

ทุนทางสังคมและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อการขับเคลื่อน
ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*

SOCIAL CAPITAL AND DECENTRALIZATION TO LOCAL FOR DRIVING
CITIZENSHIP IN DEMOCRACY

ชนาธิป ศรีโท

Chanathip Sritho

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

Mahamakut Buddhist University Isan Campus, Thailand

พระไพโรจน์ อดุล (สมหมาย)

Phra Phairoad Atulo (Somma)

วัดน้ำตก

Wat Namtok, Thailand

ประพันธ์ สหพัฒนา

Praphan Sahaphattana

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

Thonburi Rajabhat University, Thailand

E-mail : chanathip_sri@gmail.com

บทคัดย่อ

ในบทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดทุนสังคม ซึ่งเน้นการทำงานเป็นเครือข่ายบนความไว้วางใจกันบวกกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจซึ่งเน้นความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรของประเทศ เพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่การขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ เนื่องจากชุมชนมีเครือข่ายการทำงานเป็นบรรทัดฐานบนความไว้วางใจกัน มีการแบ่งงานหรือกระจายอำนาจจากรัฐอย่างเท่าเทียม ประชาชนมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม มีความเคารพสิทธิเสรีภาพ และกฎกติกาของสังคมที่เป็นธรรม ตลอดจนใช้สติปัญญาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยเหตุและผล และนั่นหมายถึงความสำเร็จของการนำแนวคิดทุนทางสังคมและแนวคิดการกระจายอำนาจมาขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อความผาสุกของมวลมนุษยชาติ

คำสำคัญ: ทุนสังคม, การกระจายอำนาจ, ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

* Received 5 May 2020; Revised 20 June 2020; Accepted 22 June 2020

Abstract

The purpose of this article is to present social capital concept focuses on working as a network on trust, together with the concept of decentralization which emphasizes fairness in accessing the country's resources, for the strength of the community which will lead to systematic democratization because the community has a working network as a norm on trust there is a division of labor or decentralization from the state equally, people have clear guidelines. Have responsibility for themselves and the public with respect for the rights, freedom, and rules of fair society as well as using intelligence to solve problems caused by cause and effect and that means the success of applying social capital concepts and decentralization concepts to drive democratic citizenship for the welfare of all mankind.

Keyword: social capital, decentralization, democratic citizenship

บทนำ

ทุนทางสังคม เกิดจากการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำ บนฐานของความไวเนื้อเชื่อใจ สายใยผูกพัน และวัฒนธรรมที่ติงามของสังคมไทยผ่านระบบความสัมพันธ์ที่มีการสะสมในลักษณะเครือข่ายขององค์ประกอบหลัก ได้แก่ คน สถาบัน วัฒนธรรม และองค์ความรู้ ซึ่งจะเกิดเป็นพลังในชุมชนและสังคม (สุวรรณ คำนัน และคณะ, 2551) ในปัจจุบันทุนทางสังคมถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในหลายสาขาวิชา เช่น สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ Nistor, Tirhas & Ilut โดยการศึกษา วิจัยเรื่องทุนทางสังคมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะหลัก ๆ ดังนี้ 1) มุ่งศึกษาในระดับ บุคคล (individual actors) คือ การที่บุคคลเข้าถึงและเคลื่อนย้ายทรัพยากรที่ฝังอยู่ใน เครือข่ายทางสังคมเพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายของตนเอง และ 2) มุ่งศึกษาในระดับกลุ่ม (collective actors) คือ การมีส่วนร่วมในกลุ่มหรือสมาคมต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุ เป้าหมายของกลุ่ม เช่น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือการพัฒนาสังคม (Nistor, L., Tirhas, C., & Ilut, P., 2011) Son & Lind กล่าวว่า ทุนทางสังคมได้รับการพิจารณาในการเป็นแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) ความเกี่ยวพันทางสังคม (social involvement) ความไว้วางใจทางสังคม (social trust) ตลอดจนบรรทัดฐานพลเมือง (civil norms) เครือข่ายทางสังคม (social networks) การเกื้อกูลกัน (social support) การมีส่วนร่วมของชุมชน (community participation) และการบริหารจัดการที่ดีใน รูปแบบประชาธิปไตย (democratic governance) (Son, J., & Lin, N., 2008)

ส่วนแนวคิดของโรเบิร์ต แพทนาม (Robert Putnam) ที่กล่าวว่าทุนทางสังคมคือรูปแบบของการจัดองค์การที่ประกอบไปด้วยความเชื่อใจ (trust) บรรทัดฐาน (norm) และเครือข่าย (network) ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับสังคมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยทุนทางสังคมจะเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของสังคมโดยอาศัยความเชื่อใจ ไม่ใช่แค่ระดับบุคคลต่อบุคคล แต่เป็นระดับในองค์กรรวมของสังคม และสามารถคาดหวังได้ว่าสิ่งที่เราทำไปนั้นผู้อื่นก็จะตอบรับกลับมาในทางเดียวกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงก่อตัวเป็นสถาบัน (institution) และจุดมุ่งหมายของสถาบันก็คือการจัดการกับปัญหาที่ไม่สามารถทำคนเดียวได้ (collective action problem) แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหลายในสังคม และมีทุนทางสังคมเป็นตัวขับเคลื่อนความสัมพันธ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในระดับสากลคำว่าทุนทางสังคมก็ยังมีอีกหลายนิยามที่อาจจะสอดคล้องหรือขัดแย้งในบางประเด็น แต่จุดร่วมที่มีอยู่ด้วยกันคือการใช้คำว่าทุนทางสังคมในการสร้างความร่วมมือทางสังคม ทุนทางสังคมโดยตัวของมันเองนั้นมิได้เป็นปัจจัยการผลิตโดยตรง หากแต่เป็นตัวกลางในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตหรือทุนอื่น เช่น ข่าวดารข้อมูล ทุนมนุษย์ (human capital) ทุนกายภาพ (physical capital) ทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) เป็นต้น ในต้นทุนหรือราคาที่ถูกกลืน โดยผ่านความสัมพันธ์ทางสังคมหรือโครงสร้างทางสังคมที่แต่ละสมาชิกทำหน้าที่ตามบทบาทตัวเองอย่างเหมาะสม ทุนทางสังคมจึงเป็นรากฐานในความร่วมมือกันทางสังคม ซึ่งจะส่งเสริมทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและพัฒนาการทางการเมือง (Putnam Robert D., 1993) ดังนั้นการทำความเข้าใจเรื่องทุนทางสังคมจึงเป็นเรื่องใกล้ตัวของบรรดาผู้ใคร่ศึกษาหรือผู้สนใจทั้งหลายซึ่งจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางความคิด เกิดการอยากรู้อยากเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนหรือสถาบันทางสังคมให้มีความเป็นระบบมีกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม เกิดความร่วมมือร่วมใจกันทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตนอันจะส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนพลังทางสร้างสรรค์เพื่อประโยชน์สุขโดยรวมของทุกคน

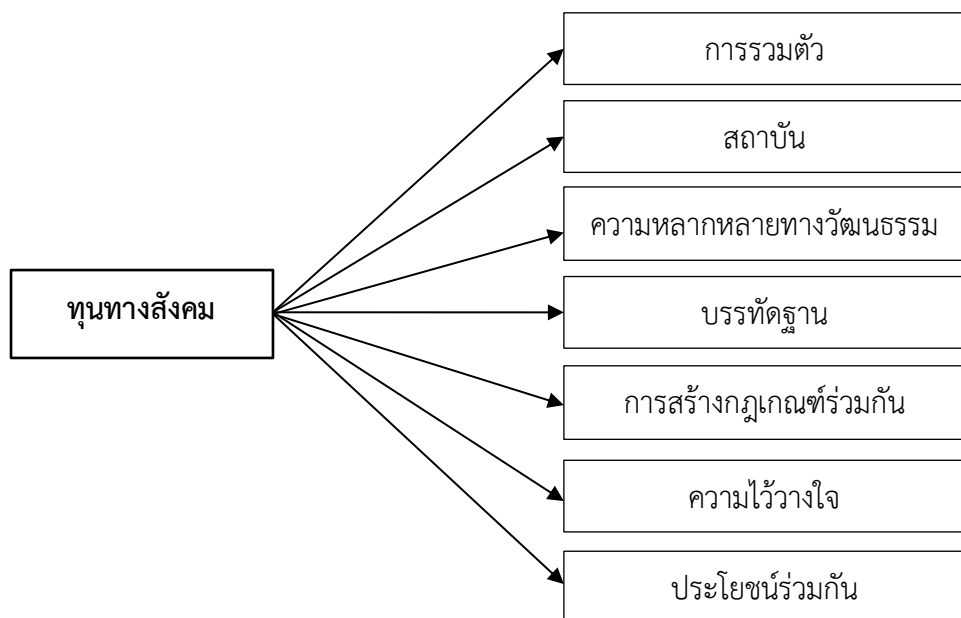
แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม (Social Capital)

ทุนทางสังคม (Social Capital) ได้รับความสนใจจากนักสังคมศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 มีการมองในมิติของความสัมพันธ์ทางสังคม ในลักษณะเริ่มต้นจาก “ทุน” ซึ่งที่มีการพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นทุนในลักษณะที่หลากหลาย เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) ทุนมนุษย์ (Human Capital) และทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนที่กล่าวถึงข้างต้นเหล่านี้จะเป็นเสริมให้นโยบายของรัฐ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้นได้รับการนำไปปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมด้วย (อาจุยุทธ เนติธนากุล และโยธิน แสงวงดี, 2547)

ประเวศ วะสี กล่าวว่า ความเป็นกลุ่มก้อนทางสังคม การมีการศึกษาดี มีวัฒนธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อ ส่วนรวม การมีประสิทธิภาพในการทำงาน มีการเมือง และระบบราชการที่ดีเมื่อนำเอามารวมกันก็เรียกได้ว่า เป็นการเกิดทุนทางสังคมซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ (ประเวศ วะสี, 2541)

อาจารย์ เนติชนากุล และโยธิน แสงวดี ได้กล่าวถึง Robert Putnam, สตีฟ สเปียร์, และ James S.Coleman ที่ให้ความหมายเกี่ยวกับทุนทางสังคมว่า เป็นบรรทัดฐานและเครือข่ายที่มีค่านิยมร่วมกันของประชาสังคมที่ทำให้เกิดกลุ่มของบุคคลในการที่จะร่วมกัน ประกอบประโยชน์เพื่อส่วนรวม ซึ่งมีองค์ประกอบที่เกี่ยวกับความไว้วางใจทางสังคมและเครือข่ายที่ประชาชนสามารถจะตั้งปัญหาร่วมของชุมชน ตลอดจนความเป็นเครือข่ายของสาธารณะ มามีส่วนช่วยในด้านต่าง ๆ (อาจารย์ เนติชนากุล และโยธิน แสงวดี, 2547)

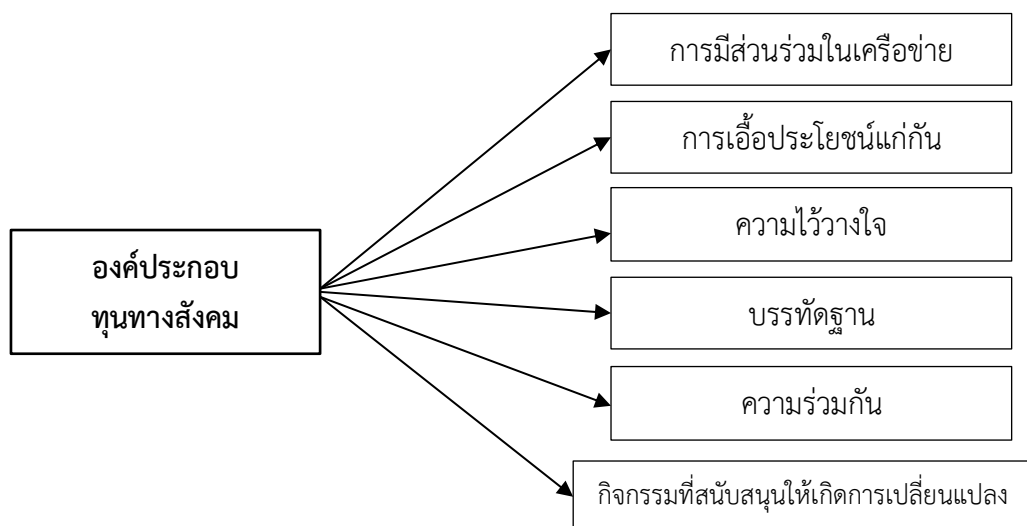
จากการศึกษาแนวคิดเรื่องทุนทางสังคมอาจสรุปได้ว่า ทุนทางสังคมคือการที่คนในชุมชนนั้น ๆ มารวมกันเป็นชุมชน สถาบันและเป็นการนำเอาทั้งวัฒนธรรม บรรทัดฐาน ความรู้ สร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันและนำไปสู่การหล่อหลอมเพื่อสร้างพลังทางสังคมซึ่งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดทุนทางสังคม พัฒนาโดย: ชนาธิป ศรีโท

องค์ประกอบที่สำคัญของทุนทางสังคม

1. การมีส่วนร่วมในเครือข่าย ประชาชนจะผูกมัดและประสานตนเองกับผู้อื่น โดยผ่านทางความหลากหลายของความร่วมมือกันซึ่งต้องเป็นไปโดยสมัครใจและเท่าเทียมกัน
2. การเอื้อประโยชน์แก่กัน ในชุมชนที่มีการเอื้อประโยชน์แก่กันและกันอย่างเข้มแข็ง ประชาชนมักจะเอาใจใส่ต่อผู้อื่น หรือ มองเห็นความสำคัญของผู้อื่นก่อนตนเอง
3. ความไว้วางใจ การมีความไว้วางใจจะก่อให้เกิดความตกลงใจในการเข้ารับความเสี่ยงในภาวะการณ์แวดล้อมของสังคมบนพื้นฐานของความรู้สึกที่เชื่อมั่นในการที่ผู้อื่นจะตอบสนองตามที่คาดหวังไว้ และจะกระทำหรือให้การสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
4. บรรทัดฐาน เป็นรูปแบบในการควบคุมทางสังคมที่ระบุหรือกำหนดรูปแบบของพฤติกรรมที่เป็นที่ยอมรับและให้ค่าโดยบุคคลในสังคม การควบคุมทางสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นทางการ หรือเป็นบทลงโทษในทางกฎหมาย หรือเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้
5. ความร่วมมือกัน หมายถึง ผลร่วมกันของความไว้วางใจกัน เครือข่ายบรรทัดฐานและการเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน จะก่อให้เกิดการเป็นชุมชนที่เข้มแข็งที่มีการแบ่งปันความเป็นเจ้าของในทรัพยากรร่วมกัน
6. กิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อธิบายว่า เป็นสิ่งที่แอบแฝงอยู่ในองค์ประกอบที่กล่าวถึงความสามารถของบุคคลและการรวมกลุ่ม ในการพัฒนาทุนทางสังคม ต้องมีการผูกมัดที่เข้มแข็งและความตั้งใจจริงของพลเมืองร่วมกัน (อาจุยท นดิธนากุล และโยธิน แสงวงดี, 2547)



ภาพที่ 2 แสดงองค์ประกอบทุนทางสังคม พัฒนาโดย: ชนาธิป

แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ยังมีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

สถาบันพระปกเกล้า ได้รวบรวมแนวคิดการกระจายอำนาจจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ โกคิน พลกุล, อีสระ นิธิพัทธ์ประภาส, จรัส สุวรรณมาลา และ Manor ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวมีความหมายตามหลักภาษา คือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน” (สถาบันพระปกเกล้า, 2544)

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ Samuel Humes IV เสนอว่า มันควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (distribution of power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (local governance) มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้วคำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” ดูจะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่น แนวคิดในเรื่อง (de) centralization, (de) concentration, devolution และ delegation (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

จากกรอบเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในความหมายเป็นภาพกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐ ส่วนกลางไปยังหน่วยงานท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐหรือที่อยู่ในกำกับของรัฐ และสถานทางสังคมอื่น ๆ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ในบทความนี้จึงอาจแจกแจง ขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะด้วยกันตาม Manor ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) ซึ่งจะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ําเน้นในเรื่องของ “พื้นที่”

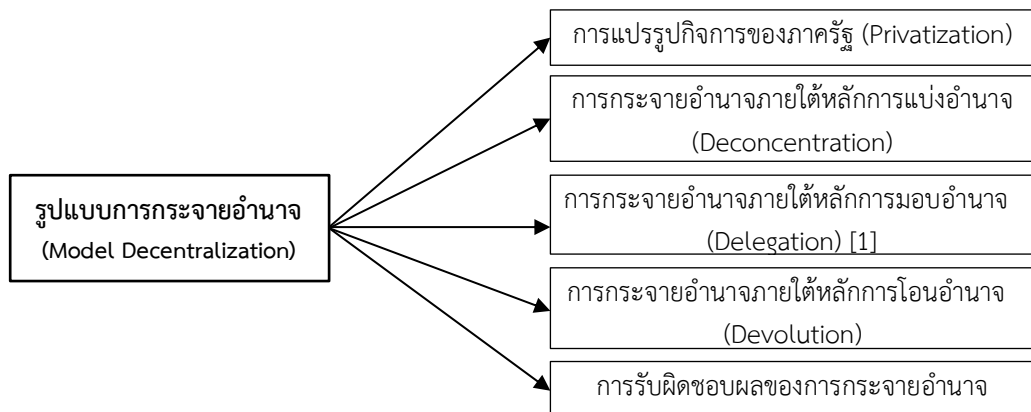
5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง จึงมีการเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง

(Administrative Devolution) ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution)

การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) (Heywood, 2002: 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น จะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

แม้ว่าการกระจายอำนาจดูเหมือนเป็นเรื่องไม่สลับซับซ้อน แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ธรรมดาในแต่ละประเทศมีปัญหาที่แตกต่างกัน ย่อมมีเงื่อนไขในการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงต้องปรับรูปแบบในเรื่องเงื่อนไขที่ต่างกันอย่างระมัดระวังและที่สำคัญที่สุดเมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้ว ทั้งผู้กระจายอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องแสดงความรับผิดชอบผลของการกระจายอำนาจต่าง ๆ ที่ตนได้รับมอบ และเป็นผู้มอบอำนาจไปอย่างเต็มที่ด้วยไม่ใช่มอบอำนาจไปแล้วก็โยนให้เป็นหน้าที่ของผู้รับมอบแต่เพียงฝ่ายเดียว



ภาพที่ 3 แสดงรูปแบบการกระจายอำนาจ (Model Decentralization)

พัฒนาโดย: ชนาธิป ศรีโท

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

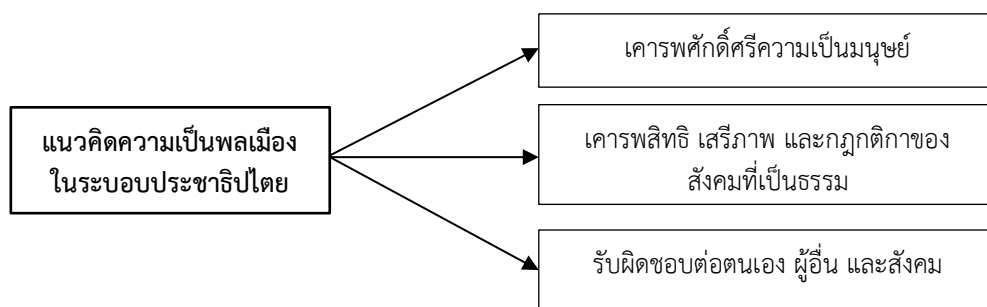
แนวคิดความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องสร้างความเป็นพลเมืองให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ดังนั้น ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองต่อสังคม อีกทั้งดำรงตนเป็นประโยชน์ต่อสังคม ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ให้เป็นสังคมประชาธิปไตย ซึ่งการสร้างพลเมืองให้มีความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลักพื้นฐานอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ทุกคนเกิดมามีคุณค่าเท่ากันมีอาจล่วงละเมิดได้ การมีอิสรภาพ และความเสมอภาค การยอมรับในเกียรติภูมิของแต่ละบุคคล โดยไม่คำนึงถึง สถานภาพทางสังคม ยอมรับความแตกต่างของทุกคน

2. เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคมที่เป็นธรรม โดยให้ความสำคัญต่อสิทธิ เสรีภาพ การ มีกฎกติกาที่วางอยู่บนความยุติธรรมและชอบธรรม มีหลักนิติรัฐในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิด

3. รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม โดยตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของความเป็น พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นเนื้อหาที่มีคุณลักษณะสำคัญในหน้าที่และความ รับผิดชอบของตนเอง ต่อสังคม การดำรงตนเป็นประโยชน์ต่อสังคมช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ใช้ สติปัญญาในการแก้ไขปัญหาด้วยเหตุและผล ดังนั้น หากประชาชนได้เข้าใจในหลักพื้นฐาน ความเป็นพลเมือง ทั้ง 3 หลักการที่กล่าวข้างต้นอย่างถูกต้องแล้ว และสามารถนำไปปฏิบัติให้ เกิดผลได้ก็จะทำให้สังคมไทยพัฒนาเป็นสังคมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

พัฒนาโดย: ชนาธิป ศรีโท

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล ได้อธิบายว่า พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย ลักษณะ 6 ประการคือ

1. รับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้ ระบอบประชาธิปไตยคือ ระบอบการปกครองที่ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของ ประเทศเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิตและมีสิทธิเสรีภาพใน ประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้านมีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน ระบอบ ประชาธิปไตยจึงทำให้เกิดหลักสิทธิเสรีภาพ และทำให้ประชาชนมีอิสรภาพคือเป็นเจ้าของ ตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไทย คือ เป็นอิสระชนที่พึ่งตนเองและ

สามารถรับผิดชอบได้ และไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจหรือภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของผู้ใด เด็กจะเป็นผู้ใหญ่และเป็นพลเมืองหรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบต่อตนเองได้

2. เคารพหลักความเสมอภาค ประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของประชาชน ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าประชาชนจะแตกต่างหรือสูงต่ำกันอย่างไร ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน จะจบดอกเตอร์หรือจบ ป.4 จะมีอาชีพอะไร จะเป็นเจ้านายหรือเป็นลูกน้อง ทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองจึงต้องเคารพหลักความเสมอภาค และจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน คือเห็นคนในแนวนอน (horizontal) เห็นตนเท่าเทียมกับคนอื่นและเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตน ไม่ว่าจะยากดีมีจน ทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอกัน ถึงแม้จะมีการพึ่งพาอาศัยแต่จะเป็นไปอย่างเท่าเทียม ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบอำนาจนิยมในระบอบเผด็จการหรือสังคมนิยมที่โครงสร้างสังคมจะเป็นแนวตั้ง (vertical) ที่ประชาชนไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียม ไม่ใช่อิสระชน และมองเห็นคนเป็นแนวตั้ง มีคนที่อยู่สูงกว่า และมีคนที่อยู่ต่ำกว่า โดยจะยอมคนที่อยู่สูงกว่า แต่จะเหยียดคนที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งมีใช้ลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

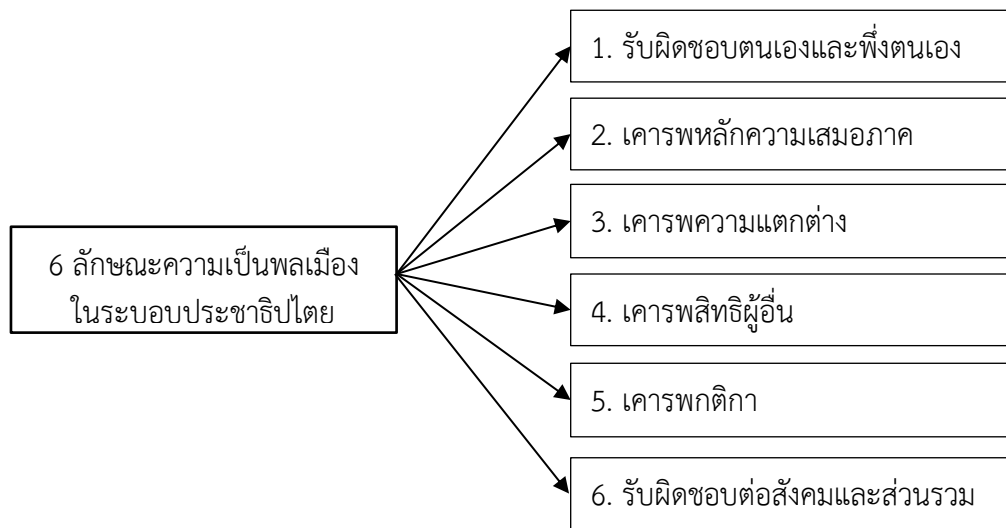
3. เคารพความแตกต่าง เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงมีเสรีภาพในประเทศของตนเอง ระบอบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพ และยอมรับความหลากหลายของประชาชน ประชาชนจึงแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ความแตกต่าง นำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ ถึงแม้จะแตกต่างกัน และจะต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วย แต่จะต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่างหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้และต้องยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องเข้าใจว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา พลเมืองจึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรค หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองคนละข้างกัน

4. เคารพสิทธิผู้อื่น ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิที่กระทบกระทั่งกันจนไม่อาจจะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไปได้ ประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นอนาธิปไตย เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่ สุดท้ายประเทศชาติย่อมไปไม่รอด สิทธิในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีขอบเขต คือมีสิทธิและ

ใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น พลเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงต้องเคารพสิทธิผู้อื่นและจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

5. เคารพกติกา ประชาธิปไตยต้องใช้กติกาหรือกฎหมายในการปกครองไม่ใช่อำเภอใจหรือใช้กำลัง โดยทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กติกานั้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมาย หรือมีกติกา แต่หากว่าประชาชนไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตาม กติกาก็หาประโยชน์อันใดไม่ ระบบประชาธิปไตยจึงจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อมีพลเมืองที่เคารพกติกา และยอมรับผลของการละเมิดกติกา พลเมืองจึงต้องเคารพกติกาถ้ามีปัญหาหรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้องใช้วิถีทางประชาธิปไตยและใช้กติกาในการแก้ไขไม่เล่นนอกกติกา และไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง

6. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองตามอำเภอใจ หรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ดังนั้น นอกจากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว พลเมืองในระบบประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพของตนโดยรับผิดชอบต่อสังคมด้วย โดยเหตุที่สังคมหรือประเทศชาติมิได้ดีขึ้นหรือแย่ลงโดยตัวเอง หากสังคมจะดีขึ้นได้ก็ด้วยการกระทำของคนในสังคมและที่สังคมแย่ลงไปก็เป็นเพราะการกระทำของคนในสังคม พลเมืองจึงต้องตระหนักว่าตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และรับผิดชอบต่อการกระทำของตน พลเมืองจึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจที่ทำให้สังคมเสื่อมลงหรือเลวร้ายลงไป หากเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการกระทำใด ๆ ของตนเองย่อมมีผลต่อสังคมและส่วนรวม พลเมืองต้องรับผิดชอบต่อสังคมและมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นั้น โดยเริ่มต้นที่ตนเอง หรือร่วมแก้ปัญหา ด้วยการไม่ก่อปัญหาและลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่เอาแต่เรียกร้องคนอื่น หรือเรียกร้องแต่รัฐบาลให้แก้ปัญหาแล้วตนเองก็ก่อปัญหานั้นต่อไป (ปริญญา เทวนฤมิตรกุล, 2555)

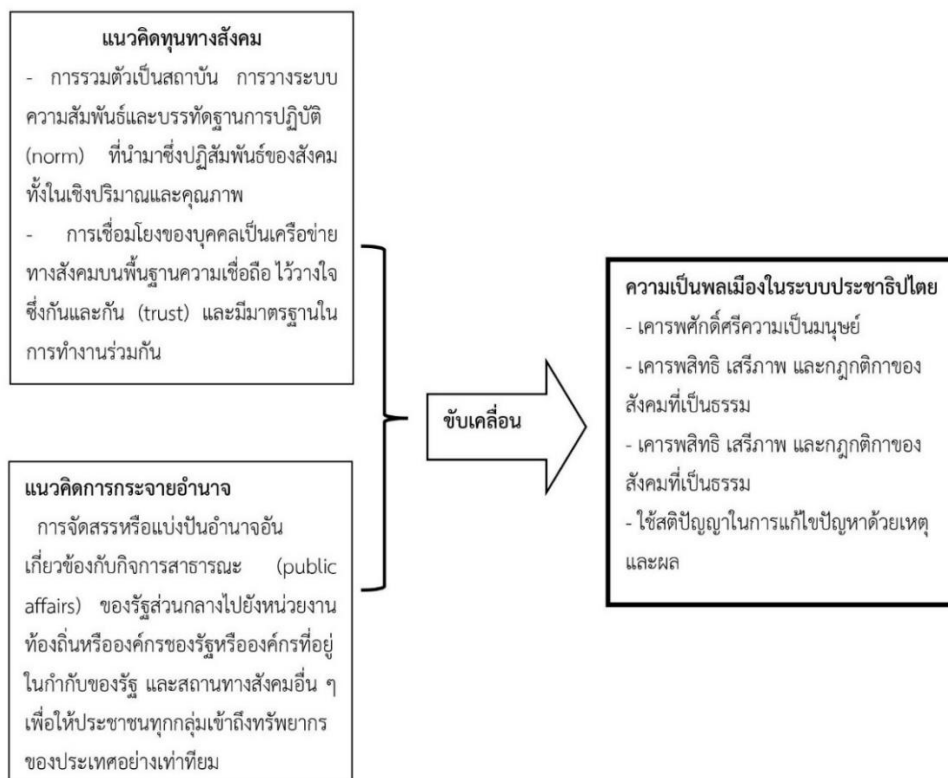


ภาพที่ 5 ลักษณะ 6 ประการความเป็นพลเมือง ข้อมูลจาก : ปริญญา เทวนฤมิตรกุล

ทุนทางสังคมและการกระจายอำนาจพลังในการขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยจะพัฒนาได้ก็ด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทุกภาคส่วน ไม่ใช่แค่คนส่วนมากกลุ่มเดียว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเกี่ยวกับการสร้างเสริมประชาธิปไตยให้เข้มแข็งในประเทศไทย ควรให้ความสนใจกับการเพิ่มทุนสังคมให้ประชาชน เช่น การส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนในชุมชนเมืองในการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน สร้างความไว้วางใจกันอันจะนำไปสู่การร่วมมือกันในอนาคต การให้ความสำคัญและสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือซึ่งมีอยู่แต่เดิมในชุมชน

ทุนทางสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ชุมชน ทั้งทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ ทุนทางวัฒนธรรม ทุนบุคคล ทุนองค์กร และทุนเครือข่ายและเครือข่าย โดยใช่ทุนทางสังคมเป็นฐานในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกำหนดแนวทางการเสริมบทบาททุนทางสังคมต่อการพัฒนาชุมชน ส่งเสริมให้ทุนบุคคลมีบทบาทเพิ่มขึ้น มีการถ่ายทอดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องผ่านศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน และใช้ทุนทางสังคมเป็นตัวเชื่อมกับกิจกรรมการพัฒนาชุมชน โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้นำชุมชน และสมาชิกหมู่บ้าน จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิดความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย สามารถสรุปเป็นภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 6 แนวคิดทุนทางสังคม การกระจายอำนาจ และความเป็นพลเมือง
ในระบอบประชาธิปไตย

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวสามารถทำความเข้าใจได้ว่า หากนำแนวคิดทุนทางสังคมที่ว่า การรวมตัวเป็นสถาบัน การวางระบบ ความสัมพันธ์และบรรทัดฐานการปฏิบัติ (norm) ที่นำมาซึ่งปฏิสัมพันธ์ของสังคมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมถึงการเชื่อมโยงของบุคคลเป็นเครือข่ายทางสังคมบนพื้นฐานความเชื่อถือ ไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) และมีมาตรฐานในการทำงานร่วมกัน แล้วประยุกต์เข้ากับแนวคิดการกระจายอำนาจที่เป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่อยู่ในกำกับของรัฐ และสถานทางสังคมอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงทรัพยากรของประเทศอย่างเท่าเทียม แนวคิดทั้งสองอย่างนี้หากได้รับการนำไปใช้อย่างเป็นระบบและมีการปรับให้เข้ากับสถานการณ์ในแต่ละช่วงการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น แนวคิดทางทุนสังคมในการทำงานเป็นเครือข่ายบนความไว้วางใจบวกกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจอย่างเท่าเทียม จะทำให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน สถาบันทางสังคม

ซึ่งจะนำไปสู่การขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ เนื่องจากชุมชนมีเครือข่ายการทำงานเป็นบรรทัดฐานบนความไว้วางใจกัน มีการแบ่งงานหรือกระจายอำนาจจากรัฐอย่างเท่าเทียมให้เข้าถึงทรัพยากรของประเทศ ประชาชนจะมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม มีความเคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคมที่เป็นธรรม ตลอดจนใช้สติปัญญาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยเหตุและผล และนั่นหมายถึงความสำเร็จของการนำแนวคิดทุนทางสังคมและแนวคิดการกระจายอำนาจมาขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อความผาสุกของมวลมนุษยชาติ

เอกสารอ้างอิง

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประเวศ วะสี. (2541). *ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม*. กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน.
- ปริญญา เทวนฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *การกระจายอำนาจ*. เรียกใช้เมื่อ 3 มกราคม 2562 จาก <http://tinyurl.com/yysxbq69>
- สุวรรณี คำมั่น และคณะ. (2551). *ทุนทางสังคมกับการพัฒนาทุนมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อาจยุทธ เนติธนากุล และโยธิน แสงวงศ์. (2547). แนวคิดเพื่อการพัฒนาชุมชนในมิติพลวัตทางประชากร ทุนทางสังคม ทุนมนุษย์และองค์ความรู้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่. *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 17(1), 56-67.
- Nistor, L., Tirhas, C., & Ilut, P. (2011). Linkages Between Informal and Formal Social Capital and Their Relations with Forums of Trust A focus on Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7(34), 155-174.
- Putnam Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Son, J., & Lin, N. (2008). Social capital and civic action: A network-based approach. *Social Science Research*, 37(1), 330-349.