

การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย*

A Study of Citizenship Behavior for Thai Society

ถวิลวดี บุรีกุล**

Thawilwadee Bureekul***

ทศพล สมพงษ์****

Tossapon Sompong*****

สมเกียรติ นาคระโทก*****

Somkait Nakatok*****

บทความนี้

Received

1 มีนาคม 2564

Revised

5 เมษายน 2564

Accepted

23 มิถุนายน 2564

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองสำหรับสังคมไทย มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเมือง การวิจัยใช้แบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) โดยใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process) เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 4 แห่ง ในแต่ละพื้นที่มีกลุ่มทดลอง จำนวน 60 คน ได้รับการวัดเพื่อประเมินระดับความเป็นพลเมืองในช่วงเวลาก่อนและหลัง (pre-test and post-test) เข้าร่วมกระบวนการพัฒนานโยบาย ใช้วิธีการทางสถิติทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและวิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ระหว่างความเป็น

* บทความวิจัยจากโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการศึกษาพฤติกรรมความเป็นพลเมืองในสังคมไทย

** ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

*** Director of Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

**** นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า (ผู้ช่วยศาสตราจารย์)

***** Academic Officer, Expert Level. The Office of Promoting Politics of the People, King Prajadhipok's Institute. (Assistant Professor)

***** นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

***** Academic Officer, Professional Level. The office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute.

พลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง โดยนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาประกอบการอธิบายผลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติ ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ทางสถิติและข้อมูลเชิงปริมาณ ได้นำมาสังเคราะห์เพื่อพัฒนาตัวแบบในการสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ผลการศึกษา พบว่า ตัวแบบการพัฒนาระบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Development Process) สามารถพัฒนาความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่สูงขึ้น และยังพบว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมืองมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพทางการเมือง ตัวแบบที่ได้พัฒนาขึ้นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคพลเมืองและ อปท. ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ การมีประเด็นสาธารณะที่ต้องพัฒนาความร่วมมือของหน่วยรับนโยบาย อปท. เป็นหน่วยจัดการหลัก ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น มีหน่วยงานเป้าหมายที่จะเสนอนโยบาย และพลเมืองที่เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนของผู้กระตือรือร้นสูง ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีองค์กรทางวิชาการเป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างภาคพลเมืองและภาครัฐ และรูปแบบของกระบวนการที่ใช้เทคนิคในการมีส่วนร่วม

ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปใช้ขยายผลเพื่อการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย โดยใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจด้านความเป็นประชาธิปไตย (Democracy decentralization) ให้ถึงระดับชุมชนและเสริมสร้างการทำงานแบบมีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนกันเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น รวมถึงนำไปใช้เพื่อการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย (Democracy mode of life) ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังสามารถนำไปใช้ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยใช้กระบวนการตัวแบบนี้ เป็นได้ทั้งเป้าหมาย (End) และวิธีการ (Mean) ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในระดับฐานล่าง เพื่อให้พลเมืองมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและผูกพันต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศ

คำสำคัญ: พลเมือง, ความเป็นพลเมือง, ประสิทธิภาพทางการเมือง, นโยบายสาธารณะ, การมีส่วนร่วม, การบริหารท้องถิ่น

Abstract

This paper reports the results of an action research project titled A Study of Citizenship Behavior for Thai Society. The main objective of the study is to develop a model for citizenship and political efficacy of citizens. The research uses an action research model that applied a participatory public policy process as an operational tool in four local government (LG) areas. In each area a representative sample of 60 subjects was evaluated to assess pre-test and post-test citizenship levels and participation in the policy development process. Statistical methods are used to analyze changes in, and the relationship between, citizenship and political efficacy. Qualitative and quantitative data are analyzed to develop models of citizenship and political efficacy of citizens.

The results showed that the resulting model of the participatory public policy development process was able to increase participants' levels of citizenship and political efficacy. Changes in citizenship behavior were found to have a positive relationship with political efficacy. The model developed for the study has imperative internal factors: 1) building a partnership between the civil sector and the LG from the beginning of the policy-making process; 2) the presence of public issues currently not addressed in policy that can be developed as policy through public-LG cooperation; 3) the LG is the primary management unit concerning the problem at hand; 4) local executive leadership; 5) there is a target agency to which policy proposals will be directed; and 6) the people who participate in the process have a high degree of enthusiasm. At the same time, external factors include 1) the presence of academic organizations as a linkage between the civic and public sectors, and 2) processes use participatory techniques.

The participatory public policy development model can be applied for the creation of citizenship in a democratic society by using policy development as a tool for decentralizing democracy to the community level and strengthening partnership work to create local governance. This includes strengthening the democratic mode of life at the local level. Besides, this participatory public policy development model can be used to support the National Strategy (2018 - 2037). Participatory public policy development, with citizens feeling ownership of national development, is both a means for driving the national strategic plan and an end in itself under that plan.

Keywords: Citizen, Citizenship, Political Efficacy, Public Policy, Participation, Local Administration

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาความเป็นพลเมือง (citizen) เป็นวาทกรรมที่ได้รับความสนใจปรากฏในวรรณกรรมทางการเมืองแพร่หลายมากขึ้น ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการสร้างความเป็นพลเมือง และเป็นประเด็นที่ท้าทายในการสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ต่างสนับสนุนว่าความเป็นพลเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย (Cornwall & Coelho, 2006, p. 1)

การเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องเห็นประจักษ์ได้ชัดว่าพลเมืองมีพื้นที่ได้แสดงออกถึงสิทธิของพลเมืองเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และได้แสดงออกถึงความเป็นพลเมืองที่มีความผูกพันกับประเด็นสาธารณะของชุมชน สังคม และรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของตนเอง รวมถึงมีความผูกพันต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่พลเมืองจะต้องปฏิบัติต่อชุมชน สังคม และรัฐ เช่น มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพลเมือง การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่ควรพิจารณาในความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและการบริหารเท่านั้น ประเทศที่มีการเลือกตั้งอาจอยู่ในสภาพคุณภาพประชาธิปไตยตกต่ำหากพลเมืองในประเทศนั้นไม่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองหลายประเทศที่เป็นต้นแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ต้องเผชิญกับภาวะ “ประชาธิปไตยไร้สมดุล” (democratic deficit) และอยู่ในภาวะที่ประชาธิปไตยกำลังถดถอย (diminishing democracy) (Gaventa, 2007, p. xi) เป็นสภาพการณ์ที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับ

ท้องถิ่นตกต่ำลงอย่างมาก การที่จะฟื้นฟูประชาธิปไตยให้สดใสมีชีวิตชีวาขึ้นมาได้นั้นก็ด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้พลเมืองมีความกระตือรือร้นเข้ามาผูกพันในกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่ในระดับชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (inclusive democracy) ซึ่งก็จะทำให้พลเมืองที่กระตือรือร้นนั้นได้เข้ามาช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากฐานล่าง โดยการเปิดพื้นที่ประชาธิปไตยใหม่ (new democracy arenas) ให้พลเมืองได้เป็นเจ้าของและเป็นผู้กระทำที่สำคัญในกระบวนการทางการเมืองเพื่อให้พลเมืองที่กระตือรือร้นได้มีพื้นที่แสดงออกถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมือง (Gaventa, 2007, p. x) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นจะเป็นการฝังรากลึกของวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้แข็งแกร่ง (deepening democratic) (Coelho & Von Lieres, 2010, p. 2)

เวิร์ธเมอร์ และคานัน รวมทั้งนักวิชาการอื่นๆ (Westheimer & Kahn, 2002 p. 52; Barber, 1992, p. 21; Boyte, 2003, p. 3) มีความเห็นว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของความเป็นพลเมืองที่เหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตย คือ พลเมืองแบบมีส่วนร่วม (the participatory citizen) และพลเมืองผู้มุ่งสร้างความเป็นธรรม (the justice oriented citizen) ความเป็นพลเมืองทั้งสองแบบนี้มีพฤติกรรมความเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้น มีความผูกพันต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นคุณลักษณะที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย บอยท์ (Boyte, 2003, p. 3) สรุปไว้ในบทความเรื่อง “A Different kind of Politics: John Dewey the Meaning of Citizenship in the 21st Century” อย่างชัดเจนว่า ความเป็นพลเมืองในศตวรรษที่ 21 คือ พลเมืองทางการเมือง (political citizen) หมายความว่า เป็นพลเมืองที่มีความผูกพันทางการเมือง เป็นการเมืองที่พลเมืองเป็นเจ้าของและเป็นผู้สร้างผลงาน

ทางการเมือง

ประเด็นท้าทายในการสร้างความเป็นพลเมืองที่ต้องพิจารณากันต่อไปคือ จะมีแนวทางหรือวิธีการอย่างไรในการสร้างความเป็นพลเมืองให้มีพฤติกรรมที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม และผูกพันในกระบวนการทางการเมือง

ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเกี่ยวกับการให้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองได้ให้ความสนใจและความสำคัญกับการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง เป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติ (Learning by doing) แพงเกิ้ลและแพงเกิ้ล (Pangle & Pangle, 1993, p. 20) มีแนวคิดว่าการที่จะทำให้ “ประชาธิปไตยต้องอยู่ในวิถีชีวิต” (democracy as a way of life) ต้องจัดกระบวนการให้พลเมืองเกิดการรวมหมู่ (collective citizen) เน้นให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีความผูกพันต่อกันและต่อชุมชน และสื่อสารแลกเปลี่ยนความเห็นในการแก้ไขปัญหาของชุมชน อันเป็นกระบวนการพื้นฐานของการเสริมสร้างสังคมประชาธิปไตย บอยท์และการี (Boyte & Kari, 1996, p. 15) มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ต้องจัดกระบวนการให้กระตุ้นให้พลเมืองที่ยังคิดว่าตนเป็นเพียงคนธรรมดาได้มีโอกาสใช้ศักยภาพของตนเองเข้ามามีส่วนร่วมในปฏิบัติการสาธารณะเพื่อเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แมทธิวส์ (Mathews, 1999, p. 16) มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า คุณลักษณะของพลเมืองที่มีพฤติกรรมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ไม่สามารถปลูกฝังด้วยกระบวนการจัดการเรียนการสอนหรืออบรม แต่วิธีที่ดีที่สุด คือ การเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงให้พลเมืองเข้ามามีเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม ซึ่งแมทธิวส์เรียกว่า “ปฏิบัติการสาธารณะ” (public action) เป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างพลเมืองกลุ่มต่างๆ และระหว่างพลเมืองกับภาครัฐ ส่วนสจิวต์ (Stuart, 2000, p. 18) ได้เสนอ

แนวทางในการที่จะดึงพลังของพลเมืองให้มาเรียนรู้จากการปฏิบัติการสาธารณะด้วยวิธีการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) และการประเมินแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal) เพื่อให้พลเมืองได้เรียนรู้จากการลงมือทำจริง ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน วิธีการนี้จัดเป็นการเสริมพลังพลเมือง (citizen empowerment) ได้อีกด้วยคอร์และจอห์นสตัน (Coare & Johnston, 2005, p. 10) ได้เสนอแนวทางการสร้างความเป็นพลเมืองโดยยึดชุมชนเป็นตัวตั้ง (Community-based) ให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและหาแนวทางการพัฒนาในรูปแบบของเวทีสาธารณะ (public forum) เพื่อใช้สิทธิของพลเมืองทำการเปล่งเสียง (making voice) ของคนในชุมชนให้สถาบันทางการเมืองการปกครองได้ยินและเข้ามามีส่วนร่วมจัดการแก้ไขปัญหาตามเสียงของพลเมือง วิธีนี้คอร์และจอห์นสตันเชื่อว่าจะทำให้พลเมืองธรรมดาที่คิดว่าเสียงตนเองไม่มีคุณค่าพอต่อการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชน ได้มีโอกาสใช้เสียงของตนในกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่ประสงค์จะเกิดขึ้นในชุมชน

การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปฏิบัติการสาธารณะ นอกจากจะเป็นพื้นที่ของการเรียนรู้ในการใช้สิทธิและการแสดงออกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชุมชนแล้ว เมื่อพิจารณาในเรื่องของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้โอกาสทุกคนได้เข้ามามีพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เป็นพื้นที่ใหม่สำหรับประชาธิปไตยที่พลเมืองเป็นเจ้าของและเป็นผู้กระทำ (actor) เพื่อเปล่งเสียงออกมาอย่างเป็นระบบในรูปแบบของข้อเสนอเชิงนโยบายจากชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในพื้นที่ประชาธิปไตยใหม่จึงมีความหมาย มีสาระสำคัญและ

มีจิตวิญญาณความเป็นประชาธิปไตยที่กว้างและลึกซึ้งมากกว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

1.2 วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

งานวิจัยออกแบบเป็นแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. พัฒนาตัวแบบการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Process) ที่นำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองในท้องถิ่น 2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองของพลเมืองจากการเข้าร่วมปฏิบัติการในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม 3. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น โดยทำการวิจัยปฏิบัติการใน 4 พื้นที่ ได้แก่ 1. เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ 2. เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย จังหวัดสิงห์บุรี 3. องค์การบริหารส่วนตำบลบางเจ้าฉ่า จังหวัดอ่างทอง และ 4. องค์การบริหารส่วนตำบลผาเสวย จังหวัดกาฬสินธุ์ แต่ละพื้นที่ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เข้าร่วมปฏิบัติการพื้นที่ละ 60 คน ซึ่งแบ่งกลุ่มตัวอย่างประชากรประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นตัวแทนจากฝ่าย อบท. โดยให้ อบท. เป็นผู้คัดเลือกประมาณ 10-15 คน กลุ่มที่สองมาจากตัวแทนชุมชน โดยให้ผู้ประสานงานในพื้นที่เลือกมาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ผู้ที่ทำหรือเคยทำงานอาสาสมัคร ผู้ที่เป็นผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นและตัวแทนชาวบ้านทั่วไปในพื้นที่ประมาณ 45-50 คน โดยคำนึงถึงสัดส่วนเพศหญิงและเพศชายอย่างละเท่าๆ กัน ทั้งนี้ให้กลุ่มตัวอย่างเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Development Process) ตั้งแต่ขั้นเริ่มแรก คือ ขั้นกำหนดประเด็นสาธารณะและพัฒนาเป็นต้นนโยบาย จนถึงผลักดันเข้าสู่การประกาศเป็นนโยบายและนำไปสู่ปฏิบัติ งานวิจัยมีสมมติฐานว่าระดับ

ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงมากขึ้นหากมีกระบวนการมีส่วนร่วม การพิสูจน์ว่า กลุ่มตัวอย่างที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมจะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองหรือไม่ ในกระบวนการวิจัยได้ออกแบบให้กลุ่มตัวอย่างทำแบบสอบถามเพื่อวัดและประเมินระดับความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมปฏิบัติ และหลังการเข้าร่วมปฏิบัติการ (pre and post test) นำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ด้วยสถิติวิเคราะห์ t-test เพื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง และทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง โดยใช้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (bivariate correlation) ได้นำข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการจัดกระบวนการถอดบทเรียนมาอธิบายปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง รวมทั้งนำมาสังเคราะห์เพื่อสร้างตัวแบบในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและส่งเสริมความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ในการประเมินพฤติกรรมความเป็นพลเมือง และประสิทธิภาพทางการเมืองแบ่งพลเมืองเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 พลเมืองที่เฉื่อยชา (inert citizen) ระดับที่ 2 พลเมืองที่ตระหนักรู้ (concerned citizen) ระดับที่ 3 พลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) และระดับที่ 4 พลเมืองที่ผูกพันต่อการมีส่วนร่วม (engaged citizen) ส่วนประสิทธิภาพทางการเมืองได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 เฉื่อยชาทางการเมือง (the apolitical stratum) ระดับที่ 2 กระตือรือร้นทางการเมือง (the political stratum) ระดับที่ 3 แสวงหาอำนาจ (the power-seekers) และระดับที่ 4 มีอำนาจเต็มที่ (the powerful)

2. แนวคิดทฤษฎี

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวคิดหลักๆ 3 แนวคิดด้วยกัน ได้แก่

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นพลเมือง

2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม

2.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นพลเมือง

ความเป็นพลเมือง (Citizens) คือ สถานภาพของบุคคลที่จารีตประเพณีหรือกฎหมายของรัฐรับรองให้กับประชากรในรัฐซึ่งเป็นการให้แก่สิทธิและหน้าที่แห่งความเป็นพลเมืองแก่บุคคล (subject) เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศ สิทธิในการรับสวัสดิการของรัฐ สิทธิครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ของตน การคุ้มครองทางกฎหมายต่อรัฐบาลของประเทศและการคุ้มครองผ่านกองทัพหรือการทูต พลเมืองยังมีหน้าที่บางอย่าง เช่น หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ จ่ายภาษี หรือการรับราชการทหาร ทั้งนี้การปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) พลเมืองจะมีความแตกต่างจากพลเมืองของการปกครองในระบอบอื่นที่พลเมืองจะมีสถานภาพอย่างไรนั้นก็จะเป็นไปตามที่ผู้ที่มีอำนาจในรัฐนั้นต้องการให้เป็น แต่ระบอบประชาธิปไตยจะเห็นว่าเจ้าของอำนาจสูงสุดนั้นคือ ประชาชน ดังนั้นพลเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปรวมทั้งมีความหลากหลายของพลเมืองประกอบกัน ซึ่งเมื่อแตกต่างและหลากหลายได้ จึงต้องมีการเคารพซึ่งกันและกัน “พลเมือง” ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงหมายถึง สมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพ (Liberty) พึ่งตนเองได้ (Independent) เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพโดยควบคู่กับความรับผิดชอบ ต้องเคารพสิทธิ

เสรีภาพของผู้อื่นและเคารพในความแตกต่างของบุคคล ในสังคม เคารพหลักการแห่งความเสมอภาค เคารพกฎหมายและกติกา ไม่แก้ปัญหาคด้วยความรุนแรง นอกจากนี้ต้องตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมร่วมรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสาธารณะและกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบหรือร่วมขับเคลื่อนสังคมและร่วมกันแก้ปัญหา มีความรับผิดชอบกันหรือร่วมขับเคลื่อนสังคมและแก้ปัญหาสังคมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน สังคมจนถึงระดับประเทศและระดับโลก

ดาลตัน (Dalton, 2008, p. 24) ได้ศึกษาถึงความเป็นพลเมืองโดยมีหลักการว่าพลเมืองเป็นเรื่องบรรทัดฐาน (norm) ของแต่ละสังคม พลเมืองดีเป็นคนเช่นไรนั้นถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานของสังคมแต่ละสังคมที่มีบรรทัดฐานเกี่ยวกับคนดีแตกต่างกัน และบรรทัดฐานก็เปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย ดังนั้นความเป็นพลเมืองแต่ละสังคมในแต่ละยุคสมัยจึงเปลี่ยนแปลงไปได้ ดาลตันได้ทำการสำรวจบรรทัดฐานทางสังคมของอเมริกาและยุโรปในช่วงปี 2000-2008 พบว่าความเข้าใจในความหมายของพลเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความหมายกว้างขึ้นไปจากเดิมที่มองแต่เพียงว่าพลเมืองดีคือคนที่ทำหน้าที่ต่อรัฐ เช่น เสียภาษี ไปลงคะแนน เข้ารับการเกณฑ์ทหาร ต่อมาขอบเขตแต่ละบรรทัดฐานของคนในช่วงทศวรรษ 2010 ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมองว่าพลเมืองดีหมายถึงพลเมืองที่มีความผูกพัน (engaged citizen) ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบทางสังคมกว้างขึ้นไปเกี่ยวข้องกับ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับโลก ส่วนฟูกายามา (Fukuyama, 2006, p. 20) มีความเห็นที่สอดคล้องกับผลการสำรวจของดาลตันที่เกี่ยวกับการประเมินพลเมืองดีนั้นหมายถึงพลเมืองที่มีความผูกพันในการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในชีวิตสาธารณะ (public life)

เนื่องจากคุณภาพของพลเมืองในแต่ละยุคและในแต่ละสังคม หรือแม้แต่ในสังคมเดียวกันก็ตามมีความเข้าใจคุณภาพของพลเมืองแตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะให้ความหมายของคำว่าความเป็นพลเมืองที่มีความเห็นพ้องต้องกันจึงเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นความหมายที่แฝงไว้ด้วยความแตกต่างของจุดมุ่งหมาย บรรทัดฐาน ค่านิยม และอุดมการณ์ของแต่ละสังคม จึงควรทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและความหลากหลายของแนวคิดความเป็นพลเมือง ซึ่งแนวคิดที่แตกต่างกันส่งผลต่อการให้ความหมายของความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกันไป

โดยสรุปความเป็นพลเมืองนั้นมีความหมายที่กล่าวอย่างรวมว่า คือ สมาชิกของสังคมที่มีคุณลักษณะสำคัญในการรับผิดชอบตนเอง รู้จักสิทธิหน้าที่ เคารพในกฎหมายและกติกาสังคม มีพฤติกรรมและบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การขับเคลื่อนชุมชน สังคมและประเทศให้มีการพัฒนาในระดับที่ดีขึ้น รวมทั้งมองเห็นคุณค่าผู้อื่นและการเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วย

2.1.1 การวัดระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2557, น. 53) ได้จัดทำระดับความเป็นพลเมืองและองค์ประกอบเชิงพฤติกรรมเพื่อจำแนกคุณสมบัติของพลเมืองให้เห็นชัดเจน โดยแบ่งออกเป็นพลเมือง 4 ระดับ ดังนี้

1. พลเมืองระดับเฉื่อยชา (Inertia Citizen) แสดงออกถึงความไม่สนใจเรื่องบ้านเมือง คิดว่าบ้านเมืองมิใช่ของเราคนเดียว คิดว่าเราไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้ และปัญหาสังคม ชุมชน ชาติ หรือระดับโลกที่ตนเองไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของคนอื่น

2. พลเมืองระดับตระหนักรู้ (Concerned Citizen) มีคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ให้ความสนใจ

ข่าวสารบ้านเมือง ตระหนักรู้ว่าต้องเป็นพลเมืองดีของสังคม ยอมรับการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ เคารพและรับฟังเสียงส่วนน้อย บางครั้งก็ตัดสินใจตามเสียงข้างน้อย ถ้ามีเหตุผล สนใจในกิจกรรมส่วนรวม เข้าใจเรื่องหน้าที่และสิทธิของพลเมือง เคารพสิทธิของผู้อื่น ติดตามสังเกตการณ์การทำงานของผู้ปกครอง ผู้บริหารประเทศ นักการเมือง รวมทั้งการไปเลือกตั้งรวมทั้งการเสียภาษีให้กับรัฐ

3. พลเมืองระดับกระตือรือร้น (Active Citizen) ให้ความร่วมมือเมื่อมีการเชิญชวนหรือร้องขอการเป็นอาสาสมัครในการทำประโยชน์ให้สังคม ชุมชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน สังคมเป็นประจำ ปฏิบัติต่อคนทุกคนทุกกลุ่มโดยเสมอภาค มีความรู้สึกดีที่ได้ทำประโยชน์ให้สังคม ระดับมีส่วนร่วม ตระหนักรู้ด้วยตนเอง มีสำนึก มีจิตใจที่จะเป็นผู้นำสังคมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือชุมชน

4. พลเมืองระดับมีส่วนร่วม (Engaged Citizen) แสดงออกเชิงพฤติกรรมเกี่ยวกับการใช้ความรู้และสติปัญญาในการไตร่ตรองก่อนทำอะไรก็ตามจะมีการฉกฉวยเสียก่อน เสียสละเพื่อสังคมส่วนรวม แบ่งปันเพื่อผู้อื่น ชุมชนและสังคม ให้การสนับสนุนให้เกิดการช่วยเหลือสังคมส่วนรวมเชิญชวนให้ผู้อื่นทำความดี เป็นผู้ริเริ่มการทำความดี สิ่งดีเพื่อสังคม นำปัญหาชุมชน สังคมมาหารือกับชุมชนเพื่อหาทางแก้ปัญหาและพัฒนาให้ดีขึ้น เกื้อหนุนผู้อื่นให้ทำสิ่งดีเพื่อสังคม เพื่อให้เขาทำดียิ่งขึ้น และคิดเสมอว่า การเป็นชุมชนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นทางเลือกของชีวิต เป็นผู้นำไปสู่การดำเนินการหรือปฏิบัติจริงเพื่อสังคม ชุมชนและเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่สิ่งที่ดีกว่าในชุมชนและสังคม

สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วยการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นริเริ่มขึ้นครั้งแรกโดยกลุ่มนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนในปี 1954 โดยในระยะเริ่มแรกของการสร้างเครื่องมือวัดโดยใช้แบบสอบถาม ได้ออกแบบ

มาวัดประสิทธิภาพทางการเมืองเพียงมิติเดียวคือ ประสิทธิภาพทางการเมืองภายใน ต่อมาในราวทศวรรษ ที่ 1970 มีการพัฒนาการวัดประสิทธิภาพทางการเมือง ให้ครอบคลุมไปถึงประสิทธิภาพทางการเมืองภายนอก สำหรับการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองภายในเป็นการวัดความรู้สึกในความสามารถของพลเมืองว่าตนเอง มีประสิทธิภาพในการมีอิทธิพลในการกระบวนการทางการเมืองเพียงใด ส่วนการวัดประสิทธิภาพทางการเมืองภายนอกเป็นการวัดถึงความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของพลเมืองที่มีต่อสถาบันทางการเมือง นับจากทศวรรษ 1970 เป็นต้นมาข้อคำถามในแต่ละมิติ ได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องทั้งในสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ ที่นำไปใช้ได้มีการปรับข้อคำถามให้ เหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้นๆ แต่ก็ยังคงยึด หลักการวัดองค์ประกอบของประสิทธิภาพทางการเมือง ทั้งมิติภายในและมิติภายนอก

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Dahl, 2005, p. 15) ได้แบ่งระดับประสิทธิภาพทางการเมืองเป็น 4 ระดับ คือ **ระดับ 1 เฉื่อยชาทางการเมือง (The Apolitical Stratum)** ประกอบด้วย ไม่สนใจการเมือง รับข้อมูล ข่าวสารทางการเมืองน้อย ไปสนใจไปเลือกตั้ง การไม่ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง **ระดับ 2 กระตือรือร้นทางการเมือง (The Political Stratum)** ประกอบด้วย การคิดว่ากิจกรรมทางการเมืองถือเป็นกิจกรรม ที่เป็นรางวัลชีวิต เชื่อมั่นในบทบาทของตนเองในทางการเมือง จึงเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเต็มที่ เคยมีส่วนในการจัดการ และ มีส่วนร่วมในการณรงค์ทางการเมือง ประชุม เดินขบวน และการเคลื่อนไหวทางการเมือง **ระดับ 3 แสวงหาอำนาจ (The Power-Seekers)** ประกอบด้วย มีความพยายามที่จะมีบทบาท ในทางการเมือง ปรรณนาที่จะมีอิทธิพลในการกำหนด นโยบาย กฎหมาย และการตัดสินใจทางนโยบาย มีทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางการเมือง (เช่น เงิน บารมี ผู้อุปถัมภ์ ครอบครัว เพื่อนฝูง

ยศ ตำแหน่ง) และช่วยให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง มีความพยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อช่วยส่งเสริมให้เกิด การบรรลุเป้าหมายของตนเองและ/หรือของครอบครัว พรรคพวก มีความพยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อช่วย ส่งเสริมให้เกิดการทำความดีร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมาย ของส่วนรวม พยายามเพื่อได้มาซึ่งชื่อเสียง เกียรติยศ ความมั่นคง การยอมรับนับถือ เชื่อว่าการมีอำนาจทำให้ ท่านสามารถเป็นคนสำคัญ ได้รับความรัก มีคนนับถือ และยกย่อง มีความมั่นใจสูงว่าหากท่านมีอำนาจ ท่านจะ มีความสามารถเพียงพอ สมกับอำนาจที่มี **ระดับ 4 มีอำนาจเต็มที่ (The Powerful)** ประกอบด้วยเมื่อ เปรียบ เทียบกับคนอื่นๆ สามารถหาวิธีได้มาซึ่งอำนาจ เก่งกว่าผู้อื่น มีความสามารถในการเข้าสู่อำนาจมากกว่า ผู้อื่นเพราะมีการใช้ทรัพยากร มีทักษะและประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรมากกว่า อยู่ในตำแหน่งที่ได้รับอำนาจ ใช้อำนาจ มีศักยภาพในการใช้อำนาจเพื่อได้มา ซึ่งทรัพยากร ใช้กฎหมายเพื่อได้ทรัพยากร ปัจจุบันอยู่ใน ตำแหน่งที่มีอำนาจสั่งการระดับหนึ่ง และมีศักยภาพ ในการใช้อำนาจแม้จะไม่มีอำนาจมากจริงแต่ผู้คนก็จะ มองว่ามีอำนาจ

2.2 แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วม

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แนวคิด ว่าด้วยการมีส่วนร่วมได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลง มีขอบเขตของความหมายกว้างขึ้น แนวคิดการมีส่วนร่วม ในการพัฒนาได้ขยายขอบเขตความคิดไปเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมใน การพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเสริมสร้างการบริหารจัดการ บ้านเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตย (democratic governance) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล (good governance) ในการบริหาร จัดการบ้านเมือง ขณะที่แนวคิดการมีส่วนร่วมทาง การเมืองได้ขยายขอบเขตแนวคิดแบบดั้งเดิมไปสู่การ มีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ (public policy process) มุ่งสนับสนุนให้พลเมืองเข้ามา

มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย อาทิ ยุพาพร รูปงาม (2545, น. 5) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วม (participation) ว่า คือผลลัพธ์ที่มาจาก การเห็นพ้องกันในเรื่องของการต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งความเห็นพ้องต้องกันต้องมีมากพอ จนเกิดความคิดริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการปฏิบัติสิ่งหนึ่ง สาเหตุหลักของการที่มีคนมารวมกัน ได้นั้นควรจะต้องการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือ การกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามของกลุ่มนั้น เป็นการกระทำผ่านองค์การ (organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

แนวคิดการมีส่วนร่วมถูกขยายและพัฒนาไปสู่ การมีส่วนร่วมในโครงการและแผนงานของรัฐ และ เริ่มเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง หน่วยทางความคิด ที่มีอิทธิพลในทางปฏิบัติของรัฐบาลประเทศต่างๆ คือ แผนงานพัฒนาของธนาคารโลกโดย The World Bank Group on Participation ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “กระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) เข้ามามีอิทธิพลและแบ่งปันการควบคุม การพัฒนาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกและเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อ พวกเขา (World Bank, 1995, p. 63) สารัตถะของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของธนาคารโลกคือ การที่ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงออก (exercise) ซึ่งเสียงและ ทางเลือก (voice and choice) ของพวกเขาที่มีต่อ โครงการหรือแผนงานของรัฐที่จะมาดำเนินการในพื้นที่

ต่อมาความเข้าใจแนวคิดการมีส่วนร่วมใน โครงการและแผนงานของรัฐแพร่หลายมากขึ้นทั้งในเชิง วาทกรรมพัฒนาและการปฏิบัติ ในเชิงวาทกรรม การพัฒนาจะพบเห็นวาทกรรมภาษาไทยที่อ้างถึง การให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของเครือข่าย (Creighton) ว่าเป็น “กระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง มีเป้าหมาย โดยรวมเพื่อที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและ ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูล ต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น ต่อโครงการที่นำเสนอหรือต่อนโยบายของรัฐและ มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด สำหรับทุกคน (Creighton, 2005, p. 12) ส่วนในทาง ปฏิบัตินั้นมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และพนักงานของรัฐ ในเรื่องการมีส่วนร่วมกันอย่างแพร่หลายมากขึ้นโดยเน้น สารสำคัญอยู่ที่การที่ภาครัฐจะดำเนินการอะไรใน พื้นที่ใด จะต้องให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามี ส่วนร่วม

ส่วนกิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้นประชาชน จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามขั้นตอนต่างๆ ของ วงจรโครงการ เช่น ทำการประเมินคุณค่าของโครงการ (assessment) ประเมินผลกระทบของโครงการ (appraisal) รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) การมีส่วนร่วมตามแนวคิดนี้จะเห็นว่า ภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มโครงการหรือแผนงาน แล้วเชิญชวน ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมใน ฐานะผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary) การมีส่วนร่วม ตามกระบวนการนี้เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “การมี ส่วนร่วมของประชาชน” (people participation)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นในช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 และการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) ได้สร้างความผูกพัน ระหว่างประชาชนกับรัฐมากขึ้น ในส่วนของภาครัฐเอง ก็อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการปรับแนวคิดในการบริหาร จัดการที่ถูกผลักดันให้นำเอาหลักธรรมาภิบาล (good governance) มาใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมือง

รวมทั้งการบริหารโครงการและแผนงาน ทำให้ภาครัฐต้องเปิดพื้นที่รองรับความสัมพันธ์ใหม่กับพลเมือง นักวิชาการหลายคนมองว่าเป็นโอกาสที่ดีที่ภาครัฐจะได้ทำการปฏิรูปกลยุทธ์ในการทำงาน ทำให้การบริหารราชการเป็นระบบเปิด มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Minogue, 1997, p. 4) เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของการปกครองในแง่ที่ว่าเอาระบบการใหม่ในการปกครองมาใช้ โดยเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ เปิดกว้างให้ภาคส่วนนอกกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมและผูกพัน (Rhodes, 1996, p. 652) ทำให้ระบบราชการเป็นระบบเปิด (open system) มากขึ้น และส่งผลทำให้บทบาทของภาครัฐในการพัฒนานโยบายสาธารณะปรับเปลี่ยนไป โดยมีบทบาทของ “พลเมือง” เพิ่มขึ้นและให้ความสำคัญกับความผูกพันของพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียต่อแผนงานและการดำเนินนโยบายภาครัฐ รวมไปถึงการเสริมพลังให้พลเมืองและผู้มีส่วนได้เสียในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนและนโยบาย (Smith, 2003, p. 1) ส่งผลให้รูปแบบของกระบวนการพัฒนานโยบายเปลี่ยนไปจากเดิมที่เข้าใจว่ามีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และพลเมืองมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย เป็นแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะลักษณะแบบหุ้นส่วนในการพัฒนาตัวนโยบาย จุดเด่นที่สำคัญของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen) นั้นมิได้มีส่วนร่วมเพียงแคในข้อมูลหรือให้คำปรึกษา แต่เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมที่พลเมืองมีความเกี่ยวข้องผูกพัน (Engaged) เป็นเจ้าของนโยบาย ด้วยกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับพลเมืองในฐานะเป็นศูนย์กลางของผู้กำหนดนโยบาย (Center of Policy Maker) (Holmes, 2011, p. 1) ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เป้าหมายของผู้เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย แต่พลเมืองมีฐานะเป็นหน่วยทางสังคมหน่วยหนึ่ง

(Agent) ที่เป็นหุ้นส่วนในการเป็นผู้กำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย ผลของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบาย คือ “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy)”

นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีความสำคัญคือการสร้างความเกี่ยวข้องกับพลเมือง (Citizen Involvement) เพราะความเกี่ยวข้องหรือการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะนำไปสู่ความสัมพันธ์แบบมีความผูกพันร่วมกัน (Commitment) ระหว่างพลเมืองกับรัฐ (Molokwane & Lukamab 2018, p. 194) ซึ่งมีลักษณะที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ในช่วงแรกของกระบวนการจัดทำแผนหรือจัดทำนโยบายสาธารณะ ดังนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจะส่งผลให้พลเมืองมีความเข้าใจ มีข้อมูลและส่งเสริมให้เกิดกระบวนการตัดสินใจในนโยบายได้ดีขึ้น (Marzuki, 2015, p. 22) ทั้งนี้ปัจจัยที่จะทำให้กระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีความสมบูรณ์ได้ จึงต้องมีองค์ประกอบของการออกแบบและวางแผนที่ชัดเจนหรือจัดเตรียมองค์ประกอบให้เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้พลเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีความผูกพัน (Engagement) ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการพัฒนานโยบายและการนำไปใช้

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เกิดจากหลักการการมีส่วนร่วมแบบหุ้นส่วน (Partner of Participation) ซึ่งมีส่วนประกอบของกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญนั้นคือพลเมืองที่เป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ดังนั้นความสำคัญของแนวคิดการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม จึงยึดพลเมืองว่ามีความผูกพันกับนโยบายนั้นๆ ในฐานะเป็นเจ้าของนโยบาย (Policy Ownership) ซึ่งถ้าหากปราศจากความผูกพันของ

พลเมืองแล้วการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นนั้นก็จะเป็นการดำเนินการนโยบายเพียงภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวและส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพของนโยบายรัฐนั้นด้วย

3. ผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาที่ได้นำพลเมืองมาร่วมปฏิบัติการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ได้ค้นพบตัวแปรสำคัญๆ ที่นำมาสังเคราะห์เป็นตัวแบบของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม และตัวแบบกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมความเป็นพลเมือง และยังพบว่าการใช้ตัวแบบดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการยกระดับความเป็นพลเมือง และระดับของประสิทธิภาพทางการเมือง

3.1 ตัวแบบที่สามารถนำไปใช้เพื่อการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง

คือ ตัวแบบการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Process) องค์ประกอบของตัวแบบมีปัจจัยเกื้อหนุนต่อการจัดกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแยกพิจารณาได้เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายในซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากผู้กระทำ (actor) ภายในพื้นที่ มีดังนี้

1) ความเป็นหุ้นส่วนในการจัดเวที ในขั้นเตรียมการได้มีการทำความเข้าใจถึงแนวคิด หลักการ และกระบวนการในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมือง โดยทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ในพื้นที่ได้มาร่วมรับฟังและทำความเข้าใจร่วมกัน ประกอบด้วยภาคส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภาคส่วนศิลปินท้องถิ่น ภาคส่วนชุมชน และภาคส่วนธุรกิจชุมชน ต่างมี

ความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการและควรร่วมมือกันตลอดจนมีความไว้วางใจกันและกัน การดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป มาจึงเป็นการทำงานแบบหุ้นส่วน

2) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างพลเมืองในชุมชนกับ อปท. ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายพนักงานประจำ ในขั้นก่อนที่จะร่วมกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ทั้ง 2 ภาคส่วน ได้มีการประชุมปรึกษาหารือว่าจะร่วมกันดำเนินงาน และมีเป้าหมายของการขับเคลื่อนนโยบายไปด้วยกัน การประชุมเป็นแบบปรึกษาหารือที่ต้องควบคุมบรรยากาศให้เป็นแบบมิตรภาพ และให้เกียรติและคุณค่าต่อกัน โดยทาง อปท. ได้แสดงถึงความจริงใจที่จะรับฟังข้อคิดเห็นของพลเมือง ขณะเดียวกันพลเมืองได้แสดงถึงความจริงใจและกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกับทาง อปท. ซึ่งการมีความไว้วางใจต่อกันส่งผลให้การพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นไปด้วยดี

3) ความร่วมมือของหน่วยงานรับนโยบาย จากการทำความเข้าใจในแนวคิด หลักการและกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ จนเกิดการทำงานเป็นหุ้นส่วนทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายพนักงานประจำมีความยินดีที่จะร่วมดำเนินงานและให้การสนับสนุนการจัดเวทีสาธารณะในทุกครั้ง

4) หน่วยรับข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นผู้จัดการหลัก เทศบาลในฐานะหน่วยที่รับนโยบายไปปฏิบัติรับเป็นผู้จัดการหลักในการจัดเวทีสาธารณะโดยทำหน้าที่หลายอย่าง ทั้งการออกหนังสือเชิญผู้เข้าร่วมเวที การสนับสนุนสถานที่และบุคลากรช่วยงาน เป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้แทนชุมชนกับคณะผู้วิจัยและกับผู้บริหารของเทศบาล รวมไปถึงทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในกระบวนการกลุ่มและการจัดเตรียมอาหารและอาหารว่าง ส่งผลให้กระบวนการจัดเวทีสาธารณะดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย

5) ภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ในขั้นเตรียมการนับว่ามีความสำคัญยิ่ง หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจในแนวคิด หลักการและกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมแล้ว จะให้ความร่วมมือและการสนับสนุนในขั้นตอนอื่นๆ

6) หน่วยงานมีประเด็นสาธารณะที่จะพัฒนามาก่อน หมายความว่าประเด็นสาธารณะที่จะพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นประเด็นเชิงนโยบายนั้น เทศบาลมีแนวคิดหรือแผนการที่จะดำเนินการมาก่อนแล้ว แต่ยังไม่สามารถที่จะเริ่มดำเนินการเพราะขาดพลังหนุนเสริมจากภาคพลเมืองและผู้มีส่วนได้เสีย ผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วม จะเปิดโอกาสให้ภาคพลเมืองได้เข้ามามีอิทธิพลทางนโยบายต่อการกำหนดทิศทางและแนวทางในการดำเนินการพัฒนา ทำให้ประเด็นเชิงนโยบายได้พัฒนาแบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนจนเกิดการยอมรับในนโยบายนั้น

7) ผู้เข้าร่วมเวทีสาธารณะมีระดับความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับที่ 3 คือพลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizen) เป็นส่วนใหญ่ทั้ง 4 พื้นที่ กล่าวคือ

1) พื้นที่เทศบาลเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ public policy เนื่องจากความเข้มแข็งของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สะท้อนได้จากภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกระบี่ และการพัฒนาพื้นที่ที่เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยมีหน่วยงานราชการเป็นผู้ให้การสนับสนุนและอาศัยการกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมกับชุมชน ผู้นำชุมชนตลอดจนนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เทศบาลได้จัดทำไว้ก่อนหน้านี้ด้วยแล้ว เช่น กิจกรรมพัฒนาตลาดสดมหาราช และการพัฒนาพื้นที่เทศบาลเมืองกระบี่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปะ อาทิ Thailand biennale Krabi ครั้งที่ 2 หรือการพัฒนาให้เมืองกระบี่เป็นเป้าหมายจุดท่องเที่ยวที่สำคัญ (Landmark destination) ของนักท่องเที่ยว

ทั่วโลก 2) พื้นที่เทศบาลตำบลโพสังโฆ จังหวัดสิงห์บุรี พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยทางเทศบาลได้จัดทำโครงการพัฒนาตลาดน้ำ โครงการพัฒนาชุมชนโพสังโฆและชุมชนใกล้เคียงให้นำอยู่ และการพัฒนาชุมชนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งทั้ง 3 โครงการนี้เกิดจากการระดมความคิดเห็นร่วมกันของพลเมืองที่อยู่ในชุมชนและตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาร่วมกับเทศบาลในการพัฒนาให้เป็นจุดท่องเที่ยวที่สำคัญ (landmark) ในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ซึ่งจากภาพรวมการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมทั้งงานวิจัยนี้ค้นพบนั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนในตำบลโพสังโฆที่สอดคล้องกันว่าเนื่องจากพื้นที่และชุมชนใกล้เคียงมีแม่น้ำน้อยไหลผ่าน จึงควรพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งค้าขายหรือการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ ก็จะสามารถพัฒนาหรือช่วยให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนการพัฒนาชุมชนให้สามารถรองรับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไป

3) พื้นที่ชุมชนตำบลบางเจ้าฉ่า จังหวัดอ่างทอง พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยชุมชนมีประเด็นการพัฒนาระดับโครงการในพื้นที่อยู่ 3 เรื่องที่สำคัญคือ 3.1 การพัฒนาพฤติกรรมเด็กและเยาวชนที่เกิดในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เนื่องจากเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจและส่งผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชนและสังคม 3.2 การพัฒนาสาธารณูปโภคในชุมชน ได้แก่ ระดับน้ำประปาและไฟฟ้าส่องสว่าง และ 3.3 การพัฒนาสภาพแวดล้อมด้านการจัดการขยะ ซึ่งทั้งโครงการทั้ง 3 เรื่องนี้ พลเมืองในพื้นที่ชุมชนบางเจ้าฉ่าให้ความสนใจและร่วมกำหนดนโยบายนำเสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบางเจ้าฉ่า เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมทั้งชุมชนและส่วนราชการในพื้นที่ และ **4) พื้นที่ชุมชนตำบลผาเสวย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าการมีส่วนร่วม**

ของประชาชนอยู่ในระดับ project โดยพื้นที่ชุมชน ผาเสวยได้พัฒนานโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ หนี้สินครัวเรือนและภาคเกษตร หนี้ในระบบ ปัญหาการว่างงาน กลุ่มที่ 2 ด้านสุขภาพในชุมชน ได้แก่ โรคติดต่อ-ไม่ติดต่อ สุขภาพจิต และอุบัติเหตุ กลุ่มที่ 3 ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหาเสพติด ความขัดแย้งในชุมชน วัยรุ่นตีกันในงานบุญ และกลุ่มที่ 4 ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาขยะ และมลพิษทางอากาศและเสียง

โดยข้อค้นพบที่สำคัญจาก 4 พื้นที่ สรุปรงานวิจัยครั้งนี้แสดงว่าระดับของความเป็นพลเมืองในแต่ละพื้นที่นั้นหากผู้เข้าร่วมเวทีมีพลเมืองที่จัดอยู่ในระดับกระตือรือร้น (Active citizen) ในสัดส่วนที่สูงมีแนวโน้มที่จะทำให้กระบวนการในเวทีสาธารณะได้ประเด็นนโยบายที่ชัดเจนและมีข้อเสนอที่มีความเป็นไปได้ในการยอมรับเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติที่ชัดเจนและสะท้อนประสิทธิภาพทางการเมืองที่สูงตามไปด้วย

8) มีหน่วยงานเป้าหมายที่จะรับข้อเสนอเชิงนโยบาย ปัจจัยด้านนี้ต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วยจึงจะส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือในการพัฒนานโยบายสาธารณะและนำเสนอโยบายนั้นจะต้องมีเป้าหมายในการนำเสนอชัดเจนว่าจะเสนอต่อใครและหน่วยงานใดจะเป็นผู้ยอมรับประกาศเป็นนโยบายและนำไปปฏิบัติ กรณีของเทศบาลเมืองกระบี่และเทศบาลตำบลโพธิ์สังโฆ กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมีเป้าหมายชัดเจนที่จะเสนอให้เทศบาลทั้ง 2 แห่งเป็นหน่วยรับไปประกาศเป็นนโยบายโดยที่มีปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ ได้แก่ การเป็นหุ้นส่วนหน่วยงานมีประเด็นร่วม เทศบาลเป็นผู้จัดการหลักในการจัดเวที ความมีภาวะผู้นำของผู้บริหารชัดเจน ผลของกระบวนการพัฒนานโยบายจึงสามารถผลักดันไปสู่การยอมรับประกาศเป็นนโยบาย (policy agenda)

ได้ จากนั้นจึงนำไปสู่การกำหนดในแผนงานของเทศบาล และนำไปปฏิบัติจนเป็นผลในอนาคต

ส่วนตำบลบางเจ้าฉ่าถึงแม้มีเป้าหมายจะนำเสนอต่อ อบต.บางเจ้าฉ่า แต่ยังขาดปัจจัยอื่นๆ สนับสนุน จึงไม่สามารถผลักดันไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ และสำหรับตำบลผาเสวยในข้อเสนอเชิงนโยบายมีประเด็นหลากหลายและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่จะนำไปปฏิบัติ และมีข้อเสนอต่อหลายหน่วยงาน ประกอบกับขาดปัจจัยอื่นๆ เกื้อหนุน จึงไม่สามารถผลักดันไปถึงขั้นยอมรับประกาศเป็นนโยบายได้ นอกจากนี้ การเข้าถึงหน่วยงานที่จะรับนโยบายจากประชาชนเป็นไปได้ยากหากไม่มีตัวเชื่อมหรือช่องทาง และในที่สุดเสียงความเห็นของประชาชนก็จะหมดความหมาย

ปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดจากผู้กระทำจากภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มีดังนี้

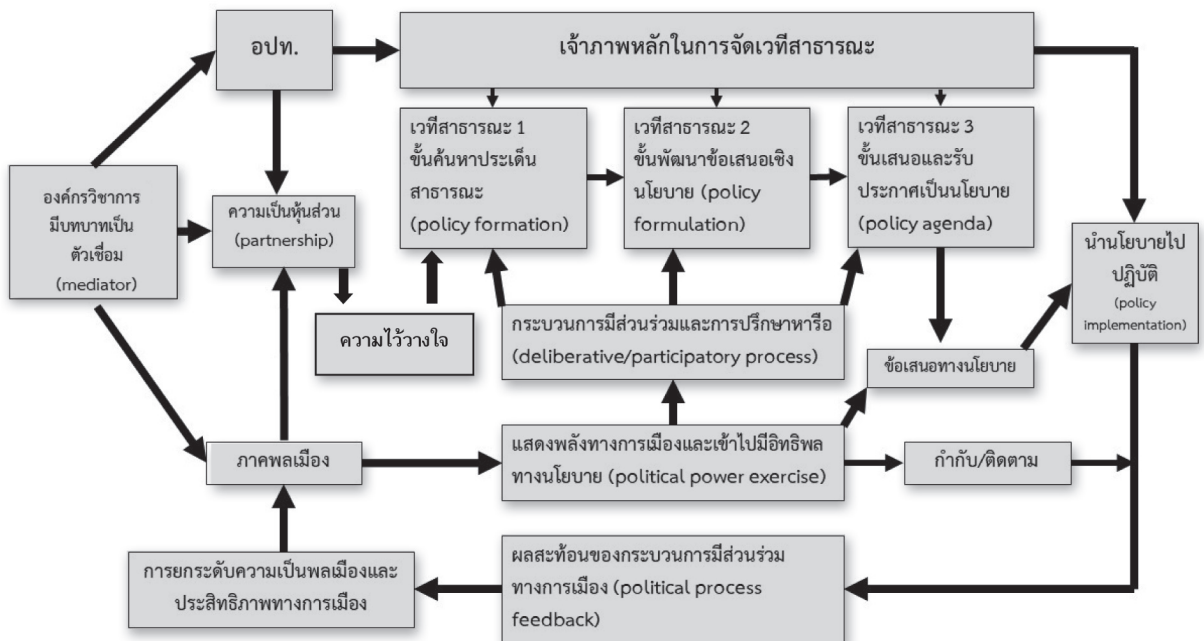
1) กระบวนการจัดเวที เวทีในที่นี้ หมายถึงการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในพื้นที่ต่างๆ และมีประชาชนมาร่วม มีผู้เอื้อกระบวนการเพื่อเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง กระบวนการจัดเวทีเพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะจะต้องเป็นไปตามหลักการจัดเวทีแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันยอมรับในความคิดเห็นไม่ครอบงำคนอื่น และมีการปรึกษาหารือกัน รวมถึงการใช้เทคนิคต่างๆ ในการให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น เช่น เทคนิคการใช้บัตรคำ เทคนิคการวิเคราะห์เพื่อจัดหมวดหมู่ประเด็นต่าง ๆ เป็นต้น และที่สำคัญคือวิทยากรที่ดำเนินการจะต้องมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการเป็นผู้เอื้อกระบวนการกลุ่ม (facilitator) ที่สามารถทำให้ผู้เข้าร่วมเวทียอมรับและไว้วางใจ ซึ่งจะส่งผลต่อบรรยากาศในขณะดำเนินการในเวทีสาธารณะเพื่อให้ได้ผลผลิตทางความคิดต่อการนำไปพัฒนาเป็นประเด็นเชิงนโยบาย

2) บทบาทขององค์กรวิชาการ ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ทำหน้าที่เสมือน องค์กรทางวิชาการที่ให้การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา นโยบายสาธารณะ บทบาทที่สำคัญคือเป็นตัวกลาง (mediator) ที่เชื่อมประสานองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้ เสียจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนใน การดำเนินการร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคส่วนของ เทศบาลกับภาคส่วนของชุมชน การทำบทบาทนี้ในขั้น เตรียมการก่อนที่จะเริ่มต้น กระบวนการพัฒนานโยบาย สาธารณะมีความสำคัญมาก เพราะจะส่งผลต่อท่าที ทศนคติของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อกัน รวมทั้งความ ไว้วางใจของภาคส่วนต่างๆ มีต่อองค์กรวิชาการ หากองค์กรวิชาการสามารถทำหน้าที่เชื่อมประสาน (linkage) กับทุกฝ่ายได้ในช่วงก่อนดำเนินการจะส่งผล ให้การดำเนินการในขั้นอื่นๆ เป็นไปด้วยดี จนสามารถ ผลักดันไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ องค์กรทาง วิชาการยังมีบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งคือให้ การช่วยเหลือคณะทำงานในพื้นที่ในการวิเคราะห์

ประเด็น เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเบื้องต้น ให้มีความหมายชัดเจนและตรงประเด็น เพื่อให้เนื้อหา ของนโยบายเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ ยังช่วยเตรียมการ ของผู้จัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และ ประชาชนที่เข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายนอกดังกล่าวนี้จัดเป็น ปัจจัยเสริมหรือปัจจัยร่วมกับปัจจัยภายในตามที่ได้กล่าว มาข้างต้น ถ้าหากการจัดกระบวนการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วม มีปัจจัยที่กล่าวมาทั้งปัจจัย ภายในและปัจจัยภายนอก จะช่วยให้การดำเนินการ ตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบาย สาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการได้สำเร็จถึง ขั้นผลักดันไปสู่ขั้นน่านโยบายไปปฏิบัติ

จากตัวปัจจัยทั้งหมดที่ส่งผลต่อการยกระดับ ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมือง ดังกล่าวนี สามารถพัฒนาเป็นตัวแบบการพัฒนา พหุติกรรมความเป็นพลเมืองได้ ดังภาพ 1



ภาพ 1 ตัวแบบกระบวนการพัฒนาพหุติกรรมความเป็นพลเมืองด้วยกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

3.2 การเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมือง

3.2.1) การเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมความเป็นพลเมือง ภายหลังการเข้าร่วมกิจกรรมจำนวนผู้ที่มีความเป็นพลเมืองในระดับต่ำลดลง ขณะเดียวกันได้ไปเพิ่มจำนวนผู้ที่มีความเป็นพลเมืองในระดับสูงมากขึ้น ข้อมูลเชิงคุณภาพยืนยันว่าการเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนานโยบายส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมือง แต่ข้อมูลจากการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่าคะแนนเฉลี่ยความเป็นพลเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ปัจจัยที่ต้องพิจารณาประกอบคำอธิบาย คือ

3.2.1.1) ระดับความเป็นพลเมืองก่อนเข้าร่วมโครงการ ถ้าหากก่อนเข้าร่วมโครงการมีระดับความเป็นพลเมืองสูงอยู่แล้วจะไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองมากนัก แต่หากก่อนเข้าร่วมกิจกรรมมีความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับต่ำจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองมากขึ้น

3.2.1.2) การเปลี่ยนแปลงความเป็นพลเมืองขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานความเข้าใจ “ความเป็นพลเมืองดี” ถ้าหากส่วนใหญ่เห็นว่าความเป็นพลเมืองดีคือพลเมืองประเภทมีความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลหรือเป็นคนดีของชุมชน ค่าระดับของความเป็นพลเมืองจะไม่สูงมากและจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่ยกระดับความเป็นพลเมืองสูงขึ้นไม่มากนัก ในทางตรงกันข้ามหากเข้าใจว่าความเป็นพลเมืองดีคือพลเมืองแบบมีส่วนร่วมค่าระดับของความเป็นพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นมาก

3.3 การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมือง

มีปัจจัยที่อธิบายได้ ดังนี้

3.3.1) การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับระดับความเป็นพลเมืองและการตอบสนองของ อปท. ถ้าระดับความเป็นพลเมืองสูง การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมืองก็สูงตามไปด้วยเช่นกัน และถ้า อปท. ตอบสนองต่อข้อเสนอเชิงนโยบายของพลเมืองส่งผลให้ประสิทธิภาพทางการเมืองสูงขึ้นด้วย เพราะพลเมืองมีความเชื่อมั่นในตนเองว่าสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนได้และมีความเชื่อมั่นใน อปท. ที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองได้

3.3.2) การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพทางการเมือง นอกจากจะขึ้นอยู่กับระดับความเป็นพลเมืองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือสนับสนุนและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายมาตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดกระบวนการจะส่งผลให้มีระดับความมีประสิทธิภาพทางการเมืองสูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพทางการเมืองจะต่ำและไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

3.3.3) ความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์กันทางบวกทั้งก่อนเข้าร่วมกิจกรรมและหลังเข้าร่วมกิจกรรม ความเป็นพลเมืองที่อยู่ในระดับต่ำมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพทางการเมืองต่ำ ในทำนองเดียวกันหากความเป็นพลเมืองอยู่ในระดับสูง ความมีประสิทธิภาพทางการเมืองก็สูงตามไปด้วย

4. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและประสิทธิภาพทางการเมืองที่มีประสิทธิผล ทำได้โดยการส่งเสริมให้พลเมืองให้มีบทบาทโดยการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะตั้งแต่แรกและได้ลงมือปฏิบัติจริงในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ซึ่งคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Model of Participatory Public Policy Development Process) ไปใช้เพื่อการพัฒนาสังคมการเมืองไทยให้เป็นสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนี้

4.1 การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย

จุดมุ่งหมายของการสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทย ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นพลเมืองทางการเมือง (political citizen) ที่มีความกระตือรือร้น (active citizen) และผูกพันต่อการมีส่วนร่วม (engaged citizen) ในกระบวนการทางการเมือง ในฐานะผู้กระทำ (actor) และเป็นเจ้าของการเมือง มิใช่พลเมืองในฐานะผู้รับหรือผู้ถูกกระทำ (passive citizen) หรือเป็นเพียงคนดีของชุมชน

ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย เพื่อจุดมุ่งหมายต่างๆ ดังนี้

4.1.1) เพื่อการกระจายอำนาจให้ถึงชุมชน

การกระจายอำนาจมิได้มีความหมายในขอบเขตแคบๆ และสั้นๆ ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่จะต้องขยายความและต่อความหมายให้ยาวออกไปมากกว่าเดิมว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ถึงพลเมืองในชุมชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจด้าน

ความเป็นประชาธิปไตย (democratic decentralization) การนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในท้องถิ่นจะเป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้พลเมืองได้แสดงออกถึงอำนาจหรือใช้อำนาจ (exercise power) เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น อำนาจที่พลเมืองใช้แสดงออกมาผ่านเวทีสาธารณะตามตัวแบบที่เสนอ เป็นการให้อำนาจของพลเมืองเพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนหรืออำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในชุมชน ผลผลิตที่ได้จากการใช้อำนาจของพลเมืองผ่านกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจะออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ หรือการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่งในชุมชน ดังนั้นตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจึงสามารถนำไปใช้ได้กับการจัดทำนโยบาย การจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนา หรือการตัดสินใจต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน เมื่อพลเมืองได้ใช้อำนาจของตนออกมาโดยตรงแล้วผลย้อนกลับ (feedback) ของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในท้องถิ่นคือการเพิ่มประสิทธิภาพทางการเมืองให้แก่พลเมืองในพื้นที่

4.1.2) เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในท้องถิ่น

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมสามารถนำไปใช้ในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น ให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการและแผนงานที่จะดำเนินงานในปีถัดไป และเป็นผู้วางแผนระยะยาวโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพลเมืองในชุมชนต่างๆ พลเมืองสามารถให้ข้อเสนอแนะแนวทางดำเนินงานที่จะเกิดประโยชน์ได้เต็มที่แก่ท้องถิ่น รวมถึงการช่วยจัดลำดับความสำคัญของโครงการและช่วยตัดสินใจในกรณีทรัพยากรมีจำกัด เมื่อเริ่มต้นด้วยการจัดทำ

งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในขั้นตอนต่อไปพลเมืองจะเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ (audit) การดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ การปรับใช้กระบวนการพัฒนานโยบายแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการจัดทำนโยบายแบบมีส่วนร่วมจะทำให้พลเมืองรู้สึกเป็นเจ้าของและผูกพันต่อการมีส่วนร่วม รวมถึงรู้สึกว่าการใช้อำนาจของตนเองได้รับการตอบสนอง ส่งผลให้มีความเชื่อมั่นในตนเอง สมาชิกในชุมชนและเชื่อมั่นใน อปท. การนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมมาใช้จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นในด้านการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างสำนึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดโครงการและดำเนินการจัดสรรงบประมาณ

4.1.3) การสร้างวิถีประชาธิปไตย กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ในการเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย (Democracy mode of life) ซึ่งเป็นวิถีแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ที่ต้องมีระบบความสัมพันธ์ต่อกันหลังการเลือกตั้ง ผู้ได้รับการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นควรที่จะค้นหาและเคารพในเจตจำนงของพลเมือง กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางหนึ่งในการค้นหาเจตจำนงของพลเมือง หากฝ่ายการเมืองรับข้อเสนอและนำไปกำหนดเป็นนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ตอบสนองต่อเจตจำนงของพลเมือง

หากคุณภาพประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการมีประชาธิปไตยสามารถดำเนินต่อไปอย่างยั่งยืนทั้งสาระและกระบวนการ การเลือกตั้งมิใช่ตัวบ่งชี้ถึงคุณภาพของความเป็นประชาธิปไตย มีสังคมที่มีการเลือกตั้งมากมายและบ่อยครั้งแต่คุณภาพประชาธิปไตยกลับตกต่ำลง กล่าวคือหลังจากการเลือกตั้งพลเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำใดที่จะเข้าไปมีอิทธิพลทางนโยบายในอันที่

จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชุมชนของตน ระบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ได้รับการเลือกตั้งถูกตัดขาด ทำให้บรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยยบเซา การที่จะฟื้นฟูหรือปลูกประชาธิปไตยให้มีชีวิตชีวา (Democracy vitalization) หรือที่เรียกว่า “ชีวาธิปไตย” (Organic Democracy) ขึ้นมานั้น ต้องสร้างกระบวนการประชาธิปไตยให้มีความเป็นพลวัตในชุมชน (Community Democratic Dynamics) อยู่เสมอ โดยส่งเสริมให้พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะในกรณีต่างๆ ตามที่ได้เสนอแนะในหัวข้อ 1.2-1.3 การที่พลเมืองได้เข้ามามีส่วนในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองในชุมชนในกรณีต่างๆ อยู่เป็นประจำจนเกิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นหน้าที่ของพลเมือง จนกลายเป็นวิถีชีวิตของพลเมืองในชุมชนนั้นๆ วิถีชีวิตดังกล่าวนี้คือวิถีประชาธิปไตยเกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยซึ่งเป็นประชาธิปไตยเชิงคุณภาพ

4.2 การสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ในยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีประเด็นยุทธศาสตร์เป็นกรอบแนวทางอย่างกว้างๆ ที่ชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนาประเทศ ลำพังแต่อาศัยกลไกภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ถึงแม้ในประเด็นยุทธศาสตร์จะกำหนดแนวทางให้มีการพัฒนาภาคพลเมืองและภาคชุมชนก็ตาม แต่ภาคพลเมืองไม่ควรที่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้รับผลการพัฒนาหรือเป็นเพียงผู้รับผลจากการกระทำ (passive) แต่ควรจะให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนสำคัญของการพัฒนาโดยให้อยู่ในฐานะผู้กระทำ (actor) เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน คณะผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ผ่านไปแล้วช่วงปี 2560-2561 พลเมืองยังไม่ได้รับรู้ ไม่มีส่วนร่วม และไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ ในทางตรงกันข้าม

พลเมืองกลับรู้สึกว่ายุทธศาสตร์เป็นกระบวนการของชนชั้นนำ (elite) และขับเคลื่อนโดยภาคราชการ พลเมืองอยู่ในฐานะผู้รับผลหรือผู้ถูกกระทำจึงไม่รู้สึกเป็นเจ้าของ เมื่อพลเมืองไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและรู้สึกว่าตนเองไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลทางนโยบายหรืออิทธิพลในทางปฏิบัติ จะเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพราะพลเมืองไม่มีความผูกพัน (engaged) ต่อยุทธศาสตร์ชาติ

ในยุทธศาสตร์ (พ.ศ. 2561-2580) มีประเด็นยุทธศาสตร์หลายประเด็นที่ภาคพลเมืองจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะหุ้นส่วนของกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมกับภาคส่วนราชการ ภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ข้อเสนอแนะก็คือกรอบแนวทางตามประเด็นยุทธศาสตร์สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมตามตัวแบบที่เสนอ สามารถนำไปใช้ได้ทั้งในการเป็นเป้าหมาย (End) และใช้เป็นวิธีการ (Mean) ให้บรรลุเป้าหมาย กล่าวคือ ใช้เป็นเป้าหมายของประเด็นยุทธศาสตร์ เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และยุทธศาสตร์ที่ 3 มีเป้าหมายอยู่ที่การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ขณะที่ประเด็นการพัฒนาในยุทธศาสตร์อื่นๆ สามารถใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการ (Mean) ในการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมาย

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีประเด็นยุทธศาสตร์ในระดับชาติอยู่แล้วสามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมแสดงออกถึงอำนาจของพลเมืองที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในพื้นที่ เพื่อให้พลเมือง

มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับรัฐในการพัฒนาประเทศ

5. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต (Future research)

จากการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป คือ ควรทำการศึกษาในพื้นที่ที่มีความลักษณะของพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะทำให้เกิดข้อได้เปรียบในการสัมผัสตัวอย่างประชากรในการวิจัยได้ที่มีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกันเนื่องจากบริบทของภูมิประเทศ ภูมิสังคมที่ใกล้เคียงกัน เช่น พื้นที่ในอำเภอเดียวกันแต่คนละตำบล ซึ่งจะทำให้งานวิจัยมีข้อเปรียบเทียบในเรื่องของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะและประสิทธิภาพทางการเมือง รวมทั้งระดับของความเป็นพลเมืองที่อาจจะค้นพบจากการวิจัยได้ว่ามีความแตกต่างหรือเหมือนกัน กลุ่มเป้าหมายหรือตัวอย่างกลุ่มประชากรอาจขยายจำนวนได้มากขึ้นเพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์งานวิจัยเชิงสถิติ การบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความหลากหลายและอาจสะท้อนอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันและระดับความเป็นพลเมืองและประสิทธิภาพการเมืองที่ต่างกันอีกด้วย ซึ่งจะสามารถสรุปเป็นผลการศึกษาได้อีกรูปแบบหนึ่ง รวมทั้งหากมองประเด็นเรื่องความสามารถในการประหยังบประมาณในการวิจัย (ค่าเดินทางหรือที่พัก) ได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ งานวิจัยที่จะสะท้อนความสำเร็จถึงการพัฒนาความเป็นพลเมืองได้อีกประการหนึ่งคือ ควรศึกษาถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบอื่นของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัจจัยต่อความสำเร็จในการพัฒนานโยบายสาธารณะของพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีผลต่อประสิทธิภาพทางการเมืองหรือระดับของความพลเมืองอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ตลอดจนตัวแสดง (Actor) หรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองหรือหน่วยงานราชการในพื้นที่ว่ามีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยสะท้อนต่อระดับพฤติกรรมความเป็นพลเมืองหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2557). *พลเมืองไทย: การสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคม, สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

- Barber, B. (1992). *An Aristocracy of Everyone: The Politics of Education and the Future of America*. New York, NY: Ballantine Books.
- Boyte, H.C. (2003). A Different Kind of Politics: John Dewey and the Meaning of Citizenship in the 21st Century. *The Good Society*, 12(2), 259-278.
- Boyte, H. C. & Kari, N. (1996). *Building America: The Democratic Promise of Public Work*. Philadelphia: Temple.
- Coare, P. & Johnston, R. (Eds). (2005). *Adult Learning, Citizenship and Community Voice*. Leicester: NIACE.
- Coelho, S.P. & Von Lieres, B. (Eds). (2010). *Mobilizing for Democracy*. London: Zed Books.
- Cornwall, A. & Coelho, V. S. (2006). *Space for Change? Representation, Inclusion and Voice in New Democratic Arenas*. London: Zed books.
- Creighton, J.L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco, CA: John Wiley and Sons.
- Dahl, R. A. (2005). *Who governs?: Democracy and power in a American city*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, 50(1), 76-98.
- Fukuyama, F. (2006). *The End of History and the Last Man*. New York, NY: Simon and Schuster.
- Gaventa, J., (Ed.). (2007). *Forward, Claiming Citizenship (Vol.4)*. London: Zed books.
- Holmes, B. (2011). *Citizens' Engagement in Policy Making and the Design of Public Services* (Research report). Canberra: Parliamentary Library.
- Mathews, D. (1999). *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*. Illinois: University of Illinois Press.

- Minogue, M. (1997). *The Principles and Practice of Good Governance*. British Council Briefing, Law and Governance, 4.
- Molokwane, T. & Lukamba, M.T. (2018). *Citizen Involvement in the Formulation of Public Policy*. In The 3rd International Conference on Public Administration and Development Alternatives 4-6 July 2018. Saldanhna Bay, South Africa: Stellenbosch University.
- Pangle, L.S. & Pangle, T.L. (1993). *The Learning of Liberty*. Kansas: University Press of Kansas.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Smith, L.B. (2003). *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*. Canada: Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada.
- Stuart, M. (2000). Beyond Rhetoric: Reclaiming a Radical Agenda for Active Participation in Higher Education. In Thomson J. (Ed.), *Stretching the Academy*. Leicester: NIACE.
- Westheimer, J. & Kahn, J. (2002). *What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy* (Paper Presented at the Annual Meeting). New Orleans, LA: the American Educational Research Association.
- World Bank. (1995). *World Bank Participation Sourcebook, Environment Development Paper Participation Series*. Washington D.C.: World Bank.