

บทที่ 2

แนวคิด และวาระธรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 ผู้วิจัยนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องได้แก่ แนวคิดการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่น แนวคิดการเมืองการบริหารท้องถิ่น แนวคิดการเมืองภาคพลเมือง แนวคิดพลเมืองตื่นรู้ แนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจ แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง แนวคิดนวัตกรรมประชาธิปไตย แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น และแนวคิดนโยบายสาธารณะ เพื่อนำมาประกอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ และวาระธรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่น

การปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่น (local government and administrative reform) เป็นกระบวนการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่น และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและส่วนร่วม

การปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นจึงเกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเนื่องจากอำนาจในการเมืองการบริหารส่วนใหญ่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางภายหลังจากการจัดตั้งรัฐ-ชาติเพื่อความเป็นเอกภาพในการเมืองการบริหารประเทศ แต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป การรวมอำนาจที่มากเกินไปกลับกลายเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือทำให้การแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์หรือไม่สามารถความต้องการของประชาชนที่หลากหลายได้ ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจที่แท้จริงคือ การทำให้อำนาจรัฐอยู่ในมือของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

แนวทางหลักของการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นอาจแยกออกเป็นสองแนวทางหลักได้แก่ 1) การส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่นในหลายหลายมิติ เช่น การร่วมรับรู้ การร่วมแสดงความคิดเห็น การร่วมในการปฏิบัติ การร่วมตัดสินใจ และการร่วมกำกับตรวจสอบ และ 2) การเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ทางการเมืองการบริหารท้องถิ่นโดยองค์กรบริหารท้องถิ่น อาทิ การ

กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น การเพิ่มพูนสมรรถนะทางการบริหาร ของบุคลากรท้องถิ่น การจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

ในความเห็นของ Brian E. Dollery and Lorenzo Robotti เห็นว่า การปฏิรูปการเมือง การบริหารท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับปฏิรูปทางโครงสร้าง (structural reform) การปฏิรูปทางกฎหมาย (jurisdictional reform) การปฏิรูปทางการคลังท้องถิ่น (local finance reform) (Brian E. Dollery and Lorenzo Robotti, 2008) ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้มุ่งไปที่การเมืองภาคตัวแทนหรือองค์กรบริหาร ท้องถิ่น (local government) ในความหมายของเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

แต่อย่างไรก็ดี เราพบว่า ในการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นมีขอบเขตที่กว้างขวาง กว่านี้โดยที่การปฏิรูปท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบททางการเมืองของแต่ละประเทศที่มีความ แตกต่างกัน ซึ่งต้องมีเป้าหมายชัดเจนว่า จะปฏิรูปในประเด็นอะไรก่อนหลังเพราะไม่สามารถจะ ดำเนินการในทุก ๆ เรื่อง ทุกประเด็นได้ จึงต้องมีการจัดลำดับก่อนหลัง ตัวอย่างเช่น อังกฤษในสมัย นายโทนี่ แบลร์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2540 – 2550) มีแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Strategic Partnership (LSP) โดยที่รัฐหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นไม่ใช่หน่วยงานหลักในการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนเช่นในอดีต แต่ต้องเป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรบริหารท้องถิ่น และ ภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง (Guang-Xu Wang, 2011)

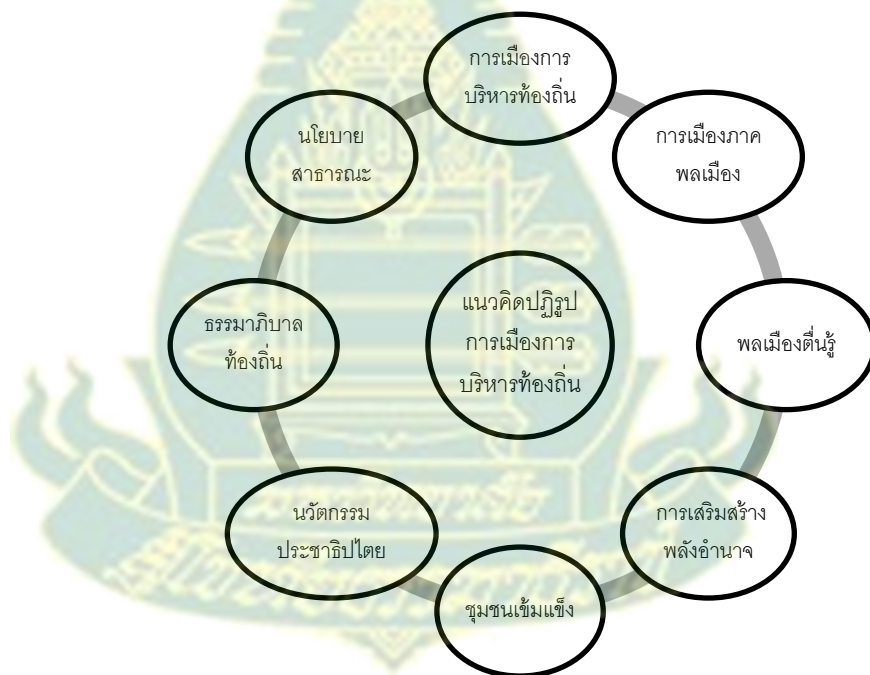
ในขณะที่ญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดย ให้ความสำคัญกับการควมรวมองค์กรบริหารท้องถิ่นเนื่องจากก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีองค์กร บริหารท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมากนับหมื่นแห่งซึ่งการควมรวมสามารถทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นใน รูปเทศบาลมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ โดยในปี 2542 มีจำนวนเทศบาล 3,232 แห่ง และรัฐบาลประกาศ จะลดลงให้เหลือเพียงครึ่งหนึ่งโดยเทศบาลใดที่สมัครใจควมรวมกันจะได้รับความช่วยเหลือทาง การเงินจากรัฐบาลเป็นพิเศษ ทำให้ในปี 2551 มีจำนวนเทศบาลเหลือเพียง 1,788 แห่งเท่านั้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สรุปข่าวเศรษฐกิจญี่ปุ่นรอบสัปดาห์ (7 – 11 เม.ย. 51)) ส่งผลให้ เทศบาลมีขนาดใหญ่ขึ้นและสามารถอำนวยความสะดวกที่มีมาตรฐานและหลากหลายบริการได้เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังดำเนินมาตรการปฏิรูปท้องถิ่นอีกมาตรการได้แก่ การส่งเสริม ความร่วมมือระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นหลายแห่งที่สมัครใจมารวมมือกันในรูป “สหการ” เพื่อให้ องค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้โดยไม่ต้องถูควม รวม

เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีปัญหาคล้ายกับญี่ปุ่นกล่าวคือ มีจำนวนเทศบาล ประมาณสองหมื่นห้าพันแห่งและส่วนมากเป็นเทศบาลขนาดเล็กทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะ ที่จำเป็นแก่ประชาชนได้มากพอทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสนำมาตรการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเทศบาล

มาใช้แทนการควรวรรวมเนื่องจากการต่อต้านการควรวรรวมจากเทศบาล ซึ่งก็ปรากฏว่า ได้ผลดีเพราะมีเทศบาลมากกว่าสามพันแห่งมาร่วมมือกันและเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากนโยบายการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นพิเศษแก่เทศบาลที่มาร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น

แนวความคิดการปฏิรูปท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิรูปที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นมักให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเป็นสำคัญ ในขณะที่ยังมีแนวทางอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นคือการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้นำแนวคิดสำคัญ ๆ มาร่วมพิจารณาเป็นกรอบแนวความคิดการศึกษาในที่นี้ได้แก่ แนวคิดการเมืองการบริหารท้องถิ่น แนวคิดการเมืองภาคพลเมือง แนวคิดพลเมืองตื่นรู้ แนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจ แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง แนวคิดนวัตกรรมประชาธิปไตย แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น และแนวคิดนโยบายสาธารณะ



ภาพที่ 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการบริหารท้องถิ่น

แนวคิดการเมืองการบริหารท้องถิ่น

การเมืองการบริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในชุมชนท้องถิ่นโดยมีภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดสรร และเป็นการทำให้การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความโปร่งใส มีส่วนร่วมของภาคส่วนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น การเมืองการบริหารท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทั้งการเมืองและการบริหารควบคู่กัน และมีใช่เป็นเรื่องขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีตัวแทนที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรบริหารท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เรียกว่า “การเมืองภาคตัวแทน” เท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของประชาชนหรือพลเมืองที่มีความตื่นรู้และเข้าร่วมในการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นกับการเมืองภาคตัวแทนด้วย การเมืองภาคพลเมืองที่กล่าวมานี้จึงเป็นสิ่งที่ต้องมีควบคู่ไปกับการเมืองภาคตัวแทน

ขอบเขตของการเมืองการบริหารท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการได้มาของการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ ในระบอบประชาธิปไตย การได้มาของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งซึ่งหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นพลเมืองตื่นรู้โดยตระหนักถึงสิทธิของตนเองในการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นก็จะทำให้ได้ตัวแทนที่ “ดี” ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ ในทางกลับกันหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นประชาชนที่ไม่ตระหนักรู้และเห็นความสำคัญของสิทธิในการเลือกตัวแทนของตนและกลายเป็นสิ่งที่สามารถขายแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้สมัครเลือกตั้งได้แล้ว ก็จะปรากฏว่า ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนจะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น

ดังนั้น การเลือกตัวแทนเข้าไปสู่ตำแหน่งทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งมีคุณค่าในท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทางการเมืองการบริหารท้องถิ่น และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่แล้ว ก็ต้องบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความโปร่งใส เป็นไปตามกฎหมาย และประชาชนมีส่วนร่วมดังจะได้กล่าวถึงในส่วนของธรรมาภิบาลท้องถิ่นต่อไป

สำหรับการเมืองภาคพลเมือง จะมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าในชุมชนท้องถิ่นนั้นอาทิ ทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน ป่าไม้ แร่ธาตุ เป็นต้น) สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมของชุมชนท้องถิ่น และมีบทบาทในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ ประเด็นสาธารณะในชุมชนท้องถิ่น การปรึกษาหารือประเด็นสาธารณะในชุมชนท้องถิ่น การเสนอความคิดเห็น/ปัญหา/ความต้องการต่อองค์กรบริหารท้องถิ่น การกำกับตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่น

การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาทในการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกจากทั้งองค์กรบริหารท้องถิ่น และหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ในชุมชนท้องถิ่นและหรือมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ในกรณีของประเทศไทย ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 ว่าเป็นสิทธิที่คนในชุมชนต้องได้รับจากรัฐในกรณีที่มีโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนโดยต้องชี้แจงข้อมูลให้ประชาชนได้รับรู้ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

เมื่อมีการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว ประชาชนยังสามารถมีบทบาทในการร่วมแสดงความคิดเห็นอีกด้วย ซึ่งในกรณีขององค์กรบริหารท้องถิ่นก็เช่นกัน หากมีโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้นก็ต้องชี้แจงข้อมูลให้ประชาชนทราบก่อนการอนุมัติโครงการและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจด้วย ทำให้การมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจจึงเป็นอีกบทบาทที่สำคัญในการเมืองการบริหารท้องถิ่นของภาคพลเมือง

นอกจากนี้ การเมืองภาคตัวแทนยังถือเสมือนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของคนในชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มคนในชุมชนโดยมีบทบาทในการร่วมปรึกษาหารือกันภายในการเมืองภาคพลเมืองและระหว่างการเมืองภาคพลเมืองกับองค์กรบริหารท้องถิ่นและหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับไปดำเนินการแก้ไขหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

ภาคพลเมืองยังมีบทบาทในการร่วมปฏิบัติงานกับองค์กรบริหารท้องถิ่นโดยการร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น เช่น การร่วมเป็นกรรมการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น กรรมการติดตามและประเมินผลการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น การมีส่วนร่วมปฏิบัติกับองค์กรบริหารท้องถิ่นทำให้เกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันระหว่างการเมืองภาคพลเมืองกับการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่น

ภาคพลเมืองยังมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจกับการเมืองภาคตัวแทนในองค์กรบริหารท้องถิ่นในเรื่องที่มีความสำคัญและหรือมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นโดยผ่านช่องทางหลายช่องทางอาทิ การลงประชามติ การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น การที่ภาคพลเมืองมีบทบาทร่วมในการตัดสินใจร่วมกับการเมืองภาคตัวแทนสะท้อนให้เห็นหลักการสำคัญที่ว่าประชาชนยังเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอยู่แม้ว่าจะได้มอบอำนาจไปให้กับการเมืองภาคตัวแทนไปแล้วก็ตามแต่ก็มีได้เป็นการมอบแบบเบ็ดเสร็จ

อีกบทบาทที่สำคัญของการเมืองภาคพลเมืองก็คือ บทบาทในการกำกับตรวจสอบการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่น ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นที่มาของการเมืองภาคตัวแทนในท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น) จึงถือเป็นหน้าที่ของภาค

พลเมืองในการกำกับ ตรวจสอบตัวแทนประชาชนในองค์กรบริหารท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดความต้องการของประชาชนและประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้เลือกเข้าไปแล้วอีกด้วยหากมีกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งเช่น มีการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ ไม่สนใจปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สามารถเข้าชื่อยื่นขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นที่ต้องมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมดังจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับ “การเมืองภาคพลเมือง”

การเมืองภาคพลเมือง (citizen's politics) เป็นคำที่ถูกกล่าวถึงกันมากขึ้นในระยะเวลา กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาหลังจากที่แนวคิดการเมืองภาคตัวแทน (representative's politics) มีอิทธิพลครอบงำการเมืองในระบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ

คำว่า “พลเมือง” (Citizens) เป็นคำที่มีนัยความหมายมากกว่าคำว่า “ประชาชน” (peoples) ซึ่งหมายถึง คนทั่วไปหรือคนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ เท่านั้น แต่พลเมืองนอกจากเป็นคนที่สิทธิตามกฎหมายของสังคมประเทศนั้นแล้ว ยังควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตน รวมถึงตระหนัก และใช้สิทธิที่มีนั้นอย่างถูกต้อง เหมาะสมอีกด้วย (ในรายงานฉบับนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า “การเมืองภาคพลเมือง” ในขณะที่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “การเมืองภาคประชาชน” แต่ก็มีนัยความหมายเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน)

Thomas Janoski และ Brain Gran ให้ความหมายของ “ความเป็นพลเมือง” ดังนี้ (Thomas Janoski and Brain Gran (2002), pp. 13 – 14)

- 1) เป็นสมาชิกของรัฐ และได้รับสถานภาพบุคคล
- 2) ความเป็นพลเมืองรวมถึงความสามารถเชิงรุกในการมีบทบาทหรืออิทธิพลทางการเมืองและสิทธิเชิงรับภายใต้ระบบกฎหมาย
- 3) สิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิที่มีความเป็นสากลซึ่งได้รับการบัญญัติในกฎหมายและมีผลบังคับใช้กับพลเมืองทุกคน
- 4) ความเป็นพลเมืองได้แสดงออกถึงความเสมอภาค โดยการได้รับสิทธิและมีหน้าที่ตามกฎหมาย

Rogers M.Smith กล่าวถึงความหมายของพลเมืองในสามมิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง หมายถึง บุคคลที่มีสิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการตนเอง ซึ่งรวมถึงสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การมีบทบาทต่อหน่วยงานรัฐ การเป็นหนึ่งในคณะลูกขุน และการมีส่วนร่วมอภิปรายทางการเมืองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของชุมชน

มิติที่สอง หมายถึง คนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกตามกฎหมาย มีอำนาจทางการเมืองในชุมชน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลท้องถิ่นไม่ว่าสิทธินั้นจะรวมถึงสิทธิทางการเมืองด้วยหรือไม่

มิติที่สาม หมายถึง ผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกใด ๆ ทั้งชุมชนทางการเมืองหรือกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ

แต่พลเมืองนอกจากเป็นความหมายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงถึงคนที่มีสิทธิตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะและอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศนั้น ๆ แล้ว ยังเป็นบุคคลที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. มีความรับผิดชอบตนเองและพึงได้
2. เคารพสิทธิผู้อื่น
3. เคารพความแตกต่าง
4. เคารพหลักความเสมอภาค
5. เคารพกติกา
6. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม

ในทางการเมืองแล้ว ถือได้ว่า พลเมืองเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากว่า หากสังคมใดที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองมากย่อมทำให้ระบบการเมือง สถาบันทางการเมืองของประเทศมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ และมีความต่อเนื่อง ยั่งยืนของความเป็นประชาธิปไตย ในทางกลับกัน สังคมใด ที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองน้อย ระบบการเมือง สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้นย่อมอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่องและผู้ปกครองมีความเป็นอำนาจอานิยมสูง

หากจะกล่าวไปแล้ว การเมืองภาคพลเมืองเป็นแนวคิดที่มีมุมมองจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom up) และจากแนวนราบ (horizontal) หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับประชาชนฐานรากของสังคมซึ่งในระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญในฐานะที่โดยหลักการแล้ว

เป็น “เจ้าของอำนาจอธิปไตย” แต่ในความเป็นจริง ในหลาย ๆ ประเทศ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจเป็นภาคส่วนที่ถูกกล่เลยไม่ได้รับความสำคัญเท่าใดนักภายหลังจากที่มีการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนในฝ่ายบริหารและหรือฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว และความเป็นเครือข่ายระหว่าง ประชาชนหรือกลุ่มคนในสังคมเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบที่สร้างความเข้มแข็งให้กับการเมืองภาค พลเมืองได้

สำหรับสังคมที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองมากเช่นกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา เป็นต้น การเมืองภาคพลเมืองกลับมีบทบาทอย่างมากจนทำให้การเมืองภาคตัวแทน ต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการเมืองภาคพลเมืองอย่างไม่อาจปฏิเสธหรือละเลยได้

หากย้อนไปในยุคกรีกโบราณ เราพบว่า มีนักปรัชญาเมธีคนสำคัญได้เคยกล่าวถึงพลเมือง ใ่ว่าน่าสนใจคือ เพลโตที่ได้นิยาม พลเมือง (citizen) ว่าเป็นบุคคลที่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการ บริหารหรือหรือเป็นตุลาการ (judicial office) ยกตัวอย่างชาวเอเธนส์มีสิทธิในการเข้าร่วมประชุม รัฐสภา, สภา และองค์กรอื่น ๆ หรือเป็นคณะลูกขุนได้ ทั้งนี้ เพลโตได้แยกชาวเอเธนส์ออกจากพวก ทาส เซลย ชาวเมืองอื่นที่อยู่ใเอเธนส์ กล่าวให้ชัดเจนคือ เฉพาะชาวเอเธนส์เท่านั้นที่เป็นพลเมืองของ เอเธนส์

สำหรับในทางการเมืองแล้ว พลเมืองเอเธนส์นับเป็นบุคคลที่ไม่เพียงได้รับสิทธิต่าง ๆ ใน ฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมนั้นแต่ยังเป็นผู้มีส่วนร่วมในการการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกด้วยเช่น เดียวในสวิตเซอร์แลนด์ที่พลเมืองยังสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการของบ้านเมืองผ่าน ทางกลไกสำคัญคือ การลงประชามติ (referendum) ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ การลง ประชามติแบบบังคับ (mandatory referendum) เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และการลง ประชามติแบบทางเลือก (optional referendum) เช่น การเสนอทำประชามติกฎหมายที่สภา สหพันธรัฐผ่านแล้วโดยประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนที่เข้าชื่อขอให้ทำ ประชามติ เป็นต้นโดยที่พลเมืองสวิตเซอร์แลนด์ได้ออกมาใช้สิทธิลงประชามติร้อยละ 49.2 ในปี 2554 แสดงถึงการให้ความสำคัญกับภาคพลเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

เมื่อพิจารณาในระดับท้องถิ่น การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองที่มีได้อยู่ในโครงสร้าง ขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนในชุมชน หรือเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐหรือไม่ก็ตามเพื่อเสนอแนะ หรือเรียกร้องให้รัฐ ดำเนินการตอบสนองปัญหาและหรือความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของ ท้องถิ่นนั้น (สถาบันพระปกเกล้า *แนวคิดการเมืองภาคพลเมือง* จาก ppdtkpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12 สภาปฏิรูปแห่งชาติ การเมืองภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จาก www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt.../artical_20110615111440.pdf) สำหรับ

แรงจูงใจให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ Forrest David Mathews เห็นว่า เกิดจากปัจจัย 3 ประการคือ (Forrest David Mathews (1999) Politics for People : Finding a Responsible Public Voice 2nd edition, University of Illinois Press อ้างถึงใน ศรีบุญ หมั่นทรัพย์ (2550) “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง: รากฐานของการเมืองภาคพลเมือง.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า จาก www.kpi.ac.th)

- 1) ความต้องการควบคุมความไม่แน่นอนในอนาคต
- 2) ความต้องการแก้ปัญหาหรือทำให้ชีวิตสาธารณะของตนดีขึ้นซึ่งรัฐหรือการเมืองในแบบที่คุ้นเคยแก้ไขไม่ได้หรือไม่เคยแก้ไข
- 3) ความต้องการเยียวยาความสัมพันธ์ที่อ่อนแอของชุมชนและความเสื่อมถอยทางการเมืองด้วยการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง

หากพิจารณาจากความเห็นของ Forrest David Mathews ดังกล่าวข้างต้นนับเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นจากภายในเป็นสำคัญโดยมีแรงกระตุ้นจากภายนอกเป็นแรงหนุนเสริมให้เกิดความต้องการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ ซึ่งหากพิจารณากันอย่างละเอียดในระดับปัจเจกบุคคลแล้วก็สามารถนำเอาแนวคิดของ Abraham Maslow เข้ามาพิจารณาร่วมกันได้โดย Abraham Maslow ได้กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ที่ทุกคนต่างก็มีความต้องการ ทั้งนี้โดย Abraham Maslow ได้นำความต้องการมาจัดลำดับดังนี้ (Abraham Maslow (2013))

1. ความต้องการด้านร่างกาย (physiological needs) อันเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน อาทิ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ความต้องการทางเพศ เป็นต้น
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (safety needs) เป็นความต้องการที่สูงขึ้นมาอีกขั้น อาทิ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความมั่นคงในอาชีพ เป็นต้น
3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (belongingness and love need) อาทิ ความต้องการมีครอบครัว ความต้องการมีเพื่อน ความต้องการยอมรับ เป็นต้น
4. ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem need) อาทิ ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงจากสังคม ความต้องการได้รับการยกย่องจากผู้อื่น ความต้องการความรู้สึกตนเองมีคุณค่า เป็นต้น
5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (self-actualization need) อาทิ ความต้องการพัฒนาตนเอง ความต้องการเป็นตัวของตัวเอง ความต้องการประสบความสำเร็จด้วยตัวเอง



ภาพที่ 2.2 ลำดับความต้องการตามแนวคิดของ Maslow

ดังนั้นเห็นได้ว่า แนวคิดของ Abraham Maslow มีส่วนช่วยให้เราเข้าใจแรงจูงใจให้ภาคพลเมืองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นโดยเริ่มจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการการตอบสนองทางด้านร่างกายเช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เป็นต้น และมีความต้องการขั้นต่อไปคือ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยโดยมีผู้รับผิดชอบดูแลในเรื่องนี้ และขั้นตอนไปคือ ความต้องการความรัก การดูแลเอาใจใส่ ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน และบางส่วนก็อาจมีความต้องการด้านชื่อเสียง การยอมรับ สุดท้ายคือ ความต้องการความสำเร็จในชีวิตในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันปกป้อง ดูแลซึ่งกันและกันหรืออาจเรียกได้ว่า “ความสำนึกพลเมือง”

ความสำนึกพลเมืองเป็นสิ่งที่ก่อเกิดจากภายในตัวบุคคลและส่งผลต่อความคิดและพฤติกรรมของคนอันเป็นผลจากปัจจัยหลากหลายประการ รัฐศิรินทร์ ว่างานนท์และคณะได้ศึกษาเรื่อง สำนึกพลเมือง พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อสำนึกความเป็นพลเมืองระดับพื้นที่ได้แก่ (รายงานวิจัยสำนึกพลเมือง (2554) น. 237 – 238)

ปัจจัยแรก ได้แก่ การได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ มีทรัพยากร วิถีชีวิต วัฒนธรรมที่คนในพื้นที่ต่างรู้สึกหวงแหนและต้องการปกป้องรักษา

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ มีการเผชิญปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ มีคนต้นแบบ/ผู้นำที่กระตุ้นให้คนในชุมชนเกิดความสำนึก

ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อสำนึกความเป็นพลเมืองระดับบุคคลมีดังนี้

ปัจจัยแรก ได้แก่ ครอบครัว

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ การได้รับการศึกษา ประสบการณ์ในสถาบันศึกษา

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ การยึดมั่นในหลักธรรมของศาสนา

ปัจจัยที่สี่ ได้แก่ การมีคนต้นแบบ

ปัจจัยที่ห้า ได้แก่ สื่อสารมวลชน



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสนับสนุน ความสำนึกพลเมือง ความเป็นพลเมือง และ การเมืองภาคพลเมือง

กล่าวได้ว่า สำนึกพลเมืองเป็นเสมือนตัวขับเคลื่อนให้บุคคลนั้นเกิด “ความเป็นพลเมือง” ที่ตระหนักและมีความกล้าที่จะก้าวออกมาจากสำนึกดั้งเดิมที่ไม่สนใจเรื่องของส่วนรวม ยึดเอาประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งมาเป็นคนใหม่ที่นำเอาเรื่องส่วนรวมและมาเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองภาคพลเมือง

ความสำนึกพลเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความเป็นพลเมืองและการเมืองภาคพลเมือง

อะไรคือ เป้าหมายของการเมืองภาคพลเมือง

เป้าหมายสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองคือ การเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกับรัฐโดยยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

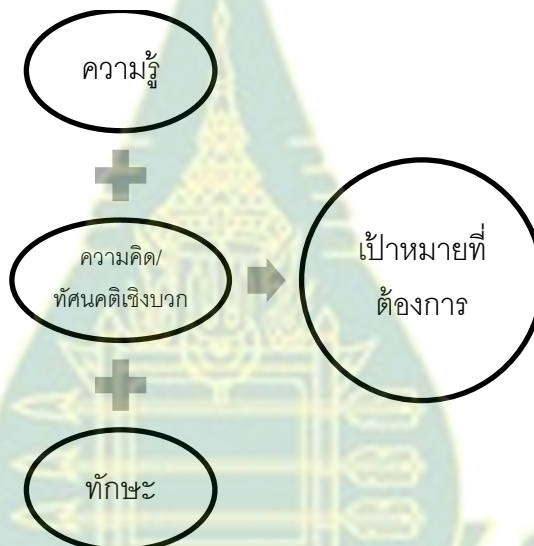
หากพิจารณาถึงพลังอำนาจของภาคพลเมืองในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ประกอบด้วยพลังสำคัญ 3 ประการคือ

1) พลังอำนาจความรู้ เป็นพลังที่เรียกว่า ความรู้คืออำนาจ (Knowledge is power) นั่นเอง ซึ่งหมายความว่า พลเมืองต้องสามารถเข้าถึงความรู้ในเรื่องของสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองใน

ระบอบประชาธิปไตยได้ และมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอันจะทำให้เกิดความตระหนักและส่งผลให้เกิดแรงจูงใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

2) พลังอำนาจความคิดและทัศนคติเชิงบวก เป็นพลังที่ส่งเสริมหรือต่อยอดความรู้ที่มีให้ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้เป็นรูปธรรมหรือจริงจางมากขึ้น นอกจากนี้ การมีทัศนคติเชิงบวกต่อพลังของตนเองช่วยทำให้การเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนมากขึ้นอีกด้วยเพราะทัศนคติเชิงบวกนี้ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในพลังของตนเองและของกลุ่ม

3) พลังอำนาจทักษะ เป็นพลังที่เกิดขึ้นจากความรู้และประสบการณ์ก่อให้เกิดทักษะ (skills) ที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองเช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการประสานงาน ทักษะการจัดการฝูงชน เป็นต้น



ภาพที่ 2.4 พลังอำนาจสู่เป้าหมายที่ต้องการ

พลังอำนาจของการเมืองภาคพลเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นทางการเมืองของภาคพลเมืองไปสู่เป้าหมายที่คาดหวังไว้

บางคนอาจมองว่า การเมืองภาคพลเมืองเป็นปฏิกริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐเช่น ประภาส ปนตบแต่ง มองการเมืองภาคพลเมืองว่า เป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนกลุ่ม คน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดการครอบงำ รวมทั้งการโอนอำนาจบางส่วนมาใหประชาชนในชุดแลตนเองด้วยตนเอง อันเป็นปฏิกริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐ โดยไม่เข้ายึดครองอำนาจรัฐ และการครอบงำของระบบตลาดเสรี ตลอดจนเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มีนัยสำคัญมากกว่าการเลือกตั้ง และเป็นกิจกรรมที่ถ่วงดุลอิทธิพลการ

กรอบำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาสังคม และเห็นว่า การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนแบ่งออกเป็น 4 ทิศทางได้แก่ (การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จาก www.oknation.net)

- 1) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์ หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล
- 2) การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ
- 3) การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจรัฐที่เคยมีมาเป็นของประชาชน
- 4) การร่วมมือเชิงวิพากษ์กับรัฐ หรือความผูกพันในทางสร้างสรรค์เพื่อเบียดแย่งพื้นที่ใน

กระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาสังคม

ในขณะที่เสกสรรค์ ประเสริฐกุล มองทิศทางการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ดังนี้

- 1) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์ หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม
- 2) การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรงตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจรัฐ
- 3) การประท้วงอำนาจรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจที่รัฐเคยมีมาเป็นของประชาชน
- 4) การร่วมมือเชิงวิพากษ์ (Critical Cooperation) กับรัฐ หรือเกี่ยวข้องอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เพื่อเบียดแย่งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาชน

อย่างไรก็ดี การเมืองภาคพลเมืองสามารถพิจารณาได้ว่า เป็นการเมืองของกลุ่มคนที่ไม่เพียงต้องการปกป้องสิทธิของตนตามที่กฎหมายให้การรับรองไว้แต่ยังรวมถึงการปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของตนอีกด้วย ในเรื่องนี้ Thomas Hobbes ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Leviathan ว่า (สารานุกรมปรัชญาออนไลน์ฉบับสังเขป สิทธิ Rights สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จาก www.philosopedia.net)

“สิทธิตามธรรมชาติ...คือเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนมีในการที่จะใช้อำนาจของตนตามเจตนาของเขาเองเพื่อที่จะรักษาชีวิตของเขา และเพื่อกระทำการสิ่งใดก็ตามจากการตัดสินใจและเหตุผลของเขาเอง Hobbes 14, section 1)”

ในขณะที่ John Locke เห็นว่า ในความจริงแล้ว พระเจ้าทรงสร้างมนุษย์ทุกคนให้เท่าเทียมกัน มีลักษณะร่วมกันตามธรรมชาติ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ มนุษย์ทุกคนจึงมีอิสระและความเสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้ มนุษย์ทุกคนจึงควรมีสหิทธิแบบเดียวกันและเสมอภาคกัน และไม่ควรมีผู้ใดมีสิทธิเหนือกว่าผู้อื่น ซึ่งแนวคิดของ Locke นับมีอิทธิพลต่อความคิดทางการเมืองในวงกว้าง เช่น คำประกาศอิสรภาพ Declaration of Independence) ของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 และคำ

ประกาศเรื่องสิทธิของมนุษย์และประชาชน (Declaration of the Rights of Man and Citizens) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการบริหารท้องถิ่น มีคำถามว่า การเมืองภาคพลเมือง เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นอย่างไร

ในความเป็นจริงแล้ว การเมืองภาคพลเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งความเกี่ยวข้องของการเมืองภาคพลเมืองกับการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นมีดังนี้

1. การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองของคนในชุมชน โดยคนในชุมชน และเพื่อคนในชุมชน จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การเมืองภาคพลเมืองก็คือ การเมืองของคนในชุมชนนั้นที่เข้ามามีบทบาทเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนของตน ในแง่นี้ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะองค์กรที่คนในชุมชนจัดตั้งขึ้นมาเอง หรือรัฐจัดตั้งขึ้นเท่านั้น แต่ที่สำคัญคือ คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสมัครใจและผลักดันให้เกิดผลตามที่มุ่งหวังไว้

2. การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับคนในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ทำให้การเมืองภาคพลเมืองได้ตระหนักรู้ถึงปัญหา ความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่าผู้ใดหรือองค์กรใดจึงเป็นภาคส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่น

3. การเมืองภาคพลเมืองเป็นพลังสำคัญพื้นฐานในการขับเคลื่อนพลังประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นไปสู่การทำให้การเมืองภาคตัวแทนมีความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยอาศัยกลไกตามระบอบประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง การยื่นถอดถอน การทำประชามติ เป็นต้น

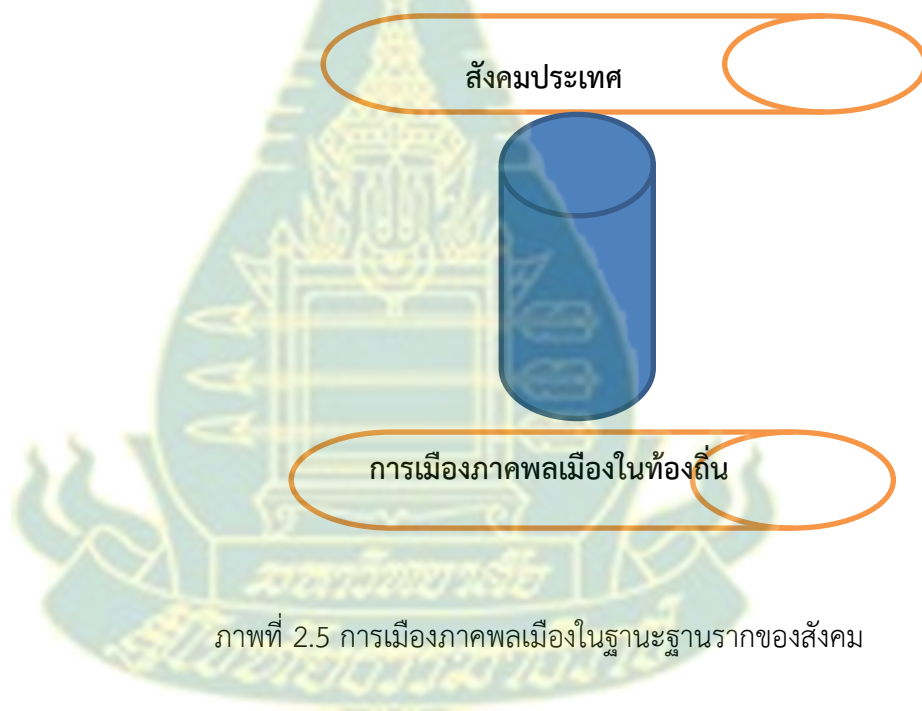
4. การเมืองภาคพลเมืองช่วยหนุนเสริมให้การเมืองภาคตัวแทนได้สามารถตอบสนองปัญหา ความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้อย่างมีธรรมาภิบาลมากขึ้นโดยการมีส่วนร่วมในการเมืองการบริหารท้องถิ่นเช่น การร่วมประชุมประชาคม การแสดงความคิดเห็น การให้ข้อเสนอแนะ การร่วมปฏิบัติงาน การร่วมตัดสินใจ การกำกับ ตรวจสอบ เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปท้องถิ่นในหลายประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ แคนซันเนีย ไอร์แลนด์เหนือ เซอร์เบีย นิวซีแลนด์ บราซิลสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า การเมืองภาคพลเมืองได้มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปท้องถิ่นในฐานะที่การเมืองภาคพลเมืองเป็นส่วนสำคัญควบคู่กับการเมืองภาคตัวแทนหรือองค์กรบริหารท้องถิ่น ดังปรากฏว่า แนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ต่างก็ให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองโดยการส่งเสริมให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับนักวิชาการต่างก็เห็นว่า การเมืองภาคพลเมืองเป็นภาคส่วนสำคัญต่อการเมืองทั้งในระดับชาติและ

ระดับท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2554), อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2556), อนุชาติ พวงสำลี และกฤติยา อาชาวนิจกุล (บก.) (2542)

การทำให้พลเมืองมีความเข้มแข็งจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมถึงท้องถิ่นด้วย กล่าวได้ว่า หากภาคพลเมืองปราศจาก ความเข้มแข็งแล้ว การปฏิรูปทางการเมืองที่ดำเนินการอยู่จะไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงและ ยั่งยืนได้เลย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การเมืองภาคพลเมืองเป็นเสมือนฐานรากที่สำคัญของสังคม ประเทศ ซึ่งหากฐานรากไม่เข้มแข็งหรือแข็งแรงแล้ว สังคมโดยรวมก็ไม่สามารถดำรงอยู่อย่างเข้มแข็ง ได้เช่นกัน เช่นเดียวกับการเมืองภาคพลเมืองในการเมืองการบริหารท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญในการสร้าง ความเข้มแข็งในระดับฐานรากของสังคมไม่เพียงเป็นเรื่องของการเมืองภาคตัวแทนเท่านั้น



ภาพที่ 2.5 การเมืองภาคพลเมืองในฐานะฐานรากของสังคม

ประเวศ วะสี ได้เสนอความคิดในเรื่องนี้ว่า (สงวนศรี ตรีเทพประติมา, 2558)

“ความสำเร็จของการปฏิรูปประเทศไทยไม่ได้อยู่ที่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตาม กฎหมายเท่ากับการเสริมพลังประชาชนในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการมี ส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรง เพราะประชาชนที่เข้มแข็งคือ “พลเมือง” ที่ เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาบ้านเมืองนั่นเอง “พลังพลเมือง” จึงเป็นคำตอบสุดท้าย ของการปฏิรูปประเทศไทย”

ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับความคิดของประเวศ วะสี ว่า ความเข้มแข็งของท้องถิ่น ต้องเกิดมาจากพลังความเข้มแข็งของภาคพลเมืองเป็นสำคัญมากกว่าที่จะเป็นเพราะการเมืองภาค ตัวแทนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเมืองภาคพลเมืองนับเป็นการเมืองที่ถูกคาดหวังว่า จะมีส่วนในการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายสำคัญคือ ประโยชน์สุขของประชาชน ในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมได้ซึ่งอาจใช้เวลาระยะหนึ่งที่ไม่อาจระบุได้ชัดเจนว่าเมื่อใด แต่ก็ คาดว่า จะทำให้สถานการณ์ของการเมืองท้องถิ่นไทยก้าวสู่ความมั่นคง ยั่งยืนได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แนวคิดความเป็นพลเมืองตื่นรู้

แนวคิดความเป็นพลเมืองตื่นรู้หรือ Active Citizenship เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เสริมแนวคิดการเมืองภาคพลเมืองเนืองด้วยเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการทำให้พลเมืองตระหนักถึงสิทธิของพลเมืองและความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมทั้งสองอย่างนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีคู่กันไม่เพียงแต่มีสิทธิเท่านั้นแต่หากไม่มีความรับผิดชอบก็ไม่ทำให้เกิดความเป็นพลเมืองตื่นรู้ได้

โครงการวิจัยเรื่อง Active Citizenship for Democracy โดย Centre for Research on Lifelong Learning (CRELL) เป็นผลงานในปี 2549 ให้คำจำกัดความของความเป็นพลเมืองตื่นรู้ว่าหมายถึง (ลงขันความคิดปฏิรูปประเทศไทย (2558), น.33)

“...การมีส่วนร่วมในภาคประชาสังคม ชุมชน และ/หรือ (ชีวิตทาง) การเมือง โดยมี ลักษณะเคารพซึ่งกันและกัน และไม่ใช้ความรุนแรง และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย...”

และมีการจัดองค์ประกอบสำคัญของความเป็นพลเมืองตื่นรู้ออกเป็น 4 องค์ประกอบ ได้แก่ (Hoskins and Mascherini (2009), p.459 – 488)

1. คุณค่าประชาธิปไตย (Democratic Values) แบ่งออกเป็น 1) ประชาธิปไตย 2) การความเข้าใจวัฒนธรรมสากล และ 3) สิทธิมนุษยชน
2. ประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) แบ่งออกเป็น 1) การเข้าร่วมในพรรคการเมือง 2) ผลการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และ 3) การมีส่วนร่วมของสตรีในทางการเมือง
3. ชีวิตชุมชน (Community Life)

4. การประท้วงและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Protest and Social Change) แบ่งออกเป็น 1) การประท้วง 2) การร่วมในองค์การสหภาพการค้า 3) การร่วมในองค์การสิทธิมนุษยชน

คณะทำงานเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Taskforce on active citizenship) ที่รัฐบาลไอซ์แลนด์จัดตั้งขึ้นได้กำหนดหลักการ 10 ประการสำหรับความเป็นพลเมือง (Ten Guiding Principles for Active Citizenship) ตื่นรู้ไว้ดังนี้ (Taskforce on active citizenship (2007) *Report of the Taskforce on Active Citizenship* Dublin Secretariat of the Taskforce on Active Citizenship)

1. พลเมืองตื่นรู้เกี่ยวข้องกับทุกคน
2. เรามีสิทธิและความรับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิกของชุมชนที่แตกต่างกัน: ครอบครัว เพื่อนบ้าน ผลประโยชน์ร่วมกัน ชาติ ยุโรป และโลก
3. พลเมืองตื่นรู้อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมที่เข้าร่วมกัน ความเท่าเทียม และการดรภาพกับพวกด้วยโอกาส
4. ชุมชนที่เข้มแข็งและแข็งแกร่งต้อนรับและให้คุณค่ากับความหลากหลายในการแสดงออกทางวัฒนธรรม ค่านิยม และการใช้ชีวิต
5. การเปิดเผย ความสำนึกรับผิดชอบ และความเชื่อมั่นจะช่วยให้การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกระบวนการประชาธิปไตยและการตัดสินใจ
6. การเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเป็นรากฐานของการตื่นรู้และเข้ามีส่วนร่วมโดยการหนุนเสริมและการเสริมอำนาจการตัดสินใจให้ใกล้ชิดพลเมืองมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
7. การสานเสวนาทำให้รัฐบาล พลเมือง และชุมชนแสวงหาจุดร่วมกันได้โดยยอมรับความแตกต่างกันได้
8. สังคมที่ประสบผลสำเร็จต้องพึ่งความเป็นหุ้นส่วนกับพลเมือง ประชาสังคม ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจ และสหภาพการค้าซึ่งมีส่วนร่วมสนับสนุนที่แตกต่างกัน
9. พลเมืองตื่นรู้ไม่ได้มีมาจากการเกิดแต่เกิดจากการเรียนรู้ตลอดชีวิตทำให้เราสามารถพัฒนาและเติบโตในแต่ละขั้นวัยของชีวิต
10. พลเมืองตื่นรู้ต้องการภาวะผู้นำ และเราทุกคนก็มีศักยภาพเป็นผู้นำในชุมชนของเรา

พลเมืองตื่นรู้สามารถเกิดขึ้นในทุกระดับตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล กลุ่ม ชุมชนท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลกโดยมีการแสดงออกถึงความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนร่วม ลดละความเห็นแก่ตัวลง มีจิตสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองการบริหารท้องถิ่น เราจะพบว่า พลเมืองตื่นรู้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการบริหารท้องถิ่นได้ตั้งแต่การร่วมรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การร่วมแสดงความคิดเห็น การร่วมดำเนินการ การร่วมตัดสินใจ การร่วมกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

พลเมืองตื่นรู้ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีความหมายและมีคุณภาพส่งผลให้คนในชุมชนท้องถิ่นได้รับประโยชน์เต็มที่จากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมท้องถิ่นโดยตัวแทนในองค์กรบริหารท้องถิ่นในบริบทที่คนในชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมด้วยดังที่กล่าวมาข้างต้น

แนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจ

การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้อธิบายเรื่องของชุมชนเข้มแข็งและการเพิ่มบทบาทของการเมืองภาคพลเมือง

การเสริมสร้างความเข้มแข็งเกี่ยวข้องกับอำนาจและการได้มาซึ่งอำนาจ โดยประชาชนได้จัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อมีความสามารถในการควบคุมชีวิตตนเองมากขึ้นจะโดยตนเองหรือโดยความช่วยเหลือจากฝ่ายอื่นก็ตามทั้งนี้ กล่าวได้ว่า การเสริมสร้างพลังอำนาจเป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ (Elisheva Sadan Empowerment and community planning จาก www.mpow.org>elisheva_sedan_empowerment)

นักคิดคนสำคัญสามคนแรกที่เป็นผู้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างพลังอำนาจอย่างเป็นระบบได้แก่ Barbara Solomon ได้เน้นการเสริมสร้างอำนาจในฐานะที่เป็นวิธีการของการทำงานด้านสังคมกับชาวอเมริกัน-แอฟริกัน ในขณะที่ Peter Berger และRichard Neuhaus เสนอว่าการเสริมสร้างพลังอำนาจเป็นวิถีทางในการปรับปรุงบริการด้านสวัสดิการโดยสถาบันทางสังคมที่เป็นตัวกลาง Julian Rappaport ได้พัฒนาแนวคิดทางทฤษฎีและนำเสนอในภาพกว้างที่รวมเอานโยบายด้านสังคมและแนวทางในการนำไปสู่ปัญหาสังคมที่มาจากกลุ่มที่ไร้อำนาจ (powerlessness)

จากนักคิดทั้งสามคนที่กล่าวมาข้างต้นนำมาสู่การศึกษาในเรื่องดังกล่าวที่กว้างขวางมากขึ้นจนมีแนวทาง (approach) สำคัญ 4 แนวทางได้แก่

แนวทางแรก แนวทางชาติพันธุ์เป็นศูนย์กลาง (ethnocentric approach) มุ่งเน้นการหาข้อยุติสำหรับปัญหาสังคมที่ยุ้งยากสำหรับชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ซึ่งในสังคมที่มีความหลากหลายแตกต่างทางเชื้อชาติ

แนวทางที่สอง แนวทางอนุรักษเชิงเสรี (conservative liberal approach) เน้นส่งเสริมชุมชนในฐานะเป็นหน่วยทางสังคมซึ่งต้องดูแลพลเมืองที่ยังอ่อนแออยู่ด้วย

แนวทางที่สาม แนวทางสังคมนิยม (socialist approach) ที่เรียกร้องความเท่าเทียมและความรับผิดชอบต่อสังคมในการดูแลปัญหาสังคม

แนวทางที่สี่ แนวทางการเสริมสร้างพลังอำนาจ (empowerment) เน้นการเสริมสร้างพลังอำนาจในฐานะที่เป็นกรปฏิบัติในระบบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางและเป็นสากล ซึ่งแนวทางนี้ถูกนำไปอธิบายบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในฐานะที่เป็นกระบวนการทางสังคมทางการเมืองที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ แนวทางที่สี่ เป็นแนวทางที่ได้รับความสำคัญมากขึ้นในระยะหลังเนื่องจากการให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองเพิ่มมากขึ้นหลังจากที่การเมืองภาคตัวแทนถูกมองว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับสังคมได้หรือบางครั้งก็เป็นตัวปัญหาของสังคมเสียเองเช่น การคอร์รัปชันทางการเมืองส่งผลเสียหายต่อประเทศอย่างมาก เป็นต้น

การเสริมสร้างพลังอำนาจสามารถแยกออกตามกลุ่มเป้าหมายได้ ดังนี้

1) การเสริมสร้างพลังอำนาจปัจเจกบุคคล (individual empowerment) เป็นที่เข้าใจว่า ปัจเจกบุคคลได้รับอิทธิพลไม่จำกัดเพียงแต่เรื่องของกรรมพันธุ์ การเลี้ยงดูจากครอบครัวเท่านั้นแต่ยังเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัวอีกด้วย สภาพแวดล้อมส่งผลต่อความสามารถในการตัดสินใจและตอบสนองเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของปัจเจกบุคคลเช่น ปัจเจกบุคคลอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ต้องต่อสู้ดิ้นรนด้วยทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ต้องรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดพลังกลุ่มในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การเสริมสร้างอำนาจปัจเจกบุคคลจึงเป็นเรื่องที่ได้รับ ความสำคัญเนื่องจากความสามารถนี้มีผลต่อบุคลิกภาพและมีผลไปถึงคนผู้นั้นต่อไปในอนาคต

การเสริมสร้างพลังอำนาจจึงเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบตัวที่ส่งผลถึงความรู้สึกที่ยอมรับคุณค่าในตัวเองในความเป็นพลเมืองที่มีบทบาททางสังคมการเมือง ซึ่งผลจากกระบวนการดังกล่าวนี้ทำให้เกิดทักษะที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วม เช่น การวิเคราะห์ หรือมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น เป็นต้น กล่าวให้ชัดเจนการปฏิสัมพันธ์นี้เป็นกิจกรรมที่จำเป็นในการทำให้บุคคลที่เพิกเฉยกับการเมืองหันมาเป็นบุคคลที่มีความสนใจกับการเมืองมากขึ้น

ในแง่หนึ่ง การเสริมสร้างพลังอำนาจปัจเจกบุคคลเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกปัจเจกบุคคล กล่าวคือ กระบวนการภายในได้แก่ ความรู้สึกของบุคคลหรือความเชื่อในความสามารถของตนในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาของตน กระบวนการภายนอกเป็นการแปล

เปลี่ยนความรู้สึกไปสู่การปฏิบัติในการนำความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ทักษะ ความสามารถและทรัพยากรอื่นที่ได้มาในระหว่างที่เกิดกระบวนการดังกล่าวนี้ ซึ่งหากพิจารณาการเสริมสร้างอำนาจปัจเจกบุคคลจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทางจิตวิทยาอยู่มากอันเกี่ยวข้องถึงปัจจัยทางด้านบุคลิกภาพของบุคคลที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างอำนาจปัจเจกบุคคล

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาว่า กลุ่มคนที่ไม่มีอำนาจ (powerless) เป็นกลุ่มคนที่ต้องได้รับการเสริมสร้างให้มีอำนาจ และศักยภาพในการได้รับการเสริมสร้างอำนาจมีอยู่ในตัวคนทุกคนแล้ว ประเด็นทางจิตวิทยาก็จะได้รับความสำคัญน้อยลงไปมิฉะนั้นแล้ว กลุ่มคนที่ไม่มีอำนาจก็จะไม่มีโอกาสในการกลับมาที่มีอำนาจเลยเช่น กรณีกลุ่มคนยากจน หรือกลุ่มคนที่ไม่มียี่สิบห้าปี เป็นต้น

ดังนั้น ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ การทำให้ปัจเจกบุคคลในกลุ่มคนที่ไม่มียี่สิบห้าปีมีความเชื่อมั่นในพลังอำนาจที่ซ่อนอยู่ในตัวเองและสามารถที่จะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเองและกลุ่ม ซึ่งการจะกระทำเช่นนี้ได้สิ่งที่สำคัญคือ การให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ปัจเจกบุคคลในกลุ่มคนไร้อำนาจ และช่องทางที่เหมาะสมในการแสดงออกเช่นเวทีประชาคม เป็นต้น

2) การเสริมสร้างพลังอำนาจกลุ่ม (group empowerment) เป็นการพิจารณาถึงพลังของกลุ่มในการบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ คนที่เคยผ่านประสบการณ์ในการเข้าร่วมกับกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองเพื่อที่จะได้รับความช่วยเหลือและพบว่า เขาเองก็สามารถช่วยเหลือผู้อื่นได้และเข้าถึงความรู้สึกของคนที่อยู่บนเส้นทางการเสริมสร้างอำนาจ ทั้งนี้พิจารณาได้ว่า กลุ่มเป็นที่ที่มีบรรยากาศที่ดีสำหรับการสร้างความรู้สึกสำนึกเพื่อความช่วยเหลือร่วมกัน เพื่อการพัฒนาทักษะทางสังคม เพื่อการร่วมกันแก้ไขปัญหา และเพื่อมีประสบการณ์ในการมีอิทธิพลต่อกันและกัน การเสริมสร้างพลังอำนาจจึงหมายถึงการก้าวข้ามออกจากขอบเขตที่จำกัดของ “ตัวเอง” มาสู่การขยายสู่ความเป็นไปได้ของ “พวกเรา” ทั้งนี้เมื่อกระบวนการเสริมสร้างอำนาจได้ดำเนินไปจากปัจเจกบุคคลสู่กลุ่มก็ได้รับรวมเอาอิทธิพลของกลุ่มเดียวกัน (peer group) เข้าไว้ในโครงสร้างองค์การที่ร่วมกัน และยังสัมพันธ์กับพี่เลี้ยงที่ให้ประสบการณ์ที่มีคุณค่าอีกด้วย เราได้ตระหนักว่า บุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองที่เป็นทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้รับความช่วยเหลือได้มีความพึงพอใจจากการที่มีส่วนร่วมกับกลุ่มและมีการยอมรับในตนเองมากกว่าบุคคลที่เป็นเพียงผู้ให้หรือผู้รับเท่านั้น

หากพิจารณาจากมิติทางการเมืองแล้ว กล่าวได้ว่า กลุ่มที่มีพลังทางการเมืองเข้มแข็งไม่จำเป็นต้องต้องมีจำนวนสมาชิกในกลุ่มจำนวนมากเพียงอย่างเดียว แต่ที่สำคัญก็คือ กลุ่มมีและใช้ทรัพยากรอำนาจที่กลุ่มมีให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางการเมืองได้มากเพียงใด อาทิ ข้อมูลข่าวสารซึ่งในปัจจุบันถือว่า ข้อมูลคืออำนาจ (information is power) หากกลุ่มมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ทันสมัยก็สามารถทำให้สถานะของกลุ่มมีความได้เปรียบ หรือความสามารถในการสื่อสาร (ability to communicate) กับทั้งภายในกลุ่มและภายนอกกลุ่ม เป็นต้น

ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเสริมพลังอำนาจให้แก่กลุ่มที่ไร้อำนาจ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการทำให้กลุ่มที่ไร้อำนาจมีทรัพยากรอำนาจที่จำเป็นและมีความสามารถในการใช้ทรัพยากรอำนาจให้มากขึ้น การเสริมสร้างความรู้และทักษะที่จำเป็นให้แก่กลุ่มคนที่ไร้อำนาจ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ การเพิ่มช่องทางให้กลุ่มที่ไร้อำนาจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้หลากหลายมากขึ้น เป็นต้น

3) การเสริมสร้างอำนาจพลังชุมชน (community empowerment) การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนเป็นการเพิ่มอำนาจในการควบคุม (power to control) ของคนหลายคนร่วมกันใน ส่วนที่เกี่ยวกับผลลัพธ์ที่สำคัญสำหรับชีวิตของพวกเขาเช่น คุณภาพชีวิตของคนในชุมชน เศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น ชุมชนในที่นี้จึงเป็นภาพรวมของคนที่อยู่อาศัยอยู่ในที่แห่งนี้ซึ่งในแง่สังคมวิทยา ชุมชน เป็นที่รวมของคนจำนวนหนึ่งที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเชิงชาติพันธุ์ หรือขนบธรรมเนียม ประเพณี ความคิดความเชื่อเดียวกัน ในทางรัฐศาสตร์ ชุมชนเป็นแหล่งของบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เชิงอำนาจที่อาจเป็นการรวมตัวกันเพื่อปกป้องสิทธิชุมชน หรือเป็นการใช้พลังของชุมชนในการ เรียกร้องเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือประเทศชาติก็ได้

การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นโดยเฉพาะเมื่อ เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน (community right) แพร่หลายขึ้น ซึ่งสิทธิชุมชนเกี่ยวข้องกับอำนาจ ในการตัดสินใจของชุมชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนร่วมของชุมชนโดยคนในชุมชน และเพื่อคนในชุมชนนั่นเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนก็คือ ความสำนึกตระหนักที่สำคัญยิ่ง (critical consciousness) อันได้แก่ การที่ประชาชนมีความสำนึกในความ ไม่มีอำนาจของตนเองและพลังของระบบที่กดทับพวกตนไว้ ดังนั้น การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนจึง เกี่ยวข้องกับการทำให้คนในชุมชนได้สำนึกตระหนักว่า คนในชุมชนเท่านั้นที่จะสามารถแก้ไขปัญหา ของชุมชนได้ด้วยตนเองก่อนที่จะพึ่งพิงความช่วยเหลือจากภายนอกชุมชน

John Friedmann กล่าวว่า การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนคือการสร้างช่องทางให้ ชุมชนได้เข้าถึงทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจ ความยากจนเป็นผลมาจากการขาดช่องทางในการ เข้าถึงทรัพยากรสำคัญซึ่งไม่เพียงเป็นเรื่องของเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังรวมถึงทรัพยากรทางการเมือง และสังคมอีกด้วย (John Friedmann (1992) ซึ่งแนวคิดของ John Friedmann เป็นการขยายความ เข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนว่า โดยลำพังเพียงการให้ชุมชนเข้มแข็งจาก ภายในอาจไม่เพียงพอสำหรับชุมชนแต่ต้องมีการสร้างช่องทางให้ชุมชนเข้าถึงแหล่งทรัพยากรทาง สังคม เศรษฐกิจอีกด้วย อาทิ ช่องทางทางกฎหมายเพื่อเปิดให้ชุมชนมีสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติใน การดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน เป็นต้น

การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนจึงไม่ใช่เพียงคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในชุมชนเท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึงชุมชนในภาพรวมทั้งหมดด้วยเพื่อให้เกิดพลังการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ก็ต้องมีตัวขับเคลื่อนหลัก (prime movers) เช่น ผู้นำชุมชน ประชาชนชาวบ้าน เป็นต้น เป็นแกนนำในการผลักดันชุมชนให้เกิดการเคลื่อนตัวไปสู่สิ่งที่ดีกว่าตามที่คาดหวัง

สำหรับกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนจากการศึกษาของอุมารพร ท่านรุ่งชโรทร พบว่า มีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (อุมารพร ท่านรุ่งชโรทร (2551))

- 1) การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน อาจเป็นกลุ่มคน หรือองค์กร และความตระหนักความเป็นชุมชนของสมาชิก
- 2) ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ผู้นำที่แสดงบทบาทสำคัญในการพัฒนากลุ่มคนหรือองค์กร
- 3) โครงสร้างองค์กร (Organizational Structures) หมายถึง การจัดการในลักษณะองค์กรที่ทำให้กลุ่มคนเข้ามีส่วนร่วม
- 4) การประเมิปัญหา (Problems mobilizations) หมายถึง กระบวนการที่จะช่วยให้ชุมชนตระหนัก ห่วงใย และรับรู้ความสามารถคนตนในการกำหนดปัญหา ทางแก้ไข และดำเนินการ
- 5) การบริหารทรัพยากร (Resource mobilization) หมายถึง ความสามารถในการจัดหาและใช้ทรัพยากร การเจรจาขอใช้ทรัพยากร
- 6) การถามว่า ทำไม (Asking why) หมายถึง ความสามารถในการประเมิสาเหตุที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งด้านสังคม นโยบายเศรษฐกิจ และสาเหตุอื่น ๆ
- 7) การเชื่อมโยงกับผู้อื่น (Links with others) หมายถึง ความเป็นพันธมิตร ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมกับชุมชนอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 8) บทบาทของตัวแทนองค์กรภายนอก (Roles of the outsider agents) หมายถึง ตัวแทนองค์กรภายนอกจะเป็นตัวสำคัญในการกระตุ้นให้ชุมชนได้มองประเด็นปัญหา และสนับสนุนแหล่งประโยชน์
- 9) การบริหารโครงการ (Program management) หมายถึง หน้าที่ส่วนที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรง มีบทบาทชัดเจน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินการ ประเมิผล ลงทุนบริหารจัดการร่วมกัน รวมถึงมีวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง และการจัดการอำนาจระหว่างหน้าที่เหมาะสม

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เงื่อนไขสำคัญของการเสริมสร้างอำนาจชุมชนเกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้

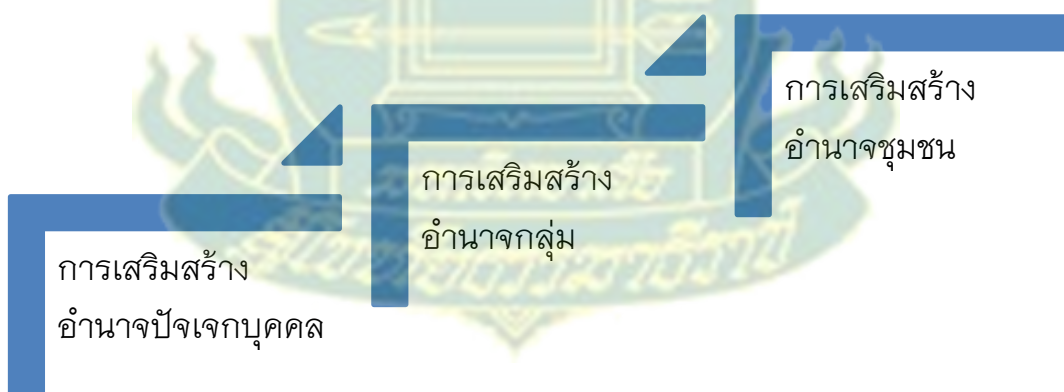
1) การมีผู้นำเข้มแข็ง การมีผู้นำเข้มแข็งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มและเริ่มต้นขับเคลื่อนประเด็นของชุมชน โดยผู้นำต้องเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของคนในชุมชน และมีความมุ่งมั่นทำเพื่อส่วนรวมโดยมีความสามารถและทักษะในการบริหารจัดการปัญหา ความต้องการของคนในชุมชน

2) การเปิดกว้างทางการเมือง (political openness) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญซึ่งเป็นสถานการณ์ที่คนในชุมชนมีการความกระตือรือร้นในการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การจัดเวทีประชาคม การสานเสวนาอย่างสร้างสรรค์

3) การมีความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่เข้มแข็ง ในที่นี้หมายถึง การที่ผู้นำในชุมชนมีเครือข่ายกับกลุ่มในชุมชนและภายนอกชุมชนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่สามารถเกื้อหนุนกันและกันได้

4) ช่องทางเข้าถึงสื่อมวลชนเช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สื่อออนไลน์ต่าง ๆ ที่เข้าถึงทุกภาคส่วนของสังคม เป็นต้น ทำให้ชุมชนสามารถติดต่อสื่อสารกับทั้งภายในและภายนอกชุมชน ส่งผลให้เกิดการรับรู้ข่าวสารที่ชุมชนต้องการส่งไปยังผู้รับได้ในวงกว้างในขณะที่ชุมชนเองก็ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเพื่อการขับเคลื่อนชุมชนต่อไป

5) การมีจิตสำนึกพลเมืองของคนในชุมชน หากปราศจากจิตสำนึกพลเมืองของคนในชุมชนแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่ความเข้มแข็งของชุมชนจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน



ภาพที่ 2.6 การเสริมสร้างพลังอำนาจ (empowerment)

กล่าวโดยสรุป การเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ปัจเจกบุคคล กลุ่มและชุมชนเป็นแนวทางที่ทำให้การเมืองภาคพลเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นตามลำดับซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในเรื่องนี้ต่อไป

แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

แนวคิดชุมชนเข้มแข็งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเสริมสร้างพลังอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น และเป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจจากทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติในระยะกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา

ชุมชนเข้มแข็งกลายเป็นประเด็นสนใจจากนักวิชาการมากขึ้นหลังจากที่ได้พบว่า ชุมชนได้มีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นในการเรียกร้องหรือปกป้องสิทธิของชุมชนของตนเองจากการละเมิดของรัฐที่ขาดความสนใจในเรื่องของสิทธิชุมชนหรือไม่ตระหนักยอมรับในสิทธิชุมชนแม้ว่าจะอยู่ในบริบทของระบอบประชาธิปไตยก็ตาม

แต่ก่อนอื่น ผู้เขียนขอเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับ “ชุมชน” เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันก่อนที่จะกล่าวไปถึงชุมชนเข้มแข็ง

ประเวศ วะสี ปรากฏทางสังคมได้เสนอความคิดว่า ชุมชนเป็นฐานรากสำคัญของการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และชุมชนที่เข้มแข็งจะนำมาสู่ชีวิตที่มีความสมดุลซึ่งมีองค์ประกอบ 8 ด้านได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ การศึกษา และประชาธิปไตย ซึ่งเป็นมิติต่าง ๆ ของสังคมเข้มแข็ง (การบรรยายพิเศษเรื่อง “ปฏิรูปประเทศไทยจากรากฐาน” งานผู้นำ-นำการเปลี่ยนแปลง อ่างอิงใน จารุวรรณ แก้วมะโน (2555) รายงานผลการศึกษาคัดถอดบทเรียนชุมชนเข้มแข็ง น. 10)

ในขณะที่กาญจนา แก้วเทพ มองว่า ชุมชนเข้มแข็งเป็นกลุ่มคนที่พยายามหาวิธีการแก้ไข ปัญหาของชุมชน โดยระดมกำลังจากภายนอกและภายในชุมชน และอาศัยแนวทางการพึ่งตนเองเพื่อความดำรงอยู่ของชุมชน (อัจรา สโรบล *ชุมชนกับการพัฒนา* เอกสารประกอบการบรรยาย จาก <http://22human.com.ac.th/ebook>)

เสรี พงศ์พิศ ได้กล่าวถึงชุมชนเข้มแข็งเช่น ไม้เรียง ที่นครศรีธรรมราช คลองเปียง น้ำขาวนาหว้า ที่สงขลา หนองกลางดง ที่ประจวบคีรีขันธ์ นาอีสานที่ฉะเชิงเทรา ม่วงหวาน-โคกเจริญที่บุรีรัมย์ ชุมชนหลายแห่งในเครือข่ายอินแปงที่ภูพานว่า

“วิเคราะห์ชุมชนเข้มแข็งเหล่านี้จะพบว่า “ทุน” สำคัญที่สุดของพวกเขาไม่ใช่ดิน ไม่ใช่ป่าหรือทรัพยากรต่างๆ ไม่ใช่แรงงาน ไม่ใช่เงิน แต่เป็นความรู้ และปัญญา ความรู้ที่ได้มาจากการเรียนรู้ เรียนรู้จากการปฏิบัติ จากประสบการณ์ทั้งบวกและลบ

ทั้งสำเร็จและล้มเหลว ปัญหาที่ได้จากการตกผลึก สรุบบทเรียน กลายเป็นหลักคิด หลักการนำทางชีวิต” (เสรี พงศ์พิศ หรือชุมชนเข้มแข็งได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจรัฐ จ ก <http://www.phongphit.com/2013/index.php/2012-12-06-11-51-50/item/159-หรือชุมชนเข้มแข็งได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจรัฐ>)

เสรี พงศ์พิศ ยังได้กล่าวถึงชุมชนเข้มแข็งที่น่าสนใจอีกว่า

ชุมชนเข้มแข็งอันเป็นต้นแบบทั้งหลายไม่ได้เข้มแข็งกันชั่วข้ามคืน แต่ใช้เวลานานมาก เพื่อเรียนรู้และจัดการชีวิตของตนเอง หนี้สินเป็นแสนไม่ใช่จะชำระได้ง่ายๆ ภายในสามเดือน แต่คนทั่วไปก็ต้องการทางลัด ต้องการแก้ปัญหาเร็วๆ ต้องการสูตรสำเร็จ ต้องการคำตอบสำเร็จรูป ไม่อาจมีความเพียรทนขนาดพระมหาชนกได้ ส่วนใหญ่มองชุมชนเข้มแข็งแต่เพียงรูปแบบ ไม่เห็นเนื้อหา ไม่เห็นกระบวนการ จึงเกิดความผิดเพี้ยน หลายคน หลายชุมชน หลายองค์กรที่ทำงานกับชุมชนจึงมักสรุปเอาว่า ถ้าหากจะทำให้ชุมชนเข้มแข็งได้จริงก็ต้องมีกฎหมายรองรับ มีงบประมาณ และอื่นๆ ต้องการรูปแบบที่ "คานอำนาจรัฐ" ได้ หรือเป็นภาคี ที่เท่าเทียมในสถานภาพทางกฎหมาย ความจริง รูปแบบ เนื้อหา กระบวนการของชุมชนเข้มแข็งเป็นสามมิติของเรื่องเดียว เป็นอะไรที่ต้องไปด้วยกัน คือ ความเป็นขบวนการ (movement) ที่ขับเคลื่อนด้วยจิตวิญญาณ ด้วยพลังปัญญา ไม่ใช่ด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ไม่ใช่ใช้อำนาจหรือด้วยเงิน

ความเห็นดังกล่าวของเสรี พงศ์พิศสะท้อนถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อความเป็นชุมชนเข้มแข็งที่ไม่ได้เกิดหรือประสบความสำเร็จในระยะเวลาอันสั้นซึ่งต่างจากภาคราชการที่เมื่อมีนโยบายในเรื่องนี้แล้วก็ทุ่มเทงบประมาณลงไปให้หน่วยราชการในการสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่รวดเร็วแต่ก็ไม่ยั่งยืน

นอกจากนี้ เสรี พงศ์พิศ ยังยกตัวอย่างกรณีผู้ใหญ่โชคชัย ลี้มประดิษฐ์ เป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ยืนอยู่ข้างประชาชน และวิพากษ์อำนาจรัฐอย่างตรงไปตรงมาว่า

"ผมไม่เชื่อว่าคนข้างนอกจะไปสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนได้ ชุมชนต้องสร้างเอง เหมือนผลึกที่มันต้องเกิดตรงนั้น แล้วก็โตขึ้นโดยธรรมชาติต้องยอมรับว่า ผู้นำทางการซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำชุมชนหลายคนยังขาดวิสัยคิด ขาดความชัดเจน กลายเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐ สั่งให้ทำก็ทำ ทำเพื่อละลายงบประมาณ เงินหมดก็เลิก"

ไมตรี อินทสุต ในสมัยที่ยังดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีได้เสนอความเห็น ว่า การจัดการชุมชนเข้มแข็งมีองค์ประกอบสำคัญพื้นฐาน 7 ประการได้แก่ แกนนำ กลไกการบริหาร จัดการ กลุ่ม กองทุน กิจกรรมการเกษตร และการเมืองท้องถิ่น (ไมตรี อินทสุต 7 ก แห่งการสร้าง ชุมชนเข้มแข็ง จาก www.phuket.go.th/webpk/file_data/matter/love/004.doc)

หากศึกษากรณีชุมชนที่ถูกเรียกว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” อย่างเข้าใจแล้ว สามารถกล่าวได้ว่า ปัจจัยภายในมีผลสำคัญต่อการก่อตัวของชุมชนเข้มแข็งโดยมีปัจจัยภายนอกเป็นตัวเสริม กล่าวให้ ชัดเจนก็คือ ประเด็นปัญหาที่ปัจเจกบุคคลและชุมชนเผชิญอยู่เป็นปัจจัยสำคัญเริ่มต้นนำไปสู่ชุมชน เข้มแข็งโดยมีแกนนำหรือผู้นำในการนำประเด็นสู่การเคลื่อนไหวหรือการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ โดยตรงหรือผ่านสื่อมวลชน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในอดีต การเคลื่อนไหวของชุมชนในการเรียกร้องเพื่อปกป้องสิทธิ ชุมชนมักไม่ค่อยได้รับความสนใจจากองค์กรบริหารท้องถิ่นรัฐมากนัก แต่ในยุคข้อมูลข่าวสารใน ปัจจุบัน การเคลื่อนไหวเรียกร้องของชุมชนกลับได้รับความสนใจจากองค์กรบริหารท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ก็อาจเป็นเพราะว่า ประเด็นเรียกร้องของชุมชนถูกนำมาตีแผ่สู่สาธารณะและมีการแสดงความ คิดเห็นที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้อง ดำเนินการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องอย่างไม่อาจเพิกเฉยได้เช่นในอดีต

ผู้วิจัยเห็นว่า ชุมชนเข้มแข็งเป็นทั้งแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่สามารถเกิดขึ้นได้อย่าง เป็นรูปธรรมเพียงแต่ว่า ชุมชนเข้มแข็งที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากแรงขับหรือพลังภายในชุมชนเองหรือ ภายนอกชุมชน หรือเกิดขึ้นจากทั้งพลังจากภายในและภายนอกชุมชนรวมพลังกันก็เป็นสิ่งที่มี ผลงานวิจัยที่ชี้ไปในแนวทางเดียวกันว่า ชุมชนเข้มแข็งต้องเกิดขึ้นจากภายในชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก จึงจะเป็นชุมชนเข้มแข็งที่ยั่งยืนมากกว่าที่จะเป็นการเกิดจากแรงจากภายนอกชุมชนไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอาสาสมัครเองก็ตาม แต่เมื่อชุมชนได้เริ่มเป็นชุมชนเข้มแข็งแล้ว และมี องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกมาหนุนเสริมในลักษณะไม่ใช่การชี้นำแต่เป็นการชี้แนะได้ก็มีส่วนทำให้ ชุมชนมีความเข้มแข็งยั่งยืนต่อไปได้เช่นกรณีชุมชนเข้มแข็งที่เสรี พงศ์พิศ ได้กล่าวถึงหรือที่เป็นที่รู้จัก กันทั่วไป

คำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญในการวิจัยก็คือ ชุมชนเข้มแข็งมีส่วนในการปฏิรูป การเมืองภาคพลเมืองในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

เป็นคำถามที่ต้องการคำตอบที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเป็นเพียงคำตอบเชิงแนวคิดเท่านั้น ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสภาพแวดล้อมขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่ทำให้ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องตระหนักถึงอันเนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตทาง การเมืองในช่วงการเลือกตั้ง และต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่ง เป็นการเมืองภาคตัวแทนในองค์กรบริหารท้องถิ่นนั้น ซึ่งเราได้พบว่า ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ผ่านมักปรากฏว่า ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมกว่าครึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอันเนื่องมาจากผลงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่เป็นที่พอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

เราเห็นว่า กลุ่มในชุมชนที่รวมเป็นชุมชนเข้มแข็งจะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เรียกร้อง ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบผ่านทางช่องทางต่าง ๆ อาทิ การยื่นขอข้อมูล การร่วมฟังการประชุมสภา การยื่นถอดถอน และร่วมตัดสินใจอนาคตการเมืองของผู้สมัครเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในการเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยที่พลเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้โดยตรง

จากการศึกษาของจากรุวรรณ แก้วมะโน ในเรื่องการถอดบทเรียนชุมชนเข้มแข็งพบว่า เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของการเมืองภาคพลเมืองมีหลายประการ อาทิ ความสามารถ อำนาจ ความสัมพันธ์ เจตจำนง การปฏิบัติ และการตอบสนองด้วยตนเอง

ในขณะเดียวกันก็ยิ่งพบว่า การเคลื่อนไหวที่เข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองต้องมีปัจจัยเงื่อนไขจำเป็นคือ ปัญหาหรือความคับข้องใจผสมผสานกับเงื่อนไขเพียงพอได้แก่ ผู้นำเข้มแข็ง การจัดองค์การ ยุทธศาสตร์ และอัตลักษณ์ร่วม ทั้งนี้จากรุวรรณฯ ได้สรุปว่า เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองแม้มีปัจจัยหลายปัจจัย แต่ปัจจัยที่สำคัญคือ ความเข้มแข็งของคนในชุมชนที่มีความตระหนักในศักยภาพของตนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง และความมุ่งมั่นตั้งใจซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการแสวงหาความรู้และแสวงหาแนวทางต่าง ๆ มาแก้ไขปัญหา

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ชุมชนเข้มแข็งย่อมมีส่วนสำคัญในการปฏิรูปเมืองการบริหารท้องถิ่นให้เข้มแข็งและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน

แนวคิดนวัตกรรมประชาธิปไตย (democratic innovation)

ในระยะหลังมีการวิพากษ์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยว่า ให้ความสำคัญกับแนวทางสถาบัน โครงสร้างหน้าที่จนทำให้ไม่สามารถอธิบายหรือหาทางออกกับปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นโลกแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและยุคดิจิทัล ในขณะที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับคามสำคัญระยะหลังในกระบวนการสานเสวนาระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่า ความขัดแย้งจะยุติลงได้อย่างไร (Graham Smith (2009) p.11) Graham Smith ได้นำเสนอแนวคิดนวัตกรรมประชาธิปไตย (Democratic Innovations) เพื่อขยายแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนให้มากขึ้นเพราะแนวคิดการมีส่วนร่วมที่ผ่านมามีไม่ได้เข้าถึงสิ่งที่ Graham Smith เห็นว่าเป็นสาระสำคัญอย่างแท้จริง

ในความเห็นของ Graham Smith นวัตกรรมประชาธิปไตยประกอบด้วยส่วนสำคัญ 4 ประการได้แก่ (Graham Smith (2009) p.11)

ประการแรก การถุกนับรวม (Inclusiveness) การถุกนับรวมหมายถึงการไปแสดงตัว (presence) และการมีสิทธิมีเสียง (voice) ซึ่งเป็นการที่ประชาชนไปแสดงตัวพร้อมกับการส่งเสียงแสดงความคิดเห็นพร้อมกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนส่วนมากไม่ค่อยได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากนักแต่คนที่เข้าร่วมมักเป็นคนที่มียาได้ มีความมั่งคั่ง และมีการศึกษาในระดับปานกลางโดยที่การประชุมสภาเมือง (town meeting) เป็นแหล่งสำคัญในการพัฒนาทักษะความเป็นพลเมือง ทำให้การถุกนับรวมเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยท้องถิ่นโดยการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

ประการที่สอง การกำกับโดยประชาชน (Popular Control) เป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจขององค์กรบริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น เช่นกรณีของเมือง Porto Alegre ของบราซิลที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของเมือง เป็นต้น

ประการที่สาม การตัดสินใจที่ถุกพิจารณาแล้ว (Considered Judgement) เป็นการให้ประชาชนได้พิจารณาประเด็นที่ถุกนำเสนอต่อสาธารณะอย่างพินิจพิเคราะห์รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นประกอบด้วยเพื่อให้เกิดความรอบคอบ เป็นธรรมในการพิจารณามีใช้ฟังข้อมูลเพียงชุดเดียวที่ตนเองมีอยู่เท่านั้น

ประการที่สี่ ความโปร่งใส (Transparency) เป็นความสามารถของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ความโปร่งใสกลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเพราะเป็นพื้นฐานของการสร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นในกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น การนำประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและมีผลต่อการตัดสินใจของสาธารณะได้ กระบวนการต้องเปิดเผย มีข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้มีส่วนร่วมและสาธารณะในวงกว้าง

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สิ่งที่ Graham Smith นำเสนอที่เรียกว่า “นวัตกรรมประชาธิปไตย” ดังกล่าวนี้อาจเกี่ยวข้องกับความรู้ของพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นมาก และหากนำมา

วางแผนพัฒนาโดยการเปิดช่องทางให้กับประชาชนในชุมชนมากขึ้นแล้วก็น่าจะเป็นผลช่วยพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นไปได้มากขึ้นไม่น้อย

แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance)

แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่พัฒนาต่อมาจากแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เริ่มมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 โดยธนาคารโลกก่อนที่จะแพร่หลายออกไปสู่สถาบันการเงินระหว่างประเทศและการบริหารภาครัฐ ภาคธุรกิจในประเทศพัฒนาแล้วและเข้ามาสู่ประเทศกำลังพัฒนาโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศและองค์กรต่าง ๆ ของสหประชาชาติ

แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารภาครัฐมีเป้าหมายสำคัญที่ประโยชน์สุขของประชาชนเช่นเดียวกับธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance) มีเป้าหมายสำคัญที่ประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นได้พัฒนาต่อยอดมาจากแนวคิดธรรมาภิบาลโดยที่แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นคำนึงถึงบริบททางการเมืองการบริหารมากขึ้น

องค์ประกอบธรรมาภิบาลท้องถิ่น (ปะธาน สุวรรณมงคล, 2554 น. 163 - 165)

1) การเข้าสู่ตำแหน่งอย่างชอบธรรมและบริสุทธิ์ เทียงธรรม ในการมีอำนาจในการเมืองการบริหารท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยการเลือกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ กระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ต้องมีความสุจริต เทียงธรรมปราศจากการใช้วิธีการที่ไม่ถูกกฎหมายให้การขัดข้องให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงให้ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวอย่างสุจริต เทียงธรรมก็สามารถที่จะใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายให้ได้อย่างสุจริต เป็นธรรมได้ในทางตรงกันข้าม หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวโดยไม่สุจริตก็มีแนวโน้มที่จะทำการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ด้วยเหตุนี้ การเข้าสู่ตำแหน่งอย่างสุจริต เทียงธรรมจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญลำดับต้น ๆ

2) การยึดประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่นเป็นเป้าประสงค์สำคัญในการบริหารท้องถิ่น การเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นย่อมต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและตอบสนองความต้องการอย่างเหมาะสมเต็มกำลังความสามารถ

3) ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ในการบริหารงานท้องถิ่นควรเน้นความรวดเร็ว ความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในการบริหารงานท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญของท้องถิ่นได้สะดวก

และสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลาเพื่อให้ประชาชนได้มั่นใจว่า ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

5) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมนับเป็นสาระสำคัญหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพของพลเมืองที่มีความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม เพราะการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองทำให้การเมืองภาคตัวแทนมีความสำคัญรับผิชอบเพิ่มมากขึ้นรวมถึงทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6) การยึดหลักกฎหมายในการบริหารท้องถิ่น ในการบริหารงานท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง โปร่งใส เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างแท้จริง

7) การมีคุณธรรม จริยธรรมในการใช้อำนาจ เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้มีอำนาจบริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงในการใช้อำนาจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และมีความเป็นธรรมในการใช้อำนาจ ไม่เลือกปฏิบัติหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

แนวคิดธรรมาภิบาลท้องถิ่นจึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญทางการเมืองการบริหารท้องถิ่นในการทำให้การเมืองภาคตัวแทนยึดประโยชน์สุขประชาชนและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า

แนวคิดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจจากนักรัฐศาสตร์เมื่อได้ตระหนักว่า นโยบายสาธารณะมิใช่เพียงตัวอักษรที่รัฐบาลประกาศต่อรัฐสภาหรือต่อสาธารณะเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะยังส่งผลกระทบต่อประชาชนอีกด้วย ซึ่ง Thomas R. Dye เห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลที่เลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำและมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน (Thomas R. Dye, (2012))

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อตัวผู้กำหนดนโยบายซึ่งจะได้รับความนิยมนหรือไม่ได้รับความนิยมาจากประชาชนขึ้นอยู่กับสาระของนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาล

สำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สำคัญประกอบด้วย 5 ขั้นตอนหลักได้แก่ ขั้นตอนแรก การก่อรูปนโยบาย ขั้นตอนที่สอง การกำหนดทางเลือกของนโยบาย ขั้นตอนที่สาม การตัดสินใจทางเลือกเป็นนโยบาย ขั้นตอนที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนที่ห้า การติดตามและประเมินผลนโยบาย

ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบาย การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ มีความสำคัญโดยภาคส่วนต่าง ๆ ควรได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อประกอบในการจัดทำทางเลือกนโยบายในขั้นตอนที่สองและการตัดสินใจในขั้นตอนที่สามโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจคือ รัฐบาล ก่อนจะมอบให้กลไกรัฐนำไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล และมีการติดตามและประเมินผลนโยบายจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการสาธารณะนับเป็นเรื่องที่ใหม่ และยังไม่ได้ได้รับความสำคัญของรัฐบาลหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นมากนักเพราะเห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือผู้บริหารองค์กรบริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง นับเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อนเนื่องจากว่า นโยบายสาธารณะมีผลกระทบต่อประชาชนในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยซึ่งในกรณีประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมืองมีอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยโดยตรง บัญญาขวัญได้ทำการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองภาคพลเมืองในงานวิจัยเรื่อง การเมืองภาคพลเมือง: ทบทวนวรรณกรรมเพื่อสร้างตัวชี้วัดหรือตัวบ่งบอกการเมืองของพลเมือง ซึ่งพบว่าคุณลักษณะเชิงเนื้อหาที่เป็นตัวบ่งชี้หรือตัวชี้วัด “การเมืองภาคพลเมือง” ในบริบทประชาธิปไตยไทย มี 4 ลักษณะ ประกอบด้วยสิ่งสำคัญ 4 ประการแรกได้แก่ ประการแรก กลุ่ม องค์กร หรือขบวนการทางสังคม ประการที่สอง คุณลักษณะของผู้นำ แกนนำ ประการที่ สาม คุณลักษณะของสมาชิก และประการสุดท้าย การเชื่อมโยงเครือข่าย (รงค์ บุญสวยขวัญ, 2556)

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเมืองภาคพลเมืองในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตย 3 มิติดังนี้ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2557)

1. ลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้ง เพิ่มขยายประชาธิปไตยทางตรงแบบประชาชนเขาไปมีส่วนร่วมใช้อำนาจด้วยตัวเองมากขึ้น

2. สร้างกระบวนการแสวงหาฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง (continuous consensus) ไม่ใช่เพียงแค่ให้ความสำคัญเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรส่งเสริมในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นนโยบายสำคัญที่กระทบถึงผลประโยชน์ได้เสีย และทรัพยากรหลักของชุมชนในท้องถิ่น นั้น ๆ เป็นประเด็นหลัก ต้องมีการเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น หรือประเด็นนั้น เขาไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา ข้อโต้แย้ง และหาข้อสรุปร่วมกันโดยที่ทุกฝ่ายอยู่รอด อยู่ร่วมกัน

และพอรับได้ แทนที่จะอ้างเสียงคนสวนใหญ่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ไม่รับรู้เรื่องราวมา เปรียบเทียบ และเอาชนะ เสียงแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและรับผลกระทบโดยตรงอย่างพู่าเพรื่อ

3. เปิดวิถีทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมและการเมืองภาคประชาชนให้แก่ประเทศไทย โดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจรวมศูนย์ในการบังคับและสร้างวิถีพัฒนาเดียว ต้องส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีความคิดหลากหลายในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และรวมตัดสินใจ

สำหรับเสกสรรค์ ประเสริฐกุล มองบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในบริบทของปัญหาประชาธิปไตยของไทยที่ตกค้างมานานใน 3 เรื่องคือ ปัญหาที่สเถิดของอำนาจอธิปไตย ปัญหาค่านิยมผลประโยชน์แห่งชาติ และปัญหาค้นหาหน้มิติทางการเมืองว่า ต้องนำบทบาทการเมืองภาคพลเมืองมาพิจารณาเพราะคุณลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนสามารถชดเชยข้อเสียเปรียบของประเทศไทยในยุคโลกาภิวัตน์และมีทางออกจากปัญหาทั้งสามข้างต้นเนื่องจากการเมืองภาคประชาชนเป็น กระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยขจัดปัญหาที่ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก่อกำขึ้นหรือรับผิดชอบได้ไม่ทั่วถึง และการเมืองภาคประชาชนโดยธรรมชาติเป็นขบวนการพหุลักษณะซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาชนที่มีอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นประโยชน์ในการนิยาม “ผลประโยชน์แห่งชาติ” ขึ้นใหม่ และการเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการพัฒนาแบบทางเลือกที่มีบทบาทถ่วงดุลทุนข้ามชาติ พิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแก้ไขปัญหาคความยากจนในเชิงโครงสร้างไปในเวลาเดียวกัน

จากการศึกษาของเสาวลักษณ์ ปิติ ในวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น พบว่า โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความสำคัญกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งเท่านั้น จึงทำให้ชุมชนซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาอยู่ในพื้นที่ไม่อาจมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางโครงสร้างได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้สะท้อนตัวตนของภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่อย่างครบถ้วน และนำไปสู่การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ การใช้สิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่กลับพบว่าเป็นลักษณะการมีส่วนร่วม ในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการใช้สิทธิชุมชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาองค์กรชุมชน ช่วยหนุน

เสริมการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าภารกิจของสภาองค์กรชุมชนกลับไม่มีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556)

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีศึกษาที่มีอยู่จำนวนมาก จารุวรรณ แก้วมะโน ได้ถอดบทเรียนชุมชนเข้มแข็งใน 4 ภาคของประเทศไทย ได้แก่ ภาคเหนือ กรณีศึกษา การเปลี่ยนบ่อยยะเป็นป่าชุมชน ที่จังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นความพยายามของคนในชุมชนในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหายยะและผลกระทบที่เกิดจากยยะอย่างยั่งยืน ภาคกลาง กรณีศึกษา การเมืองเชิงวัฒนธรรมประสพการณ์ความเข้มแข็ง “กลุ่มคนรักเมืองเพชร” จังหวัดเพชรบุรี ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรณีศึกษา การปลูกต้นสาบเสือ ณ ป่าโนนใหญ่ ตำบลเสียว จังหวัดศรีสะเกษ เป็นการต่อสู้เพื่อปกป้องอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพของผู้คนแถบนี้ และภาคใต้ กรณีศึกษาแผนเจ้าเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นการรวมตัวของเครือข่ายในชุมชน เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเองโดยเสนอแผนพัฒนาจังหวัดฉบับประชาชนหรือที่เรียกว่า “แผนเจ้าเมือง” โดยพบว่า การเคลื่อนไหวภาคพลเมืองทั้ง 4 เรื่องนี้เริ่มต้นจาก “เงื่อนไขจำเป็น” คือปัญหาและความคับข้องใจ และมีเงื่อนไขสนับสนุน 4 ประการคือ ผู้นำ องค์กร ยุทธศาสตร์และอัตลักษณ์ โดยมีสัดส่วนของความเข้มข้นในระดับที่แตกต่างกันออกไป

ประภาส ปิ่นตบแต่ง ศึกษาขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและบทบาทต่อสังคมการเมืองไทยพบว่า ประชาสังคมของไทยเกิดขึ้นในบริบทที่กลุ่มนักกิจกรรมทางสังคมได้ลงไปทำงานกับชาวบ้านในยุคหลังความเสื่อมถอยของขบวนการสังคมนิยมนำไปสู่การก่อตัวของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่เกิดขึ้นโดยนักพัฒนาภาคเอกชน และเห็นว่า ประชาสังคมมีบทบาทต่อสังคมการเมืองไทยมากขึ้นจากการเคลื่อนไหวของขบวนการต่าง ๆ อาทิ ขบวนการคัดค้านโครงการฝายราศีไศล สมัชชาคนจน เป็นต้น การเคลื่อนไหวเหล่านี้ทำให้กลายเป็นประเด็นสาธารณะและบางประเด็นถูกนำไปบรรจุเป็นนโยบายของพรรคการเมือง และในระดับพื้นที่การเมืองท้องถิ่น การเติบโตขององค์กรชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการสร้างพื้นที่นโยบายระดับท้องถิ่นโดยเชื่อมกับทั้ง “ท้องถิ่น” และ “ท้องถิ่น” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทยและบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย จาก tu101.org > uploads > 2016/02)

สำหรับเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ไม่เชื่อว่า ประชาสังคมจะเกิดขึ้นในสังคมชนบทได้เพราะคนชนบทขาดความสำนึกพลเมืองเนื่องจากคนในชนบทไม่มีกลุ่มก้อน และไม่มีสังกัด จึงทำให้พวกเขาขาดคุณธรรม จรรยาบรรณ และวินัย จึงมีสำนึก “ไพร่” ตกอยู่ภายใต้การปลุกกระดม ปลุกเร้า และจงใจด้วยผลประโยชน์ได้โดยง่าย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ในภาพรวมของประชาสังคมในสังคมไทยที่ส่งผลให้มีความอ่อนแอในการเมืองภาคพลเมือง

ทิฆัมพร รอดขันเมือง ได้ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม: บ้านกรูด พบว่า การรวมตัวกันเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองบ้านกรูดเป็นการรวมตัวที่มีนัยทางการเมืองต่อ

การเมืองภาคตัวแทน (นักการเมืองและรัฐบาล) มากโดยชี้ให้เห็นว่า การก่อตัวหรือการริเริ่มขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้นเกิดมาจากการรับรู้ปัญหาาร่วมกันของสภาพชุมชนที่เป็นอยู่ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพอย่างถึงรากลึกของชุมชนซึ่งต้นเหตุมาจากโครงการพัฒนาของรัฐที่ไม่มองเห็นประชาชนหรือคนในชุมชน หรือการจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐที่อาศัยกลไกทางกฎหมายซึ่งออกโดยภาครัฐเองนั้น หากจะเรียกให้ถูกต้องคือ “ประชาธิปไตยภาครัฐ” และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจส่งผลต่อประชาชนตัวเล็กตัวน้อยจำนวนมาก การเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองบ้านกรุดจึงเกิดขึ้นและดำเนินการอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการกดดันจากรัฐที่ต้องการผลักดันโครงการ แต่ภาคพลเมืองบ้านกรุดได้ต่อสู้ในทุกวิถีทางและอาศัยสื่อให้การเป็นพันธมิตรร่วมในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะจนประสบความสำเร็จทำให้รัฐบาลต้องยกเลิกโครงการในที่สุด (ทิฆัมพร รอดชื่นเมือง, 2557)

มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล ในงานวิจัยเรื่อง การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น ได้เสนอรูปแบบการตรวจสอบโดยองค์กรภาคประชาชนไว้ 3 รูปแบบดังนี้ (มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2546)

รูปแบบแรก การกำหนดเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเพื่อให้ภาคประชาชนได้ตรวจสอบ

รูปแบบที่สอง เป็นการดำเนินงานของประชาชนโดยตรงด้วยการใช้อำนาจขององค์กรภาคประชาชนและความเข้มแข็งของชุมชน หรือการที่รัฐเป็นผู้กระตุ้นหรือเอื้ออำนวยให้ภาคประชาชนมีบทบาท รวมถึงส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนให้เปิดเวทีให้แก่ภาคประชาชน

รูปแบบที่สาม การร่วมมือกันทำงาน โดยองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นผู้สร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ตลอดกระบวนการ และสร้างเวทีให้ประชาชนได้แสดงออกเกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่น

สภาองค์กรชุมชน

ความเป็นมา

สภาองค์กรชุมชนในฐานะที่เป็นหน่วยตัวอย่างในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นับเป็นองค์กรภาคพลเมืองที่มีความสำคัญองค์กรหนึ่ง ถือกำเนิดขึ้นมาในปี 2551 โดยการริเริ่มและผลักดันจากนายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

ที่มาของสภาองค์กรชุมชนเมื่อพิจารณาจากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่ระบุว่า

“มีเจตนารมณ์สำคัญในการส่งเสริมให้ชุมชน ซึ่งเป็นสังคมฐานรากมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ ได้บัญญัติให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้ง และพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชน ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีสถาบันฯได้กำหนดแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนงานโดยมุ่งเน้นให้เครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการส่งเสริมการจดทะเบียนจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน สนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนเป็นเวทีกลางในการเชื่อมโยงงานพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของชุมชนทั้งในระดับตำบลและจังหวัด การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น พัฒนาพื้นที่เรียนรู้รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดกระบวนการในการทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา”

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสภาองค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางหรือตัวเชื่อม” โดยทำหน้าที่ใน “การพัฒนา” “ประสานงาน” และ “ขับเคลื่อน” การพัฒนาชุมชนนับได้ว่า สภาองค์กรชุมชนเป็นกลไกภาคพลเมืองที่สำคัญและได้รับการคาดหวังให้ปฏิบัติภารกิจที่สำคัญในระดับตำบลและจังหวัด

แต่การก่อกำเนิดสภาองค์กรชุมชนก็ประสบปัญหาอุปสรรคพอสมควรจากแรงต้านของบางหน่วยงานราชการและองค์กรบริหารท้องถิ่นที่ไม่ต้องการให้มีสภาองค์กรชุมชน หรือไม่ต้องการให้สภาองค์กรชุมชนมีบทบาทในการกำกับตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยให้เหตุผลว่ามีหน่วยงานหรือองค์กรอิสระในการกำกับตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่นอยู่แล้ว การให้มีสภาองค์กรชุมชนเป็นการซ้ำซ้อน และอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรบริหารท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม ได้มีการปรับแก้ไขหลักการและสาระสำคัญในร่างกฎหมายจนกระทั่งผ่านรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551

ตามกฎหมายสภาองค์กรชุมชนให้ความหมายขององค์กรชุมชนไว้ว่า

“องค์กรซึ่งเป็นที่รวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเองหรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน”

องค์กรชุมชนดังกล่าวข้างต้นต้องมีการจัดแจ้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันหรือจัดแจ้งกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในกรณีที่ไม่มีผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทั้งนี้ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมดังกล่าวนี้ได้มาร่วมประชุมปรึกษาเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้น

สภาองค์กรชุมชนตำบล



แผนภาพที่ 2.1 องค์ประกอบสภาองค์กรชุมชนตำบล

จากแผนภาพที่ 2.7 ทำให้เห็นได้ว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นที่รวมของกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในหมู่บ้าน ตำบลไม่ว่า จะเป็นกลุ่มของชุมชน หรือชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็ตาม (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3) สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยสมาชิกกลุ่มของชุมชนมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด ส่วนสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกของชุมชนฯ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชน

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนไว้ดังนี้

1. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ หรือมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันคัดเลือก
2. ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก

3. ไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันคัดเลือก
4. ไม่เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

วาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

ทั้งนี้ สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ดำรงตำแหน่ง

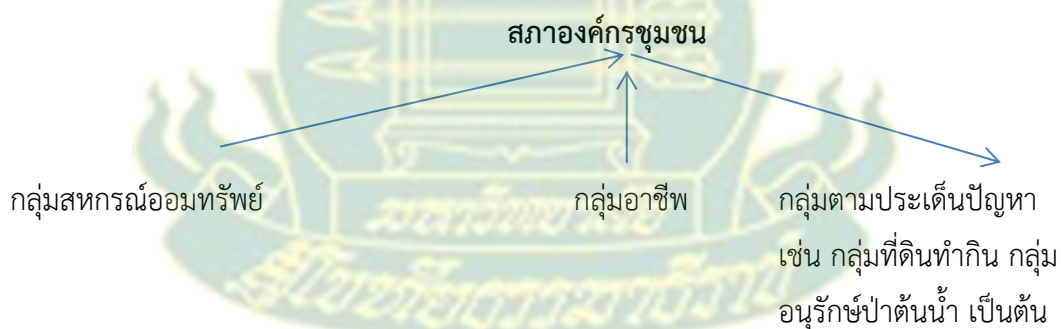
ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล

กฎหมายสภาองค์กรชุมชนดังกล่าวกำหนดภารกิจสำคัญของสภาองค์กรชุมชนตำบลดังนี้

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน
3. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
4. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย
7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8. ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น
9. รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
10. วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลวางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล
11. วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลวางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล
12. จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ
13. เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวนสองคน

จากภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบลดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นองค์กรที่เป็นที่รวมของกลุ่มต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวในประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นหลักโดยสภาองค์กรชุมชนตำบลทำหน้าที่เป็นที่สภาที่ถกแถลงเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในหมู่บ้านตำบลเพื่อสรุปประเด็นและอาจมีข้อเสนอแนะต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยของรัฐที่เกี่ยวข้อง



แผนภาพที่ 2.2 สภาองค์กรชุมชนกับองค์กรในชุมชน

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลกับองค์กรบริหารท้องถิ่น

สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นองค์กรภาคพลเมืองที่มีการรวมตัวและเคลื่อนไหวในประเด็นที่กลุ่มเห็นความสำคัญหรือเกิดความเดือดร้อนขึ้นเช่น กลุ่มที่ดินทำกิน กลุ่มสุขภาพชุมชน เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายสภาองค์กรชุมชนบัญญัติให้สภาองค์กรชุมชนสามารถเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข และการพัฒนาต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารท้องถิ่น รวมถึงเสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรบริหารท้องถิ่น

เท่ากับว่า ในทางนิตินัยแล้ว สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเสมือนตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นที่เสนอปัญหา ความต้องการ และแนวทางแก้ไขไปให้องค์กรบริหารท้องถิ่นนำไปพิจารณาแก้ไขหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

กล่าวให้ชัดเจนขึ้นคือ สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นในการแสดงออกความคิดเห็น ความต้องการ และหรือเรียกร้องความต้องการของประชาชนและกลุ่มก้อนในชุมชนต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ในอีกแง่มุมหนึ่ง สภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นองค์กรการเมืองภาคพลเมืองที่เปิดพื้นที่การเมืองใหม่ในชุมชนในการแสดงออกซึ่งปัญหา ความต้องการต่อองค์กรบริหารท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ

สภาพพัฒนาการเมือง

ความเป็นมา

สภาพพัฒนาการเมืองเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ให้จัดตั้งสภาพพัฒนาการเมือง และตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้สภาพพัฒนาการเมืองมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและดำเนินการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมือง

สภาพพัฒนาการเมืองจึงเป็นเสมือนองค์กรในระดับมหภาคในการหนุนเสริมการเมืองภาคพลเมืองในระดับพื้นที่เนื่องจากสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองส่วนหนึ่งมาจากการเมืองภาคพลเมืองในพื้นที่เลือกกันเข้ามาเป็นสมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง (สมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง (1) และ (2)

องค์ประกอบสภาพัฒนาการเมือง

สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยภาคส่วนหลายภาคส่วนได้แก่

1. สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม ตามคำนิยาม คำว่า องค์กรภาคประชาสังคม (1) ในมาตรา 3 ซึ่งที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเลือกกันเองให้เลือกจังหวัดละหนึ่งคน
2. สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม ตามคำนิยาม คำว่า องค์กรภาคประชาสังคม (2) ในมาตรา 3 จำนวนสิบหกคน
3. สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน
4. สมาชิกซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองสองคน
5. สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมการกิจการลูกเสือสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
6. สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
7. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาประชาธิปไตย 3 คน ด้านความมั่นคง 1 คน สถาบันอุดมศึกษา 6 คน
8. เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นสมาชิกและเลขาธิการสภาพัฒนาการเมือง

อำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง

สภาพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. จัดทำแผนพัฒนาการเมือง
2. เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
3. ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมืองปกครอง
4. ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง

5. กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป
6. ดำเนินการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

วาระดำรงตำแหน่ง

สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

ทั้งสภาองค์กรชุมชนและสภาพัฒนาการเมืองนับเป็นองค์กรภาคพลเมืองที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ

