

แนวทางประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะ*

Democratic Approaches for the Development of Public Policy

พิมพ์กมล เกษแก้ว
Pimkamon Katkarw
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
Suan Dusit University, Thailand
E-mail: k_a_e_k_a_e@hotmail.com

บทคัดย่อ

แนวทางประชาธิปไตยเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งจากกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ในการแก้ปัญหา และการเสนอทางออกเพื่อแก้ปัญหาโดยอาศัยความมีเหตุมีผล ความเสมอภาค ความเท่าเทียมในการแสวงหาแนวทางที่ดีต่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการกับประชาชน

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม; ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ; การพัฒนา นโยบายสาธารณะ

Abstract

The democratic approach is the focus of the people's participation process. By people as the center of development which gives people both formal and informal groups the opportunity to enter the public policy process, Participation in the expression of ideas Opinions on problem solving and proposing solutions for solving problems by reasoning, equality, equality in the search for good ways to develop public policies that are in line with the needs of the people.

Keywords: Participation Democracy; Deliberative Democracy; development of public policy

*ได้รับบทความ: 11 ตุลาคม 2562; แก้ไขบทความ: 14 พฤษภาคม 2563; ตอรับตีพิมพ์: 29 มิถุนายน 2563
Received: October 11, 2019; Revised: May 14, 2020; Accepted: June 29, 2020



1. บทนำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการและนักพัฒนาประชาธิปไตยพยายามให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติทั่วโลก เพราะเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการยอมรับความแตกต่างของกลุ่มที่หลากหลายในสังคม ให้มีความเท่าเทียมกันในการแสดงออกทางการเมือง (Pietrzyk-Reeves, 2006 : 2) ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การออกไปใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนเท่านั้น แต่ให้รวมถึงแนวทางที่ประชาชนมีโอกาสในการสร้างแนวทางประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น คือการทำให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อผลักดันให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ (Borwornsak, 2002 : 2) โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุม พูดคุย และปรึกษาหารือเพื่อค้นหาทางออกของประเด็นปัญหาหรือการร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ รวมทั้งสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามนโยบายได้

ทั้งนี้ จากแนวทางประชาธิปไตยข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าในการพัฒนานโยบายสาธารณะตามแนวทางประชาธิปไตยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากในการพัฒนานโยบายจำเป็นต้องเกิดจากกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนและผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อให้สามารถ

พัฒนานโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการลดข้อขัดแย้งจากกระบวนการนโยบายด้วย

บทความนี้จึงมุ่งอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับแนวทางประชาธิปไตย ได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberation Democracy) และการมีส่วนร่วมผ่านอิเล็กทรอนิกส์ (E-participation) รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวทางประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ

2. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคืออะไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงนิยามของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงนิยามความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ก่อนเนื่องจากในปัจจุบันกลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาก โดยเฉพาะการตีความหลักประชาธิปไตย ซึ่งมีหลากหลายมุมมองที่ถูกพัฒนามาจากทฤษฎีบรรทัดฐาน (normative theory) และการปฏิบัติทางการเมือง (political practice) นักวิชาการบางกลุ่มได้อธิบายสาระสำคัญของประชาธิปไตยที่หมายถึงสิทธิทางการเมืองของประชาชน สิทธิในการพูด สิทธิในการออกเสียง ซึ่งสิทธิต่างๆ ข้างต้นเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น เมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนและหากผู้แทนที่เลือกได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายชนะจะนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน (Sartori, 1993; Dahl, 1994) ในขณะที่นักวิชาการ



บางกลุ่มได้อธิบายสาระสำคัญของประชาธิปไตยว่า ความเป็นประชาธิปไตยนั้นต้องรู้สึกความเป็นประชาธิปไตย (Deepening Democracy) คือ ทฤษฎีประชาธิปไตยต้องให้ความสำคัญกับประชาชน โดยประชาชนต้องเป็นศูนย์กลางของกระบวนการตัดสินใจ โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ เช่น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การปรึกษาหารือและการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน เป็นต้น (Fung & Wright, 2003) อย่างไรก็ตาม จากมุมมองข้างต้น แม้ว่าการตีความประชาธิปไตยอาจจะมีมุมมองที่แตกต่างกันอย่างไร แต่การมองประชาธิปไตยมักจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การให้ความสำคัญเรื่องความชอบธรรมซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม (Dryzek, 2009)

ภายใต้มุมมองความเป็นประชาธิปไตยข้างต้น จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยมีเป้าหมายสำคัญคือ บทบาทของประชาชนในทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองหรือที่เรียกว่า “การเมืองภาคประชาชน” หรือในทางวิชาการเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ สามารถแสดงความคิดเห็นทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ (Davids, 2005 : 19-29) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่า

เสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองด้วย ทั้งนี้ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น การสะท้อนปัญหา การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น หรือแม้กระทั่งการเลือกทางเลือกสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนทั้งสิ้น

3. ระดับของประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในทัศนะของ Green and Huton-Clarke (2003 : 4-8) ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ระดับดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะของการถูกจำกัดในการรับข้อมูล กล่าวคือการสื่อสารทางเดียว หรือที่เรียกกันว่าจากบนลงล่าง ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาซึ่งหมายถึง ผู้มีส่วนได้เสียบอกหรือชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและมีการสอบถามถึงปัญหาจากผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 อาจจะมีหรือไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและ ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งหมายถึง ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย

สำหรับประเทศไทยการมีส่วนร่วมได้ปรากฏไว้ในแนวพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง



ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย (Constitution Drafting Commission, 2007 : 6-7; & Election Commission of Thailand, 2018) ทั้งนี้แนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม สามารถดำเนินการได้หลายระดับและหลากหลายวิธี International Association for Public Participation-IAPP ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 5 ขั้น ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร การจัดทำป้าย การพาชมสถานที่จริง การใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ แม้ว่าการให้ข้อมูลจะเป็นระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งจำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิด 2) การมีส่วนร่วมในระดับหารือเป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริงความรู้สึกรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจะมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ เป็นทั้งการให้ชี้แจงข้อมูลและหารือ 3) การมี

ส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาทเป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับความร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าและภาครัฐยังมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย 4) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูงโดยประชาชนและหน่วยงานของภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนและคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน เป็นต้น 5) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นขั้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในระดับมากที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือการลงประชามติ หรืออาจเป็นโครงการบางประเภทที่รัฐยกให้ประชาชนตัดสินใจและบริหารจัดการเอง โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวกหรือช่วยเหลืออยู่ห่างๆ (Damrong, Direk & Suphot, 2009 : 13-14)



4. รูปแบบและกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ปัจจุบันประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่างๆ ที่คนทุกกลุ่มมีอำนาจในการตัดสินใจ กล่าวคือเปิดโอกาสให้ทุกๆ คนได้มีโอกาสและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวมหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมส่วนร่วมได้หลายรูปแบบ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคลถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง 2) การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน 3) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น 4) การมีส่วนร่วมจากการชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งรัฐบาลชักชวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการโครงการที่รัฐบาลจะเป็นผู้ริเริ่มวางแผน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน 5) การเจรจาต่อรอง ซึ่งรัฐบาลและประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นผู้ริเริ่มโครงการก่อน ส่วนการกำหนดทำโครงการจะอยู่ที่รัฐบาลซึ่งประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา แนวทางการแก้ไข การตัดสินใจเลือกแนวทางและร่วมกันวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา รวมทั้งการมีส่วนร่วมใน

การดำเนินการและการติดตามประเมินผลด้วยเช่นกัน (Kanungnit, 2002 : 27-28)

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม เช่น การมีส่วนร่วมโดยตรง การผ่านตัวแทนหรือการชักชวนจากบุคคลอื่นๆ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันบนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการเข้าถึงการดำเนินกิจกรรมต่างของรัฐเพื่อพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันด้วยความมีเหตุผล ถือเป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนเองตามเจตนารมณ์ของหลักการประชาธิปไตย

5. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่นิยมมากขึ้น เนื่องจากเป็นแนวทางเพื่อสร้างคุณธรรมโดยอาศัยการใช้หลักเหตุและผล (rational) ในการสนทนาสาธารณะเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะประเด็นต่างๆ การใช้เหตุผลสาธารณะเหล่านั้นหมายถึงประชาชนต้องมีอิสระและมีความเสมอภาคในการแก้ปัญหาร่วมกัน ดังนั้นจุดเน้นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberation Democracy) คือ ความเป็นอิสระของประชาชน ความเสมอภาคเป็นธรรมและการโต้แย้งซึ่งกันและกัน โดยทั้งหมดต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผล (Cini, 2011 : 4) รวมทั้งครอบคลุมถึงรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันสามารถเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกับสถาบันอื่นๆ ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน



ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้และนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม (Gutmann & Thompson, 2004 : 7) ทั้งนี้คุณลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) เป็นกระบวนการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผลระหว่างประชาชนและผู้แทนผู้ใช้อำนาจอธิรัฐ ซึ่งเหตุผลนั้นต้องเป็นค่านิยมที่ยอมรับและมีความเท่าเทียมกันของบุคคลและมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน 2) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือพลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้คือ จะต้องกระทำในพื้นที่สาธารณะที่มีใช้พื้นที่ส่วนตัว เข้าใจในประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมากถกเถียงกัน 3) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีจุดมุ่งหมายการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัดให้เกิดการปฏิบัติตาม และ 4) เป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตรคือการไม่ยึดติดอยู่กับข้อสรุปหรือการตัดสินใจจากการปรึกษาหารือในครั้งหนึ่งครั้งใดแต่ยอมรับความคิดเห็นใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (Sathitorn, 2016 : 25-27)

ดังนั้น เห็นได้ว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือการปกครองของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่สมาชิกในสังคมร่วมกันคิด ร่วมกันหาทางออก ผ่านการพิจารณากันด้วยเหตุและผล เพื่อหาแนวทางที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม โดยประชาชนตระหนักถึงความสามารถทางการเมืองของตนเอง โดยเชื่อว่าตนเองมีศักยภาพที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมและเพื่อประชาชน และผลที่ได้จากการปรึกษาหารือก็เพื่อตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในสังคมโดยรวม

6. รูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ปัจจุบันหลายๆ ประเทศทั่วโลกต่างยอมรับหลักการประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนา กิจกรรมต่างของภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ตามที่มีผลกระทบต่อประชาชน ภาครัฐจะต้องดึงประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเข้ามาพูดคุย ปรึกษาหารือให้ข้อคิดเห็น การโต้แย้ง เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันที่สามารถนำไปสู่การออกแบบกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้นได้ ดังนั้นภาครัฐต้องจัดพื้นที่สำหรับการแสดงออกของประชาชน โดยทั่วไปแล้วรูปแบบที่นิยมแพร่หลายในหลายๆ ประเทศในระดับสากลมีดังนี้

1. กระบวนการลูกขุน คือกระบวนการที่นำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอทางออกให้กับประเด็นปัญหา โดยการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างละเอียดและมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบ จุดเด่นคือ มีการคัดเลือกโดยการสุ่มกลุ่มเป้าหมาย โดยไม่สนใจว่าผู้แทนเป็นใคร กระบวนการคัดเลือกนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปที่มาจากการสุ่มสามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจได้อย่างเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน

2. การเสวนาฉันทามติ คือกระบวนการจัดเวทีสาธารณะในรูปแบบผสมที่เชิญผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ข้อมูล ให้ความรู้แก่ประชาชนในเวทีถาม-ตอบ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาร่วมฟังได้ การเสวนาฉันทามติจะมีการพูดคุยถกเถียงถึงปัญหา ข้อมูลต่างๆ เพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบาย ก่อนนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้กำหนดนโยบาย



3. การสานเสวนาพิจารณาทางเลือก เป็นรูปแบบการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่ผสมผสานรูปแบบการปรึกษาหารือโดยมองภาพในอนาคตและพูดคุยกันเพื่อสร้างค่านิยมร่วมกันของสังคม ซึ่งผู้เข้าร่วมพูดคุยจะต้องพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ทุกคนยอมรับร่วมกันและสามารถอยู่ร่วมกันได้

4. เวทีอภิปรายประเด็นปัญหา เป็นกระบวนการปรึกษาหารือที่ประชาชนจำนวนหนึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนเข้าร่วมการเสวนา โดยมีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจผ่านหนังสือ สรุปประเด็น ซึ่งมีการออกแบบทางเลือกไว้แล้ว จากนั้นผู้เข้าร่วมกระบวนการจะแสดงความคิดเห็นร่วมกันในเวทีที่ใช้การพูดคุยปรึกษาหารือที่เรียกว่า การประชาเสวนา (Citizen dialogue) ซึ่งเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาสามารถจัดเวทีหลายๆ เวทีร่วมกันได้จากกลุ่มที่แตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้เห็นความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่มต่างๆ มากขึ้น

จากรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถได้แสดงออกถึงความคิดเห็นและความต้องการ แต่กระบวนการดังกล่าวอาจจะมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันในการนำไปประยุกต์ใช้ นอกจากนี้รูปแบบดังกล่าวผู้เขียนไม่ได้รับประกันว่าจะนำไปสู่ทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดหรือไม่ แต่รูปแบบดังกล่าวข้างต้นเป็นการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันและทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันในความแตกต่าง ทั้งในเรื่องของค่านิยม ความชื่นชอบและข้อจำกัดของแต่ละ

ฝ่ายที่แตกต่างกัน

7. การมีส่วนร่วมผ่านอิเล็กทรอนิกส์

แนวคิดการมีส่วนร่วมโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นรูปแบบใหม่ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ประเด็นปัญหาและค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาด้วยกัน โดยใช้การมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ โดยการกระจายปัญหาไปยังกลุ่มคนเพื่อค้นหาคำตอบและวิธีการแก้ปัญหา หรือที่เรียกว่า Crowdsourcing ซึ่งเป็นรูปแบบหรือวิธีการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ผ่านระบบสารสนเทศเพื่อให้ได้วิธีการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ จุดเด่นของวิธีการดังกล่าวทำให้เกิดการแก้ปัญหาร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา (Charalabidis, Triantafyllou, Karkaletsis & Loukis, 2012 : 156-169) รวมทั้งประชาชนสามารถร่วมกันตัดสินใจแนวทางการแก้ปัญหาได้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเพื่อเป็นการสนับสนุนข้อมูลที่สามารถนำไปสู่การกำหนดวาระ (agenda setting) และการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางหนึ่งของรัฐบาลเพื่อสื่อสารประเด็นต่างๆ ไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคมปัจจุบัน คือ สื่อสังคม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นเป็นรูปแบบหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน (bottom-up public policy formulation) เพื่อค้นหาสภาพปัญหาและความต้องการของสังคม



เช่น การนำประเด็นปัญหาและความต้องการของสังคมเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย เสนอแนวคิดและการตอบสนองความต้องการเป็นประเด็นปัญหา มีการตั้งคำถามเพื่อหาแนวทางหรือคำตอบ มีการเปรียบเทียบแนวทางที่ดีที่สุด ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมโดยอาศัยอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น การดำเนินการการมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คือ การฟัง และตรวจสอบข้อมูลสิ่งที่ประชาชนต้องการ และประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรในหัวข้อที่นำเสนอ (หัวข้อการกำหนดนโยบายสาธารณะ) วัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้น จะต้องใช้โปรแกรมรวบรวมข้อมูล จัดระเบียบข้อมูล มีหน่วยนับผู้เข้าชมเนื้อหา ข่าว หรือวิดีโอให้ผู้เข้าชมแสดงความคิดเห็น และประมวลผลข้อมูลจากความหลากหลาย

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์เนื้อหาจากความต้องการ ความคิดเห็น ความกังวลของประชาชน ข้อเสนอแนะ ความรู้สึก และข้อมูลอื่นๆ ที่ซ่อนอยู่ภายใต้การสนทนาของประชาชน กระบวนการนี้ส่วนใหญ่จะต้องใช้เทคนิคทางภาษาศาสตร์เพราะข้อมูลที่ได้มาเป็นข้อมูลรูปแบบต้นฉบับเดิมใช้ภาษาตามความรู้สึก จึงต้องแปลงเป็นภาษาที่เป็นทางการ ซึ่งมีกระบวนการวิเคราะห์ ดังนี้ 1) การตรวจสอบภาษาซึ่งต้องเป็นภาษาที่เป็นทางการ สามารถรับรู้ได้โดยทั่วกัน 2) สรุปวิเคราะห์ความคิดเห็นและข้อโต้แย้งตามความหมายที่เหมาะสม และเนื้อหาที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับการวิเคราะห์นโยบาย 3) วิเคราะห์ความเชื่อมั่น ซึ่งภาษาจากการสื่อสารสามารถรับรู้ถึงความรู้สึก ความคิดเห็นที่ซ่อนเร้น

เช่น ความรู้สึกเป็นกลางต่อต้าน เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย และ 4) สรุปผล สร้างข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายนั้น

ขั้นตอนที่ 3 วัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลให้ผู้กำหนดนโยบาย นำความรู้ที่ได้มาจากรายงานก่อนหน้านี้ ในรูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างสมบูรณ์ ได้มีการรวบรวมความคิดของแต่ละฝ่ายทั้งเป็นกลางต่อต้าน หรือเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย วิเคราะห์การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมานำเสนอในการกำหนดนโยบาย

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลจากขั้นตอนที่ 3 ตามที่ผู้กำหนดนโยบายเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลโดยปราศจากการแทรกแซงเพื่อนำมากำหนดนโยบาย เช่น การกำหนดวาระนโยบาย โดยผ่านการประชุมร่างนโยบายให้สังคมได้เสนอความคิดเห็นโดยการโพสต์ข้อความนโยบายในสื่อสังคมต่างๆ เช่น Blogs, Twitter, Facebook และ YouTube เชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่างนโยบายนั้นๆ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การใช้สื่อสังคมเป็นแนวทางประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่ช่องทางหนึ่งในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกิจกรรมต่างของรัฐไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือโครงการ วิธีการดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม เช่น การร่างนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีลักษณะของการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบนโดยผ่าน Crowdsourcing เป็นตัวกลางในการสื่อสารหรือ



การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่เป็นทางการและ
ไม่เป็นทางการ

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์มีข้อดีคือ
ปัญหาต่างๆ ที่ต้องการคำตอบถูกส่งออกไปยังผู้ใช้
และได้คำตอบกลับมาย่างรวดเร็วและค่าใช้จ่ายใน
การดำเนินการค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ผู้เขียนยัง
เห็นว่าวิธีการดังกล่าว วิธีการดังกล่าวสะท้อนให้
เห็นถึงความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและ
ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเสมอภาค
และความเป็นธรรมตามหลักประชาธิปไตย

8. การประยุกต์ใช้แนวทางประชาธิปไตย เพื่อการพัฒนาโยบายสาธารณะ

นักวิชาการที่สนับสนุนการนำแนวทาง
ประชาธิปไตยไปประยุกต์ใช้ ส่วนใหญ่เชื่อว่า
ในสังคมที่เป็นประชาธิปไตยประชาชนจะมีค่านิยม
ความเชื่อ ทศนคติและการปฏิบัติหลากหลายกันไป
เมื่อนำความคิดเห็นของประชาชนที่มีความ
แตกต่างกันเข้ามาสู่กระบวนการของความเป็น
ประชาธิปไตยทั้งในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือ
กระบวนการปรึกษาหารือ ประชาชนเหล่านั้น
จะให้เหตุผลต่อทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่อยู่บน
ผลประโยชน์และมุมมองของประชาชนอื่นๆ ด้วย
(Valadez, 2010 : 6) ซึ่งการแลกเปลี่ยนมุมมอง
หรือความคิดเห็นร่วมกันทำให้เกิดประโยชน์ต่างๆ
เช่น ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดมาจากมิต
ร่วมกันของประชาชนและได้ผลลัพธ์ที่ปฏิบัติได้จริง
ที่เป็นผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางประชาธิปไตย
ไปประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาโยบายสาธารณะนั้น

อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการนโยบาย
สาธารณะ เช่น การผลักดันปัญหา ผลักดันวาระ
การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ เป็นต้น
ซึ่งความสำเร็จของกระบวนการเหล่านี้จะบรรลุ
ความสำเร็จหรือไม่ ไม่ได้มาจากผู้กำหนดนโยบาย
เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องขึ้นอยู่กับประชาชนจาก
กลุ่มที่หลากหลายในสังคม ได้เข้ามามีบทบาท
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อเข้าม
มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่าง
ผู้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย เพื่อช่วยปรับปรุง
เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบาย

ทั้งนี้ การเข้าร่วมของประชาชนไม่ว่าอยู่ใน
ลักษณะใดก็ตาม จะแสดงให้เห็นถึงการประสาน
งานระหว่างหน่วยงานทั้งจากระดับกระทรวง
หรือในระดับรัฐบาล การมีส่วนร่วมดังกล่าวมักจะ
เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐและ
ไม่ใช่ภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการยอมรับ
นโยบาย (Few, Brown & Tompkins, 2007 :
46-59) และเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ
ของการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความ
เข้าใจปัญหาร่วมกันที่นำไปสู่การพัฒนาโยบายที่
สอดคล้องกับความต้องการ ทั้งนี้ แนวทาง
ประชาธิปไตยไม่ว่าจะอยู่ในรูปใดก็ตาม ผู้มีหน้าที่
ในการพัฒนาโยบายต้องให้ความสำคัญกับ
คุณภาพของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ไม่ควรจำกัด
การมีส่วนร่วมเพียงแค่รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง
แต่ควรประยุกต์ใช้การมีส่วนร่วมที่หลากหลาย
เพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใหม่ที่เป็น
ประโยชน์ต่อการพัฒนาโยบายสาธารณะ
ต่อไป



9. สรุป

แนวคิดประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการเปิดกว้างต่อมุมมองต่างๆ ของประชาชนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคเพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นศูนย์กลางของการพัฒนานโยบายสาธารณะ เนื่องจากทำให้เกิดมุมมองหรือความคิดเห็นใหม่ๆ ที่น่าสนใจกว่า อีกทั้ง การมีส่วนร่วมยังช่วยให้ประชาชนมีอิสระในการนำเสนอประเด็นต่างๆ รวมถึง สามารถโต้แย้งกับผู้มีอำนาจ อีกทั้ง การมีส่วนร่วมที่หลากหลายของกลุ่มประชาชนเป็นการเรียนรู้ที่จะพัฒนาปัญหาของตนเองที่สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ ดังนั้น ภาครัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเวทีสาธารณะมากขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา หากในเวทีสาธารณะมีจำนวนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นเท่าไร นโยบายมีความชอบธรรมมากขึ้นตามไปด้วย

ทั้งนี้จากมุมมองของผู้เขียน แม้ว่าแนวทางประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ดีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันในการแสดงออก แต่ในสภาพการณ์ทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่มีการแข่งขันกันสูงมากขึ้น ความเป็นประชาธิปไตยจะถูกแรงกดดันจากสังคมและผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความไม่มีเหตุมีผลได้ เช่น ประชาชนผู้เข้าร่วมอาจจะโอนเอียงไปตามกลุ่มของตนเองหรือผู้มีอำนาจ อาจจะถกเถียงกันเพื่อเอาชนะ หรือในบางกรณี

ข้อสรุปจากการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ อาจจะไม่ได้เกิดจากเหตุผลที่แท้จริง แต่เกิดจากผลประโยชน์ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายสาธารณะต้องอาศัยความชาญฉลาดในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน โดยการใช้ “ทุนทางสังคม” ไม่ว่าจะเป็นค่านิยมร่วม การมีอัตลักษณ์ร่วมกัน และการทำงานร่วมกันโดยอาศัยความไว้วางใจเป็นพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยที่เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปสู่การสร้างนโยบายที่ดีในอนาคต

10. องค์ความรู้ที่ได้รับ

จากการสังเคราะห์ข้อมูล หลักการและวิธีการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะ ผู้เขียนมีความเห็นว่องควมรู้ข้างต้นที่จะนำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี สิ่งสำคัญที่นักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถละเลยหรือเพิกเฉยได้ คือการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลเพื่อสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมให้เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาด้วยความจริงใจ โดยยึดหลักเสรีภาพและความเสมอภาคในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีใช้การถูกบังคับให้เข้าไปมีส่วนร่วมและไม่ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม ภาครัฐจะต้องตระหนักถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย คือประชาชนต้องมีความรู้ ความสามารถหรือมีศักยภาพที่เพียงพอกับกิจกรรมนั้นๆ นอกจากนี้



เงื่อนไขแห่งความสำเร็จสำหรับการพัฒนานโยบาย
สาธารณะคือกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม
ซึ่งต้องมีการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่
เหมาะสม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและ

เงื่อนไขการมีส่วนร่วมรวม และการให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจะนำไป
สู่การพัฒนานโยบายมีความเป็นรูปธรรมและเป็น
ธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

References

- Borwornsai, U. (2002). *Participatory Democracy*. Bangkok : Chulalongkorn University Printing House.
- Charalabidis, Y., Triantafillou, A., Karkaletsis & Loukis, E. (2012). *Public policy Formulation Through Non Moderated Crowded Sourcing in Social Media*. In E. Tambouris, A. Macintosh, and O. Saebo (Eds.), *Electronic Participation*, Berlin. Germany : Springer.
- Cini, L. (2011). *Between Participation and Deliberation: Toward a New Standard for Assessing Democracy?*. Italy : European University Institute Florence, Italy.
- Constitution Drafting Commission. (2007). *Summary of New Draft Constitution*. Bangkok : Constitution Drafting Commission.
- Dahl, R. (1994). *Prefazione all' triadademocratica*. Edizioni di Comunita : Milano.
- Damrong, W., Direk, P. & Suphot, S. (2009). *The Strengthening of Legislative in National Budget Process*. Bangkok : Publish of Committee on Research and Senate Development.
- Dauids, I. (2005). *Voices from Below: Reflections on Ten Years of Public Participation: The Case of Local Government in the Western Cape Province*. Cape Town : Foundation for Contemporary Research.
- Dryzek, J. (2009). *Democratization as Deliberative Capacity Building, Comparative Political Studies*. <https://journals.sagepub.com> (Accessed 8 November 2019).
- Election Commission of Thailand. (2018). *Participation*. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Public Participation](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Public%20Participation) (Accessed 8 November 2019).
- Few, R., Briwn, K. & Tompkins, E. L. (2007). *Public Participation and climate change adaptation : Avoiding the illusion of inclusion*, Clim Pol.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso : London and New York.



- Green, A. & Hunton-Clarke, O. (2003). *A typology of stakeholder participation for company environmental decision-making*. Business strategy and the environment.
- Guttmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Princeton. NJ : Princeton University Press.
- Kanungnit, S. (2002). *Guideling for Strengthening Participatory Democracy in Constitution of the Kingdom of Thailand 1997: Problem, Obstacle and Solution*. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2006). *Deliberative Democracy and Citizenship*. Polish Political Science : Yearbook.
- Sartori, G. (1993). *Democrazia*. 1th.ed. Rizzoli : Milano.
- Sathitorn, T. (2016). *Deliberative Democracy*. Bangkok : Kenchan Center Company Limited.
- Valadez, J. M. (2010). Deliberation, Cultural Difference, and Indigenous Self-Governance. *The Good Society*, 19(2), 60-65.