่จะสร้างประชาธิปไตยให้แข็งแกร่งการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองให้กับพลเมือง(Civic Culture)จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมเพราะจะนำมาซึ่งความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพต่อการสร้างรากฐานประชาธิปไตยในทุกระดับกล่าวคือถ้าพลเมืองมีความเป็นพลเมือง ประชาธิปไตยถึงแม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ก็ยังคงเป็นการปกครอง โดย

⁶¹ Samuel Huntington and Joan Nelson. 1982. *Participation and Political Study*. Cambridge : Cambridge University Press. หน้า 5.

⁶² Norman H. Nie and Sidney Verba. 1975. *Political Participation* : in *Handbook of Political Science*. V. 4. edited by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby : 9-12 Massachusetts : Addison Wesley. หน้า 11 .

⁶³ สมบัติ ถาวรวิวัฒน์. (2546). *นโยบายสาธารณะ :แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เล่มารธรรม. หน้า 56.

พลเมือง มิใช่การปกครองโดยผู้แทน หรือปกครองโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมือง เพราะพลเมืองที่เป็น“พลเมือง”จะเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจคนใดและเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล

ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย

แม้ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการพัฒนาในหลายส่วน เช่น พลเมือง สังคม รัฐ แต่จะพบว่ากว่าประชาธิปไตยจะเดินทางในจนถึงวันนี้ ประชาธิปไตยต้องพานพบกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ ด้วยมีข้อจำกัดที่เราสามารถพิจารณา ดังนี้

1. สภาพเรื้อรังดมทางสังคม

ถ้าสังคมมีการเรื้อรังดมทางสังคมต่ำ หมายความว่า พลเมืองที่ได้รับการศึกษามีทักษะทางสังคมต่ำ การเข้าถึงสื่อมวลชนที่มีคุณภาพน้อย ทำให้มีผลกระทบต่อความคิดวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นจริงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยก็ย่อมมีแนวโน้มต่ำลงไปด้วย

2. ภาวะทางเศรษฐกิจหรือการครองชีพ

ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมีความมั่งคั่งจะมีโอกาสเป็นประชาธิปไตยได้มากกว่าประเทศที่ยากจน ในประเทศยากจนราษฎรเองจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย แต่ถ้าความยากจน ความขาดแคลนและเดือดร้อนทางเศรษฐกิจมีมากเกินไปจนอยู่ในภาวะเกินทนแล้ว อาจจะทำให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นก็ได้

3. ลักษณะทางการเมือง

ถ้าระบอบการเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตยพลเมืองก็จะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แต่ถ้าการปกครองแบบเผด็จการ พลเมืองก็จะมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำและจะเป็นไปในรูปของการมีส่วนร่วม โดยการปลุกเร้าระดมเพื่อสนับสนุนรัฐบาล ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยควรจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมแบบสมัครใจ ไม่ใช่เป็นแบบปลุกระดม สำหรับการมีส่วนร่วมแบบเสรีหรือแบบสมัครใจนี้จะเกิดขึ้นได้ เมื่อพลเมืองมีความสำนึกทางการเมืองหรือความตื่นตัวทางการเมืองเสียก่อน ด้วยพบว่าคนไทยยังมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีอัตราส่วนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ที่ไปออกเสียงก็มักจะถูกจ้างวาน ชักจูงหรือถูกระดมไป ดังนั้นการสนับสนุนหรือการต่อต้าน แสดงให้เห็นว่าคนไทยส่วนใหญ่มีความนิ่งเฉยทางการเมืองส่วนมากอยู่ในกลุ่มของผู้นำทางการเมืองไม่กี่กลุ่มก็ตระกูล

4. ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองที่มีส่วนร่วมในการกระตุ้นให้พลเมือง มีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมสำหรับ

เมืองไทย มีงานวิจัยหลายเรื่องสรุปและแสดงถึงว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยไม่สนับสนุนให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะพลเมืองโดยทั่วไปเชื่อว่าการเมือง หรือการบริหารประเทศเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเท่านั้น อีกประการหนึ่งคนไทยยังเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์อย่างชัดแจ้งจนเกินไปการเมืองเป็นเรื่องของความ “สกปรก” ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้พลเมืองขาดความศรัทธาหรือความกระตือรือร้น ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ถ้าเข้ามาก็มักจะมิวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินทองหรือการช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ไม่ใช่เป็นเรื่องของสำนักทางการเมืองลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยอีกประการหนึ่งที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สรุปท้ายบท

คนไทยส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่น คือเป็นคนของจังหวัด เป็นคนของประเทศ พวกเขาย่อมสนใจความเป็นไปและการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ดังนั้นการที่พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วม Participation ในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของตนเอง ย่อมนำมาซึ่งกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ อิศระ ภายใต้การเคารพในคุณค่าศักดิ์ศรี สิทธิ และเสรีภาพของพลเมืองในสังคมที่มีอย่างเสมอกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตยคือการที่บุคคลเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพลเมือง ในการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากร การเข้าร่วมนี้ย่อมผลต่อการดำรงชีวิตของสมาชิก ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตย ด้วยทำให้บุคคลได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็น ร่วมแลกเปลี่ยน ร่วมกันแก้ไข ร่วมกันปฏิบัติและร่วมกันรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมร่วมกันทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 4 การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

ในสังคมที่ได้เลือกเอาประชาธิปไตยมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติประเด็นหลักที่เราไม่อาจจะมองข้ามไปได้คือ ลักษณะของพลเมืองมีจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนานาประการตามวิถีของประชาธิปไตย ประเด็นของวัฒนธรรมทางการเมืองย่อมมีส่วนอย่างสำคัญของการตัดสินใจเข้าร่วม โดยเฉพาะสังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของชนชั้นนำมายาวนาน การยื่นหยัดตนเองจึงดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก โดยเฉพาะการสอนบุตรหลานของครอบครัวไทยก็มีส่วนสนับสนุนให้พลเมืองถอยห่างออกจากการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม ดังคำกล่าวที่ว่า “เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด” ดังนั้นการเรียนรู้ถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง ปัญหาและแนวทางเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่เหมาะสมจึงเกิดขึ้นในงานชิ้นนี้

ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมือง(Political culture)ตามแนวประชาธิปไตยจัดว่าเป็นแนวปฏิบัติของการดำรงชีวิตของชนหมู่ใดหมู่หนึ่งที่มีการสืบทอดกันต่อๆมาจนปรากฏเป็นแบบอย่างให้เห็นได้ชัดเจนจนเกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกิดความคิดความเชื่อค่านิยมและทัศนคติที่รวมกันเป็นแบบแผนของชีวิตของหมู่คณะและผันแปรวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาและกลายมาเป็นแนวปฏิบัติ⁶⁴จากนั้น ได้พัฒนาเป็นความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลในสังคมที่เกิดกระบวนการอบรมกล่อมเกลาและปลูกฝังสืบทอดต่อเนื่องกันมา

วัฒนธรรมทางการเมืองความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบของสังคมยุคใหม่จึงมีลักษณะเป็นพลวัต(Dynamics)ที่เปลี่ยนแปลงได้เสมอหากเกิดสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยและส่งเสริมต่อการเปลี่ยนแปลง ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติมีส่วนกระตุ้นให้ปัจเจกชนเกิดความสนใจและเกิดความเชื่อมั่นว่า แนวทางหรือความเชื่อมั่นใหม่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับกระแสของการเปลี่ยนแปลง⁶⁵นำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก ความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม สู่อารมณ์ปฏิบัติที่รูปธรรม⁶⁶

เช่นสำนวนไทยที่ว่า “เดินตามหลังผู้ใหญ่ หมาไม่กัด” หมายถึง ประพฤติตามอย่างผู้ใหญ่ ย่อมปลอดภัย เป็นคำสอนที่ผู้ใหญ่สั่งสอนลูกหลานให้เชื่อฟังผู้ใหญ่ในฐานะผู้มีประสบการณ์ หากกระทำการแตกต่างไปอาจเกิดผลเสียตามมา ดังนั้นการเชื่อฟังและยึดถือคำสั่งสอนของผู้ใหญ่เป็นการหลีกเลี่ยงความผิดพลาด หากเรานิยามความหมายตามแนวประชาธิปไตย ก็หมายความว่าถึง

⁶⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2524). วัฒนธรรมทางการเมืองไทยสมาคม : กรุงเทพฯ . สังคมศาสตร์: หน้า 21.

⁶⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2524). หน้า 22.

⁶⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2545). หน้า 295.

การไว้วางใจผู้มีประสบการณ์ เช่น ผู้แทนฯ กระทำการใดๆแทนเรา ในความเป็นจริงอาจจะเป็นสิ่งที่ที่ดีหรือไม่ดี แต่ในการจะพิจารณาว่าดีหรือไม่ดีนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล

วัฒนธรรมทางการเมือง ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิดและความเข้าใจ(Perceptions and Ideas)ว่าอะไรคือทรัพยากรที่ต้องจัดสรรและแบ่งปันกันซึ่งล้วนเป็นฐานที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจและความคิดของมนุษย์ในสังคมหนึ่งในสมัยหนึ่ง ซึ่งมีได้เกิดขึ้นอย่างลอยๆ โดยไม่ได้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีมาก่อนซึ่งมิได้หยุดนิ่ง⁶⁷

ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวประชาธิปไตยจัดว่าเป็นแนวปฏิบัติของการดำรงชีวิตผันแปรวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาจนกลายมาเป็นแนวปฏิบัติ มีลักษณะเป็นพลวัต(Dynamics)ที่เปลี่ยนแปลงได้เสมอหากเกิดสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวย

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง

การใช้แนวความคิดของวัฒนธรรมทางการเมืองในวิถีประชาธิปไตยไปในทิศทางของจิตวิทยามากกว่าการเป็นไปตามความหมายของวัฒนธรรมที่วูไปอย่างไรก็ตามเราสามารถจำแนกลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นในแง่ของวิถีชีวิตและในแง่ของการเมืองการปกครอง ดังนี้

1. วัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นในแง่ของวิถีชีวิต

วัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นในแง่ของวิถีชีวิต สามารถพิจารณาได้จากงานของ Almond and Verba⁶⁸ ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 แบบ ได้แก่

- 1.1. วัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบ(Parochial Political Culture)
- 1.2. วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า(Subject Political Culture)
- 1.3. วัฒนธรรมการเมืองแบบการมีส่วนร่วม(Participation Political Culture)

ซึ่งแต่ละแบบมี รายละเอียด ดังต่อไปนี้

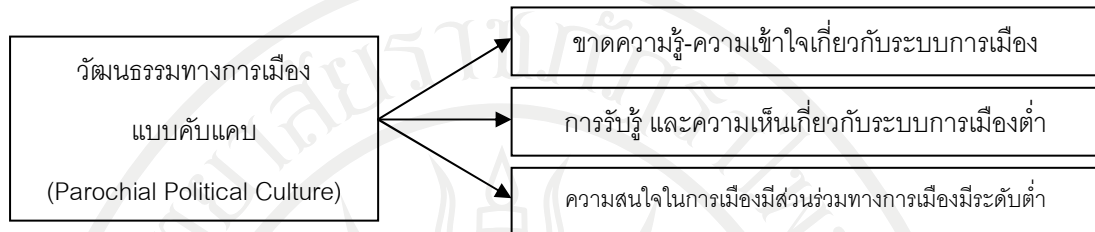
- 1.1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ(Parochial political culture)

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ มีลักษณะที่สำคัญคือ การที่คนในสังคมมีความโน้มเอียงต่อความรู้สึกต่อระบบการเมืองน้อยประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยอมรับอำนาจของผู้นำ เช่น หัวหน้าเผ่า หัวหน้าหมู่บ้าน เป็นต้น ประชาชนมีความผูกพันและจงรักภักดีผู้นำหรือ

⁶⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2550). ปาฐกถาพิเศษเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองไทย:ในการประชุมวิชาการ "วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง(Political Culture,Ethics and Governance). ของสถาบันพระปกเกล้า ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ. หน้า 6.

⁶⁸ Gabriel A. Almond, and Sidney Verba. (1965). The Civic Culture ; political attitudes and democracy in five nations. Boston and Toronto : Little Brown and Company.

ระบบ หรือ สถาบันการเมืองเป็นอย่างมากทำให้ไม่สนใจเรียกร้องสิทธิใดๆตามสิทธิที่ตนพึงจะได้รับในด้านนี้ ซึ่งลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะนี้เกิดขึ้นในสังคมที่ประชาชนไม่ค่อยรับรู้ หรือถ้าหากจะรับรู้ก็เป็นไปอย่างคลุมเครือ⁶⁹



ภาพที่ 4.1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ

1.2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture)

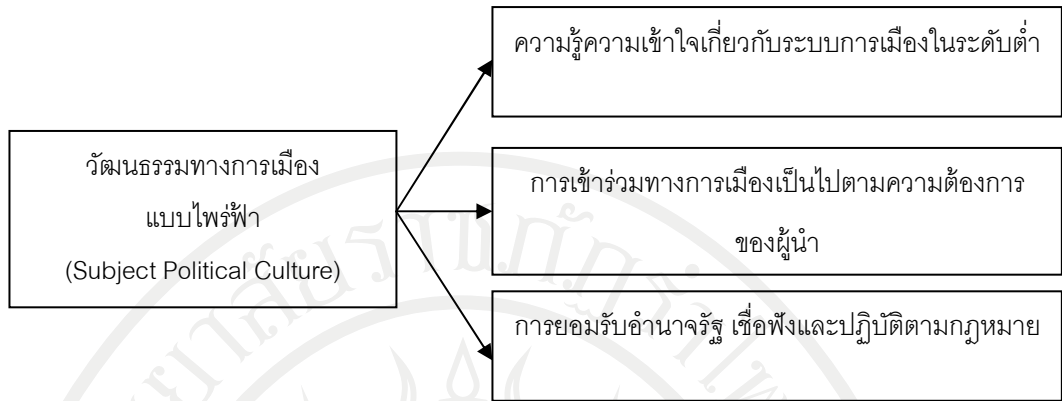
ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า มีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมือง แต่ไม่ได้มีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกทั้งไม่มีความรู้รู้สึกว่าตนเองมีความหมายหรืออิทธิพลต่อระบบการเมือง คนเหล่านี้จะยอมรับอำนาจ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ กฎหมายของรัฐโดยปราศจากเงื่อนไข ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้านี้มักพบได้ในกลุ่มคนที่มีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองต่ำมีความเชื่อว่าผู้ได้ปกครองที่ดี ซึ่งหมายถึงประชาชน ต้องเชื่อฟังผู้ปกครอง เช่น ลูกน้องต้องเชื่อฟังเจ้านาย ลูกต้องเชื่อฟังพ่อแม่ ห้ามเถียงหรือปฏิเสธมิฉะนั้นจะเป็นคนที่อกตัญญู เป็นต้น

ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้เกิดขึ้นในสังคมที่ประชาชนมองว่าพวกตนมิได้มีเอี่ยวในฐานะผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองใดๆ นอกจากเป็นเพียงผู้อยู่ใต้อำนาจของรัฐบาล (Subject Of The Government) เสมือนดังผู้อยู่อาศัยในระบอบเผด็จการ⁷⁰

⁶⁹ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม .(2555). **เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา การเมืองและการบริหารจัดการ.หลักสูตร**

รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ.มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 31.

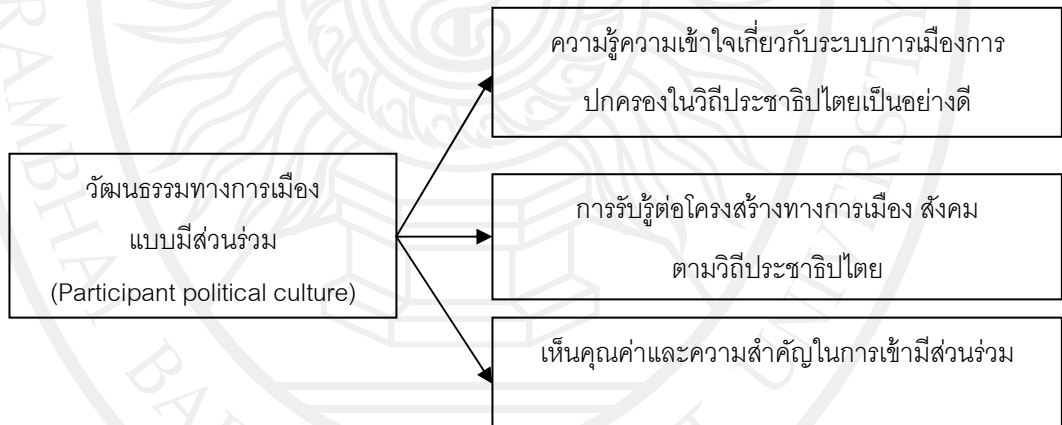
⁷⁰ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม .(2555). หน้า .34



ภาพที่ 4.2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพโรฟ้า

1.3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant political culture)

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมคือ การที่คนในสังคมมีความรู้สึกเกี่ยวกับระบบการเมืองและส่วนต่างๆ ทั้งทางบวกหรือทางลบก็ได้ อีกทั้งมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง เพราะเห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง คนเหล่านี้จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งประชาชนที่มีทัศนคติแบบมีส่วนร่วมสามารถก่อรูปเป็นกองกำลังของพลเมืองได้



ภาพที่ 4.3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ดีหากระบบวัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนผสมของ 3 วัฒนธรรมพื้นฐานของ ความล้มเหลวและทันสมัยรวมอยู่ด้วยกันเสมอไม่มีระบบการเมืองที่ทันสมัยสมบูรณ์หรือล้มเหลว

ที่สุดดังนั้น Almond and Verba⁷¹ จึงได้แบ่งการผสมของวัฒนธรรมการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อวิถีประชาธิปไตยออกเป็นอีก 3 แบบได้แก่

1. วัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (Parochial-Subject Political Culture) หมายถึง สภาพทางการเมืองของระบบไม่ได้ยอมรับผู้นำชุมชนผู้นำเผ่าในกรณีไทยอาจหมายถึงการไม่ยอมรับผู้มีอำนาจท้องถิ่นเช่นนักการเมืองท้องถิ่นกำนันผู้ใหญ่บ้านนายกองค์การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางผู้นำการเมืองระดับรัฐ อย่างไรก็ตามก็ผู้คนก็ยังไม่สนใจเรียกร้องสิทธิทางการเมืองหรืออาจได้รับสิทธิทางการเมืองแต่ก็จะไม่สนใจที่จะใช้สิทธิทางการเมืองระบบคิดและทัศนคติก็จะไม่ได้คิดว่าตนมีบทบาทหรืออิทธิพลทางการเมืองต่อระบบ

2. วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม (Subject-Participant Political Culture) หมายถึง ระบบการเมืองที่มีพลเมืองบางส่วนเริ่มสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทราบและตระหนักถึงบทบาทของตนที่จะเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลทางการเมืองโดยแสดงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่น การไปเลือกตั้งการไปชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ประชาชนอีกกลุ่มยังเมินเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าการเมืองไม่เกี่ยวกับพวกเขาหรือไม่ตระหนักในอิทธิพลทางการเมืองของตน ระบบการเมืองที่มีส่วนผสมของคนที่ไม่สนใจการเมืองและคนที่ไม่ตระหนักในความสำคัญของการเมืองที่จะมีผลกระทบเขาอย่างสำคัญทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคงประชาธิปไตยไม่มีเสถียรภาพและเป็นระบบการเมืองที่เอื้อให้ทหารกลุ่มการเมืองบางกลุ่มพรรคการเมืองแทรกแซงทางการเมืองหรือชักจูงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆรวมทั้งเอื้อต่อการเกิดปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นอย่างระบบการเมืองในประเทศไทยด้วยเพราะประชาชนไม่ตระหนักในคุณค่าของสิทธิทางการเมืองของตน

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมการมีส่วนร่วม (Parochial-Participant Political Culture) หมายถึง สภาพระบบการเมืองที่สังคมประกอบไปด้วยคนหลายเชื้อชาติกลุ่มคนในแต่ละภาคหรือพื้นที่แต่ละเชื้อชาติและคนแต่ละพื้นที่จะมีความจงรักภักดีอย่างแน่นแฟ้นต่อกลุ่มของตนเป็นลำดับแรกและทัศนคติการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะเน้นการแสวงหาประโยชน์เฉพาะกลุ่มเชื้อชาติและพื้นที่ที่ให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ในระบบการเมืองหลายกลุ่มจะมีความสำนึกทางการเมืองสูงที่มีความขัดแย้งทางการเมืองต่อกันและไม่ยอมประนีประนอมทางการเมือง

⁷¹ Gabriel A. Almond, and Sidney Verba .(1965). *The Civic Culture ; political attitudes and democracy in five nations* . Boston and Toronto : Little Brown and Company.

2.วัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นในแง่การเมืองการปกครอง

เรายังสามารถพิจารณาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองในแง่ที่เป็นการเมืองการปกครองซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการแสดงออกของพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย โดยสามารถพิจารณาได้ 2 แบบดังนี้

2.1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม⁷² (Authoritative Political Culture)

เป็นลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมหรือแบบเผด็จการซึ่งอำนาจปกครองความต้องการขึ้นอยู่กับผู้ปกครองประชาชนจะถูกตัดขาดออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่เป็นคำสั่งของผู้ปกครองเพื่อแสดงการสนับสนุนเจตนารมณ์ของผู้ปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ประชาชนจะถูกปลูกฝังให้เชื่อว่าประชาชนที่ดีจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ผู้ปกครองกำหนดหากเป็นประชาชนที่ดีจะต้องไม่เรียกร้องสิ่งที่จะก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายต่อประเทศหากฝ่าฝืนจะมีโทษร้ายแรงทำให้ประชาชนเกรงกลัวต่อการแสดงออกทางการเมืองโดยเฉพาะในด้านการคัดค้านของผู้ปกครอง

ระบอบการปกครองลักษณะนี้มักกระตุ้นให้ประชาชนมอบความรับผิดชอบทุกอย่างไว้ที่ผู้นำเช่น “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย” หรือ ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว” เป็นต้น ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมยังเป็นตัวเสริมสร้างให้เกิดแนวทางปฏิบัติให้ประชาชนยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักของเหตุผล นับถือระบบอาวุโสมากกว่าความรู้ความสามารถของบุคคล นิยมระบบเจ้าขุนมูลนายถือว่าการเป็นเจ้านายเป็นเรื่องของบุญวาสนา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นสาเหตุให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยขาดความมั่นคง โดยอาจเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร

ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองในรัฐแบบอำนาจนิยม ยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยถูกมอบให้แก่ผู้นำโดยปราศจากเหตุผลหรือคำอธิบายรวมถึงการให้ความสำคัญต่อระบบอาวุโส(ซึ่งแท้ที่จริงแล้วระบบอาวุโสอาจไม่ได้แสดงว่าเป็นผู้มีความสามารถหรือมีคุณธรรม)ระบบเจ้าขุนมูลนาย รวมถึงการไม่ยอมรับซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคในสังคมทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของบุคคล คณะบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ มากกว่าเป็นเรื่องของส่วนรวมหรือมวลชน เมื่อสถานการณ์ในรัฐเป็นนี้จึงทำให้พลเมืองมีการแสดงออก ดังนี้

1. การเฉยเมยต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่ให้ความสำคัญ ไม่สนใจไม่รับรู้เกี่ยวกับในสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐแม้ว่าตนจะได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ เพราะคิดว่าไม่ใช่เรื่องของตนแต่ควรเป็นเรื่องของผู้ปกครองมากกว่า

⁷² สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). หน้า 315-318.

2. ทำให้เกิดวาทกรรม คำพูด คำสอน ที่จะถูกนำมาใช้ในการสร้างความน่าเชื่อถือ ใจ และสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองเช่น เชื้อผู้นำชาติพันธุ์⁷³ เป็นต้น ผู้ปกครองแบบ อำนาจนิยมพยายามแสวงหาแง่มุมทางวัฒนธรรมเพื่อนำไปใช้สนับสนุนการขึ้นสู่อำนาจของตน โดยการเสนอภาพลักษณ์ที่ตนเองต่อการให้ปรากฏต่อสายตาของประชาชน

3. การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นใหม่ลักษณะนี้เป็นทางเลือกที่มีการใช้กัน น้อยที่สุดแต่เป็นทางเลือกที่น่าสนใจและได้ผลที่สุด ผู้ปกครองที่ใช้ทางเลือกนี้จะพยายาม เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเสียใหม่ ดังเช่น พรรคนาซีในเยอรมันได้ดำเนิน ภารกิจอันท้าทาย คือ การสร้างมนุษย์พันธุ์ใหม่(ทั้งชายและหญิง)ซึ่งมีความเป็นนักสู้ไปพร้อมๆ กับการเป็นไพร่ฟ้าที่เชื่อฟังคำสั่งของผู้ปกครอง⁷⁴

2.2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย⁷⁵ (Democratic Political Culture)

ลักษณะโดยทั่วไปของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เราอาจพิจารณาได้ ว่าบุคคลในสังคมจะต้องมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย คือ การเป็นผู้ที่มีจิตใจ กว้างสามารถที่จะยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างของบุคคลอื่นได้อย่างอดทน การเป็นผู้ที่มีใจ กว้างนี้ย่อมจะทำให้บุคคลเกิดความไว้วางใจและยอมรับในความสามารถของผู้อื่นบุคคลที่มี ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้มักเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมในแต่ละประเภท แต่ละ แบบด้วยว่าเป็นสิทธิ หน้าที่ของการเป็นประชาชน พลเมืองของรัฐจึงให้ความสนใจและติดตาม กิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องอีกทั้งยังพยายามสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลอื่นปฏิบัติตน รักษาสิทธิ เสรีภาพของตน โดยมีลักษณะสำคัญหลายประการ ได้แก่

1. ประชาชนจะต้องยึดมั่นและศรัทธาการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่ง ประกอบด้วยหลักสำคัญ คือ หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักกฎหมายและหลักเสียงข้างมาก

2. บุคคลจะต้องใจกว้างยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อื่น โดยไม่ยึดมั่น ในความคิดของตนเป็นใหญ่

3. บุคคลจะต้องมีความไว้วางใจและยอมรับความสามารถของบุคคลอื่นๆ

⁷³ วาทกรรมของ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "จอมพล ป." อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย นโยบาย ที่สำคัญคือ การมุ่งมั่นพัฒนาประเทศไทย ให้มีความเจริญรุ่งเรืองทัดเทียมนานาชาติ มีการปลุกระดมให้คนไทยรู้สึกรัก ชาติ โดยออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย "รัฐนิยม" หลายอย่าง ซึ่งบางอย่างได้ประกาศเป็นกฎหมายในภายหลัง หลาย อย่างกลายเป็นวัฒนธรรมของชาติ เช่น การเปลี่ยนชื่อ "ประเทศสยาม" เป็น "ประเทศไทย" และเป็นผู้เปลี่ยน "เพลงชาติไทย" มาเป็น เพลงที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันคำขวัญที่รู้จักกันดีของนายกรัฐมนตรีผู้นี้คือ "เชื้อผู้นำชาติพันธุ์" หรือ "ท่านผู้นำไปไหนฉันไป ด้วย" http://th.wikipedia.org/wiki/แปลก_พิบูลสงคราม (22/11/2555)

⁷⁴ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นใหม่ the challenging task of manufacturing new men and women who were simultaneously fighters and obedient subjects – Paxton, 2004, p.143,อ้างใน สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม .(2555) .

⁷⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). หน้า 315-318.

4. บุคคลจะต้องเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมือง
5. บุคคลจะต้องเคารพกติกาและการะเบียบที่เป็นประชาธิปไตย
6. บุคคลจะต้องให้ความสนใจและติดตามกิจกรรมทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา
7. บุคคลจะต้องมีความกล้าหาญในการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์

การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง

พลเมืองเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อสังคมทุกระดับไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือท้องถิ่น ดังนั้น การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพลเมืองจึงนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่ ทั้งตัวของพลเมืองและรัฐจะต้องตระหนักเนื่องจากในวิถีของประชาธิปไตยต้องอาศัยพลเมืองที่มีบทบาท มีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ การตื่นตัวของพลเมืองย่อมทำให้เกิดการพัฒนาการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางด้วย การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองให้สนับสนุนและสอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยจึงควรประกอบไปด้วยแนวทางดังนี้

1. การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง(Civic Education)

ในระบบประชาธิปไตยนั้น พลเมืองย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้นพลเมืองที่มีความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ย่อมมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางที่เหมาะสมกับตนเองและส่วนรวม

ที่ผ่านมาการส่งเสริมความรู้ทางการเมืองแก่พลเมืองเป็นเรื่องที่ถูกมองข้ามไป อันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น หากประชาชนมีความรู้จะทำให้ปกครองและควบคุมได้ยาก ชนชั้นปกครองจึงมีข้อจำกัดสำหรับการรับรู้ของพลเมือง เช่น การปกปิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการอ้างว่าเป็นผลกระทบเรื่องความมั่นคง งบลับของกองทัพ เป็นต้น ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นการกีดกันการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง แม้จะมีฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ในความเป็นจริงพวกเขามีฐานะเป็นเพียงผู้เฝ้าดู ดังนั้นการสร้างความรู้จึงจะมีส่วนในการพัฒนาให้พลเมืองมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เหมาะสม

2. การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ(Deliberative Democracy)

การถกเถียง หรือ การปรึกษาหารือสำหรับสังคมไทยไม่เคยเกิดขึ้นอย่างจริงจัง การตัดสินใจทางการเมืองเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่าหลักการและไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากนัก ลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือนี้เป็นแนวทางของความเป็นไปได้ที่เน้นในด้านกระบวนการการสื่อสารระหว่างกัน การอยู่ร่วมกัน การเข้าใจกัน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของ “ความสามัคคี”แนวทางของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีได้อยู่ที่การร้องขอมาจาก

อำนาจที่อยู่เหนือบุคคล หรือ เป็นเรื่องที่มีจากคำสั่งหรือแม้แต่การสั่งการ หากแต่เป็นเรื่องของการ มิติชีวิตร่วมกันภายใต้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน มากกว่าจะเน้นในการเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ ผลประโยชน์และการเชื่อฟังส่วนรวม แต่เป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการที่พลเมืองจะได้รับการประกันเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ

กระบวนการของการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่สามารถปรับใช้ในสังคมไทยคือการแสวงหาความเข้าใจที่ทุกฝ่ายสามารถกระทำได้โดยปราศจากอำนาจบังคับ สามารถกระทำได้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งนำมาสู่กระบวนการพูดคุยซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

3. การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง(Direct Democracy)

แต่เดิมการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้เป็นรูปแบบที่พลเมืองมีส่วนร่วม คือการที่พลเมืองได้ได้ออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายต่างๆได้โดยตรง แต่การที่รัฐและพลเมืองได้ขยายจำนวนมากขึ้น การเข้ามีส่วนร่วมของพลเมืองทั้งหมดจึงมีข้อจำกัด อำนาจอธิปไตย หรือ ที่เรารู้จักกันว่าอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการดูแลสังคมมาจากพลเมืองในรัฐ จึงต้องผันแปรไปสู่การใช้อำนาจโดยผู้แทน ซึ่งเราเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน(Representative Democracy)

แต่ที่ผ่านมาจะพบว่าปัญหาการใช้อำนาจโดยตัวแทนเกินขอบเขต และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ส่วนรวมของพลเมือง ทำให้เราอาจจะต้องพิจารณาหลักปฏิบัติใหม่ กล่าวคือ การนำเอาหลักประชาธิปไตยทางตรง(Direct Democracy)กลับมาใช้โดยการเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยไม่ผ่านตัวแทน หรือ หน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นการย้ำว่า “การเมืองมิใช่เรื่องของการเลือกตั้ง”

แนวทางของการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ จะมีส่วนสนับสนุนให้พลเมืองซึมซับถึงวิถีประชาธิปไตย และสิทธิภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่พึงมี ได้แก่

1. สิทธิพื้นฐานของพลเมือง(Civil Rights)ซึ่งประกอบด้วยสิทธิในการได้รับความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย สิทธิในการมีเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน หรือสิทธิในการทำสัญญา

2. สิทธิทางการเมือง(Political Rights)ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคมหรือพรรคการเมือง เป็นต้น

3. สิทธิทางสังคม(Social Rights)ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น สวัสดิการการรักษาพยาบาล การศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการประกอบอาชีพ และการประกันสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การได้รับการรับรองสิทธิของพลเมือง จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีพันธะหน้าที่ที่พลเมืองต้องปฏิบัติต่อรัฐด้วยเช่นกัน นั่นคือ หน้าที่ในการเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร

การมีความรักดีต่อรัฐ ตลอดจนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น“คุณธรรมของพลเมือง”(Civic virtue)

สรุปท้ายบท

วัฒนธรรมทางการเมือง(Political culture)ตามแนวประชาธิปไตยเป็นการปฏิบัติของปัจเจกชนที่สืบทอดกันมาจนกลายมาเป็นแนวปฏิบัติ มีลักษณะเป็นพลวัต เปลี่ยนแปลงได้เสมอ หากเกิดสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวย วัฒนธรรมทางการเมืองออกนั้นสามารถจำแนกออกเป็นวัฒนธรรมในแง่ของวิถีชีวิต ได้แก่ วัฒนธรรมการเมืองแบบค้ำแคบ, วัฒนธรรมการเมืองแบบไฟร์ฟ้า, วัฒนธรรมการเมืองแบบการมีส่วนร่วมซึ่งทั้ง 3 ส่วนนั้นหากมีการผสมผสานอย่างเหมาะสมย่อมเกิดคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยิ่งยวด นอกจากนี้ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองในแง่การเมืองการปกครอง ประกอบด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีการปกครองแบบอำนาจนิยมผู้ปกครองประชาชนจะถูกตัดขาดออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในกรณีที่ปกครองยินยอมและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบนี้มักปรากฏขึ้นในสังคมที่บุคคลมีจิตใจกว้างสามารถที่จะยอมรับในความคิดเห็นที่แตกต่างของบุคคลอื่นได้อย่างอดทน การเป็นผู้ที่มีใจกว้างนี้ย่อมจะทำให้บุคคลเกิดความไว้วางใจและยอมรับในความสามารถของผู้อื่นบุคคลที่มีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้มักเห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมในแต่ละประเภท

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 5 การสร้างธรรมาภิบาลของพลเมือง ในสังคมประชาธิปไตยท้องถิ่น

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมืองในระบบประชาธิปไตยมีความสำคัญมากขึ้นทุกวัน การมีส่วนร่วมนั้นเป็นองค์ประกอบหลักของระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ที่ผ่านมานานาอารยประเทศมีการใช้ธรรมาภิบาลด้วยความเชื่อที่ว่าหากพัฒนาให้หลักการนี้ให้เข้มแข็งย่อมนำมาสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาในสังคม การนำไปสู่การเสริมสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม จริยธรรมในสังคม การสร้างความโปร่งใส นำมาสู่การตรวจสอบได้ยิ่งไปกว่านั้นคือ ความเข้าใจบทบาทของการเป็นพลเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอในส่วนที่เป็นธรรมาภิบาล พลเมืองที่เหมาะสมและการสร้างธรรมาภิบาลในระบบประชาธิปไตย

ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

Good Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศนั้น ปราศจาก Good Governance หากกล่าวอีกนัยหนึ่งได้มีการผูกโยงคำว่า“การพัฒนา”เข้ากับคำว่า“Good Governance”หรือการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

ธนาคารโลกได้สร้างลักษณะของธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กร ผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทางธรรมาภิบาลซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ไม่ได้ชี้ชัดว่าประเทศนั้นๆ จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงและพบว่าในช่วงแรกของการใช้คำนี้ยังมีความไม่ลงรอยกันระหว่างองค์กรระหว่างประเทศแต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่อย่างมากในไม่ช้า“ธรรมาภิบาล” จึงถูกขยายไปสู่การปฏิบัติอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทยปี 2540 ก่อนที่จะลุกลามไปสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว⁷⁶

ในสังคมไทยเริ่มมีการนำเอา“ธรรมาภิบาล”หรือ“การบริหารจัดการที่ดี”หรือ“ธรรมรัฐ” หรือ“Good Governance” เข้ามาใช้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจนคือ ในสมัยนายชวน หลีกภัย โดยการ

⁷⁶ ถวิลวดี บุรีกุล และ วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2549). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี สถาบันพระปกเกล้า*. นนทบุรี.

ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2542 เป็นต้นมา ระเบียบดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้น ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคพลเมือง ในระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมไว้ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความรับผิดชอบ
4. หลักความโปร่งใส
5. หลักการมีส่วนร่วม
6. หลักความคุ้มค่า

ปัจจุบันธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลที่ถูกรับว่าเป็นหลักการที่การบริหารงานภาครัฐจะต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดการบริการงานหรือการปกครองที่ปลอดจากการทุจริตในรูปแบบต่างๆ และยังช่วยให้สามารถระงับถึงลักษณะของการปกครองที่ไม่ดีอีกด้วย⁷⁷ในแง่ของการเมืองการปกครอง และยังถูกใช้เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจเชิงนโยบาย⁷⁸อีกด้วย

ความหมายของธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล”(Good Governance)มีความหมายหลากหลายและถูกนำไปอธิบายในหลายสถานการณ์แต่ล้วนแต่เป็นการระบุถึงความหมายในลักษณะกว้างๆ เช่น เป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางในการดำเนินงานที่มีการเชื่อมโยงไปทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเกิดจากกระบวนการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส⁷⁹เป็นรูปแบบที่ปราศจากการใช้อำนาจเฉพาะจากบนลงล่าง แต่มีส่วนล่างขึ้นบนอีกทั้งยังทำให้นำไปสู่การช่วยเหลือเกื้อกูล⁸⁰ เป็นการสนับสนุนให้พลเมืองทุกระดับมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ความโปร่งใส

⁷⁷ ไซวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2545). **ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ: นานาจำกัด. หน้า 38.

⁷⁸ Jolle Demmer, Alex E. Fernández Jiliberto and Barbara Hogenboom. (2004). **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism : Conflict and depolitsation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa**. New York : Routledge. หน้า 7.

⁷⁹ ณัฐรา วิจิณัยภาค. (2553). “แนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดทำดัชนีชี้วัด”: วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ 8 ฉบับที่2 (กรกฎาคม-ธันวาคม) . หน้า 20.

⁸⁰ จรัส สุวรรณเวลา.(2546). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล : บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5.

(Transparent) หลักการและเหตุผล (Accountable) ความเป็นธรรม (Equitable) และยึดหลักนิติรัฐ (Rule of Law) หากจะกล่าวถึง ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการหรือกลไกที่จะเป็นช่องทางที่พลเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำใดๆ เช่น การเมือง การปกครอง การบริหารกิจการสาธารณะทั้ง ในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็คงไม่ผิดนัก

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

การอธิบายเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้นมีหลายแนวทาง แต่ผู้เขียนของยกเอาแนวทางใน ระบุในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มาอธิบาย ดังนี้⁸¹

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

คือ หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือ เอกชนรวมไปถึงรัฐ นิติธรรมมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและยังหมายถึงการ ที่บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนให้เหตุ ผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรมที่ยิ่งไปกว่านั้นคือ ต้องมุ่งใช้ไปใน อนาคตไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้โดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้อง ชัดเจน มีหลักประกันในความเป็นอิสระของทุกคน ต้องชัดเจน ต้องมีเหตุมีผล ต้องปฏิบัติได้ ต้อง นำไปสู่ความยุติธรรมทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหา

2. หลักคุณธรรม (Ethic)

หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มี ระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ปราศจากการทุจริต คอร์รัปชั่น

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจ ปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความ คิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำ การปฏิบัติงานตาม วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้วางไว้

4. หลักความโปร่งใส (Transparency)

หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจ ง่าย ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีการกระบวนการในการตรวจสอบความ ถูกต้องชัดเจน ดำเนินงานอย่างโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อให้ทราบถึงการ

⁸¹ จรัส สุวรรณเวลา.(2546). หน้า 53-42.

ดำเนินงาน การตัดสินใจ ผลการดำเนินงาน เป็นลักษณะสำคัญของการสร้างความไว้วางใจที่ปราศจากการเคลือบแคลงสงสัยซึ่งกันและกัน

5. หลักการมีส่วนร่วม(Public Participation)

หมายถึง การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดปัญหาในทุกระดับไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาสังคม การแสดงประชามติ และอื่นๆ การมีส่วนร่วมของประชาคม เน้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อตนเองและส่วนรวม

6. หลักความคุ้มค่า(Value for Money)

หมายถึง การจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เช่นการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนเพื่อการดำรงชีวิต หลักการนี้ครอบคลุมถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็น คน งบประมาณ หรืออุปกรณ์อื่นๆ ให้เกิดผลสูงสุด

กล่าวโดยสรุปสำหรับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลคือ ความมีนิติธรรม คือบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ความมีคุณธรรมคือ การยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์จริงใจและอื่นๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ความมีความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ความโปร่งใส คือการเปิดเผยข้อมูลที่ตรงไปตรงมาทุกฝ่ายสามารถเข้าใจง่าย การมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับรู้ ไต่สวนสาธารณะ และความคุ้มค่า คือ การจัดการทรัพยากรร่วมกันและใช้อย่างคุ้มค่าที่สุด

อย่างไรก็ตามธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ยากหรือเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมไม่มีความเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้ความสำคัญกับ“พลเมือง”สาระสำคัญในหลักธรรมาภิบาลคือส่วนที่สำคัญของประชาธิปไตย ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะของพลเมืองที่เหมาะสมควบคู่กันไป

พลเมืองกับธรรมาภิบาลในระบบประชาธิปไตย

หลักการทางประชาธิปไตยคือการสร้างความเป็นพลเมืองไม่ได้เฉพาะแต่การทำให้อำนาจถึงสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองมีเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างให้พลเมืองเกิดตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวและอยู่ร่วมกันอย่างสันติภาพสันติสุขมีอิสระที่กระทำใดๆ ภายใต้ขอบเขตกฎหมายโดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การปกครองในระบบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องสร้าง“พลเมือง”ที่สามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งทุกสังคมทุกประเทศต้องการเหมือนกัน

ความหมายของพลเมือง

เราอาจจะกล่าวได้ว่าผู้ที่มิชอบที่จะทำให้อรรถมาภิบาลเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ คือ “พลเมือง”(Citizen)ซึ่งเป็นคำที่เราจะได้ยินควบคู่ไปกับคำว่าประชาชน หรือ People แต่คำว่าพลเมืองนั้นมีความแตกต่างจากคำว่าประชาชน ดังนี้

ราษฎร⁸² แปลว่า คนของรัฐ ความหมายเดิมหมายถึงสามัญชน คือคนที่ไม่ใช่ขุนนาง โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 สังคมไทยโบราณนั้น ประชาชนเป็นไพร่หรือทาสเกือบทั้งหมด พอมาถึงช่วงรัชกาลที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ มีการเลิกทาส ทำให้ประชาชนกลายเป็นราษฎรที่ไม่ต้องรับใช้เจ้าขุนมูลนาย และมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากันในความหมายคือ “ผู้ที่ต้องเสียภาษีให้กับรัฐและต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมืองเช่นเดียวเหมือนกันหมด”ราษฎร”จึงหมายถึง คนธรรมดาสามัญคนที่มีใช้ราชการหรือทหารตำรวจ มีความหมายคล้ายกับคำว่า“ประชาชน”แต่มีความหมายเป็นทางการน้อยกว่าคำว่า ประชาชน เช่นเราเป็นราษฎรธรรมดาแต่ถ้าผู้บริหารประเทศคดโกงข้อราษฎรบังหลวงเราก็ต้องไปคัดค้าน คำว่าราษฎร

ประชาชน⁸³ หมายถึง คนทั่วไป คนของประเทศ เช่นเราเป็นประชาชนคนธรรมดาไม่มีอภิสิทธิ์ใดๆ ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องรู้กฎหมายใครจะปฏิเสธว่าไม่รู้ไม่ได้

พลเมือง⁸⁴ ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง นอกเหนือไปจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น พลเมืองจึงต้องมีบทบาทของการเมือง ต้องเข้าร่วมในกระบวนการของการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

เมื่อเราพิจารณาความหมายทั้ง 3 คำทำให้เราเห็นว่าบทบาทของพลเมืองนั้นมีความใกล้เคียงกับวิถีของประชาธิปไตยมากที่สุด กล่าวคือ นอกเหนือไปความหมายโดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีคุณสมบัติของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใครและไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำ บงการ หรืออุปถัมภ์ค้ำจุนตนเอง⁸⁵ มีลักษณะของความกระตือรือร้นมากกว่าจะเป็นสภาวะของการอยู่เฉยๆ ไม่ดีนรณ เป็นเรื่องของการไม่ต้องมีการปกครองโดยประชาชน ถ้าประชาชนไม่เต็มใจที่จะมีส่วนร่วม หรือเป็นการไม่มีสิทธิถ้าปราศจากการชุมนุมทางการเมือง หรือเป็นเรื่องตั้งแต่พื้นฐานของสิทธิของบุคคลต้องเต็มใจที่จะยอมรับการมีความรับผิดชอบที่มากขึ้นและเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น จริยธรรมของการมีส่วนร่วม(Ethics of Participation)ซึ่งได้รวมสิทธิ

⁸² สำนักแผนพัฒนาการเมือง สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า. (2554). รายงานวิจัยสำนักพลเมือง : เอกสารวิชาการลำดับที่ 54-01. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า9.

⁸³ สำนักแผนพัฒนาการเมือง สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า. (2554). หน้า 10.

⁸⁴ บาร์เบอร์ อังโน วิชัย ตันสิริ.(2551). วัฒนธรรมพลเมือง. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 43.

⁸⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์.(2543). การเมืองของพลเมือง : สู่อสังสรรค์ใหม่. กรุงเทพฯ: คปไฟ. หน้า 16.

และความรับผิดชอบไว้ด้วยนี้เป็นจริยธรรมแบบพลเมืองที่จำเป็นเพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีจริยธรรมแบบพลเมืองอีกมากมายที่ขึ้นกับบริบทของพื้นที่

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากประเด็นต่างๆทำให้เราสามารถอธิบายได้ถึงความหมายของ “พลเมืองในวิถีชีวิตประชาธิปไตย” คือ บุคคลที่มีคุณลักษณะที่สำคัญคือเป็นผู้ที่ยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพตามหลักการทางประชาธิปไตย คือผู้ที่สามารถการควบคุมตนเอง และการเลี่ยงการกระทำที่ใช้ความรุนแรงหรือสุดขั้ว ความเป็นธรรม ความกล้าหาญ และความรักชาติ ตลอดจนการมีปัญญาและรอบคอบ มัธยัสถ์ซึ่งรวมทั้งความสามารถในการตัดสินใจได้และยังเป็นผู้ที่เคารพความมนุษย์ของบุคคลอื่นการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆของสังคมเป็นส่วนสำคัญที่หล่อหลอมให้พลเมืองมีลักษณะเช่นนี้

ลักษณะของพลเมืองที่มีธรรมาภิบาล

การเป็นพลเมืองจะมีลักษณะอย่างไรนั้นสังคมจะเป็นผู้กำหนดลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อที่จะได้พลเมืองที่เหมาะสมคุณสมบัติของสมาชิกในสังคมจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานคือคุณสมบัติทั่วไปของการเป็นพลเมืองเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมและมีคุณสมบัติเฉพาะคือ คุณสมบัติเฉพาะอย่างที่สังคมต้องการให้บุคคลพึงปฏิบัติ เช่น ต้องการบุคคลที่มีคุณธรรมนำความรู้ต้องการให้คนในสังคมไทยหันมาสนใจ เช่น การนำความรู้ ความสามารถไปช่วยสังคมแก้ปัญหาแก่สังคม เป็นต้น

พื้นฐานของสังคมไทยการปกครองในระบอบ “ประชาธิปไตย” เป็นการปกครองที่พลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดการมีพลเมืองที่เพียบพร้อมไปด้วยธรรมาภิบาลจะช่วยสนับสนุนให้ระบอบประชาธิปไตยนั้นประสบความสำเร็จ ซึ่งดังนั้นข้อพิจารณาถึงลักษณะของพลเมืองธรรมาภิบาล มีดังนี้

1. รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้

ระบอบประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองที่พลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในประเทศ พลเมืองในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อพลเมืองเป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองจึงเป็นเจ้าของชีวิตและมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านมีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน ระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดหลักสิทธิเสรีภาพและทำให้พลเมืองมีอิสรภาพคือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไท คือ เป็นอิสระชนที่พึ่งตนเองและสามารถรับผิดชอบได้และไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจหรือภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ของผู้ใดเด็กจะเป็น “ผู้ใหญ่” และเป็น “พลเมือง” หรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างไร แท้จริงเมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

2. เคารพหลักความเสมอภาค

ประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของพลเมือง ดังนั้น ทุกระบบประชาธิปไตยไม่ว่าพลเมืองจะแตกต่างกันอย่างไร ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน จะจบดอกเตอร์หรือจบ ป.4 จะมีอาชีพอะไร จะเป็นเจ้านายหรือเป็นลูกน้อง ทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ “พลเมือง” จึงต้องเคารพหลักความเสมอภาค และจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน คือเห็นคนในแนวระนาบ (Horizontal) เห็นตนเท่าเทียมกับคนอื่นและเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตน ไม่ว่าจะยากดีมีจน ทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอกัน ถึงแม้จะมีการพึ่งพาอาศัยแต่จะเป็นไปอย่างเท่าเทียม ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบอำนาจนิยมในระบอบเผด็จการ หรือสังคมระบบอุปถัมภ์ซึ่งโครงสร้างสังคมจะเป็นแนวตั้ง (Vertical) ที่ประชาชนไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียม ไม่ใช้สิทธิชน และมองเห็นคนเป็นแนวตั้ง มีคนที่อยู่สูงกว่าและมีคนที่อยู่ต่ำกว่าโดยจะยอมคนที่อยู่สูงกว่าแต่จะเหยียดคนที่อยู่ต่ำกว่าซึ่งมิใช่ลักษณะของ “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย

3. เคารพความแตกต่าง

เมื่อพลเมืองเป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองจึงมีเสรีภาพในประเทศของตนเองระบอบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพและยอมรับความหลากหลายที่เกิดขึ้นได้ไม่จำเป็นเรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ความต่างนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม สามารถยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกันอย่างไม่รู้สึกตะขิดตะขวงใจโดยมีเป้าหมายคือการอยู่ร่วมกันได้ถึงแม้จะแตกต่างกัน และจะต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยแต่จะต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่างหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้และต้องยอมรับโดยไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา “พลเมือง” จึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรค หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองคนละข้างกัน

4. เคารพสิทธิผู้อื่น

ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนเป็นเจ้าของประเทศทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเองหรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิผู้อื่นหรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิที่กระทบกระทั่งกันจนไม่อาจจะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไปได้ ประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นอนาธิปไตยเพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่สุดท้ายประเทศชาติย่อมจะไปไม่รอดสิทธิในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีขอบเขต คือมีสิทธิและใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเคารพสิทธิผู้อื่นและจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

5. เคารพกติกา

ประชาธิปไตยต้องใช้กติกา หรือกฎหมายในการปกครองไม่ใช่อำเภอใจหรือใช้กำลังโดยทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กติกานั้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมาย หรือมีกติกาแต่หากว่าประชาชนไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตาม กติกาก็หาประโยชน์อันใดไม่ ระบบประชาธิปไตยจึงจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อมี“พลเมือง”ที่เคารพกติกาและยอมรับผลของการละเมิดกติกา“พลเมือง” จึงต้องเคารพ“กติกา”ถ้ามีปัญหาหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้องใช้วิถีทางประชาธิปไตยและใช้กติกาในการแก้ไขไม่เล่นนอกกติกาและไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง

6. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม

ประชาธิปไตยมีระบบการปกครองตามอำเภอใจ หรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ดังนั้นนอกจากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว “พลเมือง”ในระบบประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยรับผิดชอบต่อสังคมด้วย โดยเหตุที่สังคมหรือประเทศชาติมิได้ดีขึ้นหรือแย่ลงโดยตัวเอง หากสังคมจะดีขึ้นได้ก็ด้วยการกระทำของคนในสังคมและที่สังคมแย่ลงไปก็เป็นเพราะการกระทำของคนในสังคม

“พลเมือง”จึงต้องตระหนักว่าตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและรับผิดชอบต่อการกระทำของตน“พลเมือง”จึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ แล้วทำให้สังคมเสื่อมลงหรือเลวร้ายลงไปหากเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการกระทำใดๆ ของตนเองย่อมมีผลต่อสังคมและส่วนรวม“พลเมือง”ต้องรับผิดชอบต่อสังคมและมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ตนเองหรือร่วมแก้ปัญหาด้วยการไม่ก่อปัญหาและลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่เอาแต่เรียกร้องคนอื่น หรือเรียกร้องแต่รัฐบาลให้แก้ปัญหาแล้วตนเองก็ก่อปัญหานั้นต่อไป

สรุปท้ายบท

Good Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 1989 และขยายไปทั่วโลก สำหรับในประเทศไทย“ธรรมาภิบาล”ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการในสมัยนายชวน หลีกภัย โดยการออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความคุ้มค่า ธรรมาภิบาล มีความหมายว่า กระบวนการหรือกลไกที่จะเป็นช่องทางที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับทุกฝ่ายในการกระทำกิจการใดๆ เช่น การเมือง การปกครอง การบริหารกิจการสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้ความโปร่งใส ตรวจสอบได้และความรับผิดชอบต่อส่วนรวมกัน แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นแนวปฏิบัติที่ดีแต่จะมีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นหากมีพลเมืองที่เหมาะสมคือมีความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อ

ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวซึ่งลักษณะของพลเมืองนั้นแตกต่างจากประชาชน หรือราษฎร กล่าวคือ เป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งลักษณะของพลเมืองเช่นนี้ย่อมมีส่วนในกระตุ้นให้ ธรรมชาติไปสู่อารยธรรมที่เป็นรูปธรรม เช่น รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเอง ,การเคารพหลัก ความเสมอภาค การเคารพความแตกต่าง การเคารพสิทธิผู้อื่น การเคารพกติกา และการ รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทที่ 6 พัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทย

ในสังคมมีทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ผู้ถูกปกครองคือคนส่วนใหญ่ที่มีอำนาจน้อยในขณะที่คนส่วนน้อยซึ่งหมายถึง ผู้ปกครองเป็นคนที่มีความอำนาจมาก สังคมไทยก็เช่นกันแม้เราจะมีประชาธิปไตยแต่ยึดคืนกลับไปยังกลุ่มผู้ใช้อำนาจหลายต่อหลายครั้งคนไทยจำนวนมากจึงเกิดความไม่แน่ใจในสิทธิ เสรีภาพ และบ่อยครั้งปล่อยสิทธิ อำนาจอธิปไตยไปตามยถากรรมให้บุคคลอื่นหยิบฉวยไปในประวัติศาสตร์ของไทยการดิ้นทางของประชาธิปไตยเราสามารถพิจารณาได้จากสถานการณ์การเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปมาตลอดเวลา นับตั้งแต่ในอาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรกรุงศรีอยุธยา กระทั่งรัตนโกสินทร์ในแต่ละยุค ความเคลื่อนไหวต่างๆที่เกิดขึ้นช่วยอธิบายให้เราได้ทราบเป็นการเบื้องต้นถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศอันนำมาสู่ข้อถกเถียงที่นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับที่สูงขึ้น

พัฒนาการของประชาธิปไตยในยุคต่างๆของไทย

พัฒนาการระบอบประชาธิปไตยของไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับชาติอื่นๆ คือมีการรวมกลุ่มกันอยู่เป็นกลุ่มเป็นหมู่ บางแห่งก็รวมกันเข้าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายตามสมควรแก่ฐานะ การมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้นปัญหาเรื่องการทำมาหากินโดยอาศัยผืนแผ่นดินเป็นหลักและความสำคัญในเรื่องพื้นที่และดินแดนจึงเกิดขึ้น มีการกำหนดของอาณาเขตพื้นที่ในการการปกครอง แต่การสิทธิและเสรีภาพ ของพลเมืองยังมิได้ถูกลิดรอนไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเราสามารถพิจารณาข้อคิดเห็นนี้โดยพิจารณาจากประวัติศาสตร์ที่จารึกไว้เมื่อครั้งสมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา รัตนโกสินทร์จวบจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งเราสามารถพิจารณาถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยในแต่ละยุค ดังนี้

ประชาธิปไตยในสมัยสุโขทัย

อาณาจักรสุโขทัยเมื่อแรกตั้งเป็นอาณาจักรเล็กๆ สมัยที่รุ่งเรืองที่สุดคือสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช⁸⁶ ลักษณะการปกครองของสมัยสุโขทัย เป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรหรือการปกครองคนในครอบครัว คือพระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ หรือข้าราชการบริหารเปรียบเสมือนลูกหรือคนในครอบครัวทำการปกครองลดหลั่นกันไปการปกครองของไทยในสมัยกรุงสุโขทัยไว้ว่า มีลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁸⁶ ประเสริฐ ณ นคร. (2544). "รามคำแหงมหาราช, พ่อขุน". สารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (เล่ม

25 : ราชบัณฑิตยสถาน-โลกธรรม). กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้ง. หน้า 15887-15892.

1. มีลักษณะเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก

วิธีการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินอย่างบิดาของประชาชน บิดาปกครองครัวเรือนหลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมืองถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในความปกครองของพ่อเมือง คำว่าปกครองแบบ พ่อปกครองลูก นี้มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อจิตใจของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ผู้ใดมีเรื่องเดือดร้อนก็สามารถเข้าเฝ้าถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพ่อขุนได้โดยตรง ดังข้อความในจารึกหลักที่ 1 ความว่า

"ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ นั้นไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไร้ ไปล้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองไต่ยิน เรียกเมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ 'ไพร่ในเมืองสุโขทัยจึงชม'"

2. การดำเนินการปกครองแบบหัวเมือง

การมีหลายบ้านรวมกันเป็นเมืองทำให้พ่อขุนในฐานะผู้ปกครอง กำหนดลักษณะของการปกครอง เช่น การปกครองหัวเมืองชั้นใน โดยมีเมืองชั้นในรายรอบเป็นบริมณฑล เรียกว่าเมืองลูกหลวง การปกครองหัวเมืองชั้นนอก คือเมืองใหญ่ที่อยู่ไกลจากราชธานี บางเมืองเจ้าเมืองเจ้าหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นเชื้อสายของเจ้าเมืองเดิม บางเมืองเจ้าเมืองตั้งไปจากราชธานีเป็นผู้ปกครอง เมืองประเทศราช คือเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร ผู้ปกครองเมืองมีอำนาจสิทธิขาดเป็นเจ้าแผ่นดินในเมืองปกครองตนเองโดยอิสระ⁸⁷

ลักษณะของประชาธิปไตยในยุคนี้แม้จะมีการใช้อำนาจควบคุมจากเจ้าผู้ปกครอง แต่ยังคงมีร่องรอยของประชาธิปไตยที่พลเมืองสามารถเข้าร้องเรียนต่อผู้ปกครอง ส่วนในด้านของการปกครอง พ่อขุนได้ใช้อำนาจกำหนดให้เจ้าเมืองเดิมดูแลจัดการกับเมืองของตนเองอย่างอิสระ โดยไม่ละเลยประโยชน์ของคนส่วนน้อย แม้ว่าจะไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นได้บ่งบอกว่าพลเมืองในยุคนี้สามารถรักษาสิทธิแห่งตนได้หากพบว่าตนได้ถูกริดรอนสิทธิจนไม่อาจทนได้ ก็สามารถร้องขอให้ผู้ปกครองเข้ามาช่วยแก้ไขจัดการปัญหาให้

ประชาธิปไตยในสมัยกรุงศรีอยุธยา

การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ เนื่องจากเป็นอาณาจักรที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยประชากรหลายเชื้อชาติ จึงต้องใช้วิธีการปกครองตามแบบขอม คือ แบบเทวสมมติ(Divine rights)ลักษณะสำคัญของการปกครอง

⁸⁷ ธาณี สุขเกษม .(2556) .การเมืองการปกครองไทย. เพชรบูรณ์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ หน้า .88.

ระบบทฤษฎีหรือทฤษฎีนี้ เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า 1)รัฐเกิดโดยพระเจ้า ดังนั้น 2)พระเจ้า จึงเป็นผู้แต่งตั้งผู้ปกครองรัฐ และ 3)ผู้ปกครองรัฐจึงได้รับมอบหน้าที่จากพระเจ้าแต่เพียงผู้เดียว

ระบบทฤษฎีคือคตินการปกครองมาจากขอมและฮินดูโดยแบ่งแยกผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ การปกครองออกจากกัน ทำให้ชนชั้นปกครองกลายเป็นชนชั้นหนึ่งต่างหาก มีอภิสิทธิ์เสมือนเทพ เจ้าตามคติของฮินดู ราษฎรกลายเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและผู้ถูกปกครอง

การปกครองลักษณะการที่ขอมเข้าปกครองราษฎรจึงคล้ายกับนายปกครองบ่าว (Autocratic government) ในขณะที่มีการปกครองของไทยนั้นนับถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของ ประชาชน วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองของสกุลมาเป็นคติ และถือว่าบิดาเป็น ผู้ปกครองครัวเรือน

การปกครองระบบทฤษฎีนี้ ถ้าจะพิจารณาถึงผลสะท้อนที่เกิดกับประชาธิปไตยแล้วจะ เห็นว่าในกรุงศรีอยุธยาชนชั้นฝ่ายปกครองหรือกษัตริย์ถูกแยกห่างออกจากฝ่ายถูกปกครองมากจน กลายเป็นชนชั้นหนึ่งอีกต่างหาก ซึ่งแตกต่างจากการปกครองระบบบิดาและบุตรมาก ประกอบกับ ชนชั้นปกครองระดับรองลงมา อันได้แก่ มุลนายต่าง ๆ ช่องทางการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต เกิดการกดขี่ทารุณและคุกคามสิทธิของพลเมืองอย่างรุนแรง ตำแหน่งพระมหากษัตริย์กลายเป็น ตำแหน่งที่มีอำนาจและอภิสิทธิ์ยิ่งใหญ เป็นสิ่งพึงปรารถนาในทางโลก ผู้ใดยึดครองตำแหน่งย่อม ได้มาทั้งอำนาจและอภิสิทธิ์ต่างๆ ดุจเทพเจ้าทำให้เหล่าขุนนางใช้สร้างอำนาจเฉพาะตน นำมาซึ่ง ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นอย่างมโหฬารและพัฒนาไปสู่ระบบพรรคพวกในระยะต่อมา

ดังจะเห็นว่าตลอดระยะเวลาอันยาวนานของการปกครองได้ระบบทฤษฎี ได้มีการช่วงชิง อำนาจกันอยู่ตลอดเวลา พลเมืองส่วนใหญ่ของกรุงศรีอยุธยามีฐานะเป็น “ราษฎร” ที่ต้องพึ่งพิง ชนชั้นปกครอง เป็นผู้ไร้สิทธิ เสรีภาพ และอำนาจใดๆ ความไม่เท่าเทียมเกิดขึ้นอย่างรุนแรง แม้แต่ พ่อก็สามารถขายลูก ขายเมีย เพื่อใช้หนี้⁸⁸ ระบบประชาธิปไตยในยุคนี้จึงอยู่ในภาวะเงี้ยบบัน

ประชาธิปไตยในสมัยรัตนโกสินทร์

ผู้เขียนมุ่งเสนอเนื้อหาในแต่ละส่วนในมิติของประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ดังนั้นนำเสนอ ประเด็นประชาธิปไตยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้จึงจะเสนอในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงตามแนว ประชาธิปไตยเป็นหลัก เนื่องจากรัตนโกสินทร์ยุคต้นนั้นการปกครองยังคงยึดตามแนวทางของ อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาเป็นสำคัญซึ่งรัตนโกสินทร์ในยุคต่อมาเกิดความเปลี่ยนแปลงกระแส ประชาธิปไตยขึ้นอย่างมาก

⁸⁸ กฤษฎา บุญยสมิต. (2547). *กฎหมายตราสามดวง แนวนั่งสองสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ลำดับที่ :2* กฎหมายตราสามดวงการพิจารณาใหม่. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้า. หน้า 9-12.

ยุคเริ่มต้นของประชาธิปไตยในยุคใหม่เริ่มต้นขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีมูลเหตุที่ทำให้ประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาธิปไตยความล้มเหลวของภาครัฐที่มีการควบคุมอำนาจในทางการเมืองการปกครองทุกระดับจนทำให้เกิดความไม่มั่นคงให้กับประเทศ พลเมืองปราศจากการมีส่วนร่วม ความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์ทำให้ชนชั้นปกครอง อันได้แก่ เหล่าศักดินา ขุนนาง และมูลนายใช้ไพร่ ทาสเป็นฐานอำนาจทางการเมืองเกิดการช่องสุ่ม การฉ้อราษฎร์บังหลวง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในยุคนี้ถือว่าถูกริดรอนอย่างมาก

ไม่เพียงพลเมืองผู้ถูกปกครอง แต่สิทธิภายในอาณาเขตยังถูกคุกคามจากนักล่าเมืองขึ้นชาวตะวันตกที่มักอ้างเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคภายในประเทศและส่งพวกของตนเข้ามาเพื่อแทรกแซงกิจการภายในประเทศ⁸⁹ จากเงื่อนไขที่เกิดขึ้น ชนชั้นนำศักดินาจึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงการบริหารเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้รูปแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง

โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงต่างๆ ตามลักษณะเฉพาะ เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีมาแต่เดิมนับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ มหาไทร กลาโหม เมือง วัง คลัง นาอันได้ใช้เป็นระเบียบปกครองประเทศไทยตลอดมาจนถึงรัชกาลที่ 5

2. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกกันอยู่ใน 3 กรม คือ มหาไทรกลาโหมและกรมท่า ให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวการปฏิรูปหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีสภาพและฐานะเป็นตัวแทน(Field)หรือหน่วยงานประจำท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลกลาง(ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) เนื่องด้วยการการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรของส่วนกลางไปทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

3. การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัชกาลที่ 5 มีแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจากต่างประเทศมาดำเนินการโดยริเริ่มทดลองให้มีการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพและการสุขาภิบาลหัวเมือง เช่น การจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพ ให้ข้าราชการกรมสุขาภิบาล การบริหารกิจการในท้องที่ของสุขาภิบาลพระราชกำหนดได้กำหนดให้มีการประชุมปรึกษากันเป็นคราว ๆ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้รับหน้าที่ในด้านกรอนามัยและการศึกษาขั้นต้นของราษฎร และได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ชนิด คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล โดยสุขาภิบาลแต่ละชนิด

⁸⁹ บุญเย็น วอทอง และ อุดม ตะนังสูงเนิน. (2541). พัฒนาการการเมืองประเทศไทย. กรุงเทพฯ: อุดมรัฐ. หน้า 72.

มีหน้าที่ดำเนินกิจการในพื้นที่ของตนเอง คือ การรักษาความสะอาด การป้องกันและรักษาความ
เจ็บไข้ การบำรุงและรักษาทางไปมาและการศึกษาขั้นต้นของราษฎร

ผลพวงของการปฏิรูปการบริหารราชการทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ถึงรูปแบบประชาธิปไตยที่มีแนวโน้มเติบโตในระดับท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดการ
กำเนิดสุขาภิบาลในอดีตนั้นทำให้พลเมืองในท้องถิ่นได้เรียนรู้ที่จะดูแล คุ้มครอง และจัดการตนเอง
ตามเจตนารมณ์ของตนเอง ซึ่งผลพวงของการดำเนินดังกล่าวเป็นการเปิดพื้นที่ประชาธิปไตยใน
ท้องถิ่นไทยอย่างเป็นทางการ

ประชาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การเข้ามาของลัทธิล่าอาณานิคม จักรวรรดินิยมตั้งแต่ช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์ทำให้
ประเทศไทยถูกคุกคามเอกราชจากกลุ่มประเทศตะวันตกที่ต้องการวัตถุดิบและตลาดในการขยาย
การค้า ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่องจึงเกิดแนว
ทางการปฏิรูปการเมืองการปกครองในหลากหลายด้าน ทั้งการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและการ
กระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นตามแนวทางของประชาธิปไตย นับว่าแนวคิดใหม่ที่ผู้ปกครอง
พยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับพลเมืองให้มีความรู้ทางการเมืองการปกครองตนเองซึ่งจะ
สามารถพัฒนาประเทศได้เท่าเทียมกับนานาอารยประเทศ

การพัฒนาพลเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่นชนชั้นนำของประเทศที่ไปแสวงความรู้ยัง
ต่างประเทศจึงนำมาเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด
แนวความคิดดังกล่าวได้สั่งสมเรื่อยมา ก่อนที่จะเริ่มเข้าสู่เหตุการณ์ปฏิวัติในเดือนมิถุนายน พ.ศ.
2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7 สถานการณ์ของประเทศได้เสื่อมทรุดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้าน
เศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลของเจ้าศักรดินาได้ประสบภาวะฝืดเคืองทางการเงิน นอกจากความ
ฝืดเคืองที่กล่าวถึงแล้วยังประกอบด้วยสาเหตุอื่นๆ ดังนี้⁹⁰

1. ด้านการเมือง ผลจากระบบกษัตริย์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็น
เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งความไม่เป็นธรรมของชนชั้นในสังคมส่งผลให้ความศรัทธาในระบบกษัตริย์
ลดลง

2. ด้านเศรษฐกิจ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจ
ตกต่ำขึ้นทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหา
ภายในอัน ได้แก่ภาวะผลผลิตตกต่ำรวมถึงภัยธรรมชาติ ในขณะที่นโยบายทางเศรษฐกิจที่รัชกาลที่
7 นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา เช่น การปลดข้าราชการออก การเพิ่มของภาษีอากร การตัดทอน

⁹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2535). การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475. กรุงเทพฯ: อมรินทร์. หน้า 1-20.

รายจ่ายของรัฐบาล กลับนำมาซึ่งปัญหาเพราะเกิดความไม่พึงพอใจอย่างมากกับคนเหล่านั้น รวมถึงเหล่าบริวาร

3. ด้านสังคม ปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลที่ได้รับอภิสิทธิ์เหนือบุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มพระบรมวงศานุวงศ์และอภิรัฐมนตรีสภาทำให้ข้าราชการและประชาชนเกิดความไม่พอใจและ ทำให้มีการแบ่ง ชนชั้นทางสังคมอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ระหว่างผู้ถูกปกครองและผู้ปกครอง

4. ด้านสถานการณ์โลกในขณะนั้น ผลจากอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แบบตะวันตกที่แพร่หลายไปทั่วโลก กลุ่มบุคคลที่ได้ไปศึกษาในประเทศเหล่านั้นต่างได้รับความรู้ ประสบการณ์และต้องการนำความคิดดังกล่าวมาใช้กับประเทศของตน

นอกจากมูลเหตุดังที่กล่าวมาแล้วในรัฐบาลของรัชกาลที่ 7 ได้คิดที่จะมีการปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้นมาอีกครั้ง แต่ได้ถูกคัดค้านจากเสนาบดีในในรัฐบาลของกษัตริย์ เนื่องจาก ไม่มีการบัญญัติจำกัดสิทธิในการเลือก หรือ เป็นเทศมนตรีให้แก่เฉพาะคนท้องถิ่น การที่มีชาวจีน อยู่ในสยามในขณะนั้นเป็นจำนวนมาก จะทำให้ชาวจีนเป็นผู้เลือกและผู้ถูกเลือกแทนที่จะเป็นชาว ไทยซึ่งเป็นเจ้าของแผ่นดิน ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาคือการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีความ สวามิภักดิ์ต่อประเทศอื่นเข้ามามีอำนาจบาตรใหญ่เข้าควบคุมกิจการในระดับท้องถิ่นเป็นการกีด กันชาวพื้นเมืองดั้งเดิม⁹¹

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสยามประเทศครั้งนั้นนำมาสู่การปฏิวัติ เพื่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.2475 โดย“คณะราษฎร”เข้าดำเนินการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดย ได้ประกาศต่อประชาคมถึงเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนี้

1. เพื่อรักษาความเป็นเอกราชของประเทศชาติ
2. เพื่อการรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ
3. เพื่อบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางาน ให้ราษฎรทุกๆ คนทำ
4. เพื่อสิทธิเสมอภาคกันของราษฎร
5. เพื่อให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ และ
6. เพื่อที่ราษฎรจะได้รับการศึกษาอย่างเต็มที่

คำประกาศของคณะราษฎรนี้ได้เสนอเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองที่พึงจะ ได้รับ การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นเครื่องยืนยันได้ถึงบทบาทและวิถีแห่งการ ปฏิบัติของพลเมือง

⁹¹ บุญเย็น วอทอง และ อุดม ตะนังสูงเนิน. (2541). หน้า 74-75.

แต่ในความเป็นจริงจะเห็นว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สิทธิ เสรีภาพ และอำนาจ ยังคงอยู่วิงวอนของชนชั้นนำที่เป็นผู้ใช้อำนาจไม่เปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง คณะราษฎรได้กราบทูลเชิญรัชกาลที่ 7 ทรงเป็นกษัตริย์เช่นเดิมแต่อยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญ โดยคณะราษฎรได้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราวเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยประกาศเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มี 68 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญ คือ มีสภาเดียว ได้แก่สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท (ผู้ที่ราษฎรเลือกและผู้ที่พระมหากษัตริย์เลือก)มีจำนวนเท่ากันและมีวาระในการดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผลจากการประกาศรัฐธรรมนูญทำให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศครั้งแรก เมื่อ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 แต่สมาชิกส่วนใหญ่ยังคงเป็นคนของคณะราษฎร⁹²

การเกิดกรณีความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มผู้ปกครองเดิม ได้แก่ กลุ่มเจ้าและ พวกขุนนางความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในคณะราษฎรผลดังกล่าวนำไปสู่ความคลอนแคลนของ รัฐบาลและนำมาสู่การก่อการกบฏ เช่น ของกลุ่มนายทหารและข้าราชการในต่างจังหวัดอีกหลาย ต่อหลายครั้ง

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะเห็นว่าประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชน ยังคงมีฐานะเป็น ราษฎรที่ไม่มีบทบาทในการเข้ามีส่วนร่วม สิทธิ เสรีภาพ อำนาจต่างๆ ยังคงเป็น ของชนชั้นนำ เช่น ทหารและกลุ่มเจ้า

ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2490 – พ.ศ.2516⁹³

ประชาธิปไตยของไทยในช่วงนี้มีความเข้มข้นและความรุนแรง เพราะเป็นยุคที่คณะทหาร และกองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองประเทศ ซึ่งย่อมมีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วม ของพลเมืองชาวไทยเป็นอย่างมาก การยึดอำนาจทางรัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้งจากกลุ่ม ข้าราชการกลุ่มเดิมๆ จนกระทั่งมีการให้สมญาการปกครองในยุคนี้ว่าเป็น“ยุคอำมาตยาธิปไตย” โดยมีการรัฐประหารเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อน ดังจะเห็นได้จากในช่วง 25 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2500 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับ มีการเลือกตั้ง 9 ครั้ง มีการรัฐประหารและ การกบฏ 10 ครั้ง ซึ่งทหารได้กุมอำนาจในฐานะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประมาณ 21 ปี เหตุการณ์ สำคัญทางการเมืองมีตัวอย่าง คือ

1. *กบฏเสนาริการ* 1 ตุลาคม พ.ศ. 2491 เป็นการต่อต้านที่เกิดจากกลุ่มนายทหารบก เช่น พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ, พ.อ.กาจ กาจสงคราม, พ.อ.เผ่า ศรียานนท์, พ.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยที่จอม พล ป.พิบูลสงครามมิได้มีส่วนร่วมด้วยในตอนแรกสาเหตุของการรัฐประหาร มีหลายประการ เช่น

⁹² สุขุม นवलสกุล, วิทยา นาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2529). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: ชวน พิมพ์. หน้า 81.

⁹³ สุขุม นवलสกุล, วิทยา นาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2529). หน้า 84-85.

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ, ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (การส่งข้าวถูกควบคุม) และปัญหาการสวรรคตของรัชกาลที่ 8

2. *กบฏวังหลวง* 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 ภายใต้การนำของนายปรีดี พนมยงค์ และการสนับสนุน จากกลุ่มทหารเรือและกลุ่มเสรีไทยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการล้มล้างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2492 นำรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้ แต่กำลังทหารเรือที่เข้ามาสนับสนุนไม่สามารถมาได้ทันเวลา เนื่องจากติดเวลาน้ำลด ทำให้เรือไม่สามารถข้ามฝั่งมาได้ ส่งผลให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถตั้งหลักได้ และพ่ายแพ้ในที่สุด จากการพ่ายแพ้ ทำให้นายปรีดีต้องยุติบทบาททางการเมือง ได้หลบหนีไปยังประเทศฝรั่งเศส ตราบจนถึงแก่อสัญกรรม

3. *กบฏแมนฮัตตัน* 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 เป็นปฏิบัติการของกลุ่มทหารเรือ โดยทำการจับกุมตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในพิธีมอบเรือขุดสันดอนแมนฮัตตันและนำจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นสู่เรือรบหลวงศรีอยุธยา อันเป็นเรือรบที่สำคัญที่สุดของกองทัพเรือเพื่อเป็นตัวประกัน จากนั้นจึงได้ยึดสถานที่สำคัญทางทหาร แต่จากการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้โจมตีโดยไม่สนใจว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม อดีต นายกรัฐมนตรี จะเป็นเช่นไร จึงเกิดปะทะกันอย่างรุนแรง เช่น การทิ้งระเบิด โดยเรือรบหลวงศรีอยุธยาที่ถูกทำลาย และสามารถยึดตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับคืนมาได้

4. *รัฐประหาร 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494* เป็นรัฐประหารครั้งแรกที่เรียกได้ว่าเป็นการรัฐประหารตัวเอง เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม อ้างว่าไม่ได้รับความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุจากรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ขณะนั้น ไม่เอื้อให้เกิดอำนาจ จึงจำเป็นต้องยึดอำนาจ เหตุที่แท้จริง คือ ต้องการลดอำนาจของสภาลงไป จากนั้นนำรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของตนมาบริหารกิจการในประเทศ

5. *รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ. 2500* นับแต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ขึ้นมาใช้อำนาจหลังจากที่มีการรัฐประหารในช่วง 2494 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประสบปัญหาความยากลำบากในการบริหารมาโดยตลอดทั้งจากปัญหาการเกิดกบฏ การขาดอำนาจในการบริหารอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจระหว่างชนชั้นปกครองจนเกิดการท้าทายอำนาจซึ่งกันและกัน นำมาสู่การเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย ซึ่งการเลือกตั้งที่นับได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้ง มีการเวียนเทียนมาลงคะแนน การสลับหีบบัตร การแอบหย่อนบัตรคะแนนเถื่อนเข้าไปในหีบและต้องใช้เวลานับคะแนนกันนานถึง 7 วัน การข่มขู่ประชาชนให้เลือกแต่ผู้สมัครของพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาล คือ พรรคเสรีมนังคศิลา

จากเหตุดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ส่งประกาศภาวะฉุกเฉินและแต่งตั้งให้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ปราบปรามการชุมนุม แต่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับเข้าร่วมเดินขบวนกับประชาชน และได้พูดคุยให้ผู้

ชุมนุมสลายตัวไปอย่างสงบนับแต่นั้นมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงกลายเป็นขวัญใจของนักศึกษา และประชาชนเป็นการส่งเสริมบารมีและนามาสู่การรัฐประหารในที่สุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงทำการรัฐประหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน จอมพล ป. ต้องหนีไปกัมพูชา และสุดท้ายต้องลี้ภัยไปยังประเทศญี่ปุ่นจนถึงแก่อสัญกรรม

ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2516 – พ.ศ.2519⁹⁴

เป็นช่วงที่การเมืองการปกครองของไทยได้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างที่ควรจะเป็น อันได้แก่การที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองไม่ว่าจะเป็นการผลักดันในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งรวมทั้งเป็นการรวมตัวของประชาชนทำการต่อต้านรัฐบาล อำนาจนิยมและเป็นผลสำเร็จ ผลจากการที่บทบาทอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นของกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มและโดยส่วนใหญ่ก็คือ กลุ่มข้าราชการทหาร นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาอาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีแนวทางแบบประชาธิปไตยตามที่คณะราษฎรได้ตั้งไว้ ผลจากการที่กลุ่มทหารกุมอำนาจทางการเมืองไว้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ผ่านเครื่องมือที่ใช้ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถที่จะทนได้ จึงได้มีการแสดงออกถึงความต้องการประชาธิปไตยที่แท้จริงโดยมีเหตุการณ์ที่สำคัญ คือเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่อย่างไรก็ตามความเบ่งบานของประชาธิปไตยกลับมีระยะเวลาที่สั้นมากเพียงแค่ 3 ปี ซึ่งสุดท้ายก็กลับเข้าสู่ภาวะทางการเมืองแบบเดิม ซึ่งเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญมีดังนี้

1. เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองยุคใหม่ของไทยที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการลุกฮือของประชาชนเป็นจำนวนแสน ๆ คน เพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร ถือได้ว่าการลุกฮือดังกล่าวเป็นการเปิดประวัติศาสตร์บทใหม่ทางการเมืองไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลง 24 มิถุนายน 2475 โดยมีชื่อเรียกหลายชื่อ เช่น วันมหาวิปโยค, วันมหาปิติ, การปฏิวัติ 14 ตุลาคม, การปฏิวัติของนักศึกษา โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องของนักศึกษาและประชาชนในประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญ, ปัญหาทางเศรษฐกิจรวมทั้งปัญหาการดูแลอำนาจของกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจนำมาซึ่งการรวมกลุ่มกันของนักศึกษาและประชาชนที่ไม่พอใจ จนผลสุดท้ายกลายเป็นการประท้วงที่ประกอบด้วยคนจำนวนมาก ที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2516 และสิ้นสุดลงวันที่ 16 ตุลาคม 2516 แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเองเลือดคือ วันอาทิตย์ที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้ขนานนามเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งนั้นว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผลสุดท้ายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงออกโทรทัศน์รับสั่งว่า“วันนี้เป็นวันมหาวิปโยค” และได้รับสั่งให้ทุกฝ่ายกลับไปสู่ความสงบ หยุดยั้งการรบราฆ่าฟันกันเอง

⁹⁴ สุขุม นวลสกุล, วิทยา นาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2529). หน้า 91-93.

2. เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องจากกรณี 14 ตุลาคม 2516 ภายหลังจากที่ได้มีการจัดท้าวรัฐธรรมนูญตามความต้องการของประชาชน ได้เกิดอิสระและเสรีภาพทั้งทางด้านความคิดและในทางการเมืองและการปกครองอย่างสูง นำมาสู่การเรียกร้องและการชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่องจนเกินขอบเขต ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็มีอิสระเสรีภาพอย่างมาก

จากเหตุการณ์ประเด้นดังกล่าวได้สร้างโอกาสให้แก่กลุ่มที่เสียผลประโยชน์ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม กลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง โดยการกล่าวหาว่ากลุ่มนักศึกษาที่สนใจแนวคิดด้านสังคมนิยมเป็นคอมมิวนิสต์และต้องการที่จะล้มล้างระบบประชาธิปไตยและราชวงศ์ นำมาซึ่งการล้อมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการใช้กำลังอาวุธจนเสียชีวิตโดยวิธีการที่ทารุณ ได้แก่ การขวานคอกการเผาโดยใช้ยางรถยนต์เป็นเชื้อการรุมฆ่าต่อนิสิตนักศึกษา

ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2520 – พ.ศ.2539⁹⁵

ประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ การประนีประนอมระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย สืบเนื่องจากยุคสมัยการแบ่งบานของประชาธิปไตยเป็นต้นมา ทำให้ประชาธิปไตยไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมในขณะเดียวกันสังคมก็ไม่สามารถยอมรับการปกครองในระบอบเผด็จการได้อีก ระบอบการปกครองจึงมีทั้งกลุ่มอำนาจเผด็จการและกลุ่มประชาธิปไตยอยู่ด้วยกัน มีเหตุผลจาก

ประการแรก เป็นอุบายของรัฐบาลที่ประสงค์จะครองอำนาจให้ยาวนานที่สุดโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญที่สุด 2 ประเด็น คือ

1. นายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. ข้าราชการประจำและทหารจะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำและดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปพร้อม ๆ กันได้ในช่วงหนึ่งภายใต้บทเฉพาะกาล หลังจากนั้นจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งการลดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งลงไป

ประการที่สอง กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปในทางการเมืองไทยในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นความพยายามในการแบ่งสรรอำนาจและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายนักการเมือง การผสมผสานในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวยังคงดำรงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหัวอำนาจ โดยเฉพาะในฝ่ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ประทุให้เห็นจากความพยายามในการทำรัฐประหารหลายครั้งหลายหนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งความความขัดแย้งได้ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ตามมาคือ

⁹⁵ สุขุม นวลสกุล, วิทยา นาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2529). หน้า 94-95.

เหตุการณ์รัฐประหาร กุมภาพันธ์ 2534 หรือที่เรียกว่า “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ”

เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีหลักในการบริหารบ้านเมืองในลักษณะที่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” หรือรูปแบบธนาธิปไตยที่มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างสูงจนทำให้เกิดความหวุ่นวิตกกันทั่วไปว่าจะนำไปสู่ความหายนะเพราะพันธะผูกพันที่ทำกับบรรษัทต่างชาติในโครงการใหญ่ๆ รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับกองทัพก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนตำแหน่งในกองทัพบก ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลให้ทหารเข้ามาทำการแทรกแซงโดยการรัฐประหารของคณะที่เรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ซึ่งมีเหตุผลในการรัฐประหารดังนี้

1. มีการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดารัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอย่างกว้างขวาง
2. ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ
3. รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา
4. มีการพยายามทำลายสถาบันทหาร
5. บิดเบือนคดีวันลอบสังหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์

ผลจากการเกิดเหตุการณ์นองเลือดมาแล้ว 2 ครั้งในปี พ.ศ.2516 และ พ.ศ. 2519 แสดงให้เห็นได้ถึงความอ่อนแอของประชาธิปไตยในประเทศไทย เพราะหลังจากนั้นยังได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบที่ตอกย้ำวิถีประชาธิปไตยของไทยในระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ คือ การปฏิรูปการเมืองและการปกครองรวมทั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 อันถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา

ประชาธิปไตยของไทยในช่วง พ.ศ.2540 – พ.ศ.2557

กล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองในยุคปัจจุบันอันเป็นผลต่อเนื่องจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ได้มีการปฏิรูปการเมืองและการปกครองจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 ซึ่งบางครั้งก็เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพราะคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะส่งผลให้การเมืองการปกครองของไทยมีการพัฒนาในแนวทางประชาธิปไตยได้ตามที่ควรจะเป็น จนมีผู้กล่าวว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คงจะไม่มีเหตุการณ์ปฏิวัติ รัฐประหาร ในการเมืองไทยอีกต่อไป

แต่ในความเป็นจริงกลับมิได้เป็นเช่นนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ฉบับประชาชนมาใช้ได้เพียงประมาณ 9 ปี ก็เกิดการรัฐประหารขึ้นมาอีกครั้งเหตุการณ์ครั้งนั้นได้มีผลกระทบต่อสภาวะทางการเมืองและสังคมไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนเพราะนำมาซึ่งการ

แบ่งแยกแตกขั้วทางการเมืองและกลายเป็นความรุนแรงและเกลียดชังกันระหว่างประชาชนไทยด้วยกันเอง

อย่างไรก็ตามก่อนเกิดเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วง พ.ศ. 2553 ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบประชาธิปไตย คือ

1. การเกิดเหตุการณ์รัฐประหารครั้งที่ 10 ของประเทศไทย คือ ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค.ได้มีการยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรี แล้วประกาศกัญยาธิการศึกษาทั่วราชอาณาจักรรัฐประหารครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นในเดือนตุลาคมและนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ดำเนินมายาวนานนับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2548 รัฐประหารดังกล่าวไม่มีการเสียเลือดเนื้อและไม่มีรายงานผู้ได้รับบาดเจ็บ

ภายหลังรัฐประหารจึงได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยมี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหตุการณ์ดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นมาจากความขัดแย้งทางด้านความคิดของประชาชนชาวไทยแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว คือ

1. ฝ่ายที่ไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ ในประเด็นต่างๆ เกิดการทุจริตคอรัปชัน การเอื้อผลประโยชน์ให้พวกพ้องโดยจัดตั้งเป็นกลุ่มพันธมิตรพลังประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (People's Alliance for Democracy : PAD) โดยมีสัญลักษณ์คือ เสื้อเหลือง

2. ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลและต่อต้านการรัฐประหาร คือ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติหรือ นปช. มีสัญลักษณ์คือ เสื้อแดง

ดังนั้นจึงเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนและคัดค้าน และมีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรงของเหตุการณ์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เรียกว่า “กลุ่มเสื้อเหลือง เสื้อแดง” จากสาเหตุดังกล่าววกกลุ่มทหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)จึงเข้ามายุติความขัดแย้งโดยอ้างเหตุผลในการรัฐประหารดังนี้

1. การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝ่าย สลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติ

2. การบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวางหน่วยงานองค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง

3. การหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยบ่อยครั้ง

การรัฐประหารดังกล่าว นำมาซึ่งการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้บัญญัติใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 ขณะเดียวกันก็ได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 18 และร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 18 พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป

พ.ศ. 2551 หลังการเลือกตั้งยังคงเกิดความไม่สงบทางการเมือง เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีชื่อว่า กลุ่มพันธมิตรพลังประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (People's Alliance for Democracy: PAD) มีการชุมนุมประท้วงและมีที่ทำการชุมนุมที่ยาวนานเพิ่มมากขึ้น กระทั่งในที่สุด กลุ่มพันธมิตรก็ได้ทำการยึดสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อกดดันและบีบบังคับให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

วินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่สั่งยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทยและพรรคสมัครสมาชิกเพื่อประชาธิปไตยส่งผลให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการหัวหน้าพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 27

ระหว่าง พ.ศ. 2552-2553 เหตุการณ์ทางการเมืองสงบอยู่ได้ไม่นานเพราะเกิดกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. หรือ กลุ่มเสื้อแดง ได้ทำการชุมนุมประท้วงการบริหารงานรัฐบาลตามจังหวัดต่างๆ รวมทั้งใช้ระบบการสื่อสารจากระบบอินเทอร์เน็ตที่เรียกว่า "วีดีโวลิ่ง" จากต่างประเทศของอดีตนักทักษิณ

จนกระทั่งกลุ่มเสื้อแดงได้มีการระดมกลุ่มผู้ชุมนุมจากทุกภูมิภาคเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทำการยุบสภาเพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งใหม่ และนำมาซึ่งการสลายการชุมนุมที่แยกราชประสงค์ ในช่วงระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากหลายราย ในท้ายที่สุดจึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 อันส่งผลต่อการเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการเลือกตั้งทำให้ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 28 และนับเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศไทยโดยมีแนวนโยบายที่สำคัญได้แก่ นโยบายการจําหน่ายข้าว, นโยบายค่าแรงงานรายวันๆละ 300 บาท และรายเดือนๆละ 15,000 บาท สำหรับ

ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี, นโยบายแท็บเล็ตเพื่อการศึกษา และนโยบายรถยนต์คันแรก เป็นต้น

นโยบายต่างๆ ได้รับทั้งการสนับสนุนและการต่อต้านจากประชาชนภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งในทางการเมืองแต่บริหารงานของ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ได้กับเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น ค่าครองชีพที่สูงขึ้น ปัญหาหาอุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ.2554 และปัญหาที่สำคัญจนนำมาสู่จุดแตกหักทางการเมืองซึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการวิถีประชาธิปไตยคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง

ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือ กปปส. ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มองค์กรประชาชน ในสาขาอาชีพต่างๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ เครือข่ายนักศึกษาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย(คปท.)กลุ่มประชาคมนักธุรกิจสีลม เครือข่ายนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตยกองทัพธรรม กองทัพประชาชนโค่นระบอบทักษิณ(กปท.)สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์(สรส.) เป็นต้น มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นเลขาธิการของกลุ่ม

ภารกิจของกลุ่ม กปปส. มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการขับไล่อัฐบาลกระทั่งในที่สุดได้มีการประกาศยุบสภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากถูกคัดค้านและขัดขวางการเลือกตั้งจากกลุ่ม กปปส.และผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลรักษาการ

จากนั้นในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ประกาศกฎอัยการศึกในรูปของประกาศกองทัพบกด้วยการอาศัยอำนาจตามกฎอัยการศึกพ.ศ. 2457 และตั้งโดยรัฐบาลรักษาการแล้วตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย(กอ.รส.)โดยเป็นผู้บังคับบัญชาเอง กอ.รส.หน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยคือ "การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่าย"

การรัฐประหารดังกล่าวมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้มสลายลง และอำนาจในการบริหารประเทศอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลภายใต้ นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการสรรหาผู้แทนกล่าวคือ การใช้อำนาจตามมาตรา 44 วรรค.ชั่วคราวให้ผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือ อบท. ที่กำลังจะหมดวาระต้นปี 58 ต้องอยู่ในตำแหน่งและรักษาการตำแหน่งเดิมต่อไปโดยยังไม่จัดเลือกตั้งในระบอบนี้และจะไม่ใช้วิธีคัดคนนอกเข้ามาทำหน้าที่ ด้วยเกรงว่าจะทำให้เกิดความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นยิ่งขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)ที่จะมีการหมดวาระ และ

จะมีการเลือกตั้งประมาณต้นปี 2558 ประมาณ 1,000 กว่าตำแหน่ง ทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งเดิมต่อไป

แม้ว่าสังคมไทยจะยึดแนวทางประชาธิปไตยมายาวนานนับตั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา แต่ประชาธิปไตยของไทยยังคงประสบปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของพลเมืองมาโดยตลอดลักษณะของของประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้พลเมืองไทยเข้าใจว่า กิจกรรมสาธารณะทั้งปวงเป็นหน้าที่ของตัวแทนที่พบเมืองได้เลือกตั้งไปแล้ว ดังนั้นจึงเปรียบเสมือนว่าเป็นการยกสัมปทาน สิทธิ อำนาจให้แก่บุคคลผู้นั้นไปทราบเท่าที่เขา ยังดำรงตำแหน่งในฐานะผู้แทน⁹⁶ เกิดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและการทุจริตการเลือกตั้ง ปัญหาคอรัปชั่นและการขาดจริยธรรมของนักการเมือง ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองและภาคพลเมืองจนถึงให้ประชาธิปไตยของไทยอยู่ในวงจรอุบาทว์(Vicious Cycle)และถูกเปลี่ยนแปลงโดยมีสาเหตุจากความขัดแย้งที่นำมาสู่วิกฤตทางการเมืองและนำมาสู่การรัฐประหาร

สรุปท้ายบท

ในส่วนท้ายของงานชิ้นนี้มุ่งเสนอถึงพัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยโดยมีแนวคิดที่ว่าในสังคมมีผู้ถูกปกครองคือคนส่วนใหญ่แต่มีอำนาจน้อยในขณะที่คนส่วนน้อยที่เป็นผู้ปกครองแต่มีอำนาจมาก การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยของพลเมืองไทยที่ผ่านมา มีระดับต่ำเพราะอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครอง เช่นในสมัยสุโขทัยแม้จะมีการใช้อำนาจควบคุมจากเจ้าผู้ปกครอง แต่ยังคงมีร่องรอยของประชาธิปไตยที่พลเมืองสามารถเข้าร้องเรียนต่อผู้ปกครองได้โดยตรงเมื่อถูกริดรอนสิทธิ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการช่วงชิงอำนาจระหว่างชนชั้นปกครอง“ราษฎร”ในยุคนี้ผู้ไร้สิทธิ เสรีภาพ และอำนาจใดๆ ความไม่เท่าเทียมเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ในสมัยรัตนโกสินทร์ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกทำให้ประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาธิปไตยนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสู่ระบอบประชาธิปไตย ในช่วง พ.ศ.2475 ประชาธิปไตยของไทยได้เดินทางมากกว่า 80 ปี แต่ยังคงประสบปัญหาความไม่สงบทางการเมืองตลอดมา โดยเฉพาะความเข้าใจว่ากิจกรรมสาธารณะทั้งปวงเป็นหน้าที่ของตัวแทนเปรียบเหมือนการยกสัมปทาน สิทธิ อำนาจให้แก่บุคคลผู้นั้นไปเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยของไทยที่จะต้องได้รับการพัฒนาต่อไป

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁹⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2550). หน้า 3.



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญยสมิต. (2547). **กฎหมายตราสามดวง:แว่นส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ลำดับที่ 2 กฎหมายตราสามดวง: การพิจารณาใหม่**. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้า.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). **การบริหารงานคลังสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2546). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมภิบาล : บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรรยา สุภาพ. (2534). **ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- จอมพลแปลก พิบูลสงคราม**. (ออนไลน์): http://th.wikipedia.org/wiki/แปลก_พิบูลสงคราม (22/11/2555)
- จิรัช (บรรพต)วีระชัย. (2551). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). **เอกสารประกอบคำสอนรายวิชาความรู้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์**: มปท.
- ไชยันต์ ไชยพร. (2543). **กำเนิดประชาธิปไตยเอเธนส์:การเมืองในประวัติศาสตร์และประวัติศาสตร์ในการเมือง: เอกสารวิจัยประกอบการประชุมและสัมมนาทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยเรื่อง การศึกษาและวิจัยทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยในปัจจุบัน**. จัดโดยภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. โรงแรมเชียงใหม่ วันที่ 28-30 กรกฎาคม 2543.
- ไชวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2545). **ธรรมาภิบาล:การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ: น้ำฝนจำกัด.
- ณัฐฐา วินิจฉัยภาค. (2553). **“แนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดทำดัชนีชี้วัด”**: วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ 8 ฉบับที่2 (กรกฎาคม-ธันวาคม).
- ถวิลวดี บุรีกุล และ วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2549). **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี:สถาบันพระปกเกล้า**. นนทบุรี.
- ทศพล กฤตยพิสิฐ. (2538). **การมีส่วนร่วมของกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง“บวร”และ“บรม”เพื่อสร้างอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง**.วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทัศนีย์ ทองสว่าง. (2537). **สังคมไทย**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2546). **ประชาธิปไตยเส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ :
.ประชาธิปไตยแบบตัวแทน** รัฐศาสตร์สาร 24: ฉบับพิเศษ (พฤศจิกายน).
- ธเนศ เจริญเมือง. (2553). **การเดินทางของประชาธิปไตย**. เอกสารชุดความรู้เกี่ยวกับ
ประชาธิปไตย ลำดับที่ 1. เชียงใหม่: Sompornpress.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540**. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ธานี สุขเกษม. (2556). **การเมืองการปกครองไทย**. เพชรบูรณ์ : คณะมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ .(2546) **.ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการ
กระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ:โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิ
บาลท้องถิ่น**. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ .(2535) **.การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2550). **ปาฐกถาพิเศษเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองไทย:ในการประชุม
วิชาการ “วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง(Political Culture,Ethics
and Governance)**. ของสถาบันพระปกเกล้า ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. (2527). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**.กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณ
การพิมพ์.
- บุญเย็น วอทอง และ อุดม ตะนังสูงเนิน .(2541) **.พัฒนาการการเมืองประเทศไทย**. กรุงเทพฯ:
อุดมรัฐ .
- ประเสริฐ ฐน นคร.(2544).**"รามคำแหงมหาราช,พ่อขุน":สารานุกรมไทยฉบับ
ราชบัณฑิตยสถาน,(เล่ม 25: ราชบัณฑิตยสถาน-โลกธรรม)**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้น
ติ้ง.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน .(2542).
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และ พลศักดิ์ จิระไกรศิริ .(2542). **วัฒนธรรมทางการเมืองไทย** :กรุงเทพฯ .
สมาคม สังคมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2528). **หลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ** .รัฐสภา :กรุงเทพฯ .

ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). **ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ :บริษัท Mac Modern Academic Center .

วงธรรม สรณะ .(2554) .**รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย**: มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

วันชัย วัฒนศัพท์. (ม.ป.ป.).**การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทยในธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

วิชัย ต้นสิริ. (2551). **วัฒนธรรมพลเมือง**. กรุงเทพฯ: บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 43.

วิทยากร เชียงกูล. (2550). **บทความเรื่อง ปัญหาและแนวทางปฏิรูปประชาธิปไตยของไทย**. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า.

วิสุทธิ โปธิแทน. (2524). **ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ**.กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2549). **สารานุกรมการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2545). **การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). **นโยบายสาธารณะ :แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2548). **การเมืองการปกครองไทย ยุคปฏิรูป-ยุคเผด็จการ** . กรุงเทพฯ : .เสมาธรรม

สมศักดิ์ สามีคคีธรรม. (2555). **เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา การเมืองและการบริหารจัดการ : หลักสูตรรัฐศาสตร์ดุฎฐิบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ**.

สำนักแผนพัฒนาการเมือง สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า. (2554). **รายงานวิจัยสำนักพลเมือง : เอกสารวิชาการลำดับที่ 54-01**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สุขุม นวลสกุล,วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (2529). **การเมืองและการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). **“บทความเรื่อง ปัญหาการปกครองท้องถิ่น : ปัญหาเก่าในจินตภาพใหม่”** ในงานการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า งานวันสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 26-27 มิถุนายน 2540: วารสารธรรมศาสตร์.

อมร รักษาสัตย์. (2543). **ประชาธิปไตย:อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**.กทม: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อับราฮัม ลินคอล์น. (ออนไลน์): https://th.wikipedia.org/wiki/อับราฮัม_ลินคอล์น :เปิดดูเมื่อ 13/12/2555.

อานนท์ อากาภิรมย์. (2545). **รัฐศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). **การเมืองของพลเมือง : สู้สหัสวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

Almond, Gabriel A. and Jr. B.G. Powell. (1976). **Comparative Political Today**. Boston: Little Brown and Company.

Barber J. David. (1972). **Citizen Politics**. Chicago: Markham.

Gabriel A. Almond, and Sidney Verba. (1965). **The Civic Culture ; political attitudes and democracy in five nations**. Boston and Toronto : Little Brown and Company.

Herbert Mc Closky. (1968). "Political Participation" in **International Encyclopedia of the Social Science**. Vol. 12, New York : McMillan and Free Press.

Jolle Demmer, Alex E. Fernández Jilberto and Barbara Hogenboom. (2004). **Good Governance in the Era of Global Neoliberalism : Conflict and depolitsation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa**. New York : Routledge.

Lester W. Milbrath and M. L. Goal. (1977). **Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics**. Chicago : Rand McNally College Publishing Company.

Myron Wiener. (1971). "Political Participation : Crisis of the Political Process" in **Crisis on Sequences in Political Development**. Princeton: Princeton University Press.

Norman H. Nie and Sidney Verba. (1975). **Political Participation : in Handbook of Political Science**. V. 4. edited by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby : 9-12 Massachusetts : Addison Wesley.

Rod Hague and Martin Harrop .(2007). **Comparative Government and Politics** . New York.

Samuel Huntington and Joan Nelson. (1982). **Participation and Political Study**. Cambridge : Cambridge University Press.

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี