

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของประเด็นศึกษา

ธรรมชาติของมนุษย์ มีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยกัน สังคมมีความสุข หากมนุษย์สัมพันธ์กันบนความเสมอภาค ไม่เบียดเบียนเอารัดเอาเปรียบ ช่วยเหลือเกื้อกูล เปิดพื้นที่ให้แต่ละคนมีอิสรภาพในการพัฒนาศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในโลกที่เป็นอยู่ สังคมมนุษย์เห็นว่าการแก่งแย่งชิงดี เอารัดเอาเปรียบเป็นธรรมชาติที่พึงกระทำเมื่อโอกาสอำนวย พัฒนาการความสัมพันธ์ที่เคยอยู่บนแนวราบ เริ่มห่างเหินไปในทิศทางแนวตั้ง เกิดเป็นกรอบแนวคิดการแบ่งชั้นในสังคม ว่าผู้มีอำนาจ วาสนา บารมี มีทรัพย์สิน เงินทอง บริวาร ย่อมอยู่ในชั้นที่เหนือกว่าผู้มีอำนาจ ทรัพย์สิน น้อยกว่าลดหลั่นกันไป โดยชนชั้นที่ด้อยกว่าต้องเชื่อฟัง ชนชั้นที่เหนือกว่า จนเมื่อมีการปฏิวัติแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เสรีภาพ ด้วย มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เพราะถ้าเจ้าที่ดิน ไม่ฟังชาวนามาปลูกข้าวทำนาให้ ที่ดินย่อมว่างเปล่าไร้คุณค่า เจ้าที่ดินย่อมอยู่ไม่ได้ ความสัมพันธ์ของมนุษย์ ถูกจัดวางระเบียบแบบแผนบนความเสมอภาค ก่อรูปเป็นแนวคิดทฤษฎีที่เราเรียกว่า “ประชาธิปไตย” ที่ให้อำนาจเป็นของประชาชน

ประชาธิปไตย เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล ว่าอำนาจรัฐเป็นของประชาชน ประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองตามแนวคิดประชาธิปไตย คือ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน ที่มีการเลือกตั้งเป็นกลไกที่สำคัญ จนการเลือกตั้งกลายเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย ด้วยเห็นกันว่า ประเทศใด ที่ไม่มีการเลือกตั้ง ประเทศนั้นจะไม่ได้มีการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีประชาธิปไตย แม้ว่าการเลือกตั้งอาจไม่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่แท้จริงก็ตาม ด้วยความเป็นประชาธิปไตย อาจถูกบดบังด้วยวาทกรรมการเลือกตั้ง ได้

พัฒนาการประชาธิปไตยในประเทศไทย เป็นการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งกลไกที่เป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติ กลไกที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้บริหารประเทศที่มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง กลไกการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจ และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารดูแลประเทศ ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

แนวคิดประชาธิปไตย เป็นแนวคิดที่ถูกห้อมล้อมด้วยแนวคิดทุนนิยม ที่เจือปนด้วยการใช้อำนาจของปลาใหญ่กินปลาเล็ก หัวใจสำคัญของประชาธิปไตย คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ ภราดรภาพ จึงถูกทำให้เจือจางไปด้วยพัฒนาการของทุนนิยม ที่เน้นการแข่งขัน และการให้ความสำคัญแก่ปัจเจกชน ที่ต้องช่วงชิงชัยชนะให้ได้มาเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทุนนิยม จึงเกิดการต่อสู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อสิทธิเสรีภาพ และการคงรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน โดยขบวนการประชาสังคม นั่นคือ โดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่รวมตัวกันทำงาน เพื่อธำรงรักษาความเป็นเจ้าของพื้นที่ที่ตนเองปรารถนาจะเป็นผู้กำหนดชี้ชะตา ในชุมชนที่มีวิวัฒนาการ มีความเป็นมาของตนเอง และปรารถนาจะดำรงรักษาความเป็นชุมชนของตน ขบวนการประชาสังคมได้พัฒนาแรงต้านทาน และช่วงชิงพื้นที่กับรัฐและนักการเมืองที่สอดแทรกเข้ามา ขณะเดียวกันก็หาประโยชน์จากการเข้ามาของรัฐและนักการเมือง ด้วยเห็นว่า เป็นการแลกเปลี่ยนที่ชอบ

พัฒนาการดังกล่าว เกิดขึ้นท่ามกลางการใช้อิทธิพลของผู้มีอำนาจในการเข้าไปกำหนดวิธีคิด วิธีดำรงชีพ มุ่งแปลงชุมชนที่มีความหลากหลาย ให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และทำให้กลไกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้รับการตอบสนอง และลดทอนความชอบธรรม ด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา สภาพการณ์ดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการดูแลตนเอง ประชาธิปไตยและการเมืองในชุมชนอ่อนแอ ดังนี้

1. ประชาชนในชุมชน ไม่เห็นว่าการเมืองแบบตัวแทน เป็นการเมืองที่มาแก้ปัญหา หรือช่วยส่งเสริมให้ชุมชนมีฐานะ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้แทน คือ ผู้ที่มาขอคะแนนเสียง และจากไปสิ่งที่จะได้จากผู้แทนที่เป็นรูปธรรม คือ ช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นเพียงรูปแบบการตอบแทน การได้มาซึ่งทรัพย์สิน การได้รับเชิญไปงานเลี้ยง หรือการสนองตอบการชี้แนะของผู้มีอิทธิพลในชุมชน ฯลฯ มากกว่าการไปลงคะแนนเลือกผู้ที่จะมาบริหารชุมชน/ท้องถิ่น/ประเทศแทนตนเอง การเมืองในความเข้าใจของประชาชนโดยทั่วไป เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ เป็นเรื่องของนักการเมือง ที่ประชาชนธรรมดาไม่พึงเข้าไปยุ่งเกี่ยว มีบางส่วนที่เข้าถึงนักการเมือง เห็นว่า ผู้แทนคือ ผู้อุปถัมภ์ที่จะมาให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเมื่อตนประสบปัญหา หรือในยามขาดแคลนในทัศนะทั่วไปของประชาชน มองว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่เห็นการเมืองเป็นภาพของการเข้าไปดูแลผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติ จึงไม่มีใครอยากเข้าไปเกี่ยวข้อง กลายเป็นปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2. วัฒนธรรมทางการเมืองในชุมชน ที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ ทักษะที่ว่า การเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง การเลือกตั้งเป็นเรื่องของฤดูกาลที่มีการแจกเงินจัดเลี้ยง นักการเมืองคือผู้ที่ทำให้ความช่วยเหลือได้เป็นครั้งคราว และ บ้านเมืองมีผู้รับผิดชอบจัดการดูแลอยู่แล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงขาดความสนใจใส่ใจในความเป็นไปของบ้านเมือง ไม่ติดตามข่าวสารหรือร่วมแสดงความคิดเห็น หรือ ไม่แสดงความคิดเห็นที่เป็นไปในลักษณะที่แย้งกับรัฐ หรือไม่วิพากษ์วิจารณ์ หรือตรวจสอบในเรื่องที่ขัดผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ

3. ในส่วนองค์กรที่ทำงานในท้องถิ่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรรมการบริหาร สมาชิก อบต.ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการ¹ ไม่กล้าตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่กล้าริเริ่ม ยังต้องพึ่งพิงปลัด อบต.ที่เป็นข้าราชการ พึ่งพิงข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องที่ เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงตลอดถึงผู้มีอิทธิพลในชุมชน ที่ยังคงมีบทบาทไม่ทางใดทางหนึ่งต่อการจัดทำโครงการที่มีผลประโยชน์ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ นำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน มีการฮั้วอย่างเป็นระบบระหว่างผู้มีอิทธิพล-ข้าราชการ-นักการเมืองระดับชุมชน-นักการเมืองระดับชาติ และโดยอาศัยกระบวนการซื้อสิทธิ์ขายเสียงในช่วงการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชุมชน และระดับชาติ เป็นทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่เลือกการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบต่อไป

4. ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองและการดูแลตนเองของชุมชน ประกอบ ด้วยอิทธิพลจากส่วนราชการ นักการเมือง และกระแสโลกาภิวัตน์

4.1 อิทธิพลจากส่วนราชการที่เข้ามาจัดตั้ง แทรกแซง เพื่อรักษากลไกการปกครองท้องที่และส่วนภูมิภาค และเพื่อคงอิทธิพลของส่วนกลางในชุมชน กลไกเหล่านี้ ได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครต่าง ๆ เช่น อสม. อช. อบ. เป็นต้น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการประจําหมู่บ้าน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ ที่ประหนึ่งคอยทำหน้าที่ดูแลตักเตือนสมาชิกในชุมชนให้อยู่ภายในกรอบที่ราชการกำหนดไว้ การรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตนเอง ต้องเป็นไปในวิถีทางที่กำหนดไว้แล้วไม่ว่าจะโดยราชการ หรือระเบียบแบบแผนเดิมที่มีอยู่แล้ว และราชการยอมรับให้ถือปฏิบัติ

¹ ดู เชษฐา โมสิกรัตน์, “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.),” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

4.2 อิทธิพลจากนักการเมือง ที่พยายามสร้างอิทธิพล บารมี ผ่านห้วคະແນທີ່เป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชน ด้วยการวางเครือข่าย สร้างระบบอุปถัมภ์เป็นชั้น ๆ ตั้งแต่ นักการเมืองระดับชาติ² ไปสู่นักการเมืองระดับจังหวัด คือ สจ. สท. สู่นักการเมืองระดับตำบล คือ กำนัน ส.อบต. สู่ห้วคະແນในระดับหมู่บ้าน คือ ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัคร กลุ่มต่าง ๆ กรรมการชุดต่าง ๆ เป็นเครือข่ายที่โยงใยจากระดับชาติถึงระดับชุมชน ด้วยการประสานร่วมมือของข้าราชการ-นักธุรกิจ-นักการเมือง โดยอาศัยทุนสนับสนุนจากโครงการพัฒนา และกองทุนรูปแบบต่าง ๆ การเมืองในชุมชนจึงผูกติดกับการเมืองในระดับชาติ ขณะที่การเมืองภาคพลเมืองในชุมชนถูกรวบงำ และลดทอนพลังให้อยู่ในการควบคุม

การสร้างฐานพรรคการเมืองด้วยการรับและอบรมสมาชิกให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง เป็นไปอย่างมีข้อจำกัด การมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองด้วยการแสดงความคิดเห็นหรือกำหนดนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เพราะพรรคการเมือง ถูกกำหนดโดยผู้มีอิทธิพลในพรรค หัวหน้าพรรค หรือแกนนำพรรคไม่กี่คน การคัดสรรผู้สมัครของพรรค อยู่ภายใต้การกำหนดชี้แนะของหัวหน้าพรรค กรรมการพรรค สมาชิกพรรคการเมือง ไม่มีสิทธิมีเสียง มีสภาพเป็นเพียงห้วคະແນที่เสี่ยงในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นฐานเสียงที่มีคุณภาพให้กับพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

4.3 กระแสโลกาภิวัตน์ ทุนนิยม ตลาดเสรี การแข่งขันที่มุ่งเร่งรัดการบริโภคให้เติบโตในพื้นที่ที่กว้างขวาง ผสมผสานกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้คนส่วนใหญ่รู้ไม่เท่าทัน ตกเป็นเหยื่อของบริโภคนิยม ยอมเป็นหนี้เป็นสิน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของฟุ่มเฟือย สิ่งที่ไม่จำเป็นกลายเป็นของจำเป็น เกิดเป็นปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการจับจ่าย แม้ว่าจะทำงานหนักเพียงไร ผลผลิตที่ได้มาขายได้ในราคาต่ำ เพราะราคาถูกผูกไว้กับตลาดโลก รายได้ไม่เคยเพียงพอ ชีวิตอยู่ในวังวนของหนี้สิน เป็นวงเวียนแห่งความยากจนที่ไม่จบสิ้น ขณะที่การแข่งขัน นำพาสู่วิถีการเอาตัวรอดของปัจเจกชนแต่ละคน

ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างและระบบการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่รวมตลอดถึงวัฒนธรรมและค่านิยมของชุมชน ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ออกแบบระบบการเมืองแบบผู้แทน ที่ตั้งผู้บริหารประเทศ และผู้บัญญัติกฎหมายมาจากการเลือกตั้ง แต่มิได้ให้อำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจแก่ผู้

² ดู นกมล สุคนธวิท, “พรรคการเมืองไทยกับการเมืองชุมชน: ผลประโยชน์และฐานอำนาจ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

ที่ได้รับเลือก เพราะผู้บริหารประเทศพึงต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นแนวทางประกอบการบริหารประเทศ ยังต้องได้รับการตรวจสอบ และยังต้องรับฟังความเห็นประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดัดขัดอยู่ที่การใช้แบบแผนเดิมในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และนักการเมืองที่ไม่ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติชัดเจนว่ารัฐต้องรับฟังความคิดเห็นประชาชนก่อนการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย/โครงการ ก็ตาม และบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน ในหลายมาตรา แต่ไม่ได้รับการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือนักการเมือง เพราะไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ไม่มีกลไก และงบประมาณ มาสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. การเลือกตั้งยังใช้วิธีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเป็นหลัก ระบบการเมืองถูกแปลงเป็นธุรกิจการเมือง ในระดับชุมชนยังมีปัญหาอิทธิพล ที่รุนแรงซึ่มลึกกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง ผู้แทนจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทน ประชาชนเองก็ไม่เห็นคุณค่าของคะแนนเสียงเลือกตั้ง

3. พรรคการเมืองเป็นพรรคพวกมากกว่าพรรคการเมืองอาชีพ ทำให้ประชาชนมีทางเลือกน้อยที่จะมีส่วนร่วมในระบบพรรค มิฉะนั้น ต้องไปจัดตั้งพรรคการเมืองกันเอง แม้ว่าอุดมการณ์ แนวคิด นโยบาย ของพรรค ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ไม่สามารถมารวมเป็นพรรคเดียวกันได้ ส่วนพรรคการเมืองเดียวกัน หากไม่สามารถรวมตัวเป็นกลุ่มเป็นก้อน ก็จะไม่มีความที่ดังพอ และจะมีบทบาทได้จำกัด เพราะไม่มีพรรคพวกเส้นสายในพรรคนั่นเอง

การพัฒนาพรรคการเมืองเป็นไปอย่างจำกัด สมาชิกขาดคุณภาพ การตัดสินใจ ในพรรคถูกยึดกุมโดยผู้มีอำนาจ หรือผู้มีอิทธิพลทางการเงินต่อพรรค เกิดปัญหาทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ทางธุรกิจ กับผลประโยชน์ของพรรคที่พึงทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม (conflict of interest)

4. องค์กรชุมชนและท้องถิ่นยังอิงการทำงานแบบราชการ ดัดยึดกับกฎระเบียบ และระบบการสั่งการ ทั้งจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ทำให้ไม่มีโอกาสฝึกฝนที่จะเป็นตัวของตัวเอง ขาดโอกาสที่จะเรียนรู้และแก้ไขความผิดพลาดด้วยตนเอง ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบ ขาดความเชื่อมั่นที่จะทำอะไรด้วยตนเอง ในขณะที่เดียวกัน กฎระเบียบ และระบบการสั่งการจากส่วนกลาง มักจะเป็นแบบแผนเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ การแก้ไขปัญหาก็มักไม่ถูกจุด จนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ระบบสั่งการ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดวัฒนธรรมการไม่รับฟังความเห็นที่ขัดแย้ง ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งภายในชุมชน และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน

5. ระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่ญาติมิตร-เครือข่าย-พวกพ้อง ระบบอาวุโสที่ผู้น้อยต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ ห้ามแสดงความคิดเห็นโต้เถียงขัดแย้ง ค่านิยมของการรักษา “หน้า” (การทำให้เสียหน้าที่สาธารณะถือเป็นเรื่องร้ายแรง) ส่วนการริเริ่ม การสร้างสรรค์ หรือการแสดงความคิดเห็นถูกปิดกั้น

6. มีข้าราชการที่ไม่เคารพประชาชน (โดยเฉพาะคนจน) และไม่เชื่อว่าอาชีพไต่เต้าเป็นของปวงชน จึงมุ่งทำงานเพื่อรักษาองค์กร มากกว่าให้บริการประชาชน และยังเห็นตนเองเป็นนายของประชาชนอยู่นั่นเอง

นักวิชาการ ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ต่าง ๆ กัน เช่น ธรรมมาภิบาล ชุมชนเข้มแข็ง รวมถึงตลอดถึงการปฏิรูประบบราชการ การวางแผนพัฒนาพรรคการเมือง ฯลฯ ผู้วิจัยสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และเห็นว่าขบวนการประชาสังคมและชุมชนที่เข้มแข็งจะช่วยให้ประชาชนตื่นตัว กระตือรือร้น และเข้าไปมีส่วนร่วม โดยตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ตลอดจนศักยภาพในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน

การเข้าร่วมทำงานในภาคประชาสังคมของชุมชนจะช่วยให้ประชาชนมั่นใจในพลังของตนเอง³ จะสร้างผู้นำชุมชนผู้มีจิตอาสาสาธารณะ มีความคิดริเริ่ม มีความกล้าหาญ สามารถยึดหลักในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม ขบวนการประชาสังคมจึงเป็นกระบวนการสร้างคน สร้างพลเมืองทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ขบวนการประชาสังคม จะมีส่วนช่วยให้เกิดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประกอบส่วนกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเกื้อหนุนให้ประชาชนในชุมชนเข้าร่วมดูแลแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง จึงเป็นความสำคัญที่จะศึกษาขบวนการประชาสังคม โดยเฉพาะในระดับชุมชน เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพที่มีอยู่ ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีอยู่ในชุมชน เปรียบเสมือนการสืบค้นหาธรรมชาติ เพื่อถึงซึ่งองค์ความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสมควรกับการรื้อฟื้นน้ำพรวนดิน และการสรรค์สร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อหล่อเลี้ยงให้ธรรมชาตินั้นเติบโตใหญ่ กล้าแกร่งต่อการสู้รบเพื่อรักษาอัตลักษณ์และอาชีพไต่เต้าของตนเอง อันเป็นเอกลักษณ์ที่พึงได้รับการเคารพ ตามศักดิ์และศรีของแห่งที่ สถานะ และเวลา

³ดู ทศพล แก้วประพันธ์, “ขบวนการประชาสังคมในประเทศไทย : ศึกษากรณีการก่อตัวของสงขลาประชาคม,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

1.2 คำถามในการศึกษาวิจัย

1. การทำงานของขบวนการประชาสังคมในชุมชน มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองในชุมชน อย่างไร
2. การทำงานของขบวนการประชาสังคมในชุมชนมีอะไรเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุเป้าหมาย
3. ความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม มีผลต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชนหรือไม่ อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการทำงานของขบวนการประชาสังคม และผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองในชุมชน
2. เพื่อศึกษาหาความสัมพันธ์ (relationship) ระหว่างความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน

1.4 สมมติฐานของงานวิจัย

1. ขบวนการประชาสังคมจะสามารถทำงานอย่างได้ผล เมื่อมีความเข้มแข็งในระดับองค์กร และเครือข่าย และสามารถแสวงหาทรัพยากร ตลอดจนการสนับสนุนจากชุมชน
2. ขบวนการประชาสังคมที่เข้มแข็งจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชนที่นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในชุมชน

1.5 นิยามศัพท์

1. ประชาสังคม หมายถึง พื้นที่ที่มีคนอาสาสามารถร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายหนึ่ง ๆ ที่มุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยลักษณะความสัมพันธ์ในการรวมกลุ่มเป็นไปตามแบบธรรมชาติ ไปถึงความสัมพันธ์ที่เป็นระบบระเบียบตามรูปแบบองค์การ

2. ขบวนการประชาสังคมในชุมชน หมายถึง ประชาสังคมที่ทำงานอยู่ในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือเพื่อพัฒนาชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น ในชุมชนหนึ่ง อาจมี กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มทอผ้า กลุ่มตีเหล็ก กลุ่มเยาวชน ร้านค้าชุมชน ฯลฯ ที่มีสมาชิกของชุมชน จำนวนหนึ่ง อุทิศตนให้เวลาในการทำงานให้แก่กลุ่ม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เกี่ยวโยงสัมพันธ์กันเป็นขบวนการ ในแง่ที่ทำงานในขอบเขตพื้นที่เดียวกัน ต่างขับเคลื่อนเพื่อชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างพึ่งพากัน และมีจุดมุ่งหมายรวมเดียวกัน คือ การทำให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3. ชุมชน หมายถึง ขอบเขตพื้นที่ชุมชน ที่มีกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งได้อยู่อาศัยนับถือ เป็นเครือญาติ พี่น้องกัน พึ่งพาติดต่อกันมาเป็นเวลานาน จนก่อร่างสร้างฐานมีแบบแผน ความสัมพันธ์ การปฏิบัติต่อกันและกัน จนเป็นจารีต ประเพณี มีค่านิยมร่วมกัน ชุมชนในพื้นที่ศึกษา มีทั้งชุมชน ที่ประกอบด้วยหมู่บ้านเดียว ที่ประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ผู้คนรักษาความสัมพันธ์ไปมาหาสู่กัน และชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียงกันที่เป็นสมาชิกขององค์กรเดียวกัน (ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนลำน้ำโขง)

4. ความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม หมายถึง ความตื่นตัวของสมาชิก ขบวนการประชาสังคม ในการเข้าร่วมทำกิจกรรม การแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ ถึงขั้นมีการจัดระบบความสัมพันธ์ที่เป็นระเบียบชัดเจน มีระบบการประสานงานติดต่อ หรือมีการจัดวางแผนกิจกรรม ขึ้นตอนการทำงาน การทำงานร่วมกัน มีผลงาน เป็นต้น โดยคำนึงถึงคุณธรรม (civic virtue) ความมีจิตอาสาสาธารณะของสมาชิกในขบวนการประชาสังคม

5. ประชาธิปไตยชุมชน หมายถึง การที่สมาชิกในชุมชนตระหนักถึงอำนาจในการตัดสินใจในกิจการและความเป็นไปต่าง ๆ ในชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกำหนดทิศทาง และนโยบายสาธารณะ ร่วมพัฒนาชุมชน ติดตาม ตรวจสอบ การทำงานของนักการเมืองและรัฐ ประชาธิปไตยชุมชน ยังหมายถึงถึง ความเป็นประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ตามธรรมชาติใน ความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน หรือที่ดำรงอยู่บนฐานของวัฒนธรรมชุมชน

6. ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) หมายถึง การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และถือว่าการตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดนโยบาย และ กิจการสาธารณะ อยู่ใน การดูแลของ ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง

7. ประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (participatory democracy) หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ร่วมพัฒนาชุมชน รวมถึงการแสดงความคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองและรัฐ อย่างเสรีด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

8. ประชาธิปไตยแบบถกเถียงเรียนรู้ (deliberative democracy) หมายถึง การที่ประชาชนผู้ติดตาม และรับรู้ ข้อมูล ข่าวสาร การเคลื่อนไหวทางการเมือง เข้าร่วมประชุมถกเถียง แลกเปลี่ยน (town-meeting) แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ในสังคม อย่างสม่ำเสมอ โดยเสรี และบนพื้นฐานของความเสมอภาค เพื่อเป็นส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางทางการเมือง การกำหนดนโยบายและกิจการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนมีความสนใจ ติดตามความเป็นไปของชุมชน มีส่วนร่วมทำกิจกรรมสาธารณะ (collective efforts) นับตั้งแต่การสนใจติดตาม การแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การเข้าร่วมประชุม เป็นอาสาสมัครร่วมทำกิจกรรม เป็นกรรมการ การเป็นผู้ริเริ่ม การรวมกลุ่มจัดทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเป็นหัวคะแนน เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ การติดตาม ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการทำงานของ รัฐในระดับอำเภอ จังหวัด และรัฐบาล

10. “การเมืองของชุมชน” หมายถึง การยึดถือข้อกำหนด กฎหมาย กฎ กติกา ระเบียบแบบแผน ที่เป็นไปโดยคำนึงถึงจารีตประเพณีของชุมชน และการกำหนดโครงสร้าง ระบบความสัมพันธ์ ขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหารจัดการ และการตัดสินใจ (power relationship) ตามวัฒนธรรม คุณธรรมและวิถีที่มีอยู่เป็นอยู่ในบริบทของชุมชน การเมืองชุมชน ยังหมายรวมถึง บทบาทของนักการเมืองในชุมชน รวมตลอดถึงสมาชิกและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในชุมชนกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาสังคม

11. การสนับสนุน หมายถึง การให้ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านจิตใจ วัสดุสิ่งของ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ การให้โอกาส การช่วยประสานงาน การติดต่อราชการ ฯลฯ

1.6 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการก่อรูป ลักษณะและขั้นตอนพัฒนาการ ปัญหา อุปสรรค ความสำเร็จ และล้มเหลว ของขบวนการประชาสังคม และสภาพประชาธิปไตยของชุมชนในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย ชุมชนราชธานีโสภณ ชุมชนป่าดงชุมคำ ชุมชนวังอ้อ สหกรณ์เครดิตยูเนียนลำน้ำโขง ชุมชนบ้านปะอาว และชุมชนลับแล โดยแบ่งลักษณะของชุมชนเป็น 4 ประเภท คือ

1. ชุมชนที่ยึดมั่นอุดมการณ์ ได้แก่ ชุมชนราชธานีโสภณ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียนลำน้ำโขง
2. ชุมชนที่ทำงานสวนกระแสกับนโยบายของรัฐ ได้แก่ ชุมชนป่าดงชุมคำ
3. ชุมชนที่ทำงานร่วมมือกับรัฐ ได้แก่ ชุมชนวังอ้อ และป่าชุมชนดอนชี บ้านปะอาว
4. ชุมชนที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง ได้แก่ ชุมชนลับแล

1.7 กรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ (analytical framework)

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดของ Helmut Anheier ในการศึกษาขบวนการประชาสังคม Helmut Anheier เป็นผู้พัฒนา The Civil Society Diamond เป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำตัวชี้วัดในการประเมินขบวนการประชาสังคม (Civil Society Index (CSI)) ให้กับ CIVICUS : World Alliance for Citizen Participation⁴ ซึ่งใช้ดำเนินการกับขบวนการประชาสังคมใน 65 ประเทศทั่วโลก ระหว่างปี 2546-2548 โดยได้รับการสนับสนุนจาก Aga Khan Foundation Canada; Canadian International Development Agency (CIDA);

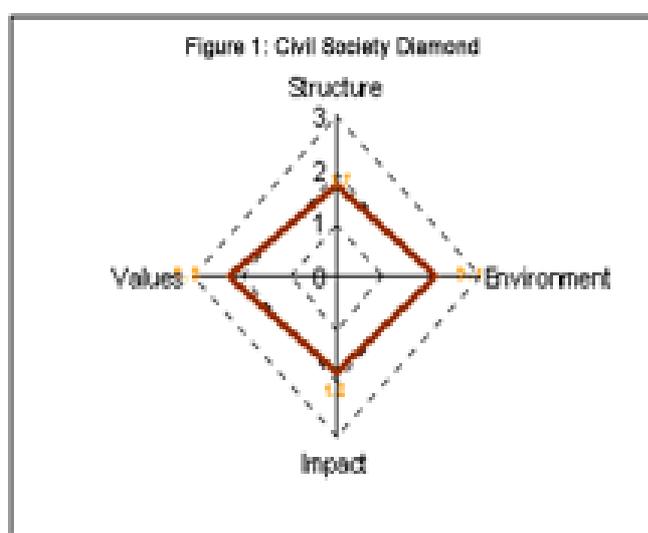
⁴ Volkhart Finn Heinrich, "Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide : A Project Description of The CIVICUS Civil Society Index : A Participatory Needs Assessment & Action-Planning Tool for Civil Society," <www.civicus.org>.

Commonwealth Foundation; David & Lucile Packard Foundation; NOVIB; Swedish International Development Cooperation (SIDA); และ UNDP

The Civil Society Diamond มีองค์ประกอบหลัก 4 ส่วน คือ โครงสร้าง (structure), คุณค่า (values), สภาพแวดล้อม (environment), และผลกระทบ (impact) ดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1

The Civil Society Diamond



ในการประยุกต์แนวคิด The Civil Society Diamond ผู้วิจัยได้ดัดแปลงรายละเอียดในองค์ประกอบหลัก 4 ส่วน คือ โครงสร้าง (structure), คุณค่า (values), สภาพแวดล้อม (environment) และผลกระทบ (impact) หรือ SVEI เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม ให้สอดคล้องกับบริบทชุมชนไทย ดังนี้

1. ในส่วนของโครงสร้าง (structure) The Civil Society Diamond อ้างอิงงานศึกษาของ Salamon 1999; Welzel 1999; Bratton 1994:2 ซึ่งผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดโดยให้ความสำคัญกับการศึกษาโครงสร้างของกลุ่ม บุคลิกลักษณะของผู้นำ/สมาชิก (actors) ในเรื่องคุณธรรมแบบพลเมือง (civic virtue) การยอมรับความแตกต่าง (openness) สำนึกสาธารณะ/สำนึกทางการเมือง และความเป็นประชาธิปไตย การทำงานประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การทำกิจกรรมร่วมกัน การเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ทุนทรัพยากรขององค์กรรวม

ตลอดถึงการสนับสนุนช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จากภายนอกชุมชน และ การสร้างเครือข่าย สัมพันธ์ เป็นต้น

2. ในส่วนคุณค่า(values)⁵ ขององค์กร ประกอบด้วย ความเป็นประชาธิปไตย ความโปร่งใส (transparency) ความมีน้ำใจ เมตตากรุณา (compassion) ความไว้วางใจเชื่อมั่นต่อกัน (social trust) และความสามารถในการทำงานรวมหมู่ (collectivism)

3. ในส่วนสภาพแวดล้อมในชุมชน (environment) อันได้แก่ ทุนทางสังคม ประกอบด้วย ความไว้วางใจ (trust) ค่านิยม (value) บรรทัดฐานทางสังคม (norms) คุณธรรม จริยธรรม ทุน-ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ขององค์กรกับหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชน และพรรคการเมือง

4. ในส่วนผลงานที่สร้างผลกระทบ (impact) ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับจากชุมชน/สังคม การทำงานสนองตอบความต้องการของชุมชน

1.8 ความเป็นสหวิทยาการ

เป้าหมายหลักในการศึกษา คือ การสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตย ชุมชนที่มีขบวนการประชาสังคมเป็นปัจจัยสำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมหลายด้านและอาศัยกรอบคิดในลักษณะสหวิทยาการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาอย่างน้อย 3 ด้าน ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีในเรื่องประชาธิปไตย (Democracy)
2. แนวคิดทฤษฎีในเรื่องประชาสังคม (Civil Society)
3. แนวคิดทฤษฎีในเรื่องทุนทางสังคม (Social Capital)

รายละเอียดของแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการประเด็นศึกษา สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากเค้าโครงวิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการวัดคุณสมบัติ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2547

⁵สุรชัย โฆษิตบวรชัย จาก Office of Knowledge Management and Development เห็นว่า “คำว่า “คุณค่า (Value)” เป็นเรื่องที่ถูกกล่าวกันมากในการบริหารจัดการยุคใหม่ จนถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดในการทำงานเชิงรุกในปัจจุบัน,” รายละเอียดใน <www.okmd.or.th>.

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้เข้าใจเงื่อนไขปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรประชาสังคมมีความเข้มแข็ง
2. ได้เข้าใจรูปแบบการพัฒนาขบวนการประชาสังคมที่เข้มแข็ง
3. ได้เข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ – ฟังพาแนวราบของขบวนการประชาสังคม ที่อิงกับอุดมการณ์ร่วม (อยู่บนฐานคิด ที่อิสระ เท่าเทียม ไม่ผูกมัด แต่มีเป้าหมายร่วมกัน) ไม่ใช่ลักษณะอุปถัมภ์
4. ได้ศึกษาว่าขบวนการประชาสังคมที่เข้มแข็ง จะมีส่วนช่วยพัฒนาชุมชน อย่างไร
5. ได้เข้าใจสภาพการเมืองและประชาธิปไตย ที่เป็นอยู่ในชุมชน และมีข้อเสนอแนะแนวทางทางการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน