

## การปรับปรุงทบทวนและการให้นิยามความหมายใหม่ เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย\*

### Recasting and Redefining the Notion of Local Democracy in Thailand

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด\*\*  
Pornamarin Promgird\*\*\*  
บรรเจ็ด สิงคะเนติ\*\*\*\*  
Banjerd Singkaneti\*\*\*\*\*  
วรัญญา ศรีริน\*\*\*\*\*  
Warunya Sririn\*\*\*\*\*

บทความนี้

Received

8 มกราคม 2567

Revised

15 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

13 มีนาคม 2567

#### บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายหลักคือ สนับสนุนการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับ ประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็ต้องการเสริมสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้มีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัยโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นวัตกรรมทางสังคมเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง : พื้นฐานของประชาธิปไตยอัตลักษณ์ไทย” ผลงานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยศักยภาพสูง

\*\* รองศาสตราจารย์, สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ดร.)

\*\*\* Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. (Ph.D.)

\*\*\*\* ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

\*\*\*\*\* Professor, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration. (Ph.D.)

\*\*\*\*\* นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

\*\*\*\*\* Ph.D. candidate in Sociology, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University.

## สถาบันพระปกเกล้า

อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่าประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีคุณภาพ จะสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มากขึ้น เมื่อประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็จะทำให้มีความตื่นตัวและมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง มีความเชื่อมั่นในสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และพร้อมใจกันเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างอิสระ ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น ยังมีการรับรู้และจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่องการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังไม่ปฏิบัติตามหลักการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตยที่ต้องการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ในบทความนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการรื้อฟื้นปรับปรุง ทบทวนและให้มีการนิยามความหมายใหม่ เรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้เป็นไปตามเส้นทางประชาธิปไตยและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มากขึ้น

**คำสำคัญ:** ประชาธิปไตย, ประชาสังคม, ชุมชน, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การปกครองท้องถิ่น

### Abstract

The concept of modern local democracy aims to empower people by decentralizing power from the central government to local communities while ensuring that individuals within these communities have the right to demand that their preferences are met as fully as possible. The belief is that local democracy will increase more political participation among the populace. When people become engaged in politics, they will become more active, develop a sense of citizenship, gain confidence in their political efficacy, and participate in local development independently. In Thai society, when addressing decentralization and local democracy, there is still a tendency to limit the scope of meaning to only the election of the local administrative committee. Moreover, administration within local government organizations has not yet fully aligned with the principles of democratic self-government, which seek to expand the base of direct political participation at the local community level as much as possible. This article proposes to recast and redefine the meaning of local democracy in Thailand to follow the democratic path and help strengthen local communities.

**Keywords:** Democracy, Civil society, Community, Political participation, Political efficacy, Local government

## บทนำ

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายหลักคือการสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันก็ต้องการ “เสริมสร้างอำนาจ” (empower) ให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีสิทธิและมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้มากที่สุด แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ แท้จริงแล้วก็คือรูปแบบหนึ่งของ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่หมายถึง การเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงของประชาชนในการตัดสินใจที่ระดับชุมชนท้องถิ่น (Wollmann, 1995, pp. 35-40) ทั้งนี้เพื่อต้องการเสริมสร้างอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชนและสนับสนุนให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเองอย่างอิสระ” (self-government) ไม่ใช่ให้รัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่างๆ เป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชน นอกจากจะช่วยทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นรวมทั้งทำให้ประชาชนมี “อำนาจ” เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นอีกด้วย

ในสังคมไทยเมื่อก้าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ยังมีการรับรู้และจำกัดขอบเขตในวงแคบเพียงแค่เรื่อง “การเลือกตั้ง” คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ

ต่างๆ เท่านั้น ทำให้ขาดสาระสำคัญคือเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นไป ผลตามมาก็คือทำให้ “พลังอำนาจของภาคประชาชน” ในการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองขาดหายไป และยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งอีกด้วย ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงทบทวนและให้มีการนิยามความหมายใหม่ของแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย อันเป็นวิถีทางใหม่ (new avenues) สำหรับการสร้างความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นซึ่งไม่ค่อยเป็นที่คุ้นเคยกันมากนักทั้งในกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติของไทย โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทความนี้ผู้เขียนหวังให้มีการนำไปสู่การอภิปราย การถกเถียง และการหาข้อสรุปร่วมกันในทางวิชาการเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้และการขับเคลื่อนไปสู่การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยต่อไป

## แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่

ข้อถกเถียงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปประการหนึ่งในการศึกษาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่คือ “การให้อำนาจที่มีการรวมศูนย์อยู่นั้นได้มีการแตกตัวและกระจายออกไปให้มากที่สุด” (it disperses over-centralized power) ประเด็นนี้แม้ว่าจะมีความหมายที่กว้างแต่ก็มีความเหมาะสมและมีความสำคัญ เนื่องจากการรวม

## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงรวมทั้งทรัพยากรที่มีค่าต่างๆ จากท้องถิ่นจะถูกดูดซับเข้ามาสู่ส่วนกลางทั้งหมด ในขณะที่ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยที่กระทำด้วยความรอบคอบ (prudential case for democracy) จำเป็นต้องมี “เครือข่ายของการสร้างความปลอดภัยที่จำเป็น” (necessary safety net) ในการช่วยปกป้องประชาชนหรือพลเมืองจากการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายอำนาจนิยมที่มีพลังและมีศักยภาพอย่างเช่น ในระบบการปกครองของอังกฤษมีการสร้างดุลยภาพในเรื่องความรับผิดชอบระหว่างลักษณะของความเป็นท้องถิ่น (locality) กับความเป็นศูนย์กลาง (Centre) ดังนั้น จึงไม่มีอะไรดีเท่ากับการถูกกำกับด้วยกระบวนการประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจใดๆ ในตัวมันเองยังทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยพลการ (arbitrary) ได้ง่ายและเกิดพฤติกรรมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และในท้ายที่สุดกระบวนการตัดสินใจที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปจะทำลายความสามารถในการอยู่รอดของประชาธิปไตยที่รากฐานได้ ในทางกลับกันยังมีวิถีทางการถูกควบคุมโดยประชาชนมากเท่าใด ความหวังที่จะต่อสู้กับสิ่งที่อันตรายต่อประชาชนก็ยังมีมากขึ้นเท่านั้น (Phillips, 1996, p. 83)

จากการทบทวนวรรณกรรมของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า แม้ว่าประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นจะมีมาอย่างยาวนาน แต่ในโลกว่าวิชาการปัจจุบัน ข้อถกเถียงล่าสุดของการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มขยายไปสู่เนื้อหาของ การให้ความสนใจกับเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น (extending participation) ที่เชื่อกันว่า

จะทำให้เกิดประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน จากประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงว่า หัวข้อเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น” ยังมีความสำคัญอยู่เสมอ ดังเช่นในผลงานของนักวิชาการคือ Helmut Wollman (2000, pp. 42-45) ที่ให้ความสนใจศึกษาเรื่องการเติบโตขึ้นของบทบาทประชาธิปไตยทางตรง ในการนำไปสู่การสถาปนาประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงมากขึ้น (well - established democracies) และการศึกษาของ Brian Smith (2000, p. 83) ที่มีการนำเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปสู่บริบทของการถกเถียงในแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management approaches) อย่างไรก็ดี ถึงกระนั้นก็ยังมีแนวคิดแบบดั้งเดิมบางเรื่อง ที่ยังคงคัดค้านเรื่องการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ เช่น แนวคิดการรวมศูนย์ในการจัดการเรื่องการเงินของรัฐ (fiscal centralization) หรือแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการประหยัดจากขนาด (economies of scale) เป็นต้น (Bucek & Smith, 2000, pp. 5-10)

ขณะที่นักคิดหรือนักทฤษฎีทางสังคมการเมืองทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ต่างให้ความเห็นและถกเถียงกัน ประเด็นแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป แต่นักคิดทั้งสองฝ่ายก็มีข้อเสนอตรงกันในแง่ที่ว่า ควรให้มีการสร้างความสมดุลในเรื่องของการมี “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ที่เคยมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในชุมชนท้องถิ่นมานาน ด้วยการเสนอให้มีรูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (various forms of participatory democracy) ให้มากขึ้น ดังเช่นตามแนวคิดของ Jan Bucek & Brian Smith (2000, p. 3)

ที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถยกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยได้นั้น ต้องทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับท้องถิ่นในสองประการด้วยกันคือ **หนึ่ง** การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นต้องเป็นประเด็นปัญหาที่อ่อนไหว หรือได้รับผลกระทบจากภายนอกได้ง่าย (sensitive issues) **สอง** การตัดสินใจต่อปัญหานั้น ต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามกลุ่มต่างๆ ได้ด้วย

เราจึงเห็นได้ว่า การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นนั้น ควรเป็นเรื่องที่อ่อนไหวกระทบต่อความรู้สึกและวิถีชุมชนดั้งเดิมของเขา และการตัดสินใจนั้นต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามกลุ่มองค์กรต่างๆ ได้ ทั้งสองประเด็นนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังช่วยทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มย่อยต่างๆ ตามความสนใจในชุมชนท้องถิ่นนั้น และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังเผยหรือแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่คนสามารถมีความชอบในสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นพิเศษ (preferences) ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม สถาบันของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (institutions of representative democracy) ก็ยังคงมีความสำคัญในด้านการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และมีการนำเอาการตัดสินใจของประชาชนไปสู่ภาคปฏิบัติได้

นอกจากนั้นแล้ว ตามแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังเป็นที่ยอมรับกันว่า การตัดสินใจในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ดีที่สุดต่อเมื่อการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

ชุมชนท้องถิ่นนั้น และเป็นการกระทำโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั่นเอง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งหรือที่ตั้งที่ดีกว่า (better placed) คนอื่นๆ ที่สามารถรับรู้ถึงประเด็นหรือปัญหาและสภาวะเงื่อนไขของชุมชนท้องถิ่นนั้น และพวกเขาก็เป็นบุคคลกลุ่มเดียวที่สามารถรับรู้ถึงความต้องการของตนเอง รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญในความต้องการของตนเองได้ ดังนั้นถ้าถามว่า “ใครคือคนที่รู้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้ดีที่สุด (Who knows what is the best?)” คำตอบคือ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั่นเอง และถ้าให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของเขา บางทีอาจก่อให้เกิด “นวัตกรรมทางสังคม” ด้านการบริหารจัดการที่นำไปสู่การสร้างความสำเร็จและเหมาะสมกับพื้นที่นั้นได้ Anne Phillips (1996, p. 37) จึงเห็นว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นช่วยสนับสนุนให้เกิดแนวความคิดและการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ที่มาจากประชาชนเองได้

ในโลกตะวันตก การศึกษาเรื่องแนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น เราสามารถสืบสาวไปได้ถึงแนวคิดของนักปราชญ์เรื่องนามชาวอังกฤษคือ จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) ที่กล่าวถึงหลักการสำคัญของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างน่าสนใจว่า “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับแนวความคิดความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่น (local autonomy) โดยต้องให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการจัดการดูแลชุมชน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (popular responsiveness) กลไกดังกล่าวนี้

## สถาบันพระปกเกล้า

จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางได้” (Heywood, 2000, p. 80) จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดของมิลล์ นั้น เขาเน้นให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของชุมชนท้องถิ่น ด้วยการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนของตนเองมากกว่าเรื่องอื่นๆ

ในอดีตสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้ขึ้นชื่อว่า เป็นรากฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่และเป็นต้นกำเนิดแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่โดดเด่น ดังมีผลงานทางวิชาการของรัฐบุรุษชาวฝรั่งเศสคือ Alexis de Tocqueville ในผลงานที่มีชื่อเสียงคือ “Democracy in America” (1805 – 1859) ซึ่งเขาได้ทำการศึกษาสังคมการเมืองของผู้คนในอเมริกาในยุคนั้น พร้อมทั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า สมาชิกส่วนใหญ่ในชุมชนท้องถิ่นของอเมริกาทุกเทศทุกวัยในยุคนั้น ต่างมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม และชมรมได้อย่างเหนียวแน่นเพื่อจุดประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อการพัฒนาด้านการค้า การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ศาสนาและศิลปกรรม ฯลฯ ทั้งที่เป็นการรวมกลุ่มในเรื่องสำคัญทางการเมือง และเรื่องที่ไม่สำคัญทางการเมือง ในหนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการรวมกลุ่มของชาวอเมริกัน กล่าวคือทำให้ปัจเจกบุคคลมีความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มของผู้คนนับว่าเป็น “พลังสำคัญ” ในการร่วมมือกันจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นอิสระ โดยใช้หลักการและเหตุผลในการเสวนาถกเถียงกันและไม่นิยมใช้ความรุนแรง ดังนั้น การรวมกลุ่มของชาวอเมริกันจึงเป็นต้น “เครื่องมือ” ที่สำคัญในการต่อสู้ของ

ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย เพื่อให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากยอมรับฟังตามหลักการของประชาธิปไตย ในท้ายที่สุดการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นของอเมริกาจึงก่อให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือการพึ่งพาตนเองก่อนหันไปพึ่งพา “รัฐท้องถิ่น” เพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหาให้ และสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นมองรัฐท้องถิ่นเป็นทางเลือกสุดท้ายในการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนตนเอง (มนตรี เจนวิทย์การ, 2539, น. 505-506)

จากการศึกษาของ Alexis de Tocqueville ได้ชี้ให้เห็นว่า *ค่านิยมการรวมกลุ่มกัน* เป็นชมรมหรือสมาคมต่างๆ ของชาวอเมริกัน ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ และพึ่งพารัฐท้องถิ่นน้อยที่สุดนั้น ทำให้ชุมชนชาวอเมริกันมีความเข้มแข็งและนำมาสู่การเกิดค่านิยมที่มีความสำคัญอย่างมากคือเรื่อง “ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน” อันเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย ขณะที่ Frank Cunningham (2002, p. 73) ก็เห็นว่า สถาบันรัฐธรรมนูญในอเมริกาก็มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เอื้อต่อการเกิดประชาธิปไตยเช่นกัน เพราะมีการจัดตั้งระบบการปรึกษาหารือ หรือเสวนาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ

นอกจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ (modern local democracy) แล้ว ยังมีตัวอย่างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง หลักความรับผิดชอบ (accountability) ระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง ดังเช่น ระบบของตำรวจท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ เดิมมีระบบการทำงานโดย

อาศัยกฎหมายตามพระราชบัญญัติตำรวจ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลระดับชาติ แต่ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในชุมชนท้องถิ่นของอังกฤษ จำเป็นต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการร้องทุกข์ต่างๆ ของประชาชน และรีบเร่งแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ในภายหลังจึงเกิดการเรียกร้องของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดการบูรณาการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ด้วยการเพิ่มอำนาจและบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นได้ด้วย โดยอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง “สภาชุมชนท้องถิ่น” (local community councils) เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้อย่างชอบธรรม (สันต์ชัย รัตนชะขวัญ, 2561, ออนไลน์)

อย่างไรก็ดี ก็มีข้อถกเถียงและข้อห่วงกังวลที่สำคัญอีกว่า ไม่ว่าจะมีการควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจที่ดีและมีประสิทธิภาพมากสักเพียงใด แต่หากมีกลุ่มที่มุ่งจะใช้อำนาจอย่างพลการและไม่ได้ปฏิบัติตนหรือมีพฤติกรรมแบบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นก็อาจเจ๊งได้ยาก (Philips, 1996, pp 37-40) จากประเด็นดังกล่าวนี้เองจึงเห็นได้ว่า ไม่มีอะไรดีเท่ากับการถูกควบคุมกำกับด้วยกระบวนการประชาธิปไตย นั่นคือด้วยการ “เสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน” ได้เข้ามาควบคุมกำกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้มากขึ้นนั่นเอง และประเด็นนี้ก็ยังเป็นประเด็นสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ด้วย

โดยข้อเท็จจริงแล้ว แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ ในทางปรัชญาหรือเป้าหมายหลัก จึงเป็นแนวคิดที่ตอกย้ำและสนับสนุนเรื่องการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบออกจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ระดับชุมชนท้องถิ่น อันได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล เทศบาล อำเภอ หรือเมือง ฯลฯ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชนซึ่งอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจดังกล่าว ดังนั้น ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องเพียงแค่ “การเลือกตั้ง” ตัวแทนหรือผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2562, น. 3) หรือการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเท่านั้น

แต่ทว่าแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องการ “เสริมสร้างอำนาจ” ให้กับชาวบ้านหรือประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ได้มีสิทธิมีส่วนในการกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ หรือมีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีผลกระทบต่อตัวเขาเองที่ระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีคุณภาพจะสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือพลเมืองได้มากขึ้น เมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ก็จะช่วยให้พวกเขาเกิดความตื่นตัวและเกิด “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” มีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของตนเอง และพร้อมใจกันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของ

## สถาบันพระปกเกล้า

ตนเองอย่างอิสระ อันจะช่วยทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ก, 10-11; 2565, น. 10-13) ในท้ายที่สุดแล้วจะช่วยตอบสนองต่อชีวิตความเป็นอยู่และความต้องการของชาวประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้อย่างตรงจุดมากที่สุด

เราอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ แท้จริงแล้วก็คือรูปแบบหนึ่งของ “ประชาธิปไตยทางตรง” ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” (self-government) อันมาจากรากฐานของแนวคิดจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom - up democracy) ซึ่งก็คือการสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นที่ตนอยู่ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่งจากใคร ไม่ใช่ให้รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นต่างๆ เป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียว คำว่า “การปกครองตนเอง” คือความหมายของประชาธิปไตยในทางสากลที่กระชับที่สุด (Janowitz, 1980, pp. 1-5) *ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและการปกครองตนเองจะช่วยทำให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นและทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นเช่นเดียวกัน* (Phillips, 1996, p. 25) ประชาธิปไตยทางตรงและการปกครองตนเอง ยังช่วยธำรงรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิมอันดีงามของชุมชนท้องถิ่นนั้นไว้ รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายจากอำนาจของระบบทุนนิยมและอำนาจทางการเมืองที่ฉ้อฉลได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ข, น. 64-65; 2565, น. 20-23)

ในโลกวิชาการ “แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่” ที่มีกรกล่าวอ้างอิงถึงกันอย่างมากในยุคหลัง คือผลงานของ Anne Phillips (1996, p. 25) ซึ่งอ้างเหตุผลเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นว่า ควรมองประชาธิปไตยในแง่ของ “การพัฒนา” (developmental) โดยเขาเสนอว่าเราต้องมีความมุ่งมั่นปรารถนาให้มากขึ้น และต้องมองหาวิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น และให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตทางการเมืองของประชาชนทั้งหมด และเราต้องมีความเข้าใจว่าประชาธิปไตยมีลักษณะของพลวัต ดังนั้น *การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีวงจรมีทั้งขึ้นและลงได้เช่นเดียวกัน*

ฟิลลิปส์ยังเห็นว่า สำหรับประชาชนบางคนที่ไม่เคยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น บางทีอาจเป็นประเภทหรือชนิดของงานที่เขาทำอยู่ก็ได้ ซึ่งปฏิเสธอำนาจในการตัดสินใจเหนือสถานที่ทำงานหรืออาจเป็นเพราะระบบสังคมไม่เปิดกว้างให้เขาได้เข้ามีส่วนร่วม หรืออาจเป็นเพราะเขาขาดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวในทางการเมือง (lacking the relevant knowledge for political affairs) ในทางตรงกันข้ามกับบางคน ซึ่งชีวิตของเขามีความพร้อมมากกว่าที่จะมีโอกาสในการตัดสินใจ ในบรรดาคนกลุ่มนี้จะมองตนเองว่า เป็นพวกมี “สมรรถนะทางการเมือง” (politically competent) มีความเชื่อมั่นในตนเอง และกล้าเรียกร้องอ้างสิทธิของตนเอง (confidence and claims) ในขณะที่กลุ่มคนซึ่งอยู่ชายขอบอย่างมาก ก็มีแนวโน้มที่จะยอมรับสภาพนิ่งเฉยไม่ต่อสู้ดิ้นรนใดๆ (passive acceptance) ดังนั้น การยกระดับการมีส่วนร่วม

ทางการเมืองของผู้คนทั้งมวล จึงถูกมองเสมือนหนึ่งว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “กลยุทธ์” ในการสร้างความเสมอภาคทางการเมืองได้มากขึ้น ที่สำคัญมากกว่านี้คือมีการยอมรับกันว่า *ระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีสูงมากขึ้นเช่นนี้ จะช่วยส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองที่มีคุณภาพได้*

สำหรับ Benjamin R. Barber (1992, p. 117) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่คนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับขบวนการของสมาชิกประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคที่เฟื่องฟู จะช่วยปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและการประพฤติปฏิบัติตนของผู้คนได้ อันแตกต่างกับการที่เราไปออกเสียงลงคะแนนในคูหาเลือกตั้งอย่างโดดเดี่ยวโดยที่เราไม่มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่น ๆ ได้น้อยมาก นอกเสียจากการยึดโยงอยู่กับพรรคการเมืองและผลประโยชน์ทางวัตถุเฉพาะหน้า แต่ก็ได้มีส่วนร่วมกับการกิจกรรมโดยตรงกับคนอื่น ๆ หรือมีโอกาสได้พิจารณาสิ่งที่มีความชอบธรรมซึ่งอยู่ในความครุ่นคิดและความสนใจของเรามากขึ้น (consider the legitimacy of their preoccupations) แต่เมื่อเราได้มีโอกาสในการพูดคุยถกเถียงกันกับคนอื่น ๆ มากขึ้น และมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น เราก็มักมีแนวโน้มในการสร้างความเข้าใจร่วมกันกับคนอื่น และในการถกเถียงนั้นยังอาจมีการคิดค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาของส่วนรวม รวมทั้งข้อห่วงใยร่วมกันกับคนอื่นได้มากขึ้น ข้อถกเถียงเหล่านี้ นับว่ามีพลังอย่างมากในการช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (public affairs) และยังสามารถทำให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นได้อีกด้วย

บาร์เบอร์ยังได้เสนอข้อถกเถียงและหลักการสำคัญเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่มีความแข็งแกร่ง (strong democracy) และมีเสถียรภาพในทำนองเดียวกันว่า ต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในทุกๆระดับ โดยประชาชนจะต้องมี “จิตสำนึกของความเป็นพลเมือง” และมีการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็งขึ้นมาให้ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่สมาชิกในชุมชนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งในทุกๆระดับ ด้วยความมีสำนึกและรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมือง คือปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนค้ำจุนให้เกิดชุมชนเข้มแข็งขึ้นได้ และชุมชนเข้มแข็งจะช่วยเสริมสร้างให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ (stable democracy) ในระดับสังคมใหญ่ หรือระดับชาติได้ในท้ายที่สุดเช่นกัน

ประการสำคัญคือ ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดระบอบธรรมาภิบาลได้ *เนื่องจากการสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของระบบการเมืองได้มากขึ้น และการที่ประชาชนจำนวนมากได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองยังช่วยเสริมสร้างให้เกิด “วัฒนธรรมแบบพลเมือง” (civic culture) (Almond & Verba, 1963, p. 337) ซึ่งบุคคลที่มีวัฒนธรรมแบบพลเมืองนี้ จะเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นทางการเมือง และเชื่อมั่นในสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง พร้อมทั้งจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีชอบ รวมทั้งกลุ่มทุนผูกขาดและธุรกิจที่เอาไร้เดียงดาเปรียบสังคมและสิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลให้ระบบการเมืองของประเทศ*

## สถาบันพระปกเกล้า

มีความสุจริตโปร่งใส และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหารายการต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นต่อชุมชน รวมถึงการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อมาตอบสนองต่อความต้องการที่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้มากขึ้นอีกด้วย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ก, น. 15)

นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักวิชาการคนอื่นๆ ซึ่งเป็นนักคิดในสายพหุนิยม (pluralism) เช่น (Wollmann, 1995, pp. 143-145) ได้กล่าวถึงเรื่องของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคนต่างๆ ที่มีความเห็นแตกต่างหลากหลาย หรือมีความคิดเห็นขัดแย้งกันทางการเมืองได้ แต่ทั้งนี้ต้องมี “ค่านิยมกลุ่มร่วมกัน” หรือมีเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางและเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่เหนือกว่า “รัฐท้องถิ่น” ได้ ส่วนรัฐท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงพาหนะ (vehicle) ให้กลุ่มดำเนินงานต่อไป และช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นตามการนิยามเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของนักคิดสายพหุนิยมนี้จะเห็นได้ว่า มีการให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มคนต่างๆ เหล่านี้ก็สามารถมีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองกันได้ และแต่ละกลุ่มมีการดำเนินกิจการและมีการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐท้องถิ่น ส่วนรัฐท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียง “เวทีสาธารณะ” หรือเป็นเพียง “พาหนะ” เท่านั้น เพื่อช่วยให้กลุ่มคนต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมของเขาเองได้

Will Kymlicka (1999, pp. 413-415) นักวิชาการคนสำคัญอีกคนหนึ่ง ได้เสนอความเห็นในทำนองเดียวกัน

ว่า ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ยังต้องการ “พลเมืองที่เข้มแข็ง” ที่สนใจในการเข้ามาตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังคงมีแนวคิดในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายรัฐ เขาเห็นว่าพลเมืองต้องสามารถควบคุมกำกับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำของพวกเขาได้ อีกทั้งพลเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องกิจการสาธารณะอย่างเข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีอารยะพฤติกรรมเช่นนี้ คิมลิกกา เรียกว่าคือ “แก่นแท้ของคุณธรรมแบบพลเมือง” (the core civic virtues) ซึ่งประชาธิปไตยในทุกระดับ (รวมถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น) จะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องมีพลเมืองที่มีคุณสมบัติเช่นนี้เป็นพื้นฐานเสียก่อน อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จากแนวคิดของ คิมลิกกานี้ช่วยยืนยันให้เราเห็นว่า ถ้าจะให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ประชาชนต้องมี “ความเป็นพลเมือง” กล่าวคือมีกระตือรือร้นสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมืองในทุกระดับ รวมทั้งต้องสามารถเข้ามาควบคุมกำกับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องกล้าวิพากษ์วิจารณ์ต่อนโยบายรัฐที่ผิดพลาดหรือสร้างผลกระทบในทางเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่น

สำหรับนักวิชาการไทยที่มีผลงานและถูกอ้างอิงอยู่เสมอ เช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550, น. 10-11) ได้ให้ความหมายและความสำคัญของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น (local democracy) ว่าเป็น “ประชาธิปไตย

ในระดับฐานรากของชุมชน” เพราะประชาชนในชุมชนท้องถิ่นสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันโดยตรง และประชาชนเป็นทั้งผู้ตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาภายในชุมชนท้องถิ่นตนเอง เช่น การทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกำจัดขยะ การสร้างฝายน้ำ ฯลฯ ตามความเห็นของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ แล้ว ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกับประชาธิปไตยระดับชาติตรงที่ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับหลักการที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการตัดสินใจ หรือกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด (self - government democracy) ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐกำหนด

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2537, น. 5; 2550, น. 7-10) ได้กล่าวเปรียบเทียบเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างน่าสนใจว่า เปรียบได้กับ “**การสร้างเจดีย์**” ถ้าฐานรากของเจดีย์ไม่มั่นคงแข็งแรงแล้ว เจดีย์ก็จะทรุดและล้มลงได้ ประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นถ้าหากสังคมไทยต้องการสร้างประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงแข็งแรงแล้ว จำเป็นต้องสร้างประชาธิปไตยที่ระดับชุมชนท้องถิ่นก่อน เพราะเปรียบเทียบ “**รากฐานของเจดีย์**” ท่านยังได้นำเสนอยุทธศาสตร์การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นว่า “**ต้องมีการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน**” ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจะต้องทำให้เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อให้เกิด *ปัญญาาร่วมกันของผู้คนในชุมชนท้องถิ่น (collective wisdom)* อันจะทำให้มีประสิทธิภาพใน

การต่อสู้และการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว ประชาธิปไตยระดับชาติก็จะมีความยั่งยืนด้วย แนวคิดของท่านเช่นนี้ถือว่าเป็นแนวคิดบุกเบิกของไทย ซึ่งนับว่ามีประโยชน์ และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยอย่างมากเช่นกัน

นอกจากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นแล้ว ยังมีผลงานการศึกษาวิจัยที่น่าสนใจ อย่างเช่น การศึกษาเรื่อง “การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น” ของ Patrick Heller, K. N. Harilal & Shubham Chaudhuri (2007, pp. 626-628) ในอินเดีย ที่พยายามสร้างสถาบันของชุมชนท้องถิ่นให้มีลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และมีการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการเพื่อขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนให้มากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า ในการหาแนวคิดหรือวิธีการใหม่ของการสร้างประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น ไม่มีวิธีการใดที่สำคัญมากไปกว่าการทบทวนและตรวจสอบการตั้งคำถามใหม่เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง นั่นคือต้องสามารถก้าวข้ามไปให้พ้นจากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเลือกตั้ง (electoral participation) ไปสู่การเพิ่มความสนใจและให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมทางตรง” อันเป็นรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การรณรงค์” (campaign) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อการกระจายอำนาจนั้นเป็นที่รับรู้กันว่า เสมือนหนึ่งเป็นพาหนะสำคัญที่นำไปสู่

## สถาบันพระปกเกล้า

การสร้างประชาธิปไตยที่มีความหมายอย่างลึกซึ้ง (deepening democracy)

การศึกษาของ Patrick Heller, K. N. Harilal & Shubham Chaudhuri ยังชี้ให้เห็นว่า ภาคประชาสังคม (civil society) มีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงความเข้มข้นและขอบเขตของประชาธิปไตยให้ดีขึ้นได้ ในระดับพื้นฐานที่สุดคือการสร้างพื้นที่ (spaces) ให้เกิดการรวมตัวกันอย่างอิสระและมีความเจริญงอกงาม แต่ทว่าพื้นที่ (spaces) ของการรวมตัวกันเช่นนี้จะต้องแยกออกจาก การควบคุมของรัฐ (state control) และแยกตัวออกจาก โครงสร้างทางสังคมแบบเดิมที่เคยมีบทบาทสำคัญ และต้องทำให้พื้นที่ต่างๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน (public) ให้มากขึ้น

การศึกษาของ Georgina Blakeley (2007, pp. 149-151) เพื่อต้องการค้นหาในขอบเขตที่ซึ่งระบบ การปกครองได้ช่วยสนับสนุนธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (governance fosters democracy) ผลการศึกษาพบว่า การทำให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งในการเข้ามาช่วยเรื่องการปกครอง และการสร้างพื้นที่ใหม่ของการปรึกษาหารือ (new spaces of deliberation) ระหว่างรัฐและพลเมืองทั้งหลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างมากต่อประชาธิปไตย

จากผลการศึกษาวิจัยทำให้เราพบว่า การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องก้าวข้ามไปให้พ้นเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไปสู่การเพิ่มความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน และการส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการ

ชุมชนท้องถิ่น เมื่อนำแนวคิดประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่มาสังเคราะห์เข้ากับผลการศึกษาวิจัย ทำให้ได้ข้อสรุปว่า แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ เป็นแนวคิดที่ต้องการกระจายอำนาจไปสู่ระดับชุมชนท้องถิ่น และต้องการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนหรือชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้มีสิทธิมีส่วนในการกำหนดนโยบายและกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ อันจะทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน แนวคิดประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่จึงมีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้

1. ต้องทำให้อำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์และกระจุกตัวอยู่นั้น มีการแตกตัวและมีการกระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นประชาชนหรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม ต่างๆ ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นเครือข่ายและเกราะป้องกันความปลอดภัยให้กับประชาชนจากพลังของฝ่ายอำนาจนิยม และประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นต้องสามารถก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกักอยู่กับ การเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

2. ต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ เนื่องจากการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จะนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้มากที่สุด รวมทั้งต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้เข้ามาควบคุมกำกับ การดำเนินงานของรัฐ และกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ได้มากขึ้น

3. ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องมองหาวิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งสามารถกระทำได้ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** ด้วยการส่งเสริมให้เกิด “พลเมืองที่เข้มแข็ง” ที่กล้าเข้ามาควบคุมกำกับให้กับการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน และกล้าวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดทั้งของรัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่น หรือนโยบายที่สร้างผลกระทบในทางเสียหายต่อชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มทุนที่เอารัดเอาเปรียบสังคม อันจะทำให้ระบบการเมืองการปกครองมีความสุจริตและโปร่งใส **ประการที่สอง** การส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดค่านิยมการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลายในระดับต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ เนื่องจากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีสูงมากขึ้นนี้ จะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองที่มีคุณภาพได้ ขณะเดียวกันต้องให้รัฐท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นเพียง “พาดู” ที่ช่วยให้ประชาชนตามกลุ่มต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมของเขาเองได้ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งก็จะส่งผลต่อประชาธิปไตยระดับชาติให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วย

4. ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องทำให้เกิดกระบวนการร่วมคิด และร่วมทำของคนในชุมชนท้องถิ่น อันจะนำมาสู่การเกิด “ปัญญาร่วมกัน” ของผู้คนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ท้ายที่สุดจะทำให้มีประสิทธิภาพ

ในการบริหารจัดการกับปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหของชุมชนท้องถิ่นได้

องค์ประกอบสำคัญของความหมายเหล่านี้ควรถูกนำมาทบทวนปรับปรุงในการให้นิยามความหมายใหม่เรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย (ดังจะได้กล่าวในลำดับถัดไป) และจากความหมายของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่นี้เห็นได้ชัดว่าประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) มีความสัมพันธ์กัน แต่ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการจัดการดูแลชุมชน หรือมีความเป็นอิสระในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น และประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย และสามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีค่านิยมหรือเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้กลุ่มของประชาชนในภาคประชาสังคมเหล่านี้ สามารถมีอิทธิพลเหนือ “รัฐท้องถิ่น” และสามารถเข้ามาควบคุมกำกับหรือดูแลการตัดสินใจของรัฐท้องถิ่นได้ ในท้ายที่สุดต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดความเป็นไปหรือดำเนินโครงการพัฒนาภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้ อันมาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่า *ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ที่มีคุณภาพ จะช่วยยกระดับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มากขึ้น*

เมื่อประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ก็จะช่วยให้พวกเขาตื่นตัวจนเกิด “จิตสำนึกของพลเมือง”

## สถาบันพระปกเกล้า

และมีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจของตนเอง พร้อมใจกันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เกิดชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม Anthony Birch (2007, p. 200) นักคิดในสายอนุรักษนิยมมีความเห็นต่างไปว่า การมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวมิได้หมายความว่า ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐจนสามารถกระทำการต่างๆ ได้ตามที่ต้องการ แต่ประชาชนจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมืองด้วย นั่นก็คือการมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์ทั้งของตนเองและส่วนรวม แท้จริงแล้วตามความหมายของนักวิชาการสายอนุรักษนิยมนี้ เป็นการกล่าวถึงว่าการใช้สิทธินั้นจะต้องถูกกำกับด้วยหน้าที่เสมือนนั่นเอง

### สังคมไทยกับประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น : ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงและนิยามความหมายใหม่ที่สอดคล้องกับเส้นทางประชาธิปไตย

แม้ว่า “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น” กับ “การปกครองส่วนท้องถิ่น” จะมีความสัมพันธ์กัน แต่แนวคิดทั้งสองก็ไม่เหมือนกันเลยทีเดียว ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นไปตามแนวคิดสังคมวิทยาการเมือง คือการ “เสริมสร้างพลังอำนาจให้กับประชาชน” นั้นยังมีการกล่าวถึงและรับรู้กันน้อยมาก หากแต่ส่วนใหญ่ยังติดกับดักอยู่กับกรอบความคิดดั้งเดิม รวมทั้งจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่อง “การเลือกตั้งตำแหน่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น” หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ระดับต่างๆ เท่านั้น ขณะที่กระบวนการอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้เคยกำหนดไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมา เช่น กระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น การทำประชามติ การริเริ่มให้ชุมชนร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ อันเป็นส่วนหนึ่งกระบวนการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน และเป็นกระบวนการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้นนั้น ก็ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติใดเลย นี่ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยอ่อนแอ และไม่สามารถพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงประสงค์อันสอดคล้องกับเส้นทางประชาธิปไตยได้

ปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ คล้ายกับการศึกษาในตุรกีของ S. Ulas Bayraktar (2007, p. 16) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าเมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น ก็ยังมีการรับรู้และมีการจำกัดขอบเขตที่แคบอยู่เพียงแค่ว่า ในประเด็นเรื่องการบริหารและความเป็นอิสระทางการเงิน รวมทั้งมีการรับรู้คร่าวๆ เพียงแค่ว่าเป็นสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกับภารกิจของรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับการดำเนินงานของประเทศบาลก็ดำเนินไปภายใต้การให้ความสำคัญกับเรื่องการบริหาร การปฏิบัติตามหน้าที่ และงานด้านการเงิน ความจริงแล้วเรื่องเหล่านี้ไม่ได้นำไปสู่กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริงของระบบการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นเลย และโดยข้อเท็จจริงแล้วความเข้าใจโดยทั่วไปของประชาชนในเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นในตุรกี ก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นพื้นฐานของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นใดเลย อย่างเช่น ปัญหาของการกระจายอำนาจ หรือเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างความเข้าใจที่แตกต่างออกไปในเรื่อง “ประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น” ให้ข้ามพ้นไปจากมิติของการบริหารและการปกครอง (administrative tutelage) หรือเรื่องทรัพยากรการเงิน และการจำกัดอยู่เพียงแค่เรื่องการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น S. Ulas Bayraktar จึงเสนอข้อถกเถียงให้มีการสร้างมโนทัศน์ใหม่ในเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ที่ต้องรวมเอาองค์ประกอบเรื่องของ “การเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้องให้มากขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจการเมืองระดับชุมชนท้องถิ่นของตุรกีที่เป็นรัฐสมัยใหม่ให้มากขึ้นด้วย ในสังคมไทยก็เช่นเดียวกัน ควรมีการพิจารณาและทบทวนถึงการให้นิยามความหมายเรื่องประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นเสียใหม่ด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

มีข้อวิจารณ์ที่น่าสนใจจากนักวิชาการตะวันตกที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนา เช่น Anne Phillips (1996, p. 25) และ Jan Bucek & Brian Smith (2000, pp. 3-16) ที่วิจารณ์ว่าจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น มักมีข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจในระดับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ ไม่มีลักษณะการเชื่อมโยงให้เข้ากับปรัชญา แนวคิด และเป้าหมายสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “การเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน” และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนตนเองได้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบการทำงานด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้

ประชาชนมีโอกาสในการติดตามตรวจสอบการทำงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทางสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการช่วยเหลือตนเอง (self-help) และการระดมความร่วมมือของประชาชนด้วยกันเอง เป็นต้น แต่มักให้ความสนใจเฉพาะเรื่อง “การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น” ทั้งหมดนี้ ได้สร้างข้อจำกัดอย่างมากต่อเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการให้สิทธิเสรีภาพและการให้อำนาจแก่ประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเอง ความเห็นนี้นับว่าเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ตรงไปตรงมาอย่างมาก และบางทีในสังคมไทยแนวคิด “เรื่องประชาธิปไตย” ก็อาจไม่อยู่ในหัวคิดของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เสียด้วยซ้ำไป

แน่นอนว่าในสังคมไทยทั้ง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น” ยังไม่เป็นไปตามหลักการ “ปกครองตนเอง” อย่างแท้จริง และยังไม่เป็นไปตามปรัชญา อุดมการณ์และเป้าหมายสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเรื่องการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพื่อกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นตนเองได้ เพราะไปเน้นให้ความสำคัญกับการใช้ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” เช่นเดียวกับประชาธิปไตยในระดับชาติ กล่าวคือมีการเลือกตั้งตัวแทนสำหรับทำหน้าที่ด้านการบริหาร และนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ

## สถาบันพระปกเกล้า

ผล คือทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามเลียนแบบการบริหารราชการจากส่วนกลาง และยังทำให้รูปแบบประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นผิยและไม่ได้แตกต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติอีกด้วย

แต่ที่ซ้ำร้ายคือทั้งในโลกริชาการและภาคปฏิบัติของไทย เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น ก็กล่าวถึงเพียงแค่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ แต่มักละเลยกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น หรือขาดการกล่าวถึงการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนซึ่งเป็นวิถีทางใหม่ของการปกครองตนเอง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เราอาจวิเคราะห์ได้ว่า น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากมรดกทางประวัติศาสตร์ไทย ที่มีอิทธิพลต่อระบบสังคมนการเมืองไทย กล่าวคือจากอิทธิพลของการจัดระเบียบการปกครองแบบโบราณของไทย ซึ่งแบ่งคนออกเป็นสองชนชั้น คือ **หนึ่ง** ชนชั้นปกครอง ประกอบด้วยกษัตริย์ ขุนนาง เชื้อพระวงศ์ และ**สอง** ชนชั้นใต้ปกครอง ได้แก่ไพร่ และข้าทาส โดยมีแนวคิดเบื้องหลังคือ ต้องการควบคุมกำลังคนหรือแรงงานเป็นสำคัญ และแม้ว่าจะมีการยกเลิกระบบไพร่และทาส รวมทั้งมีการปฏิรูปการปกครองจากระบบศักดินามาเป็นการปกครองแบบใหม่ให้เหมือนตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ก็ยังเป็นระบอบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์ยังคงเป็นศูนย์กลางของอำนาจและการปกครอง และยังคงให้ความสำคัญกับการ**“ควบคุม”** ประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจได้ถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการปกครองตนเอง

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องวิธีการปกครองราษฎรเสียมากกว่า ราษฎรมีสติธิแบบประชาธิปไตยเฉพาะเรื่องการเลือกผู้นำ คือการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิบางรายเท่านั้น ส่วนการกำหนดความเป็นไปของหมู่บ้านเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ในหมู่บ้าน โดยไม่มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการหมู่บ้าน และให้ประชาชนได้มีสิทธิในการปกครองตนเองแต่อย่างใดเลย

ผลที่ตามมาในสังคมแบบไทยเดิมเช่นนี้คือ ได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง หรือเกิดค่านิยมบางประการที่ไม่เอื้อต่อการปกครองตนเองตามแนวทางประชาธิปไตย เช่น การวางเฉยทางการเมือง การยอมตนในฐานะไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบทางการเมือง มีลักษณะเป็นผู้ตามและนิ่งเฉยต่อปัญหาของบ้านเมือง ฯลฯ และแม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงให้ราษฎรกลายเป็น **“พลเมืองที่เข้มแข็ง”** หรือปลดปล่อยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง หากแต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังปฏิบัติตนเยี่ยง **“ราษฎร”** ดั้งเดิม (วรัญญา ศรีริน, พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และจักรพันธ์ ชัดชุมแสง, 2564, น. 47)

แม้กระทั่งในสังคมยุคปัจจุบัน อิทธิพลและการครอบงำจากหน่วยงานรัฐและราชการส่วนกลาง ที่ยังคงดำรงระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเข้มข้น หรือที่เรียกว่า **“รัฐราชการรวมศูนย์อำนาจของไทย”** รวมทั้งค่านิยม

ยอมตนแบบศักดินาสวามิภักดิ์ ที่ฝังรากลึกและยังดำรงอยู่อย่างเข้มข้นในวงราชการไทย ทำให้การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นเป็นเพียงแค่วาทกรรมเท่านั้น ไม่สามารถลงมาถึงตัวคนที่เป็นประชาชนหรือพลเมือง หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ในท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้ และยังเป็น “การกระจายอำนาจแบบมัตตราสัง” ไว้ด้วยกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ จากส่วนกลางที่ไม่เอื้อต่อการออกกฎข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันไป (มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, 2566, น. 9) เราจึงเห็นได้ว่าระเบียบและข้อบังคับจากส่วนกลางเหล่านี้ นอกจากไม่เอื้อต่อการปกครองตนเองแล้วยังเป็นการทำลายรากฐานประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้น ในงานของนักวิชาการไทย เช่น ภาวิณี รอดประเสริฐ และวรารุช บุญศรี (2561, น. 167-170) เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น จึงให้ความหมายได้เพียงแค่ว่าคือ “รูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการดำเนินงานโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคราชการ รวมถึงการแก้ไขและการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ดำเนินการโดยชุมชนเอง” การให้ความหมายเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่า ขาดการให้ความหมายในเชิงแนวคิดทฤษฎี และขาดการเน้นถึงพลังของภาคประชาสังคมไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวถึงวิถีทางของการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชุมชนให้ได้มากที่สุด และการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง แล้วสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ใกล้ชิด

กับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทั้งๆ ที่เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือรากฐานสำคัญที่สุดของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น (ยศวดี บุญเกียรติ, 2555, น. 10-15)

การศึกษาของ สันต์ชัย รัตนะขวัญ (2561, ออนไลน์) ให้ความหมายประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นที่คลุมเครืออย่างมาก โดยให้ความหมายว่าเป็น “ประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เพราะประชาธิปไตยในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้โดยตรง” หรือกรณีของยศวดี บุญเกียรติ (2555, น. 27) ได้สรุปความหมายของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นจากผลการสัมภาษณ์ของนักวิชาการว่าเป็น “การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบ มีการปรึกษาหารือกันในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ร่วมกัน มีการร่วมมือกันในการทำงานสาธารณะให้ท้องถิ่นโดยไม่รอให้ภาครัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว”

ข้อสรุปเช่นนี้ แม้ว่าจะมีความน่าสนใจแต่ก็สั้นและกระชับมากเกินไป ประการสำคัญคือไม่สามารถสะท้อนให้เห็นบทบาทและพลังของภาคประชาชน หรือกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด หรือแม้กระทั่งความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจก็ยังมีจำกัดอยู่ ดังเช่นในงานของมิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2566, น. 9) เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจ ก็จำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่เรื่องการกระจายอำนาจในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล

## สถาบันพระปกเกล้า

รวมถึงการให้บางจังหวัดที่มีความพร้อมในการจัดการตนเองและสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองได้เท่านั้น โดยมีกรกล่าวถึงการกระจายอำนาจไปสู่ตัวประชาชนหรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรชุมชนให้มีความอำนาจในการจัดการตนเองได้เพิ่มมากขึ้นน้อยมาก

ดังนั้น ในกรณีของสังคมไทยจึงถึงเวลาที่จะต้องมีการรื้อฟื้นทบทวนปรับปรุง และมีการให้นิยามความหมายเสียใหม่เรื่อง “ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นของไทย” ให้มีพลังมากขึ้นตามข้อสรุปที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ เช่น การทำให้อำนาจรัฐไทยที่มีการรวมศูนย์อำนาจและกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ได้กระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นตัวประชาชนและพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันประชาชนให้ปลอดภัยจากพลังของฝ่ายอำนาจนิยม และต้องก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกับดักเรื่องการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องมีการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย และมีสิทธิในการกำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้ และประชาธิปไตยในระดับชุมชนควรเป็นวิถีทางใหม่ที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ด้วยการส่งเสริมให้เกิดพลเมืองเข้มแข็ง ที่กล้าเข้ามาควบคุมกำกับให้หนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมได้มีบทบาทที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นเป็นต้น

เมื่อประชาชนมีความโน้มเอียง (orientation) สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ข้ออ้างเรื่องประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นก็จะได้รับความสนใจปะทุพุ่งสูงขึ้น (striking) และมีความชอบธรรมมากขึ้น และเมื่อประชาชนมีความรู้สึกกว่าตนเองมี “สมรรถนะทางการเมือง” ก็จะมีผลโดยตรงต่อประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่น (Phillips, 1996, pp. 75-83) กล่าวคือทำให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น ยิ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความหมายและมีความสำคัญอย่างมากในทางวิชาการ เนื่องจากโอกาสในการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองช่วยลดความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความน่าสนใจของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่นั้น เนื่องจากว่ามันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเอาชุดความรู้ของชุมชนท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จากที่กล่าวมาเราก็จะสามารถกล่าวอ้างได้ว่า ประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่คือ “วิถีทางใหม่” ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากที่สุด และคือ “การเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่น” (local politics) ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิดที่สุดในชุมชนท้องถิ่นของเขาเอง (Stoker, 1996, pp. 188-190)

### บทสรุป

แนวคิดของประชาธิปไตยในระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีเป้าหมายเพื่อต้องการการกระจายอำนาจ

ออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่หมายถึงตัวประชาชนและ  
พลเมือง รวมทั้งกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ให้ได้  
มากที่สุด ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่  
ยังต้องการเสริมสร้างอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน และ  
กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ได้ปกครองตนเอง  
อย่างอิสระ ตามแนวคิดนี้ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของ  
ประชาธิปไตยทางตรง ที่สนับสนุนให้ประชาชนได้  
“ปกครองตนเอง” อันมาจากรากฐานแนวคิดจากเบื้องล่าง  
สู่เบื้องบน ประชาธิปไตยทางตรงที่เข้มแข็งและ  
การปกครองตนเอง นอกจากช่วยทำให้ประชาชนได้มี  
โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่น  
ของตนเองแล้ว ยังทำให้ประชาชนมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น  
อีกด้วย ประเด็นนี้นับว่ามีความสำคัญและมีความเหมาะสม  
เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจาก  
ทำลายรากฐานของประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นแล้ว  
ยังทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงอีกด้วย และการรวม  
ศูนย์อำนาจใดๆ ในตัวมันเองย่อมก่อให้เกิดการใช้อำนาจ  
โดยพลการได้ง่ายเช่นกัน

ในโลกวิชาการสมัยใหม่ ข้อถกเถียงล่าสุดของการ  
ศึกษาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตย  
ระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ มีแนวโน้มขยายไปสู่เนื้อหา  
เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน  
ให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามก็ตีจากประสบการณ์ของประเทศ  
กำลังพัฒนาทั้งหลาย มักมีข้อจำกัดเรื่องการกระจายอำนาจ  
ในระดับชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีลักษณะเชื่อมโยงให้  
เข้ากับแนวคิดและหลักการประชาธิปไตย ที่ถือว่าการตัดสินใจ  
ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นควรเป็นการกระทำ  
โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั่นเอง เนื่องจาก

ประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งหรือที่ตั้งที่ดีกว่า  
สามารถรับรู้ถึงประเด็นปัญหาของพวกเขาได้ดีกว่า และ  
ถ้าให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่น  
ตนเอง บางทีอาจก่อให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมที่นำไปสู่  
การสร้างชุมชนเข้มแข็งได้มากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว แนวคิดของประชาธิปไตยในระดับ  
ชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่มีองค์ประกอบสำคัญ เช่น การทำให้  
อำนาจรัฐที่มีการรวมศูนย์และกระจุกตัวอยู่นั้น มีการแตกตัว  
และมีการกระจายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นประชาชน  
หรือพลเมือง และกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ  
ที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นให้มากที่สุด และต้องสามารถ  
ก้าวข้ามไปให้พ้นการติดกับดักอยู่กับการเลือกตั้ง  
คณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ต้องมีการเสริมสร้าง  
พลังอำนาจให้กับประชาชนได้มีสิทธิในการตัดสินใจ  
เพื่อกำหนดนโยบาย หรือมีสิทธิในการกำหนดความเป็น  
ไปของชุมชนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ได้อย่างอิสระ  
เนื่องจากการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดการ  
ดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง จะนำไปสู่การตอบสนองต่อ  
ความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้มากที่สุด  
และประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นสมัยใหม่ควรมองหา  
วิธีการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของ  
ประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งสามารถ  
กระทำได้หลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว

โดยข้อเท็จจริงแล้ว ในสังคมไทยเมื่อกล่าวถึง  
ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นยังมีการรับรู้กันน้อยมาก  
โดยเฉพาะตามแนวทางสังคมวิทยาการเมือง หากแต่มี  
การจำกัดขอบเขตความหมายเพียงแค่การเลือกตั้ง

## สถาบันพระปกเกล้า

ตำแหน่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในบทความนี้จึงมีข้อเสนอให้มีการก้าวข้ามให้พ้นไปจากมิติเดิมๆ และให้มีการรื้อฟื้นบทบาทและปรับปรุงการให้นิยามความหมายเสียใหม่ เพื่อให้ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นของไทยเป็นวิถีทางใหม่ ที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุด อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้มากที่สุดเช่นเดียวกัน แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติของไทยคือ จะปลดแอกให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถหลุดพ้นจากอำนาจรัฐราชการรวมศูนย์ อันประกอบด้วยกฎหมายและระเบียบของราชการต่างๆ ที่ครอบงำวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงได้อย่างไร นี่คือนโยบายใหญ่ทางโครงสร้างที่จะต้องช่วยกันระดมความคิดเห็นและถกเถียงกันเพื่อหาทางออกต่อไป เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลงแล้วยังเป็นการทำลายประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมไทยอีกด้วย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2562). *ประชาธิปไตย หลากความหมาย หลายรูปแบบ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สยาม.  
ประเวศ วะสี. (2537). *การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาการเมือง*. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.
- ประเวศ วะสี. (2550). *ประชาธิปไตยชุมชน : รากฐานของการเมืองสมานฉันท์และการเมืองคุณธรรม*. กรุงเทพฯ:  
มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2557ก). *การพัฒนาประชาธิปไตยกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง แบบประชาธิปไตย*.  
*รัฐสภาสาร*, 62(7), 10-43.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2557ข). *วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย*. *มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*,  
31(3), 63-96.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2565). *ประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่น: มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง*. *ทางอีสาน*,  
117(10), 20-23.
- ภาวิณี รอดประเสริฐ และวราวุธ บุญศรี. (2561). *ประชาธิปไตยชุมชน : กระบวนการขับเคลื่อนสังคม*. *วารสารมนุษยศาสตร์  
และสังคมศาสตร์*, 37(2), 167-173.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2539). *สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา  
หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ เล่ม 2 : หน่วยที่ 8-15* (น. 505-506). กรุงเทพฯ: สาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มีงสรรพ์ ขาวสะอาด. (2566, 7 กรกฎาคม). *กระจายอำนาจต้องลองอีกสักตั้ง*. *มติชนรายวัน*. น. 9.
- ยศวดี บุญเกียรติ. (2555). *ประชาธิปไตยนอกห้องเรียน : เรียนให้เพลิน - learn ด้วยโครงการ*. กรุงเทพฯ:  
สถาบันนโยบายศึกษา.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. (2561). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.
- วรัญญา ศรีริน,พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และจักรพันธ์ ชัดชุมแสง.(2564).วัฒนธรรมทางการเมือง  
หลักกับการพัฒนาประชาธิปไตยของคนชนบทอีสานในวันนี้. *Journal of Social Science and Humanities  
Research in Asia*, 27(3), 43-73.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ:  
มูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ.

### ภาษาอังกฤษ

- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- Barber, B. R. (1992). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California: University of California Press.
- Bayraktar, S. Ulas. (2007). Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy Beyond Administrative Autonomy. *European Journal of Turkish Studies*. doi:10.4000/ejs.1103.
- Birch, Anthony. H. (2007). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. (3<sup>rd</sup> Edition). London: Routledge.
- Blakeley, Georgina. (2007). Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 30(2), 149-165.
- Bucek, J. & Smith, B. (2000). New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the Third Sector. *Environment and Planning*, 18(1), 3-16.
- Cunningham, Frank. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Heller, Patrick, Harilal, K. N. & Chaudhuri, Shubham. (2007). Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35(4), 266-648.
- Heywood, Andrew. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Janowitz, Morris. (1980). Observations on the Society of Citizenship : Obligations and Rights. *Social Forces*, 59(1), 1-24.
- Kymlicka, Will. (1999). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne. (1996). Why does local Democracy Matter?. In Lawrence Pratchett & David Wilson. (Eds.), *Local Democracy and Local Government* (pp. 20-37). London: Palgrave Macmillan.
- Smith, Brian C. (2000). The Concept of an 'Enabling' Local Authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 79-94.
- Stoker, Gerry. (1996). Redefining Local Democracy. In Lawrence Pratchett & David Wilson (Eds.), *Local Democracy and Local Government* (pp. 188-209). London: Simon Jenkins.
- Wollmann, Helmut. (1995). Local Government Institutions and Democratic Government Institutions and Democratic Governance. In Judge, D., Stoker. G & Wollmann, H. (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 135-159). London: Sage Publications.
- Wollmann, Helmut. (2000). Local Government Systems: from Historic Divergence Towards Convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 33-55.