

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก: การวิเคราะห์เชิงสถาบันนิยมใหม่

The Role of Local Government Organizations in Building Grassroots Democracy: A New Institutionalism Analysis

อมร หวังอัครางกูร*

Amorn Wangukkarangkul**

บทความนี้
Received
5 พฤษภาคม 2569
Revised
15 มิถุนายน 2569
Accepted
30 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก โดยอาศัยทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทั้งสามสายเป็นแนวทางในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันท้องถิ่นกับการก่อรูปวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชน ได้แก่ สถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ซึ่งช่วยอธิบายการพึงพิงเส้นทางและความต่อเนื่องของสถาบัน สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยาซึ่งช่วยอธิบายอิทธิพลของบรรทัดฐาน ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ และสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลซึ่งช่วยอธิบายโครงสร้างแรงจูงใจของผู้กระทำการในท้องถิ่น ผลการสังเคราะห์พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีบทบาทสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการสาธารณะ การพัฒนาทุนทางสังคมในชุมชน การทำให้พลเมืองรับรู้ว่าการมีส่วนร่วมของตนสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ และการรักษาความต่อเนื่องของกลไกสถาบันท้องถิ่นให้เอื้อต่อการสะสมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระยะยาว บทบาทเหล่านี้

* อาจารย์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (ดร.)

** Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Humanities and Social Sciences, Suratthani Rajabhat University. (Ph.D.)

สัมพันธ์กับเงื่อนไขเชิงสถาบันหลายด้าน ได้แก่ ความสอดคล้องระหว่างกติกาทางการกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการ กลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม ทูตทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชน และความต่อเนื่องของนโยบายข้ามวาระการบริหาร บทความเสนอให้พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยผ่านการปรับโครงสร้างแรงจูงใจของสถาบันท้องถิ่น การทำให้กลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองมีสถานะที่มั่นคงทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่ดิจิทัล และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา เพื่อให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยของเด็กและเยาวชนเชื่อมโยงกับกระบวนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ทูตทางสังคม, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, ประชาธิปไตยฐานราก

Abstract

This academic article analyzes the role of Thai local government organizations in building grassroots democracy through three strands of new institutionalism: historical institutionalism, sociological institutionalism, and rational choice institutionalism. Rather than treating local governments merely as administrative units, the article considers how local institutions shape democratic practices and civic life at the community level. Historical institutionalism helps explain path dependency and institutional continuity; sociological institutionalism illuminates the influence of informal norms, values, and political culture; and rational choice institutionalism clarifies the incentive structures that shape the behavior of local actors. The synthesis reveals that Thai local government organizations contribute to grassroots democracy by creating spaces for citizens to engage in public affairs, developing community social capital, enabling citizens to recognize that their participation can influence public decisions, and sustaining local institutional arrangements that allow democratic culture to accumulate over time. These roles are conditioned by the relationship between formal rules and informal norms, the presence of mechanisms that allow citizens to experience the consequences of participation, the stock of community social capital, and policy continuity across administrative terms. The article proposes that Thai local governments should be strengthened through institutional reforms that reshape local incentives, the consolidation of civic participation mechanisms in both physical and digital spaces, and partnerships between local government organizations and educational institutions so that democratic learning among children and youth can be meaningfully connected to local governance processes.

Keywords: local administrative organizations, social capital, political participation, grassroots democracy

บทนำ

ประชาธิปไตยฐานราก (Grassroots Democracy) เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่าความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยต้องหยั่งรากลงไปถึงระดับชุมชน สถาบันการเมืองระดับชาติอาจกำหนดกติกาหลักของระบอบการเมือง แต่ชีวิตของประชาธิปไตยในความหมายที่พลเมืองสัมผัสได้มักเกิดขึ้นใกล้ตัวกว่านั้น กล่าวคือ เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาของชุมชน ได้ร่วมกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบาย ได้ติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ และได้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของตนมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงในชีวิตประจำวัน การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะพื้นที่ฝึกฝนความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับบทบาทด้านการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่

แนวคิดดังกล่าวมีรากฐานทางทฤษฎีที่ยาวนาน Mill (1861) เห็นว่าการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นที่สำคัญในการฝึกฝนพลเมืองให้คุ้นเคยกับการตัดสินใจสาธารณะ ขณะที่ Tocqueville (2000) ชี้ให้เห็นว่า สมาคมพลเมืองและสถาบันท้องถิ่นในสังคมอเมริกันมีบทบาทต่อการหล่อหลอมทักษะการปกครองตนเอง ความคิดของนักทฤษฎีทั้งสองสะท้อนประเด็นร่วมกันว่า ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งต้องอาศัยพลเมืองที่มีประสบการณ์ตรงกับการใช้สิทธิ การรับผิดชอบ และการตัดสินใจร่วมกับผู้อื่น

ในบริบทของประเทศไทย รากฐานของการปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจและการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะของตนเอง แม้พัฒนาการดังกล่าวจะมีช่วงที่ต้องหยุดชะงักตามความผันผวนทางการเมืองในแต่ละยุค แต่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ได้รับการสืบทอดและพัฒนาเรื่อยมา จนกระทั่งถึงจุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักของการกระจายอำนาจและการสร้างประชาธิปไตยฐานราก

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังเผชิญข้อจำกัดด้านอำนาจ งบประมาณ บุคลากร และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย Chardchawarn (2018) ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจของไทยยังไม่บรรลุเจตนารมณ์อย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพา

การสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางในสัดส่วนสูง ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชุมชน และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่เป็นกลไกสถาบันของประชาธิปไตยท้องถิ่น ความสำคัญของประชาธิปไตยฐานรากในสังคมไทยจึงอยู่ที่การทำให้ประชาธิปไตยมีความหมายมากกว่าการเลือกตั้งหรือการออกแบบสถาบันทางรัฐธรรมนูญ หากประชาธิปไตยจะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยั่งยืน พลเมืองต้องมีส่วนร่วมโดยตรงกับกระบวนการที่เสียงของตนได้รับการรับฟัง ได้รับการพิจารณา และสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ เวทีประชาคม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ การติดตามตรวจสอบโครงการ และการสื่อสารกับผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นมากกว่ากิจกรรมตามระเบียบราชการ เพราะกระบวนการเหล่านี้สามารถกลายเป็นพื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันได้ หากถูกออกแบบอย่างจริงจังและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีศักยภาพสูงในบทบาทดังกล่าว เนื่องจากเป็นสถาบันที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ศักยภาพนี้ยังไม่อาจถูกแปรเปลี่ยนเป็นผลลัพธ์ของประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญอยู่ที่เงื่อนไขเชิงสถาบันที่แวดล้อมการทำงานของท้องถิ่น ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกติกากฎการกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการ วัฒนธรรมลำดับชั้น ระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างแรงจูงใจของผู้บริหารท้องถิ่น ระดับทุนทางสังคมในชุมชน และความต่อเนื่องของนโยบาย ข้ามวาระการบริหาร เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การมีเวทีหรือกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เพียงพอต่อการสร้างประชาธิปไตยฐานรากในทางปฏิบัติ

วรรณกรรมจำนวนมากเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ด้านกฎหมาย การบริหารจัดการสาธารณะ การคลังท้องถิ่น หรือประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะ งานเหล่านี้มีคุณูปการสำคัญต่อการทำความเข้าใจท้องถิ่นของไทย แต่ยังคงมีพื้นที่ที่สามารถพิจารณาต่อไปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นสถาบันสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างไร และเงื่อนไขใดทำให้บทบาทดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว บทความนี้จะอาศัยทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ในการพิจารณาคำถามดังกล่าว เพราะทฤษฎีนี้ช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างกติกากฎการ บรรทัดฐานไม่เป็นทางการ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมืองได้พร้อมกัน บทความนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อสังเคราะห์ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่และนำมาใช้พิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก พร้อมทั้งชี้ให้เห็นเงื่อนไข

เชิงสถาบันที่ส่งผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ยังกล่าว และเสนอแนวทางเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้สามารถทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ในระดับชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่อง และสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่กับการวิเคราะห์ประชาธิปไตยฐานราก

ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับสถาบันในฐานะกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน ความหมาย และแรงจูงใจที่กำกับพฤติกรรมของผู้คนในสังคม การนำทฤษฎีนี้มาใช้พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วยให้การวิเคราะห์ก้าวพ้นจากคำถามที่ว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างไรไปสู่คำถามที่ลึกกว่า เช่น เหตุใดกติกาเดียวกันจึงให้ผลแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เหตุใดเวทีการมีส่วนร่วมบางแห่งจึงสร้างพลังของพลเมืองได้จริง ขณะที่บางแห่งกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางราชการ และเหตุใดนโยบายสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงมักขาดความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจประชาธิปไตยฐานรากผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ที่พิจารณามากกว่ารูปแบบทางกฎหมายหรือประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะเพียงด้านเดียว แนวคิดธรรมาภิบาลช่วยให้เห็นคุณภาพของการบริหาร ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของท้องถิ่น ขณะที่แนวคิดการกระจายอำนาจช่วยอธิบายการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากรระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปัญหาของประชาธิปไตยฐานรากในสังคมไทยยังเกี่ยวข้องอยู่กับคำถามที่สำคัญคือ เหตุใดโครงสร้างทางการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว จึงยังไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริงในหลายพื้นที่ เหตุใดกติกาเดียวกันจึงให้ผลแตกต่างกันเมื่ออยู่ในบริบทของชุมชนที่มีบรรทัดฐาน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และแรงจูงใจทางการเมืองต่างกัน คำถามดังกล่าวทำให้ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่มีบทบาทสำคัญต่อการวิเคราะห์ประชาธิปไตยฐานราก เพราะช่วยให้พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันที่ถูกกำหนดพร้อมกันจากเส้นทางประวัติศาสตร์ กติกาทางการเมือง บรรทัดฐานไม่เป็นทางการ และแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมือง การวิเคราะห์ในลักษณะนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากมิได้เกิดขึ้นจากการมีโครงสร้างท้องถิ่นตามกฎหมายเท่านั้น แต่ก่อตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านความสัมพันธ์ระหว่างกติกา วัฒนธรรม และพฤติกรรมของผู้คนในพื้นที่

สถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ช่วยอธิบายว่า สถาบันท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นผลจากเส้นทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของรัฐรวมศูนย์ การกระจายอำนาจแบบค่อยเป็นค่อยไป และจุดเปลี่ยนทางการเมือง

ที่เปิดหรือปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มขึ้น แนวคิดเรื่องการพึ่งพิงเส้นทางทำให้เห็นว่าเมื่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นก่อตัวขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมมีต้นทุนสูงขึ้น เพราะผู้คน องค์กร และกลไกจำนวนมากได้ปรับตัวเข้ากับกติกาเดิมแล้ว กรอบแนวคิดนี้จึงอธิบายได้ว่า เหตุใด แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายกระจายอำนาจและการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบรวมศูนย์ และการพึ่งพิงส่วนกลางยังคงปรากฏอยู่ในหลายลักษณะ (Thelen, 1999; Pierson, 2004)

สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยาช่วยขยายมุมมองให้พิจารณาบรรทัดฐาน ความหมาย และ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ฝังอยู่ในชุมชน สถาบันในความหมายนี้ครอบคลุมทั้งกฎที่เขียนไว้ในกฎหมาย และสิ่งที่ผู้คนรับรู้เป็นบรรทัดฐานร่วมกันว่าเหมาะสม ควรทำ หรือไม่ควรทำในบริบทหนึ่งๆ กรอบแนวคิด นี้มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะเวทีประชาคมหรือกลไก การมีส่วนร่วมที่มีฐานทางกฎหมายอาจไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้ หากบรรทัดฐานของ ชุมชนยังให้ความสำคัญกับความเกรงใจ ลำดับชั้น ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือการหลีกเลี่ยงการแสดง ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้มีอำนาจในพื้นที่ (DiMaggio & Powell, 1983; Hall & Taylor, 1996)

สถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลช่วยให้เห็นว่าสถาบันกำหนดแรงจูงใจของผู้กระทำการ อย่างไร ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และพลเมือง ต่างตัดสินใจ ภายใต้กติกา ข้อจำกัด และผลตอบแทนบางประการ หากกระบวนการเมืองท้องถิ่นให้รางวัลแก่โครงการ ที่เห็นผลเร็วกว่าการสร้างทุนทางสังคมระยะยาว ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีแรงจูงใจจำกัดในการลงทุน กับกิจกรรมสร้างประชาธิปไตยฐานราก เช่น การพัฒนาเยาวชน การฝึกทักษะพลเมือง หรือการสร้างพื้นที่ สนทนาสาธารณะที่ต้องใช้เวลาในการสะสมความไว้วางใจ (North, 1990)

เมื่อนำข้ออธิบายจากทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทั้งสามสายมาพิจารณาร่วมกัน จะเห็นได้ว่า องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่ถูกกำหนดขึ้นทั้งจากประวัติศาสตร์ของรัฐ รวมศูนย์ บรรทัดฐานทางสังคมในชุมชน และจากแรงจูงใจของผู้กระทำการทางการเมือง การวิเคราะห์ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างเส้นทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง และการออกแบบแรงจูงใจในระดับท้องถิ่น อย่างรอบด้าน

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่



หมายเหตุ: จัดทำโดยผู้เขียน โดยสังเคราะห์จาก Hall and Taylor (1996), North (1990), Pierson (2004), Thelen (1999), Putnam (1993; 2000) และ Verba, et al. (1995)

รากฐานทางทฤษฎีของประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานทางทฤษฎีที่ยาวนาน Mill (1861) เสนอในงานเขียนเรื่อง Considerations on Representative Government ว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นวิธีการสำคัญในการบ่มเพาะพลเมืองที่กระตือรือร้นและมีความรู้ทางการเมือง เพราะการเมืองท้องถิ่นใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน เข้าถึงได้ง่าย และผลลัพธ์ของนโยบายสะท้อนกลับมาสู่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Tocqueville (2000) ในงานเขียนเรื่อง Democracy in America ซึ่งพบว่าสมาคมพลเมืองในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นโรงเรียนแห่งการปกครองตนเองที่ฝึกทักษะการอยู่ร่วมกันและการตัดสินใจร่วมกับพลเมือง

การศึกษาของ Putnam (1993) ผ่านกรณีภูมิภาคต่างๆ ของอิตาลีชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของการปกครองท้องถิ่นสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับระดับทุนทางสังคมในชุมชน ภูมิภาคที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์แนวนอนหนาแน่น มีบรรทัดฐานแห่งความร่วมมือ และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง มีแนวโน้มพัฒนาสถาบันการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพได้ดีกว่าภูมิภาคที่ขาดองค์ประกอบเหล่านี้ ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เห็นความสัมพันธ์แบบสองทิศทาง กล่าวคือ ทุนทางสังคมช่วยลดเลี้ยวสถาบันประชาธิปไตยที่ดีและในเวลาเดียวกัน สถาบันประชาธิปไตยที่ทำงานได้ดีก็ช่วยสะสมทุนทางสังคมให้เพิ่มพูนขึ้น

สำหรับประเทศไทย ข้อพิจารณาที่สำคัญคือ ทุนทางสังคมและสถาบันการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเดียวกันกับที่ Putnam พบในอิตาลีหรือไม่ และหากมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่แตกต่างออกไป ควรออกแบบสถาบันท้องถิ่นอย่างไรจึงจะสามารถสร้างกลไกที่เอื้อต่อการหนุนเสริมกันระหว่างทุนทางสังคมกับประชาธิปไตยท้องถิ่น ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญเพราะสังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ซับซ้อน Dhiravegin (1986) ชี้ว่าการกล่อมเกลางานการเมืองของคนไทยมีรากฐานจากค่านิยมแบบลำดับขั้นที่หล่อหลอมความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม ขณะที่ Winichakul (2024) ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยมีความสามารถในการปรับตัวและดำรงอยู่ภายใต้รูปแบบสถาบันทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับงานของ Eoseewong (2011) ที่มองว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีความซับซ้อนและไม่อาจเข้าใจได้ด้วยกรอบความคิดแบบตะวันตกเพียงอย่างเดียว

ภาพรวมจากงานวิชาการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างค่านิยมแบบลำดับขั้นที่ยังรากลึกกับแรงผลักดันสู่การมีส่วนร่วมที่ปรากฏชัดขึ้นในกลุ่มคนรุ่นใหม่ การผสมผสานกันระหว่างสองแนวโน้มนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงอยู่ในบริบทสถาบันที่ซับซ้อน โครงสร้างทางการเมืองของการกระจายอำนาจจึงไม่สามารถผลิตผลลัพธ์ด้านประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดการออกแบบสถาบันที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและแรงจูงใจของผู้กระทำการในพื้นที่ ความซับซ้อนดังกล่าวปรากฏในวิธีที่ผู้บริหารท้องถิ่นจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย Chaiyadit (2022) ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมักมองยาวจนกว่าไม่ใช่กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงในระยะใกล้ ทำให้การพัฒนาเยาวชนและการสร้างประชาธิปไตยฐานรากถูกจัดสรรทรัพยากรต่ำกว่าที่ควร ประเด็นนี้สะท้อนว่าแรงจูงใจของผู้กระทำการในสถาบันท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของตรรกะทางการเมืองระยะสั้นมากกว่าเป้าหมายการสร้างประชาธิปไตยในระยะยาว

กรณีศึกษาจากต่างประเทศในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านการปกครองท้องถิ่น

การพิจารณากรณีศึกษาจากต่างประเทศช่วยให้เห็นว่าประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการออกแบบสถาบันที่ทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะอย่างแท้จริง ตัวอย่างที่มักถูกกล่าวถึงคือ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) ของเมืองปอร์โตอาเลเกร (Porto Alegre) ประเทศบราซิล ซึ่งเริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ภายใต้บริบทการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของบราซิล (Baiocchi, 2005; Wampler, 2007) ความน่าสนใจของกรณีศึกษานี้อยู่ที่การเชื่อมโยงเวทีการมีส่วนร่วมของพลเมืองเข้ากับการจัดสรรงบประมาณจริง พลเมืองไม่ได้เข้าร่วมเพียงเพื่อแสดงความคิดเห็น แต่มีส่วนในการเสนอ จัดลำดับความสำคัญ และติดตามโครงการที่ใช้งบประมาณสาธารณะ กลไกดังกล่าวทำให้ประชาชนเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าร่วมกับผลลัพธ์ทางนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ในแง่การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองปอร์โตอาเลเกร จึงสะท้อนให้เห็นการออกแบบแรงจูงใจที่ทำให้พลเมืองรับรู้ว่าการเข้าร่วมมีความสำคัญ และเมื่อกลไกดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก็ช่วยสร้างบรรทัดฐานใหม่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการร่วมกำหนดทิศทางของเมือง (Souza, 2001)

อีกกรณีศึกษาหนึ่งที่สำคัญคือการรณรงค์การวางแผนของประชาชน (People's Plan Campaign) ในรัฐเกรละ (Kerala) ประเทศอินเดีย Heller (2001) วิเคราะห์ว่ารัฐเกรละสามารถสร้างการกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพได้ เพราะรัฐโอนทั้งอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นควบคู่กับการสร้างศักยภาพของประชาชนผ่านการฝึกอบรมและการระดมการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง กรณีศึกษาที่สำคัญจากกรณีดังกล่าวคือ การกระจายอำนาจที่ขาดการโอนทรัพยากรและการสร้างศักยภาพของประชาชนย่อมยากที่จะสร้างประชาธิปไตยฐานรากที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

เมื่อสังเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษาการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเมืองปอร์โตอาเลเกร ประเทศบราซิล และการรณรงค์การวางแผนของประชาชนในรัฐเกรละ ประเทศอินเดีย จะพบเงื่อนไขร่วมของความสำเร็จ ได้แก่ การเปิดพื้นที่ให้พลเมืองมีอำนาจต่อการตัดสินใจจริง การสร้างกลไกที่ทำให้การตัดสินใจของพลเมืองผูกพันต่อการปฏิบัติ และความต่อเนื่องของกระบวนการที่ยาวนานพอจะสะสมความไว้วางใจและทุนทางสังคม เงื่อนไขเหล่านี้สอดคล้องกับทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ที่บทความนี้จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจประชาธิปไตยฐานรากผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในฐานะสถาบันสร้างประชาธิปไตยฐานราก

เมื่อพิจารณาผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้ปรากฏในรูปของภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยลำพัง แต่ก่อตัวขึ้นผ่านกระบวนการหลายด้านที่สัมพันธ์กัน เริ่มจากการเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ การเสริมสร้างความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน การทำให้พลเมืองเห็นว่าการมีส่วนร่วมของตนมีผลต่อการตัดสินใจ และการรักษาความต่อเนื่องของกลไกเหล่านี้ให้ดำรงอยู่ข้ามวาระการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีศักยภาพในการเป็นพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมือง เพราะเป็นสถาบันที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เวทีประชาคม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการพัฒนา และการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ ล้วนแต่เป็นพื้นที่ที่พลเมืองสามารถฝึกฝนทักษะประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบบ่อยอยู่เสมอคือกลไกเหล่านี้จำนวนไม่น้อยยังมีลักษณะเป็นกิจกรรมตามระเบียบปฏิบัติทางราชการ มากกว่าเป็นกระบวนการที่ให้อำนาจแก่พลเมืองในการกำหนดทิศทางของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

Hart (1992) เสนอให้เห็นความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมเชิงพิธีการกับการมีส่วนร่วมที่เปิดให้ผู้เข้าร่วมมีอำนาจจริง ข้อสังเกตดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะการมีเวทีตามกฎหมายไม่รับประกันว่าพลเมืองจะมีอำนาจต่อผลลัพธ์ของการตัดสินใจ หากประชาคมหมู่บ้านหรือเวทีรับฟังความคิดเห็นถูกจัดขึ้นเพียงเพื่อให้ครบถ้วนตามระเบียบ ขณะที่ข้อเสนอของประชาชนไม่ถูกนำไปบรรจุในแผนพัฒนาหรืองบประมาณ แรงจูงใจของพลเมืองในการเข้าร่วมย่อมลดลง ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระบบตอบกลับอย่างเป็นทางการ เช่น การแจ้งว่าข้อเสนอใดได้รับการบรรจุในแผน ข้อเสนอใดไม่สามารถดำเนินการได้ และเหตุผลของการตัดสินใจคืออะไร เวทีการมีส่วนร่วมก็จะ เปลี่ยนผ่านจากพิธีกรรมทางกฎหมายไปสู่พื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยที่สำคัญ

บทบาทด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเชื่อมโยงกับการพัฒนาทุนทางสังคมในชุมชนอย่างใกล้ชิด ทุนทางสังคมหมายถึงความไว้วางใจ เครือข่ายความร่วมมือ บรรทัดฐานแห่งการช่วยเหลือเกื้อกูล และความสามารถของคนในชุมชนในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสริมสร้างทุนทางสังคมผ่านกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ทำงานร่วมกัน เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน การดูแลผู้สูงอายุ การจัดการสิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยพิบัติ การจัดการขยะ หรือกิจกรรมเยาวชนอาสาพัฒนาชุมชน

ในทางสังคมวิทยาสถาบัน ทูทางสังคมไม่ได้เกิดจากกิจกรรมเพียงครั้งเดียว หากแต่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ ที่ทำให้สมาชิกในชุมชนเรียนรู้ว่าการร่วมมือกันมีคุณค่าและให้ผลตอบแทนต่อส่วนรวม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่ให้คนหลากหลายกลุ่มมีบทบาทจริง โดยเฉพาะกลุ่มที่มักถูกกันออกจากกระบวนการทางการเมือง เช่น เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มชาติพันธุ์ ทูทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่มย่อมมีโอกาสเติบโตมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ทูทางสังคมในสังคมไทยบางรูปแบบอาจผูกติดกับเครือข่ายอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์แนวดิ่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เครือข่ายเดิมในการระดมคนเข้าร่วมกิจกรรมโดยไม่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มอื่นมีเสียงอย่างเสมอภาค ทูทางสังคมที่เกิดขึ้นอาจเสริมอำนาจของกลุ่มเดิมมากกว่าขยายประชาธิปไตยฐานราก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับบทบาทจากผู้ระดมการเข้าร่วม ไปสู่ผู้ออกแบบพื้นที่ความร่วมมือที่เสมอภาค โดยเน้นการเชื่อมโยงเครือข่ายแนวนอนระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

อีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การสร้างความรู้สึกร่วมในกระบวนการทางการเมือง ความรู้สึกดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อพลเมืองรับรู้ว่าการแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การเสนอปัญหา หรือการติดตามนโยบายของตนสามารถนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม หากพลเมืองเข้าร่วมอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่เห็นผลลัพธ์ ความเชื่อมั่นต่อสถาบันท้องถิ่นย่อมลดลง และการถอนตัวจากพื้นที่สาธารณะย่อมเพิ่มขึ้นตามมา

จากมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องออกแบบกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเสียงของประชาชนกับผลลัพธ์ของนโยบาย ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ข้อเสนอจากเวทีประชาคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผน การรายงานผลต่อชุมชนภายในระยะเวลาที่กำหนด การจัดทำรายงานข้อเสนอของประชาชนที่สามารถติดตามสถานะได้ หรือการกันงบประมาณบางส่วนไว้สำหรับโครงการที่ประชาชนร่วมกันจัดลำดับความสำคัญ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร อาจเริ่มต้นจากเวทีประชาคมพร้อมระบบตอบกลับ โดยกำหนดให้ทุกข้อเสนอที่ประชาชนเสนอในเวทีได้รับการบันทึก จัดหมวดหมู่พิจารณา และแจ้งข้อมูลย้อนกลับอย่างเป็นทางการ กลไกเช่นนี้มีความสำคัญต่อการทำให้พลเมืองรู้สึกว่เสียงของตนได้รับการรับฟังอย่างแท้จริง

บทบาทเหล่านี้จะส่งเสริมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรักษาความต่อเนื่องของสถาบันและนโยบาย ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยเวลาในการสร้างความไว้วางใจ ทูทางสังคม และประสบการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน หากโครงการสร้างการมีส่วนร่วม

ถูกเปลี่ยนแปลงหรือยุติทุกครั้งที่เปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่เคยสะสมไว้อยู่มาตลอด และไม่สามารถพัฒนาเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ ในมุมมองของสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ ความต่อเนื่องของนโยบายจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยฐานราก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำให้กลไกการมีส่วนร่วมบางประเภทมีสถานะมั่นคงมากกว่าเป็นโครงการเฉพาะวาระ เช่น การบรรจุการพัฒนาพลเมืองไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว การกำหนดงบประมาณขั้นต่ำสำหรับกิจกรรมมีส่วนร่วม การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีตัวแทนประชาชน เยาวชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคม หรือการทำให้สภาเด็กและเยาวชนมีช่องทางเสนอประเด็นต่อสภาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากบทบาทต่อพลเมืองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทเฉพาะในการส่งเสริมการกล่อมเกลากองการเมืองของเยาวชน เพราะเป็นการลงทุนในอนาคตของประชาธิปไตยฐานรากที่ให้ผลตอบแทนในระยะยาว Flanagan and Gallay (1995) พบว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนตั้งแต่วัยเยาว์สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในวัยผู้ใหญ่ โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นพื้นที่สำคัญ เพราะสามารถเชื่อมโยงการเรียนรู้ในห้องเรียนกับกระบวนการปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง การศึกษาของ Permpoonwivat et al. (2021) รวมถึง Khaomuenwai and Panyavaro (2025) ชี้ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของการกล่อมเกลากองสถาบันขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมเหล่านั้นเปิดให้เยาวชนมีบทบาทจริงหรือเป็นเพียงพิธีการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Hart (1992) เกี่ยวกับคุณภาพของการมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป เวทีการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพช่วยสร้างทุนทางสังคม ทุนทางสังคมทำให้การมีส่วนร่วมมีฐานความไว้วางใจรองรับ ประสบการณ์การมีส่วนร่วมที่ให้ผลจริงช่วยเพิ่มความรู้สึกละเอียดอ่อนต่อวิถีทางการเมือง และความต่อเนื่องของสถาบันช่วยให้ผลลัพธ์เหล่านี้สะสมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระยะยาว บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงควรทำความเข้าใจในฐานะกระบวนการสั่งสมทางสถาบัน มากกว่าการดำเนินกิจกรรมแยกส่วนเป็นครั้งคราว

กรณีศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก

การสร้างประชาธิปไตยฐานรากในระดับท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนากลไกการบริหาร การมีส่วนร่วม และการจัดการปัญหาสาธารณะจนเกิดผลในทางปฏิบัติ กรณีเหล่านี้ช่วยให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้เกิดจากการมีเวทีประชาคม

หรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบเท่านั้น แต่ก่อตัวขึ้นจากความสามารถของสถาบันท้องถิ่น ในการเปิดเผยข้อมูล สร้างความไว้วางใจ เชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือ และลดเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชน บางกลุ่มถูกกันออกจากชีวิตสาธารณะของชุมชน กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติ โดดเด่นในด้านเหล่านี้จึงเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับการทำความเข้าใจว่า ประชาธิปไตยฐานรากสามารถแปร จากหลักการไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไรในบริบทของสังคมไทย (King Prajadhipok's Institute, 2025)

เมื่อพิจารณาในเชิงสถาบัน แนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสะท้อนบทเรียน สำคัญที่เชื่อมโยงกันระหว่างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยความโปร่งใสทำให้พลเมืองเข้าถึงข้อมูล ตรวจสอบอำนาจท้องถิ่น และรับรู้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจสาธารณะ เครือข่ายความร่วมมือ ช่วยขยายทุนทางสังคมและเพิ่มความสามารถของชุมชนในการจัดการปัญหาร่วมกัน ส่วนการลด ความเหลื่อมล้ำทำให้สิทธิในการมีส่วนร่วมมีความสำคัญมากกว่าหลักการทางกฎหมาย เพราะประชาชน กลุ่มต่างๆ ต้องมีความสามารถจริงในการเข้าถึงทรัพยากร โอกาส และกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่น ประเด็นทั้งสามจึงเป็นฐานสำคัญของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ประชาชนเข้าถึงได้ ไว้วางใจได้ และมีบทบาทในการหล่อเลี้ยงวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันของชุมชน

1) ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากการเปิดเผยข้อมูลสู่ความรู้สึก เป็นเจ้าของท้องถิ่น

กรณีของเทศบาลเมืองเขาส่งขอม จังหวัดลพบุรี เทศบาลตำบลป่าเมต จังหวัดแพร่ เทศบาล ตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง และเทศบาลตำบลทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน ซึ่งได้รับการยอมรับในด้านความโปร่งใส และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากเริ่มต้นจากการทำให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (King Prajadhipok's Institute, 2025) ความโปร่งใสในที่นี้จึงไม่ได้มีความหมายจำกัดอยู่ที่การเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลตามระเบียบ ราชการเท่านั้น แต่หมายถึงการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับพลเมือง ให้ประชาชนสามารถติดตาม ตรวจสอบ ตั้งคำถาม และมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของชุมชนได้ อย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาผ่านสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผล ความโปร่งใสช่วยลดต้นทุนของการเข้าร่วม ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะพลเมืองจะตัดสินใจเข้าร่วมได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าตนมีข้อมูลเพียงพอและ การเข้าร่วมมีโอกาสส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ ในทางตรงกันข้าม หากข้อมูลของท้องถิ่น

การจัดกระจาย เข้าถึงยาก หรือถูกนำเสนอในลักษณะที่ประชาชนไม่สามารถใช้ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมก็ย่อมเหลือเพียงรูปแบบทางพิธีการมากกว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมที่สร้างพลังของพลเมืองอย่างแท้จริง

ในมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา กรณีกุมนี้อย่างสะท้อนบทเรียนสำคัญว่า ความโปร่งใสที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสามารถเปลี่ยนบรรทัดฐานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐท้องถิ่นกับประชาชนได้ กล่าวคือ จากเดิมที่ประชาชนอาจรับรู้ตนเองในฐานะผู้รับบริการจากท้องถิ่น ก็สามารถเคลื่อนไปสู่การเป็นเจ้าของร่วมในกิจการสาธารณะของชุมชน การมีส่วนร่วมจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการเชิญประชาชนเข้าประชุมเท่านั้น แต่ต้องอาศัยวัฒนธรรมการบริหารที่เปิดให้ประชาชนรับรู้ แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการตัดสินใจของท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอ

บทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสะท้อนให้เห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างจริงจัง ความโปร่งใสต้องถูกออกแบบให้สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำไปสู่การสนทนา การตัดสินใจร่วม และการติดตามผล ไม่ใช่สิ้นสุดลงที่การเผยแพร่ข้อมูลฝ่ายเดียว ความโปร่งใสจึงเป็นทั้งเงื่อนไขของความไว้วางใจและฐานของความรู้สึกว่าประชาชนมีส่วนเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง

2) เครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: จากการบริหารโดยท้องถิ่นสู่การปกครองร่วมของชุมชน

กรณีของเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เทศบาลตำบลท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ และเทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย ซึ่งได้รับการยอมรับในด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคมสะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่ได้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในลักษณะเส้นตรงเท่านั้น แต่ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือที่เชื่อมโยงรัฐท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และสถาบันทางสังคมอื่นๆ เข้าด้วยกัน (King Prajadhipok's Institute, 2025)

กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจทุนทางสังคมในระดับท้องถิ่น เพราะทุนทางสังคมที่เอื้อต่อประชาธิปไตยมักไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์แบบปิดภายในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เกิดจากความสามารถในการเชื่อมผู้คน กลุ่ม องค์กร และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันให้มาทำงานร่วมกันได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสร้างเครือข่ายข้ามภาคส่วนจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงผู้จัดบริการสาธารณะ แต่ยังทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือและผู้ออกแบบพื้นที่กลางของชุมชน

เมื่อพิจารณาผ่านสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา เครือข่ายเหล่านี้ช่วยสร้างบรรทัดฐานของความร่วมมือ ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วมต่อปัญหาสาธารณะ ขณะที่ในเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล เครือข่ายข้ามภาคส่วนช่วยกระจายต้นทุนและเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน เพราะแต่ละฝ่ายเห็นประโยชน์ร่วมจากการทำงานประสานกันมากกว่าการทำงานแยกส่วน ส่วนในเชิงประวัติศาสตร์ หากเครือข่ายเหล่านี้ได้รับการส่งเสริมและรักษาความต่อเนื่อง ก็อาจกลายเป็นทุนทางสถาบันที่ช่วยให้ชุมชนรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ได้เข้มแข็งขึ้นในระยะยาว

บทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม จึงอยู่ที่การเปลี่ยนความเข้าใจจากการบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ การปกครองร่วมของชุมชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งไม่ใช่องค์กรที่ทำทุกอย่างด้วยตนเอง แต่เป็นองค์กรที่สามารถสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ ทำให้ภาคส่วนต่างๆ เห็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน และเปิดพื้นที่ให้ทรัพยากร ความรู้ และความไว้วางใจจากหลายฝ่ายถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

3) การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม: ประชาธิปไตยฐานรากกับความสามารถในการเข้าถึงชีวิตสาธารณะ

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลเมืองบ้านสวน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองลำพูน เทศบาลตำบลก้อ และองค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลาไชย ซึ่งได้รับการยอมรับในด้าน การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ช่วยขยายความหมายของประชาธิปไตยฐานรากให้กว้างกว่าการมีเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม เพราะประชาธิปไตยในระดับชุมชนจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนกลุ่มต่างๆ มีความสามารถเพียงพอในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โอกาส ทรัพยากร และพื้นที่การตัดสินใจของท้องถิ่น (King Prajadhikok's Institute, 2025)

การลดความเหลื่อมล้ำจึงไม่ใช่ประเด็นด้านสวัสดิการหรือการพัฒนาเชิงสังคมที่แยกออกจากประชาธิปไตย แต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของประชาธิปไตยฐานราก เพราะพลเมืองที่ขาดโอกาส ขาดข้อมูล ขาดทรัพยากร หรือถูกกีดกันจากบริการสาธารณะ ย่อมมีข้อจำกัดในการเข้าร่วมชีวิตสาธารณะของชุมชน แม้กฎหมายจะรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมไว้ก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรพื้นฐานเป็นเงื่อนไขที่ทำให้สิทธิทางการเมืองสามารถใช้ได้จริงในชีวิตประจำวัน

ในเชิงสถาบันนิยมใหม่ กรณีสึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ลดช่องว่างระหว่างสิทธิทางการกับความสามารถจริงของพลเมืองได้ ผ่านการออกแบบบริการสาธารณะและกลไกการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงกลุ่มเปราะบาง ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย ผู้พิการ เด็ก เยาวชน หรือกลุ่มที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจของชุมชน การทำงานเช่นนี้ช่วยเปลี่ยนประชาธิปไตยจากหลักการทางกฎหมายไปสู่ประสบการณ์ทางสังคมที่ประชาชนรับรู้ได้ว่าตนเองไม่ถูกละทิ้งจากชุมชนทางการเมืองของท้องถิ่น

บทเรียนจากกรณีสึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงอยู่ที่การทำให้ประชาธิปไตยฐานรากสัมพันธ์กับความเป็นธรรมทางสังคมอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดความเหลื่อมล้ำได้ดี ไม่ได้เพียงแก้ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า แต่กำลังขยายฐานของความเป็นพลเมืองให้กว้างขึ้น ทำให้ประชาชนที่เคยอยู่ชายขอบของกระบวนการตัดสินใจมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร มีเสียง และมีพื้นที่ในการกำหนดทิศทางของชุมชนมากขึ้น

4) ถอดบทเรียนความสำเร็จจากกรณีสึกษา

เมื่อสังเคราะห์กรณีสึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวปฏิบัติที่ดีทั้งในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จะเห็นได้ว่าแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การทำให้ประชาธิปไตยฐานรากดำรงอยู่ผ่านสถาบันที่ประชาชนสัมผัสได้จริง ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมชี้ให้เห็นความสำคัญของข้อมูล ความไว้วางใจ และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น ด้านเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคมชี้ให้เห็นบทบาทของทุนทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่มและการปกครองร่วมของชุมชน ส่วนด้านการลดความเหลื่อมล้ำชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยฐานรากต้องตั้งอยู่บนความสามารถของประชาชนทุกกลุ่มในการเข้าถึงชีวิตสาธารณะอย่างเสมอภาค

กรณีสึกษาเหล่านี้ยังสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่กับการปฏิบัติจริงอย่างชัดเจน ในเชิงประวัติศาสตร์ แนวปฏิบัติที่ดีต้องอาศัยความต่อเนื่องของนโยบายและการสะสมประสบการณ์ของชุมชน ในเชิงสังคมวิทยา ความสำเร็จของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของความไว้วางใจ ความร่วมมือ และความรับผิดชอบร่วม ในเชิงทางเลือกที่มีเหตุผล การออกแบบกลไกต้องทำให้ประชาชนภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้บริหารท้องถิ่นเห็นแรงจูงใจร่วมในการเข้ามาแก้ไขปัญหาสาธารณะ การสร้างประชาธิปไตยฐานรากจึงไม่ได้เกิดจากการมีเวทีตามกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากการจัดวางสถาบันที่ทำให้การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส เครือข่ายความร่วมมือ และความเป็นธรรมทางสังคมหนุนเสริมกันอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป กรณีศึกษาเหล่านี้นอกจากจะมีคุณค่าในฐานะตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพัฒนาการด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นแล้ว ยังมีคุณค่าในฐานะบทเรียนที่สะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการออกแบบสถาบันท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล มีพื้นที่ร่วมตัดสินใจ เชื่อมโยงกับเครือข่ายความร่วมมือ และได้รับโอกาสอย่างเป็นธรรมในการเข้าร่วมชีวิตสาธารณะของชุมชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถพัฒนาองค์ประกอบเหล่านี้ให้มีความต่อเนื่องและมั่นคง ประชาธิปไตยฐานรากย่อมมีโอกาสก่อตัวเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในระดับชุมชนอย่างแท้จริง

พื้นที่ดิจิทัลกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุคใหม่

ในยุคปัจจุบัน กลไกสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างการมีส่วนร่วมไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ทางกายภาพ พื้นที่ดิจิทัลได้กลายเป็นช่องทางการสื่อสาร การรวมกลุ่ม และการแสดงออกทางการเมืองที่สำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่คุ้นเคยกับเครือข่ายความสัมพันธ์แบบแนวราบผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การเปลี่ยนแปลงนี้มีความสำคัญในเชิงสถาบัน เพราะเครือข่ายแนวราบในพื้นที่ดิจิทัลมีลักษณะแตกต่างจากโครงสร้างการมีส่วนร่วมแบบลำดับชั้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคุ้นเคย

จากมุมมองสถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปรับกลไกการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานและรูปแบบการสื่อสารของคนรุ่นใหม่ กลไกการมีส่วนร่วมแบบเดิมอาจเข้าไม่ถึงประชากรกลุ่มนี้ พื้นที่ดิจิทัลเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนากลไกใหม่ เช่น การเปิดให้ประชาชนเสนอและติดตามปัญหาสาธารณะผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านช่องทางดิจิทัลควบคู่กับเวทีกายภาพ และการรายงานผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใสผ่านสื่อสังคมออนไลน์ กลไกเหล่านี้มีศักยภาพในการขยายการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมกลุ่มที่เข้าถึงเวทีกายภาพได้ยาก โดยเฉพาะเยาวชนและวัยทำงาน

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ดิจิทัลมีข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาร่วมกัน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีระหว่างกลุ่มประชากรอาจสร้างการกีดกันรูปแบบใหม่ และการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางดิจิทัลเพียงอย่างเดียวอาจขาดความลึกของการปฏิสัมพันธ์ที่จำเป็นต่อการสะสมทุนทางสังคม ดังนั้น พื้นที่ดิจิทัลควรทำหน้าที่เสริมเวทีการมีส่วนร่วมแบบกายภาพ มากกว่าทดแทนเวทีเดิมทั้งหมด การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงพื้นที่กายภาพกับพื้นที่ดิจิทัลอย่างสมดุลจึงเป็นความท้าทายเชิงสถาบันที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

เงื่อนไขเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากจะเกิดผลน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่แวดล้อมการทำงานของท้องถิ่น เงื่อนไขเหล่านี้มีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกันอย่างต่อเนื่อง ความบกพร่องในเงื่อนไขหนึ่งอาจทำให้เงื่อนไขอื่นอ่อนแรงลงด้วย

เงื่อนไขแรกคือความสอดคล้องระหว่างสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ สถาบันที่เป็นทางการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ หรือแผนพัฒนาท้องถิ่นจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อไม่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับบรรทัดฐานและค่านิยมที่ฝังอยู่ในชุมชน ในบริบทสังคมไทย ความขัดแย้งที่พบได้บ่อยคือความขัดแย้งระหว่างโครงสร้างการกระจายอำนาจที่เป็นทางการกับวัฒนธรรมลำดับชั้นและระบบอุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่ ความขัดแย้งนี้ปรากฏในกรณีที่เวทีประชาคมถูกจัดขึ้นตามระเบียบแต่ประชาชนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นแตกต่างจากผู้นำชุมชน หรือในกรณีที่ผลการรับฟังความคิดเห็นถูกเพิกเฉยเพราะขัดกับผลประโยชน์ของเครือข่ายอุปถัมภ์ที่เชื่อมโยงกับผู้บริหารท้องถิ่น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้กลไกทางการกลายเป็นพิธีกรรมมากกว่าพื้นที่ตัดสินใจร่วม

เงื่อนไขต่อมาคือการมีกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม Verba, Scholzman, and Brady (1995) ชี้ให้เห็นว่าความรู้สึกมีประสิทธิผลทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม หากพลเมืองเชื่อว่าการกระทำของตนไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ พลเมืองเหล่านั้นย่อมถอนตัวจากกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกแบบกลไกที่ทำให้พลเมืองเห็นว่าข้อเสนอ ความเห็น หรือการติดตามตรวจสอบของตนส่งผลต่อการตัดสินใจจริง ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุข้อเสนอในแผน การแจ้งผลการพิจารณา หรือการติดตามผลการดำเนินงานอย่างเปิดเผย

ทุนทางสังคมในชุมชนเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างประชาธิปไตยฐานราก ชุมชนที่มีความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือสูงย่อมมีพื้นฐานที่เอื้อต่อการจัดเวทีมีส่วนร่วมและการตัดสินใจร่วมมากกว่าชุมชนที่มีความแตกแยกหรือขาดความไว้วางใจ การศึกษาของ Duangphummes et al. (2016) ชี้ให้เห็นว่าชุมชนในภาคใต้ของไทยมีทุนทางวัฒนธรรมในรูปของประเพณีการช่วยเหลือเกื้อกูล ซึ่งสามารถต่อยอดเป็นฐานของการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแบบกลไกที่เชื่อมโยงทุนทางวัฒนธรรมดังกล่าวเข้ากับกระบวนการตัดสินใจสาธารณะอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ทุนทางสังคมไม่ได้มีลักษณะเป็นบวกเสมอไป หากทุนทางสังคมผูกอยู่กับเครือข่ายปิดหรือระบบอุปถัมภ์ ก็อาจทำให้การมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องส่งเสริมทุนทางสังคมแบบเชื่อมข้ามกลุ่ม ซึ่งช่วยเปิดพื้นที่ให้กลุ่มที่แตกต่างกันสามารถทำงานร่วมกันได้

ความต่อเนื่องของนโยบายข้ามวาระการบริหารเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสะสมวัฒนธรรมประชาธิปไตย ประชาธิปไตยฐานรากต้องอาศัยการปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอความไว้วางใจที่ก่อตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป และประสบการณ์ที่พลเมืองเรียนรู้จากการเข้าร่วม หากโครงการด้านการมีส่วนร่วมถูกยุติ หรือเปลี่ยนทิศทางทุกครั้งที่เปลี่ยนผู้บริหาร ผลลัพธ์ที่สะสมไว้อย่อมขาดตอน ปัญหานี้ไม่ได้เกิดจากเจตนาของผู้บริหารรายใดรายหนึ่งเท่านั้น แต่สัมพันธ์กับโครงสร้างแรงจูงใจของการเมืองท้องถิ่นที่มักให้ความสำคัญกับผลงานที่มองเห็นได้ในระยะสั้นมากกว่าโครงการที่ให้ผลในระยะยาว

เมื่อพิจารณาร่วมกันเงื่อนไขเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การสร้างประชาธิปไตยฐานรากต้องเริ่มจากการออกแบบสถาบันที่ทำให้กติกาทางการสัมพันธ์กับบรรทัดฐานของชุมชน ทำให้การมีส่วนร่วมให้ผลจริง หล่อเลี้ยงทุนทางสังคมแบบเปิด และรักษาความต่อเนื่องของกลไกสำคัญให้ดำรงอยู่เกินกว่าวาระของผู้บริหารรายบุคคล

แนวทางการพัฒนาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์ข้างต้น แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้สามารถสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างมีประสิทธิภาพควรมุ่งปรับทั้งโครงสร้างสถาบัน กลไกการมีส่วนร่วมและความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา โดยไม่ควรพิจารณาแต่ละด้านเป็นมาตรการแยกส่วน แต่ควรพิจารณาเป็นกระบวนการที่หนุนเสริมกัน

ในด้านโครงสร้างสถาบัน ควรปรับระบบแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสร้างประชาธิปไตยฐานรากเป็นภารกิจที่มีสถานะชัดเจนในระบบประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการงบประมาณ ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมควรครอบคลุมทั้งจำนวนเวทีที่จัดขึ้น ความหลากหลายของผู้เข้าร่วม จำนวนข้อเสนอของประชาชนที่ถูกนำไปใช้จริง ะบบรายงานผลย้อนกลับ และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำให้ตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบประเมินผลจะช่วยลดความเสี่ยงที่งานด้านประชาธิปไตยฐานรากถูกมองเป็นกิจกรรมเสริมซึ่งขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้บริหารแต่ละวาระ

ในด้านกลไกการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาเวทีประชาคมและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นพื้นที่ตัดสินใจร่วมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น กลไกดังกล่าวควรมีขั้นตอนที่ประชาชนคาดการณ์ได้ มีระบบบันทึกข้อเสนอ มีการจัดลำดับความสำคัญอย่างโปร่งใส และมีการแจ้งผลการพิจารณากลับไปยังประชาชนอย่างชัดเจน การรายงานผลย้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพราะทำให้พลเมืองเห็นว่าการเข้าร่วมของตนได้รับการพิจารณาและส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจ

ในบริบทปัจจุบัน กลไกการมีส่วนร่วมควรขยายไปสู่พื้นที่ดิจิทัลควบคู่กับพื้นที่กายภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาระบบเสนอปัญหาออนไลน์ ระบบติดตามสถานะข้อเสนอของประชาชน แบบสำรวจความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่น และช่องทางรายงานความก้าวหน้าของโครงการผ่านสื่อดิจิทัล อย่างไรก็ตาม การออกแบบพื้นที่ดิจิทัลต้องคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี จึงควรใช้เป็นกลไกเสริมเพื่อขยายการมีส่วนร่วม มากกว่าทดแทนเวทีพบปะและสนทนาในชุมชน

ในด้านความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเชื่อมโยงโรงเรียนในสังกัด สภาเด็กและเยาวชน และสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เข้ากับกระบวนการปกครองท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น การให้นักเรียนสำรวจปัญหาชุมชนและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่น การเปิดพื้นที่ให้สภาเด็กและเยาวชนเสนอประเด็นต่อผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ หรือการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการจัดทำแผนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการเหล่านี้จะช่วยให้การเรียนรู้ประชาธิปไตยของเยาวชนไม่จำกัดอยู่ในห้องเรียน แต่เชื่อมโยงกับประสบการณ์จริงของการมีส่วนร่วมในชุมชน การศึกษาของ Kaewmano (2023) ชี้ให้เห็นว่าการเรียนรู้คุณค่าประชาธิปไตยของเยาวชนไทยเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของการกล่อมเกลாதงการเมืองที่ไม่เปิดกว้างเพียงพอ ประเด็นนี้ยิ่งตอกย้ำความสำคัญของการออกแบบพื้นที่เรียนรู้ประชาธิปไตยที่เยาวชนสามารถเชื่อมโยงความรู้ในห้องเรียนกับประสบการณ์จริงในชุมชนได้

ข้อเสนอเหล่านี้จะเกิดประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อถูกออกแบบให้มีความต่อเนื่องข้ามวาระการบริหาร การสร้างประชาธิปไตยฐานรากไม่ควรขึ้นอยู่กับบุคลิกหรือวิสัยทัศน์ของผู้บริหารรายบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่ต้องถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น เช่น การบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว การกำหนดงบประมาณขั้นต่ำสำหรับกิจกรรมมีส่วนร่วม และการจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกถาวรที่มีตัวแทนจากประชาชน เยาวชน โรงเรียน และภาคประชาสังคมร่วมรับผิดชอบ

บทสรุป

บทความนี้พิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ โดยนำแนวทางการอธิบายจากสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ สถาบันนิยมใหม่เชิงสังคมวิทยา และสถาบันนิยมใหม่เชิงทางเลือกที่มีเหตุผลมาใช้ร่วมกัน ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความหมายกว้างกว่าการเป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะระดับพื้นที่ เพราะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถทำให้ประชาธิปไตยปรากฏอยู่ในชีวิตประจำวันของพลเมือง

สาระสำคัญของบทความนี้อยู่ที่การชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากเกิดขึ้นผ่านกระบวนการส่งสมทางสถาบันหลายด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ พื้นที่ดังกล่าวช่วยสร้างความไว้วางใจและเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน เมื่อพลเมืองเห็นว่าการเข้าร่วมของตนมีผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ ความรู้สึกมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองย่อมเพิ่มขึ้น และหากกลไกเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อเนื่องข้ามวาระการบริหาร ก็มีโอกาสสะสมเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับชุมชน

การวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ทำให้เห็นว่า ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงสถาบันหลายด้าน กติกาทางการเมืองต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานไม่เป็นทางการของชุมชน กลไกการมีส่วนร่วมต้องทำให้พลเมืองเห็นผลจากการเข้าร่วม ทุนทางสังคมในชุมชนต้องได้รับการหล่อเลี้ยงและขยายจากเครือข่ายแนวดิ่งไปสู่เครือข่ายแนวนอน และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลเมืองต้องมีความต่อเนื่องเพียงพอที่จะสะสมผลในระยะยาว หากเงื่อนไขเหล่านี้อ่อนแอ การมีเวทีหรือกลไกทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวก็ยากที่จะสร้างประชาธิปไตยฐานรากให้เกิดขึ้นได้จริงในชุมชน

กรณีศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากช่วยยืนยันให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีพัฒนาการด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมอย่างโดดเด่นล้วนมีแนวปฏิบัติที่สัมพันธ์กับองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยฐานราก ไม่ว่าจะเป็นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม เครือข่ายความร่วมมือ และการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กรณีเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยฐานรากไม่อาจแยกออกจากความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างสถาบันที่พลเมืองไว้วางใจ เข้าถึงได้ และมีความต่อเนื่องเพียงพอที่จะหล่อหลอมวัฒนธรรมประชาธิปไตยในชีวิตประจำวัน

แนวทางเชิงนโยบายที่สำคัญจึงควรมุ่งปรับโครงสร้างแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองกลายเป็นภารกิจที่มีสถานะมั่นคงในแผนและระบบประเมินผลของท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้จริง ทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่ดิจิทัล นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษาควรถูกยกระดับให้เป็นกลไกถาวรของการกล่อมเกลาก่อนวัยเรียน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงโรงเรียน สภากีฬาและเยาวชน และสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เข้ากับกระบวนการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ท้ายที่สุด ประชาธิปไตยฐานรากจะเกิดขึ้นได้เมื่อพลเมืองเชื่อมั่นว่าเสียงของตนมีความหมาย การมีส่วนร่วมของตนสามารถส่งผลต่อการตัดสินใจสาธารณะ และสถาบันท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับตนตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างจริงจัง ความเชื่อมั่นดังกล่าวไม่อาจสร้างได้จากกิจกรรมระยะสั้นหรือโครงการเฉพาะวาระ แต่ต้องอาศัยกลไกที่โปร่งใส ต่อเนื่อง และเปิดให้พลเมืองเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำให้พลเมืองเห็นว่าประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของตน ประชาธิปไตยก็จะค่อยๆ เคลื่อนจากถ้อยคำเชิงหลักการไปสู่การปฏิบัติที่ดำรงอยู่ในวิถีชุมชนได้อย่างแท้จริง

References

- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Chaiyadit, S. (2022, January 22). *Thongthin Yu Trong Nai Nai Kanphatthana Dek Lae Yaowachon* [Where does Local Government Stand in Child and Youth Development?]. Social Innovation Foundation. <https://siythailand.org/4427/> (In Thai)
- Chardchawarn, S. (2018). Khosanoe Nai Kanpatirup Khongsang Kanpokkhong Thongthin Nai Prathet Thai [Proposal for Local Government Reform in Thailand]. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 16(1), 51–72. (In Thai)
- Dhiravegin, L. (1986). *Watthanatham Thang Kanmuang Lae Kanklomklao Rianru Thang KanMuang* [Political Culture and Political Socialization]. Thammasat University Research Center. (In Thai)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Duangphummes, N., Chantharangsu, N., & Saengsingkaew, N. (2016). *Prachathipatai Nai Withi Thai Khwamkhaochai Phua Kanphatthana Dek Lae Yaowachon Su Sangkhom Sukphawa* [Democracy in Thai Ways: Understanding for the Development of Children and Youth Toward a Healthy Society]. Research Institute for Languages and Cultures of Asia, Mahidol University. (In Thai)
- Eoseewong, N. (2011). Watthanatham Thang Kanmuang Thai [Thai Political Culture]. *Journal of the Institute of Culture and Arts, Srinakharinwirot University*, 12(2), 49–52. (In Thai)
- Flanagan, C., & Gallay, L. S. (1995). Reframing the Meaning of “Political” in Research with Adolescents. *Perspectives on Political Science*, 24(1), 34–41. <https://doi.org/10.1080/10457097.1995.9941863>

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship* (Innocenti Essays No. 4). UNICEF International Child Development Centre.
- Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29(1), 131–163. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001006>
- Kaewmano, J. (2023). Khao Bok Na Nu Thuk Pan: Kanrianru Khunkha Prachathipatai Khong Yaowachon Khon Run Mai Phaitai Kanklomklao Khunkha Prachathipatai Thi chamkat Karani Suksa Op Nakrian Thai Nai Pi Songphanharoihoksipsam [They Said We were Brain Washed: How Thai Students Learn Democratic Values Under the Limited Socialization of Democratic Values. The Case Study of the Thai Student Mob in 2020.] *King Prajadhipok's Institute Journal*, 21(3), 102–128. (In Thai)
- Khaomuenwai, S., & Panyavaro, P. P. (2025). Naeothang Kansongsoem Yaowachon Nai Yuk Lokaphiwat Khong Nakkanmuang Thongthin [Guidelines for Promoting Youth in the Era of Globalization by Local Politicians]. *Journal of Interdisciplinary Innovation Review*, 8(1), 198–208. (In Thai)
- King Prajadhipok's Institute. (2025). *Rangwan Phra Pok Klao Songphan Haroi Hoksipchet* [KPI Awards 2024: King Prajadhipok's Award 2024]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government*. Parker, Son, and Bourn.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>
- Permpoonwiwat, S., Thitinan, W., & Promsawat, S. (2021). *Phalang Yaowachon Phonlamuang Songphan Haroi Hoksipsi* [Civic Youth Power 2021]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.

- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>
- Souza, C. (2001). Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159–184. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369–404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Tocqueville, A. de. (2000). *Democracy in America* (H. C. Mansfield & D. Winthrop, Trans.). University of Chicago Press. (Original work published 1835/1840)
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press.
- Winichakul, T. (2024, June 22). *Pathakatha Phiset Sangkhom Thai Kap Phonlawat Songphan Siroi Chetsipha* [Special Lecture: Thai Society and the Dynamics of 1932]. Silpa Wattanatham. https://www.silpa-mag.com/history/article_134384 (In Thai)