

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาความเป็นพลเมืองเพื่อปฏิรูปประเทศไทย¹

ดร.สตีล รัตนวิจิตร²

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เนื่องจากบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งคือการสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง

บทความชิ้นนี้ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก เป็นการพิจารณาคุณลักษณะของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยในเชิงทฤษฎี ส่วนที่สอง นำเสนอมุมมองของบุคคลที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฐานะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานข้าราชการ เกี่ยวกับคุณลักษณะของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งประมวลมาจากการระดมความคิดเห็น (focus group) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมสมัชชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ ซึ่งได้มีการจัดขึ้นใน 4 ภูมิภาค รวม 13 เขตทั่วประเทศ ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 ส่วนที่สาม เป็นการอภิปรายมุมมองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีต่อพลเมืองในท้องถิ่นของตนเอง ส่วนที่สี่ เป็นข้อเสนอบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งสามารถสรุปบทบาทที่สำคัญได้เป็น 3 ประการ คือ (1) การเปิดกลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (2) การเป็นแกนประสานและหนุนเสริมกระบวนการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยร่วมกับสถาบันการศึกษา และภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง และ (3) การให้คำปรึกษาและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากบทความของผู้เขียนเรื่อง "บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมความเป็นพลเมือง" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ "จัดทำเอกสารวิชาการบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการสร้างความเป็นพลเมือง สำหรับสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ ปี 2555" ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณสำนักงานปฏิรูป (สปร.) สำหรับงบประมาณในการดำเนินโครงการดังกล่าว และขอขอบพระคุณสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป สำหรับโอกาสในการเข้าร่วมสมัชชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ ผลการศึกษาส่วนหนึ่งที่ได้รับจากการระดมความคิดเห็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในประเด็นการส่งเสริมความเป็นพลเมืองได้ถูกนำมาใช้ในบทความนี้ เพื่อตอบคำถามที่ว่า "พลเมืองแบบใดที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากเห็น"

² นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

นักรัฐศาสตร์ทั่วโลกมองเห็นสอดคล้องตรงกันมานานแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบลหรือเมืองคือหน่วยการปกครองขนาดที่เหมาะสมสำหรับการอำนวยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองได้อย่างใกล้ชิดที่สุด (Dahl and Tufte, 1973; Mill, 1991) การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่จึงเป็นเวทีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการฝึกฝนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกิจการบ้านเมืองที่สามารถพัฒนาต่อไปเป็นพลเมืองที่แข็งขันของประเทศชาติได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552; Pearce, 2001) อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบการดำเนินงานของภาครัฐที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องง่าย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีการวางบทบัญญัติไว้ในมาตรา 287³ แล้วก็ตาม

ประสบการณ์ของหลายๆ ท้องถิ่นทั่วโลกบ่งชี้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลายเป็นเวทีฝึกฝนความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อการเมืองท้องถิ่นมีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ (อุดม ทุมโฆษิต, 2550; Pearce, 2010) ผู้มีบทบาทหลักในท้องถิ่นทั้งที่อยู่ในภาคการเมืองคือผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ภาคราชการคือพนักงานและหน่วยปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอย่างเช่นผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ได้รับการเคารพยกย่องจากสมาชิกชุมชน จะต้องร่วมกันทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความต้องการอย่างกว้างขวาง สนับสนุนให้มีกระบวนการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายของชุมชนที่เคารพกติกาและเหตุผลของฝ่ายต่างๆ และพัฒนาให้กลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แปลงเอาเจตนารมณ์ของประชาชนไปสู่การปฏิบัติที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548)

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 บัญญัติว่า

“ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

คำถามที่น่าสนใจก็คือ ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย? และอะไรคือบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง? การที่จะตอบคำถามดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีการสร้างความชัดเจนในเบื้องต้นเสียก่อนว่า “ความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย” มีคุณลักษณะอย่างไร? พลเมืองแบบใดที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากเห็น? และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมองพลเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นของตัวเองอย่างไร?

“ความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย” มีคุณลักษณะอย่างไร?

คำว่า “พลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตยนั้นนักวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศได้ให้นิยามความหมายกันไว้ค่อนข้างหลากหลาย⁴ เช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545: 4) นิยามว่า “พลเมืองคือผู้มีศักดิ์ศรี คือผู้ที่เท่าเทียมหรือค่อนข้างเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองคือผู้ที่ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาครอบงำ บงการ หรืออุปถัมภ์ค้ำจุนตน” แลร์รี เกิร์สตัน (Larry Gerston, 2002: 166) มองว่า “พลเมืองคือผู้ดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกับสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมหรือชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ทุกคนในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ กำลังเผชิญอยู่ร่วมกัน” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะสำคัญของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยอาจสรุปได้ดังที่ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล (2552) อธิบายไว้ว่ามีอยู่อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่มีอิสรภาพและพึ่งตนเองได้ เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยคือระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิตและมีสิทธิเสรีภาพในประเทศของตนเอง หลักสิทธิเสรีภาพนี้เองที่ทำให้ประชาชนมีอิสรภาพคือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยจึงเป็น “อิสระชน” ที่พึ่งตนเองและสามารถรับผิดชอบตนเองได้ เป็นพลเมืองที่ไม่ยอมให้ตัวเองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจ หรือภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้ใด บุคคลจะเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อสามารถรับผิดชอบต่อตนเองได้

2. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่เห็นคุณค่าเท่าเทียมกัน ความเป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครองประเทศของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ยังทำให้ประชาชนไม่ว่าจะสูงต่ำ ดำขาว ร่ำรวยหรือยากจน เรียนจบปริญญาหรือไม่มีการศึกษาเลย ไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร ไม่ว่าจะ เป็นเจ้านายหรือเป็นลูกน้อง ทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองจึงเป็นผู้ที่

⁴ ตัวอย่างงานเขียนของนักวิชาการไทยชิ้นอื่นๆ ในเรื่องความเป็นพลเมือง เช่น ธนศวร เจริญเมือง (2551) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ส่วนงานเขียนในต่างประเทศที่น่าสนใจ เช่น Crick (2000) Faulks (2000) Potter (2002) เป็นต้น

เคารพในหลักความเสมอภาค และจะต้องมองเห็นว่าคนอื่นมีความเท่าเทียมกันกับตน มองเห็นว่าทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีของความเป็นเจ้าของประเทศอย่างเสมอหน้ากัน ถึงแม้จะมีการพึงพาอาศัยแต่จะเป็นไปบนความสัมพันธ์ที่เท่าเทียม ซึ่งจะแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสังคมแบบอำนาจนิยม ในระบอบเผด็จการหรือสังคมอุปถัมภ์ที่โครงสร้างสังคมจะเป็น แนวตั้ง ประชาชนไม่มีความเสมอภาค ไม่เท่าเทียม มองว่ามีคนที่อยู่สูงกว่าและมีคนที่อยู่ต่ำกว่าตน และมักจะยอมให้แก่คนที่อยู่สูงกว่า แต่จะเหยียด คนที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งมีใช้ลักษณะของ “พลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตย

3. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่ยอมรับความแตกต่าง หัวใจหลักอันหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือการยอมรับความหลากหลายของประชาชน คือยอมรับว่าประชาชนแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมืองการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อมิให้ ความแตกต่าง นำมาซึ่ง ความแตกแยก พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ กล่าวคือ ถึงแม้จะมีความแตกต่างกัน พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยจะไม่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วย พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยจะยอมรับว่า คนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่างหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้ และต้องยอมรับ โดยไม่จำเป็นที่จะต้อง เข้าใจ ว่าทำไมเขาถึงเชื่อหรือเห็นแตกต่างไปจากเรา “พลเมือง” จึงคุยเรื่องการเมืองกันในบ้านได้ ถึงแม้จะเลือกพรรคการเมืองคนละพรรคหรือมีความคิดเห็นทางการเมืองอยู่คนละข้างกัน

4. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่เคารพสิทธิผู้อื่น ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนจึงมี สิทธิ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิที่กระทบกระทั่งกันจนกระทั่งไม่อาจที่จะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไปได้ ประชาธิปไตย ก็จะกลายเป็น อนาธิปไตย เพราะทุกคนเอาแต่สิทธิของตนเองเป็นใหญ่ สุดท้ายประเทศชาติย่อมจะไปในไม่รอด สิทธิในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมี ขอบเขต คือมีสิทธิและใช้สิทธิได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้อง เคารพ สิทธิผู้อื่น และจะต้องไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนไป ละเมิด สิทธิของผู้อื่น

5. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคม แม้ระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปวงชน แต่ประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการปกครองตามอำเภอใจหรือใครอยากจะทำอะไรก็ทำได้ โดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ดังนั้น นอกจากจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และรับผิดชอบต่อผู้อื่นแล้ว พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยยังจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย โดยเหตุที่สังคมหรือประเทศชาติมิได้ดีขึ้นหรือแย่ลงด้วยตัวเอง หากทว่าสังคม

จะดีขึ้นได้ก็ด้วยการกระทำของคนในสังคม และที่สังคมแย่ลงไปก็เป็นเพราะการกระทำของคนในสังคม เช่นกัน พลเมืองเป็นผู้ที่มีสำนึกของความเป็นเจ้าของประเทศและเป็นเจ้าของสังคม พลเมืองจึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ แล้วทำให้สังคมเสื่อมทรามลง แต่พลเมืองเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและช่วยกันทำให้สังคมดีขึ้น

6. พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยคือพลเมืองที่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนร่วมหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนอกเหนือจากเป็นการปกครอง “ของ” ประชาชน และ “เพื่อ” ประชาชนก็คือประชาธิปไตยคือการปกครอง “โดย” ประชาชน โดยใช้กติกาหรือกฎหมายที่มาจากประชาชนหรือผู้แทนประชาชน ในความหมายนี้ ระบอบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมี “พลเมือง” ที่เข้าใจหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามสมควร ทั้งในเรื่องหลักประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชน และหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย เข้าใจเรื่องการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง ทั้งติดตามความเป็นไป และมีส่วนร่วมในเรื่องการบ้านการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไปเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมในเรื่องอื่นๆ ตามสมควร ถ้ามีความขัดแย้งก็เคารพกติกา และใช้วิถีทางประชาธิปไตยในการแก้ปัญหา โดยไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรงเข้าประหัตถ์ประหารกัน

คุณลักษณะของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะเป็นการพัฒนาขึ้นจากแนวคิดประชาธิปไตยในสังคมตะวันตก แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่คนไทยโดยเฉพาะบุคลากรที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายปฏิบัติอยากเห็นหรืออยากให้เป็นด้วยเช่นกัน

พลเมืองแบบใดที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากเห็น?

จากการระดมความคิดเห็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความเป็นพลเมือง ในสมัชชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ซึ่งจัดขึ้นใน 4 ภูมิภาค รวม 13 เวที⁵ ในช่วงเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 โดยการเปิดให้ผู้เข้าร่วมการประชุมแสดง

⁵ สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ ปี 2555 จัดขึ้น 13 เวที ดังนี้ 1) เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2555 ณ โรงเรียนสุโขทัยวิทยาคม จังหวัดสุโขทัย 2) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2555 ณ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 3) เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ 4) เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม 5) เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ จังหวัดฉะเชิงเทรา 6) เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ 7) เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 8) เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี 9) เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง จังหวัดพัทลุง 10) เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ 11) เมื่อวันที่ 22

ความคิดเห็นในประเด็นคำถามที่ว่า “พลเมืองไทยที่ท่านอยากเห็น มีคุณลักษณะอย่างไร?”⁶ พบว่าผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ และฝ่ายปฏิบัติ เช่น ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมุมมองต่อคุณลักษณะของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่หลากหลาย ดังตัวอย่างความเห็นที่น่าสนใจของผู้เข้าร่วมประชุม ต่อไปนี้

“พลเมืองคือคนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม ต้องรู้สิทธิหน้าที่ของตนเอง มีอิสรภาพ และเป็นตัวของตัวเอง” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดพิษณุโลก, 30 มกราคม 2555)

“พลเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และเคารพในกติกาของท้องถิ่น” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดเชียงใหม่, 3 กุมภาพันธ์ 2555)

“พลเมืองคือคนที่มีจิตอาสา มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ยึดหลักธรรมาธิปไตย มีหลักธรรมะ หิริโอตตัปปะ รู้ดีชั่ว” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดนครสวรรค์, 12 กุมภาพันธ์ 2555)

“พลเมืองต้องรู้จักคิดวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็น “คนดี” มีคุณธรรม รู้จักบทบาทสิทธิและหน้าที่คำว่าพลเมือง และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี, 13 กุมภาพันธ์ 2555)

“พลเมืองที่ดีต้องมีจิตสำนึก ไม่แบมือขอสตางค์ มีศักดิ์ศรี ไม่รับเงินซื้อเสียง คิดเองได้ มีความสามารถในการวิเคราะห์ มีการศึกษา มีจริยธรรม ศีลธรรม พึ่งตนเองได้ รักบ้านเกิด มีอิสระ และเป็นนายของข้าราชการ” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดปัตตานี, 15 กุมภาพันธ์ 2555)

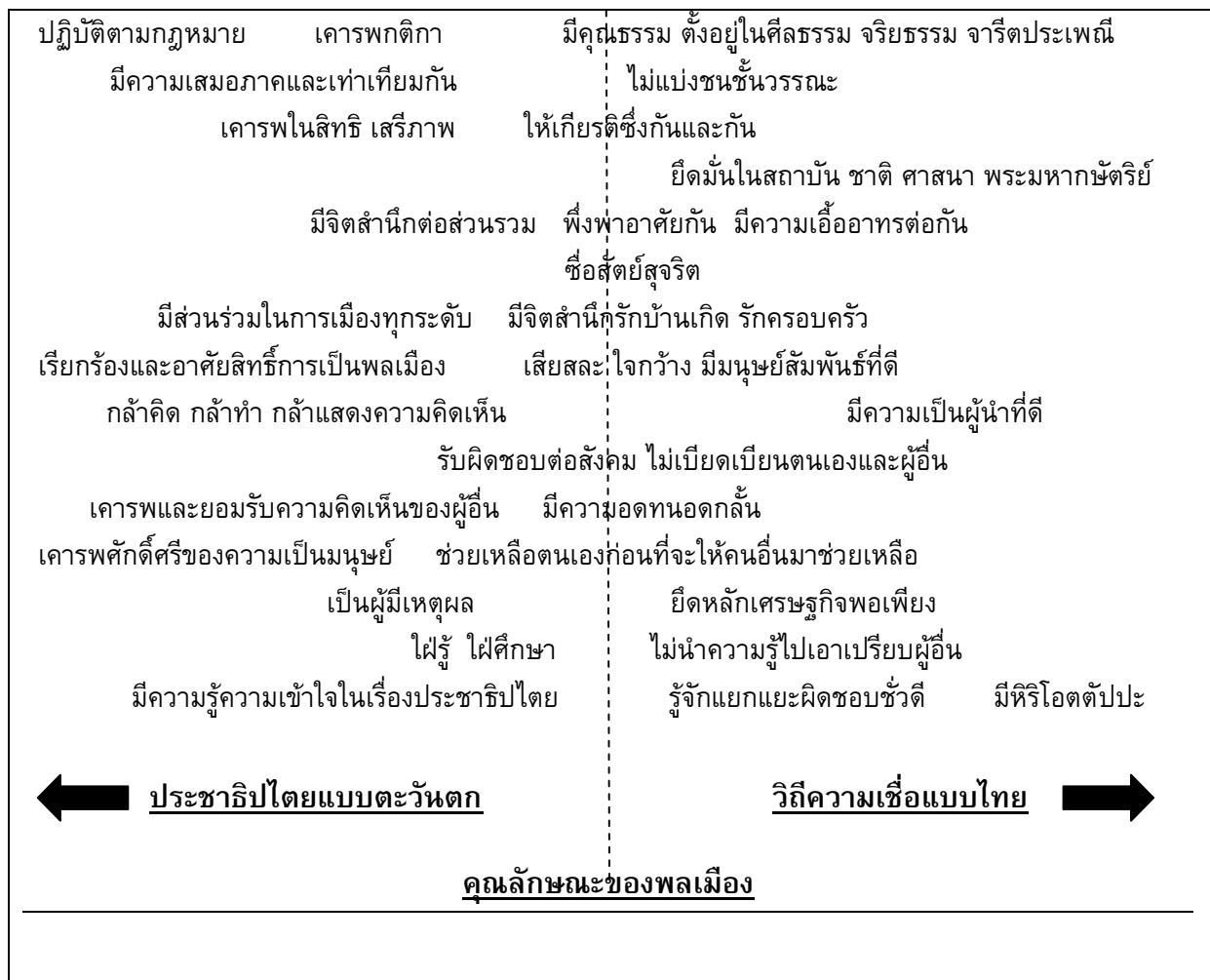
กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด 12) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ 13) เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี

⁶ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพล สมพงษ์สำหรับการเข้าร่วมเป็นวิทยากรในเวทีสมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูประดับพื้นที่ ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ และขอขอบคุณคณะทำงานวิชาการระดับพื้นที่ทั้ง 13 เวทีสำหรับการเอื้ออำนวยความสะดวก กระบวนการระดมความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องอันเป็นที่มาของผลการศึกษาที่ได้นำมาสรุปนำเสนอไว้ในบทความนี้

“फलเมืองต้องคิดดี คิดได้ คิดให้ คิดเป็น พุดดี พุดได้ พุดให้ พุดเป็น ทำดี ทำได้
ทำให้ ทำเป็น” (ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งในเวทีสมัชชาฯ ที่จังหวัดศรีสะเกษ, 23
กุมภาพันธ์ 2555)

คำตอบที่ได้จากวงเสวนาดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคาดหวังต่อคุณลักษณะของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่มีได้ยึดติดอยู่กับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบตะวันตกเท่านั้น แต่ยังผนวกเอาหลักการ วิธีคิด และวิถีวัฒนธรรมที่ดั่งามแบบไทยๆ ไว้ในคุณลักษณะของพลเมืองที่พึงปรารถนาด้วย (กล่องข้อมูลที่ 1) ความท้าทายในเรื่องการส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย จึงเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นพลเมืองที่สมดุลกันระหว่างความเป็นพลเมืองตามหลักการประชาธิปไตยทั่วไปกับความ เป็นพลเมืองที่ดีตามวิถีวัฒนธรรมที่สังคมไทยส่วนใหญ่ให้การยอมรับ

กล่องข้อมูลที่ 1 พลเมืองที่อยากเห็น คือ พลเมืองที่...



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมองพลเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นของตัวเองอย่างไร?

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยติดกับอยู่ในกรอบคิดที่เชื่อว่าคนไทยยัง “โง่ จน เจ็บ” อยู่มาช้านาน การสร้างความเป็นพลเมืองในอดีตจึงเน้นไปในเรื่องการสอนให้ประชาชนหาประโยชน์ การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้คนไทยหายจน และการสังคมสงเคราะห์เพื่อให้คนไทยหายเจ็บ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะ และทัศนคติทางการเมืองของคนไทยในช่วงสิบปีที่ผ่านมามีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปมากทั้งในเชิงรูปแบบและความเข้มข้น

นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2544 เป็นต้นมา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวไทยออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 70 และมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกครั้งจนในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 75.03 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554) นอกจากนี้ คนไทยในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเฉพาะในช่วงก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ยังมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการณรงค์

หาเสียงเลือกตั้ง (เช่น การเข้าร่วมรับฟังการปราศรัยของผู้สมัคร การให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัคร/พรรคการเมือง เป็นต้น) มากขึ้นด้วย (ถวิลวดี บุรีกุลและสตีธร ธนานิธิโชติ, 2546; Stithorn Thananithichot, 2554)

ผลการวิจัยล่าสุดของสถาบันพระปกเกล้ายังค้นพบอีกว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวไทยทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัดมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองเพราะถูกชักจูงด้วยอารมณ์สินจ้างหรืออิทธิพลของผู้นำทางสังคมเสมอไป แต่ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยความสนใจกับการเลือกตั้งที่ค่อนข้างสูง มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้สมัครและพรรคการเมืองพอสมควร และตัดสินใจเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาในเรื่องความซื่อสัตย์ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาชุมชน และการมีความคิดที่ก้าวหน้ามากกว่าการมองที่คุณลักษณะส่วนบุคคล การช่วยเหลือในเรื่องส่วนตัว และการให้ของกำนัลหรือเงิน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2554) ยิ่งไปกว่านั้น การสำรวจค่านิยมประชาธิปไตยของคนไทยโดยเครือข่ายศึกษาอุณหภูมิประชาธิปไตยแห่งเอเชีย (Asian Barometer) พบว่าคนไทยไม่เพียงแต่จะเป็นชาติที่ให้การสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยสูงเป็นอันดับต้นๆ ของเอเชียเท่านั้น (Albritton and Thawilwadee Bureekul, 2008) แต่ยังเป็นประเทศที่ประชาชนมากกว่าร้อยละ 62.5 มีความเชื่อมั่นว่าตัวเองมีความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียที่ได้ชื่อว่ามีประชาธิปไตยก้าวหน้า เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน เสียอีก (Yun-Han Chu et al., 2008)

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเป็นเพียงองค์ประกอบขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจึงเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นเล็กๆ ของการพัฒนาไปสู่ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งในอนาคต แท้จริงแล้ว ประชาธิปไตยควรสร้างจากท้องถิ่น ใช้การปกครองระดับท้องถิ่นเป็นเวทีฝึกฝนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกิจการของบ้านเมือง และทำให้ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นเป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ (Mill, 1991; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจระหว่างปี 2548-2553 พบว่าในปี 2553 มีประชาชนประมาณร้อยละ 26.9 เท่านั้นที่ระบุว่าเคยเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการให้บริการสาธารณะ และหากมองย้อนกลับไปในปีก่อนหน้านั้นสัดส่วนนี้ถือว่าเป็นแนวโน้มที่ลดลงค่อนข้างจะต่อเนื่อง (สถาบันพระปกเกล้า, 2554ก)

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าของโลกยุคปัจจุบันจะมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนชาวไทยสามารถแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และบอกเล่าความต้องการของตนเองต่อสาธารณะและ

ผู้เกี่ยวข้องได้สะดวกรวดเร็วกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก (Carthew, 2010; Poowin Bunyavejchewin, 2010) แต่ข้อมูลการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทยซึ่งรวบรวมโดยศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) พบว่าผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทยมากกว่าครึ่งหนึ่งใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเข้าถึงเว็บไซต์ประเภทบันเทิงและเกม ในขณะที่ผู้ใช้ที่เข้าไปเยี่ยมชมเว็บไซต์ข่าวและหน่วยงานราชการมีรวมกันประมาณร้อยละ 8 เท่านั้น (Thaweesak Koanantakool, 2007)

เหตุการณ์การชุมนุมเรียกร้องของประชาชนเรือนหมื่นเรือนแสนไม่ว่าจะสวมเสื้อสีใดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมระดับไหนที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา เป็นหลักฐานสำคัญอีกอันหนึ่งที่สะท้อนถึงความตื่นตัวทางการเมืองของคนไทย นักวิชาการจำนวนหนึ่งถึงกับมองว่าการเมืองโดยการชุมนุมประท้วงเรียกร้อง (protest politics) ได้กลายเป็นเรื่องปกติของวิถีชีวิตทางการเมืองของคนไทยไปแล้ว (Chairat Charoensin-o-larn, 2010; Ockey, 2009; Thitinan Pongsudhirak, 2008) อย่างไรก็ตามยังไม่มีหลักฐานที่สามารถยืนยันได้อย่างหนักแน่นว่าความตื่นตัวของประชาชนนี้คือเครื่องบ่งชี้ว่าประเทศไทยได้มีกระบวนการพัฒนาการเมืองไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งแล้ว และการออกมาชุมนุมประท้วงของประชาชนเป็นการลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องของผู้มีสำนึกพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยแล้วในทุกกรณี

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติมหาอุทกภัยในช่วงปลายปี 2554 แสดงให้เห็นในด้านหนึ่งว่าความรู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของบ้านเมืองและความรู้สึกที่ตัวเองมีความสามารถที่จะดูแลรักษากันเมืองได้ได้เกิดขึ้นแล้วในสำนึกของคนไทยจำนวนมากผ่านสิ่งที่เรียกว่า “จิตอาสา” แต่อีกด้านหนึ่ง ก็ยังพบว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยยังขาดสำนึกเหล่านี้ และเอาแต่เฝ้ารอรับการ “สงเคราะห์” จากรัฐหรือประชาชนคนอื่นเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การชุมนุมเรียกร้องเพื่อพิทักษ์สิทธิของตนมีมากขึ้น รวมถึงการมีความต้องการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อพวกเขา แต่กลไกในการมีส่วนร่วมยังไม่เปิดกว้าง และหน่วยงานของรัฐเองก็ดูเหมือนว่ายังคงเมินเฉยต่อการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าการเลือกตั้ง

สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรมและทัศนคติทางการเมืองของประชาชนชาวไทยที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าคนไทยไม่ได้ “โง่” แต่เป็นประชาชนที่ “ตื่นรู้” และ “สนใจ” ความเป็นไปของบ้านเมือง คนไทยไม่ได้ “จน” เพียงแต่ช่องว่างทางเศรษฐกิจของ “คนมีเงิน” ที่มีความพร้อมพอที่จะช่วยเหลือผู้อื่นได้กับ “คนที่พอมีพอกิน” พอช่วยเหลือตัวเองได้ตามอัตภาพยังกว้างมาก คนไทยไม่ได้เจ็บไข้ไร้ความสามารถ หากแต่ยังขาดช่องทางและกระบวนการที่สามารถดึงเอาศักยภาพของคนไทยไปใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมได้อย่างเต็มที่เท่านั้น

เมื่อพลเมืองในท้องถิ่นไม่ใช่แค่คนโง่ คนจน คนเจ็บ แต่เป็นคนที่ตื่นรู้ที่ตื่นขึ้นมาท่ามกลาง การดำรงอยู่ของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม และโอกาสในการแสดงความสามารถยังถูกจำกัด ทำให้คนไทยยังไม่ได้เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยในอุดมคติหรือตามที่ถูกคาดหวัง ถึงกระนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยการปกครองระดับฐานรากที่สุดของระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ควรมองพลเมืองในท้องถิ่นเป็นแค่คนที่มีหน้าที่จ่ายภาษี มีสิทธิมีเสียงตามกรอบของกฎหมาย พลเมืองในท้องถิ่นยังไม่ได้เป็นเพียงแค่ “ลูกค้” หรือผู้รับบริการตามแนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่ต้องการการเอาอกเอาใจอย่างไร้ขอบเขต ตรงกันข้าม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมองพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นของตนเองเป็น “คนทำงานเพื่อสาธารณะ” คือคนที่ต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันแก้ปัญหาที่ทุกคนกำลังเผชิญอยู่ร่วมกันในท้องถิ่น แต่การมองพลเมืองในท้องถิ่นเป็นคนทำงานเพื่อสาธารณะก็มิได้หมายความว่าภาระหน้าที่ความรับผิดชอบทุกอย่างจะถูกผลักไปอยู่ที่ภาคพลเมืองทั้งหมด ภารกิจสำคัญยังคงอยู่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการพยายามทำทุกวิถีทางที่จะดึงเอาศักยภาพของพลเมืองในท้องถิ่นออกมา และทำให้ศักยภาพเหล่านั้นกลายเป็น “พลัง” ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย: ทำไมต้องท้องถิ่น? อปท. ทำอะไรได้บ้าง?

ปัญหาและจุดอ่อนของประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนขาดสำนึกความเป็นพลเมือง (citizenship) คือไม่รู้สึกรู้ว่าตนเป็นเจ้าของบ้านเมืองและไม่รู้สึกรู้ว่าตัวเองมีความสามารถที่จะดูแลรักษาบ้านเมืองได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552) การปฏิรูปการเมืองไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและยั่งยืนจึงควรเริ่มต้นที่การทำให้ประชาชนชาวไทยมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้ทางการเมืองที่เพียงพอ และมีความยึดมั่นในค่านิยมประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องการยอมรับความแตกต่างและการเคารพสิทธิของผู้อื่น ซึ่งล้วนเป็นคุณลักษณะพื้นฐานของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยเสียก่อน (Almond and Verba, 1989; Barber, 1984; Berelson et al., 1954; Conover et al., 1991; Mill, 1991; Thompson, 1970) ส่วนการจะทำให้ประชาชนชาวไทยมีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองเหล่านี้ได้ก็จะต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ในทุกระดับและหลากหลายรูปแบบ

บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองจึงต้องเน้นไปที่เรื่องของการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งทำได้ในอย่างน้อย 3 มิติหลักๆ คือ

- (1) การเปิดกลไกการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

(2) การเป็นแกนประสานและหนุนเสริมกระบวนการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยร่วมกับสถาบันการศึกษา และภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง และ

(3) การให้คำปรึกษาและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) การเปิดกลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นนับว่ามีพัฒนาการทั้งในเรื่องรูปแบบและกระบวนการที่น่าสนใจ และมีตัวแบบดีๆ เกิดขึ้นทั่วโลก ตัวอย่างในต่างประเทศที่มีการพูดถึงและนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางอันหนึ่งก็คือการ “จัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม” ของชาวเมืองปอร์โต แองกลี (Porto Alegre) ประเทศบราซิล (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

โครงสร้างและอำนาจการตัดสินใจจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อการพัฒนาเทศบาลเมืองนี้มีลักษณะเปิดกว้างให้ประชากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยในแต่ละปี จะมีการจัดการประชุมใหญ่ขึ้นสองครั้ง เป็นการประชุมที่มีลักษณะเปิดกว้าง กล่าวคือ การประชุมครั้งที่หนึ่ง จัดขึ้นเพื่อตรวจสอบงบประมาณของปีที่ผ่านมา และการประชุมครั้งที่สอง จัดขึ้นเพื่อสำรวจหาปัญหาใหญ่ๆ ที่ต้องแก้ไข และได้รับการพัฒนา และจัดการเลือกตั้งผู้แทนจำนวน 42 คน (นับแต่ปี 2537 แต่ละเขต และแต่ละประเด็นปัญหาของการพัฒนา จะมีผู้แทนได้จำนวน 2 คน) บุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นผู้แทนทำหน้าที่ในสภาการวางแผนและงบประมาณของเทศบาลเมือง มีวาระดำรงตำแหน่ง 1 ปี

ผู้แทนเหล่านี้จะร่วมประชุมกันในที่ประชุมงบประมาณของเขตตนเอง และติดตามกิจกรรมของสภาเทศบาลเมืองอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งทำการกดดันให้ผู้แทนของตนออกเสียงตามประเด็นปัญหาสำคัญที่ที่ประชุมระดับเขตได้มีความเห็นร่วมกันไว้ก่อนหน้านั้น และแจ้งให้ผู้แทนรู้ว่ามีความเรื่องใดหรือไม่ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในระดับชุมชนย่อยๆ ลงไป บรรดาผู้แทนของสภาเทศบาลเมืองนี้ รับผิดชอบจัดการประชุมในระดับเขตของตนเพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาต่างๆ เป็นตัวแทนเรียกร้องแสดงความต้องการของเขตของตนในสภาเทศบาล และร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเมือง

ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยหลายแห่งได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง หลายรูปแบบตั้งแต่การจัดทำเวทีประชาคมเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายสาธารณะ ไปจนถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรชุมชนเข้าทำหน้าที่จัดกิจการสาธารณะของชุมชนกันเอง ซึ่งพอจะมีตัวอย่างท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่มากพอสมควร เช่น การจัดทำ

แผนพัฒนาตำบลอย่างมีส่วนร่วมของ อบต.สวนหม่อน จ.ขอนแก่น สภาเมืองขอนแก่น ของเทศบาลนครขอนแก่น การมีส่วนร่วมในการตรวจรับงานอย่างมีคุณภาพของ อบต.หนองหญ้าไซ จ.สุพรรณบุรี โครงการปฏิทินแจ้งบอกกล่าวภารกิจ เทศบาลเมืองสีคิ้ว โครงการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนารายได้เทศบาลตำบลเขาสามยอด จ.ลพบุรี โครงการประชาคมตำบลเวียงพางคำสัญญาจร เทศบาลตำบลเวียงพางคำ จ.เชียงราย โครงการถ่ายโอนการรักษาความสะอาด เทศบาลตำบลบางพระ จ.ชลบุรี โครงการสภาประชาคม อบจ.กระบี่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ โครงการพัฒนาเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนสู่ตำบลสุขภาวะ เทศบาลตำบลปริก จ.สงขลา เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548; สถาบันพระปกเกล้า 2553; 2554ข, อรทัย ก๊กผล, 2546)

กล่องข้อมูลที่ 2 สภาเมืองขอนแก่น

สภาเมืองขอนแก่นถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ภายใต้แนวคิดที่เชื่อว่าการสร้างเวทีให้กับประชาชน ได้พูดได้คุยได้ร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความต้องการของประชาชนถูกนำไปทำให้เกิดประโยชน์ได้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา สภาเมืองขอนแก่นได้กลายเป็นการรวมตัวขององค์กรเอกชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่นที่มีความรัก ความผูกพันกับเมืองขอนแก่น มาร่วมคิด ร่วมพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เจริญก้าวหน้า มีระบบติดตามประเมินผล ตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลว่าเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยมีการจัดประชุมกันทุก 3 เดือน

สมาชิกสภาเมืองขอนแก่นจึงประกอบด้วยองค์กรที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นเอง ได้แก่ สมาคม/สโมสรตามเชื้อชาติ ตามภูมิภาค ตามอาชีพ องค์กรชุมชน เป็นต้น รวมกว่า 135 องค์กร

ประเด็นหลักๆ ของการประชุมก็จะเป็นเรื่องของการปรับภูมิทัศน์เมืองขอนแก่นให้น่าอยู่ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น การร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ทางสังคมให้ชาวขอนแก่นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาล

การประชุมแต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ 4-5 ชั่วโมง และเมื่อได้มติจากการประชุมสภาเมืองแล้ว คณะผู้บริหารเทศบาลก็จะนำติดังกล่าวเข้าสู่การประชุมสภาเทศบาลและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวนโยบายสำหรับการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

(ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548; สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2548)

ข้อสังเกตที่น่าสนใจและต้องนำมาถ่วงน้ำหนักอีกครั้งก็คือว่าความสำเร็จในการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่างที่หยิบยกมาข้างต้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยการปกครองระดับฐานรากที่สุดเองนั้นแหละที่มีบทบาทสำคัญในการเปิดพื้นที่/สร้างเวทีการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชน ที่สำคัญกว่านั้น ผลของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจะถูกนำไปสู่การปฏิบัติจนเกิดเป็นประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น

หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความตระหนักถึงความสำคัญและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

(2) การเป็นแกนประสานและหนุนเสริมกระบวนการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย

การสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง คือการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ตัวเองมีบทบาทหน้าที่ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม รู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของบ้านเมือง และเชื่อว่าตัวเองมีความสามารถที่จะดูแลรักษาบ้านเมืองได้ ซึ่งในส่วนนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายตั้งแต่ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายด้านการศึกษา สถาบันการศึกษา สถาบันทางสังคม/จารีตประเพณีอื่นๆ เช่น ครอบครัว องค์กรทางศาสนา ฯลฯ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนในระดับพื้นที่ และสื่อมวลชน ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในระดับชุมชนที่มีความเชื่อมโยงกับขนบธรรมเนียมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น และเป็นการปลูกฝังค่านิยมในเรื่องการอดทนรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ความร่วมมือนี้จะเกิดขึ้นได้ดีในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ประชาชนมีความใกล้ชิดกัน มีรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรมเหมือนกัน และเผชิญกับปัญหาอุปสรรคในการดำรงชีวิตร่วมกันมาเป็นเวลานานพอสมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยการปกครองที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นแกนกลางในการสร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงผลประโยชน์ของท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่นๆ นอกเขตพื้นที่ด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปหนุนเสริมกระบวนการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยได้ในหลายรูปแบบ เช่น การสนับสนุนให้สถานศึกษาในพื้นที่เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ในเรื่องการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ เช่น ข้อมูลจากหน่วยงานในท้องถิ่น และควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างสถานศึกษาในพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถประสานความร่วมมือจากหน่วยงานของอื่นๆ ในจังหวัด เช่น สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และสื่อมวลชน ให้เข้ามาสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษาในท้องถิ่น ไม่ว่าจะโดยการสนับสนุนข้อมูลเอกสารเพิ่มเติม การเข้าไปบรรยายให้ความรู้หรือเข้าไปรวมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับครูและนักเรียน

การให้การศึกษาทางการเมืองที่ดีที่สุดคือการฝึกปฏิบัติ ที่ผ่านมาในโรงเรียนก็มีกิจกรรมที่ช่วยวางรากฐานความเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้างแล้ว เช่น การเลือกตั้งหัวหน้าชั้น การเลือกตั้งประธานนักเรียน กิจกรรมลูกเสือ และกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร

เข้าไปสนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อใช้กิจกรรมเหล่านี้เป็นเสมือน “ห้องทดลอง” ให้เยาวชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้และฝึกฝนทักษะความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ตัวอย่างที่ง่ายและสามารถอธิบายเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ในสังคมการเมืองได้ชัดเจนที่สุดอันหนึ่งก็คือการเลือกตั้ง โรงเรียนสามารถใช้การเลือกตั้งทุกระดับในโรงเรียนเป็นเวทีสำหรับการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งของไทยได้เป็นอย่างดี เช่น โดยการนำรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ และยังสามารถสอดแทรกความรู้ ข้อคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติที่เหมาะสมในการเลือกตั้งให้แก่นักเรียนไปพร้อมกันด้วย เช่น การกระตุ้นให้นักเรียนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนำเสนอนโยบายในการทำงานมากกว่าการโฆษณาชวนเชื่อในสิ่งที่เป็นไปได้ การแนะนำให้นักเรียนที่เป็นผู้ไปลงคะแนนให้ความสำคัญกับการมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอเกี่ยวกับผู้สมัคร และการจัดเวทีให้นักเรียนที่ลงสมัครกับนักเรียนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งได้มีโอกาสพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เป็นต้น ในส่วนนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปร่วมสร้าง “บรรยากาศ” ให้มีความสมจริงมากขึ้น เช่น การจัดหน่วยเลือกตั้ง คูหาเลือกตั้ง และการนับคะแนน โดยใช้อุปกรณ์จริง ก็จะช่วยทำให้เยาวชนในท้องถิ่นเกิดความสนใจอยากจะเรียนรู้ในเรื่องประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานมากขึ้น

นอกจากการสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองในสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะสร้างกระบวนการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนภายนอกโรงเรียนได้อีกทางหนึ่ง เช่น การจัดตั้งสภาเยาวชนประจำตำบล การสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มเยาวชนที่สนใจศึกษาประเด็นปัญหาที่อยู่รอบๆ ตัว เป็นต้น

ในปัจจุบัน หน่วยงานต่างๆ ได้มีการริเริ่มโครงการและหลักสูตรที่มุ่งส่งเสริมความเป็นพลเมืองในหมู่เยาวชนและประชาชนทั่วไป ตลอดจนโครงการและหลักสูตรที่มุ่งสร้างความตระหนักและเพิ่มศักยภาพของประชาชนและคนทำงานในระดับพื้นที่ในเรื่องการมีส่วนร่วมอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น โครงการจัดทำคู่มือกิจกรรมการเรียนรู้ประชาธิปไตยสำหรับครูผู้สอนวิชาสังคมศึกษา โครงการลูกเสืออาสา กกต. เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย และโครงการค่ายเยาวชนเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โครงการสร้างความเป็นพลเมือง (Project Citizen) และหลักสูตรหลักสูตรการให้บริการสาธารณะโดยมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Audit) ของสถาบันพระปกเกล้า และโครงการโตไปไม่โกงที่ศูนย์สาธารณะประโยชน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมดำเนินการกับกรุงเทพมหานคร เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อนำเอากิจกรรมและกระบวนการเรียนรู้ซึ่งมีอยู่แล้วเหล่านี้มาส่งเสริมความเป็นพลเมืองและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนขยายผลสิ่งที่ได้เรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่

(3) การให้คำปรึกษาและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในท้องถิ่น

การเรียนรู้ความเป็นพลเมืองโดยการฝึกปฏิบัติไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในหมวด 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้วางหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนไว้ ที่สำคัญมี 3 เรื่อง คือ (1) สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย ตามมาตรา 163 (2) สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 164 และ (3) สิทธิออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 165 การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเหล่านี้จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ผู้เข้าร่วมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและเนื้อหาสาระของสิ่งที่กำลังเรียกร้องผลักดัน รวมทั้งจะมีโอกาสและทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอแก่การเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่พึงสำคัญของขบวนการภาคพลเมืองในอันที่จะเข้าไปให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ โดยตระหนักว่าการเข้าไปมีบทบาทตรงนี้ถือเป็นส่วนสำคัญของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มีคุณค่ายิ่งต่อการสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพและมีศักยภาพสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต

กลุ่มข้อมูลที่ 3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

มาตรา 164 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ”

บทส่งท้าย

ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ได้ละเลยในเรื่องการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยเสียทีเดียว เพียงแต่เราไปฝากความหวังไว้ที่การเมืองระดับชาติและระบบการศึกษาโดยการกำหนดจากส่วนกลางมากเกินไป เช่น ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมากระทรวงศึกษาธิการได้จัดให้มีการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองสำหรับนักเรียนในระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในหลักสูตรของกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากวิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต (ส.ป.ช.) เดิม ในหลักสูตรนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้แนวทางการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองไว้ในสาระที่ 2 เรื่องหน้าที่พลเมือง วัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตในสังคม และมุ่งหวังให้นักเรียนมีแนวทางในการปฏิบัติตนตามหน้าที่ของการเป็นพลเมืองดีตามกฎหมาย ประเพณี และวัฒนธรรมไทย ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมไทยและสังคมโลกได้อย่างสันติสุข ตลอดจนมีเข้าใจระบบการเมืองการปกครองในสังคมปัจจุบัน ยึดมั่น ศรัทธา และธำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้เรื่องความเป็นพลเมืองเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องเกิดขึ้นตลอดชีวิต

สมัชชาปฏิรูประดับชาติตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดให้เรื่องการปฏิรูประบบการเมืองโดยการพัฒนาความเข้มแข็งของพลเมืองเพื่อปฏิรูปประเทศไทยเป็นหนึ่งในระเบียบวาระการประชุมเชิงประเด็นที่ได้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาออกเป็นมติ ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2555 โดยมีแนวคิดหลักในการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชนใน 3 ด้าน (สำนักงานปฏิรูป, 2555) คือ (1) การเพิ่มอำนาจให้ประชาชน โดยลดอำนาจของราชการส่วนกลางให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมโดยภาพรวม (2) การพัฒนาความเข้มแข็งของพลเมืองผ่านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนท้องถิ่นและกระบวนการกล่อมเกลாதองสังคม และ (3) การหนุนเสริมพลังการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการปฏิรูประบบกฎหมาย

โดยภาพรวม หลักการและแนวทางการปฏิรูปเหล่านี้มุ่งความสนใจไปที่การพัฒนาความเป็นพลเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของการพัฒนาประชาธิปไตย และฝากความหวังไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในลักษณะของการเปิดพื้นที่สำหรับเป็นเวทีฝึกปฏิบัติประชาธิปไตย และการเป็นกลไกขับเคลื่อนการสร้างความเป็นพลเมืองร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองจึงต้องเริ่มที่ “ท้องถิ่น” เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

เวทีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการฝึกฝนความเป็นพลเมือง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงเป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เดียวกัน มีสุขเผชิญทุกข์ร่วมกัน และยังเป็นเสมือนการเปิดโรงเรียนสอนประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ที่ไม่เพียงจะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศแก่พลเมืองเท่านั้น แต่ยังจะช่วยปลูกสำนึกความรัก ความหวงแหนและความต้องการเข้าไปดูแลรักษากันเมือง อันเป็นคุณลักษณะของพลเมืองที่ดีที่ทุกสังคมต่างคาดหวังด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. 2551. พลเมืองเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: วิชาษา.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2554. “การเมืองเรื่องการเลือกตั้งและปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัคร: วิเคราะห์จากการเลือกตั้ง 3 ก.ค. 2554.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 9 (2): 5-28.

ถวิลวดี บุรีกุลและสตีธร ธนาธิโชติ. 2546. รายงานวิจัยเรื่องการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล. 2552. การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education): พัฒนาการเมืองไทย โดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน.” สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2555 จาก <http://fnfthailand.org/node/84>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันพระปกเกล้า. 2547. การตรวจสอบโดยประชาชน: การวัดระดับการให้บริการสาธารณะ (People's Audit). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2553. รางวัลพระปกเกล้า 2553. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2554ก. มงอติตแลอนาคต: วัดระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการของรัฐ พ.ศ.2546-2553. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. 2554ข. รางวัลพระปกเกล้า 2554. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. 2548. “สภาเมือง” บันไดก้าวสำคัญสู่ “เมืองหมอบแคนดินแดนน่าอยู่.” สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2555 จาก http://www.codi.or.th/webcodi/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=41

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2554. สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. 3 กรกฎาคม 2554. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2555 จาก <http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php>.

สำนักงานปฏิรูป. 2555. มติ 4 การปฏิรูประบบการเมือง: พัฒนาความเข้มแข็งของพลเมืองเพื่อปฏิรูปประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2555 จาก <http://reform.or.th/sites/default/files/smachchaaptiruup2-mti4-kaaremuueng.pdf>

อรรถ กักผล. 2546. Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2545. การเมืองของพลเมือง. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดม ทุมโฆษิต. 2550. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Albritton, Robert B., and Thawilwadee Bureekul. 2008. "Developing Democracy under a New Constitution in Thailand." In *How East Asians View Democracy*, ed. Yun-Han Chu et al. New York: Columbia University Press.

Almond, Gabriel, and Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, CA: Sage Publication.

Barber, B.R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Barelson, B.R., Lazarsfeld P.F., and McPhee W.N. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.

Carthew, Alastair. 2010. Thaksin's Twitter Revolution: How the Red Shirts Protests Increase the Use of Social Media in Thailand. In *Social Media and Politics: Online Social Networking and Political Communication in Asia*, ed. Philip Behnke. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Chairat Charoensin-o-larn. 2010. "Thailand in 2009: Unusual Politics Becomes Usual." *Southeast Asian Affairs* (2010): 302-331.

Chu, Yun-Han, Andrew Nathan, and Doh Chull Shin. 2008 "Introduction: Comparative Perspectives on Democratic Legitimacy in East Asia." In *How East Asians View Democracy*, ed. Yun-Han Chu et al. New York: Columbia University Press.

- Conover, P.J., Crewe I.M., and Searing D.D. 1991. "The Nature of Citizenship in the United States and Great Britain: Empirical Comments on Theoretical Themes." *Journal of Politics* 53: 800-32.
- Crick, Bernard. 2000. *Essays on Citizenship*. London: Continuum.
- Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Faulks, Keith. 2000. *Citizenship (Key Ideas)*. London: Routledge.
- Gerston, Larry N. 2002. *Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. New York: Center for Civic Education.
- Mill, John Stuart. 1991. *Considerations on Representative Government*. Retrieved December 30, 2011, from <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf>.
- Ockey, James. 2009. Thailand in 2008: Democracy and Street Politics. *Southeast Asian Affairs* 2009: 315-333.
- Pearce, Jenny. 2010. "Conclusion: Participation as a Field of Study and Practice: A Modest Contribution." In *Participation and Democracy in the Twenty-first Century City*, ed. Jenny Pearce. London: Palgrave Macmillan.
- Pearce, Joseph. 2001. *Small is Still Beautiful*. London: Harper Collins.
- Poowin Bunyavejchewin. 2010. "Internet Politics: Internet as a Political Tool in Thailand." *Canadian Social Science* 6 (3): 67-72.
- Potter, John. 2002. *Active Citizenship in Schools: A Good-Practice Guide to Developing a Whole-School Policy*. London: Routledge.
- Stithorn Thananithichot. 2554. Progress (?) In Quantity, Quality, and Equality of Citizen Participation in the Momentous Decade of Thai Democracy. Paper presented at the 12th National Conference on Political Science and Public Administration, 8-9 December 2011, Chiangmai, Thailand.
- Thaweesak Koanantakool. 2007. Important Internet Statistics of Thailand. Retrieved December 30, 2011, from http://internet.nectec.or.th/document/pdf/20070824_Important_Intenet_Statistics_of_Thailand.pdf
- Thitinan Pongsudhirak. 2008. "Thailand Since the Coup." *Journal of Democracy* 19 (4): 140-153.
- Thompson, D.F. 1970. *The Democratic Citizen*. London: Cambridge University Press.

