

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) กับผลทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามมา: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้ารวบรวม แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ
2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
3. แนวคิดเกี่ยวกับผลทางการเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

1.1 ความหมายของความรู้ความเข้าใจ

ในการศึกษาทฤษฎี “ความรู้” และ “ความเข้าใจ” ได้มีการศึกษากันในหลายสาขาวิชา เช่น จิตวิทยา ศีลศาสตร์ ปรัชญา และวิทยาศาสตร์สังคม ซึ่งได้ให้ความหมายไว้หลากหลายดังต่อไปนี้ (ศักระ กปิลกาญจน์ 2535: 9-14)

ความหมายทางจิตวิทยา

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520) ได้อธิบายว่า ความรู้ ความเข้าใจ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ การพัฒนาความสามารถทางสติปัญญา และการใช้วิจารณญาณของมนุษย์ โดยการเรียนรู้ของมนุษย์จะเริ่มต้นจากระดับง่าย ๆ ก่อน แล้วเพิ่มความสามารถทางความคิดและพัฒนาสติปัญญาเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยแบ่งเป็น 6 ขั้น ดังนี้

1) *ความรู้ (knowledge)* เป็นขั้นแรกของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการจดจำ อาจจะโดยการ มองเห็น ได้ยิน ได้ฟัง เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ความรู้เป็นเรื่องของการจำได้หรือระลึกได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ความคิดที่ซับซ้อนและใช้สมองมากนัก ดังนั้นการจำได้จึงเป็นกระบวนการจำทางจิตวิทยา และเป็นขั้นตอนการนำไปสู่พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเข้าใจ การนำ

ความรู้ไปวิเคราะห์ การสังเคราะห์ และการประเมินผล ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ได้ใช้ความคิด และความสามารถด้านสมองเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ (John, 1967)

2) ความเข้าใจ (*comprehension*) เป็นพฤติกรรมขั้นที่ต่อจากความรู้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ความสามารถทางสมอง และทักษะในขั้นที่สูงขึ้นจนถึงระดับของ “การสื่อความหมาย” ซึ่งอาจทำได้ทั้งการใช้ปากเปล่า เขียน ภาษาหรือการใช้สัญลักษณ์ มักเกิดขึ้นหลังจากที่บุคคลได้รับข่าวสารต่าง ๆ แล้ว ซึ่งความเข้าใจนี้อาจจะแสดงออกในรูปของตนเองหรือการแปลความหมายจากภาษาหนึ่งไปยังภาษาหนึ่ง โดยคงความหมายเดิมเอาไว้หรือเป็นการแสดงความคิดเห็น หรือข้อสรุป หรือการคาดคะเนได้เช่นกัน

3) การนำความรู้ไปใช้ (*application*) ความสามารถในการนำความรู้ไปใช้นี้เป็นพฤติกรรมขั้นที่สาม ซึ่งต้องอาศัยความสามารถหรือทักษะของความเข้าใจข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว การนำความรู้ไปใช้นี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ปัญหาตนเอง

4) การวิเคราะห์ (*analysis*) ความสามารถในการวิเคราะห์เป็นพฤติกรรมที่ช่วยให้มีความสามารถแยกภาพรวมออกเป็นส่วน ๆ ย่อย ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เด่นชัดยิ่งขึ้น อาจแบ่งขั้นย่อยได้ 3 ขั้นด้วยกัน คือ 1) ความสามารถในการแยกแยะองค์ประกอบของปัญหาออกเป็นส่วน ๆ 2) ความสามารถในการเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบ และ 3) ความสามารถในการมองเห็นหลักของการผสมผสานปัญหาที่มีองค์ประกอบย่อยมากมาย

5) การสังเคราะห์ (*synthesis*) หมายถึง ความสามารถในการนำเอาส่วนประกอบย่อยหลาย ๆ ส่วน มารวมกันเข้าเป็นกรอบ โครงสร้างที่แน่ชัด โดยทั่วไปแล้วความสามารถนี้จะเกิดจากการนำเอาประสบการณ์ในอดีตมารวมกับประสบการณ์ในปัจจุบัน และนำมาสร้างเป็นกรอบที่มีระเบียบแบบแผน ความสามารถในการสังเคราะห์ที่เป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์หรือความคิดริเริ่ม จึงต้องอาศัยความสามารถต่าง ๆ หลายขั้น ดังกล่าวมาแล้วคือ จะต้องมีความเข้าใจ การนำความรู้ไปใช้ และความสามารถในการวิเคราะห์มาประกอบกัน

6) การประเมินผล (*evaluation*) ความสามารถในการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการให้ค่าต่อความรู้ หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นส่วนประกอบในการประเมินผล มาตรฐานนี้อาจจะออกมาทั้งเชิงคุณภาพหรือเชิงปริมาณ และความสามารถในการประเมินผลนอกจากจะเป็นการประเมินผลขั้นสุดท้ายแล้ว ยังเป็นตัวเชื่อมพฤติกรรมด้านอื่น ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ความสามารถในการประเมินผลนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นขั้นสุดท้ายเสมอไป แต่อาจจะอยู่ในทุกขั้นตอนของความสามารถหรือทักษะต่าง ๆ ก็เป็นไปได้

ความหมายทางศึกษาศาสตร์

เบนจามิน เอส . บลูม (Benjamin S. Bloom) นักการศึกษาที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา ได้จำแนกความหมายระหว่าง “ความรู้” กับ “ความเข้าใจ” ไว้ดังนี้ คือ

ความรู้ หมายถึง พฤติกรรมและสภาพการต่าง ๆ ซึ่งเน้นการจำ ไม่ว่าจะเป็นการระลึกถึงหรือระลึกได้ก็ตาม เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้ โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมสาระต่าง ๆ เหล่านั้น จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ขั้นที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นต่อไป

ความเข้าใจ เป็นขั้นตอนสำคัญของการสื่อความหมาย โดยอาศัยความสามารถทางสมองและทักษะ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการใช้ปากเปล่า ข้อเขียน ภาษา หรือสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดยการทำความเข้าใจนั้นอาจไม่มีผลสมบูรณ์เสมอไป เพราะไม่อาจจับประเด็นสิ่งที่อ่านได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามพฤติกรรมความเข้าใจนี้แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การแปล การตีความและการสรุปอ้างอิง

ความหมายทางปรัชญา

กิริติ บุญเจือ นักปรัชญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความรู้กับความเข้าใจ โดยได้หยิบยกเอาคำว่า “ญาณ” กับ “ปรีชาญาณ” ซึ่งเป็นคำในภาษาบาลีและสันสกฤต ที่หมายถึง “ความรู้” และ “ความรู้ลึกซึ้ง” มาอธิบายให้เห็นถึงระดับความรู้ที่แตกต่างกัน คือ “ญาณ” หรือ “ความรู้” หมายถึง ความรู้ทางตา หรือรู้ด้วยตาเพียงอย่างเดียว ส่วน “ปรีชาญาณ” หรือ “ความเข้าใจ” หมายถึง ความรู้ลึกซึ้งที่สามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิทยาการต่าง ๆ กล่าวโดยสรุปก็คือ การเข้าใจแต่ละอย่างถือว่าเป็น “ญาณ” ส่วนการเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเรื่องราวต่าง ๆ ถือว่าเป็น “ปรีชาญาณ”

ความหมายทางวิทยาศาสตร์สังคม

ทิตยา สุวรรณะชญ์ กล่าวว่าคำว่า “ความรู้” (knowledge) หมายถึง ข่าวดสาร แนวความคิดและวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะได้มาซึ่งข่าวสาร ซึ่งหมายความว่ารวมถึงความเชื่อทางศาสนา ศีลธรรม จรรยา นิทานพื้นบ้าน และความรู้ทางวิทยาศาสตร์สาขาต่าง ๆ ด้วย

ดังนั้น การเกิด “ความรู้” จึงเป็นพฤติกรรมขั้นแรกของการเรียนรู้ และการรับรู้โดยอาศัยการอ่าน การได้ยิน ได้ฟัง การจดจำและการย้อนรำลึก ขั้นตอนนี้ไม่ต้องใช้ความคิดหรือสมรรถภาพทางสมองมากนัก แต่สำคัญเพราะสามารถพัฒนาไปสู่การเกิดความเข้าใจ การนำเอาความรู้ไปใช้ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ และการประเมินผล

ส่วน “ความเข้าใจ” นั้นเป็นขั้นตอนที่ถัดมาจากการเกิด “ความรู้” ดังนั้น การสื่อความหมายในระดับของการทำความเข้าใจจึงเกี่ยวข้องกับ การตีความ การแปลความหมาย และ

คาดคะเนด้วย ขั้นตอนทั้งสองนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก จึงทำให้พฤติกรรมของความรู้และความเข้าใจเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้ยาก เพราะมักเกิดขึ้นควบคู่กันไป

ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการระลึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้น อันสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้ โดยเริ่มต้นจากการรับรู้แล้วรวบรวมสาระต่าง ๆ เหล่านั้น จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ขั้นที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นไป ความรู้ความเข้าใจนี้เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดจากกลุ่มสังคมมาสู่ตัวบุคคล เช่น ถ้ามีผู้สอนให้บุคคลเข้าใจและรู้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยคืออะไร ผู้นั้นก็อาจเกิดทัศนคติที่ดีต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2543: 19)

ประสิทธิ์ ตูลยาทร (2540: 8) ให้ความหมาย ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองว่า หมายถึง การเรียนรู้และการรับรู้ระบบการเมือง การปกครองของประเทศในฐานะที่เป็นพลเมือง และนำเอาความรู้นั้นไปแสดงออกเป็นพฤติกรรมทางการเมืองการปกครอง

สายสุณี ศักรางกูร (2542: 61) ให้ความหมายของ ความรู้ ความเข้าใจ ไว้ว่า ความรู้ หมายถึง ความจำเกี่ยวกับสิ่งที่เคยเรียนรู้มาก่อน ไม่ว่าจะเป็นความจำเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะ ลักษณะทั่วไป วิธีการ ขบวนการ การลำดับการ โครงสร้าง

ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการสื่อความหมายของสิ่งที่เรียนรู้ โดยไม่จำเป็นต้องนำไปสัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ ได้แก่ การแปลความหมาย การตีความ และการขยายความ (extrapolation)

สรุป ความรู้ หมายถึง การระลึกถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่บุคคลเคยมีประสบการณ์มาแล้ว มีพฤติกรรมจำเรื่องราวนั้นได้ และระลึกเรื่องราวนั้นออก ความรู้ คือ การแสดงออกของสมองด้านความจำ เป็นการวัดความรู้โดยใช้วิธีให้ระลึกออกมาเป็นหลัก ความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการคิดเปลี่ยนแปลงอันเกี่ยวข้องกัน จึงประกอบด้วย การแปลความหมาย การตีความ และการขยายความ

1.2 แหล่งที่มาของความรู้

แหล่งที่มาของความรู้อาจแบ่งได้เป็น 5 แหล่ง ดังนี้ (สายสุณี ศักรางกูร 2542: 58)

1) ความรู้จากพระเจ้าเป็นผู้ให้ (revealed knowledge) เป็นความรู้อมตะและเชื่อกันว่า ความรู้ประเภทนี้ทำให้คนเป็นนักปราชญ์ได้ ซึ่งได้แก่คำสอนของศาสนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและไม่สามารถดัดแปลงได้

2) ความรู้ที่ได้จากความเชี่ยวชาญ (authoritative knowledge) เช่น หนังสือ พจนานุกรม การวิจัย เป็นต้น

3) ความรู้ที่เกิดจากความหยั่งรู้ (intuitive knowledge) เป็นความรู้ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและรู้สึกได้ด้วยตนเอง ทั้งที่ไม่รู้ที่มา รู้แต่ว่าพบสิ่งที่เราต้องการ เป็นความรู้ที่ทดสอบได้ด้วยการพิจารณาและเหตุผล

4) ความรู้ที่ได้จากการคิดหาเหตุผล (rational knowledge) เป็นความรู้ที่ได้แสดงความเป็นจริงในตัวเอง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้คิดหาเหตุผลไม่ถูกต้อง คือ ความลำเอียง ความสนใจและความชอบธรรม

5) ความรู้ที่ได้จากประสาทสัมผัส (empirical knowledge) ได้แก่ การเห็น การได้ยิน การจับต้อง และการสัมผัส

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2533: 97-100) กล่าวว่า โดยทั่วไปมนุษย์เราสามารถรู้ได้จากการใช้ประสบการณ์จริง จากการใช้เหตุผล จากผู้บอก และจากการหยั่งรู้ด้วยตนเอง ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) จากประสบการณ์จริง

ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์จริง (sense experience) คือ ความรู้ที่เกิดจากการที่บุคคลประสบมาโดยผ่านประสาทสัมผัสทางใดทางหนึ่ง เช่น หู ตา จมูก ลิ้น กาย และรับรู้จากประสบการณ์ว่าเป็นเช่นนั้นจริง ปรัชญาพื้นฐานของนักวิชาการกลุ่มประจักษ์นิยม (empiricism) ขึ้นอยู่กับความเชื่อนี้ว่า ประสบการณ์ที่ได้จากประสาทสัมผัสเป็นแหล่งที่มาของความรู้ที่เชื่อถือได้มากที่สุด

2) จากเหตุผล

การใช้เหตุผล (reason) เป็นอีกทางหนึ่งแห่งการได้มาซึ่งความรู้ ทางปรัชญาเรียกการยึดถือการใช้เหตุผลว่า เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของมนุษยชาติว่า เหตุผลนิยม (rationalism) ในกระบวนการใช้เหตุผลเพื่อสรุปออกมานั้นมีวิธีการที่สำคัญอยู่ 2 วิธี คือ

(1) การใช้เหตุผลแบบนิรนัย (deductive reasoning) เป็นการสรุปจากประโยคอ้าง ถ้าประโยคอ้างเป็นจริง ข้อสรุปจะเป็นจริงไปด้วย

(2) การใช้เหตุผลแบบอุปนัย (inductive reasoning) เป็นการสรุปโดยอาศัยประโยคอ้างเป็นเหตุผล ในการสรุป ถ้าประโยคอ้างนั้นเป็นจริง ข้อสรุปนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นจริง

3) จากผู้บอก

การอ้างจากผู้รู้ นั้น แท้ที่จริงผู้รู้ย่อมได้ความรู้มาจากทางใดทางหนึ่ง เช่น จากประสบการณ์จริง หรือจากการใช้เหตุผล หรือจากการหยั่งรู้ก็ได้ ดังนั้นความรู้ที่ได้จากผู้รู้นี้ยัง

สามารถสืบต่อที่มาของความรู้ที่ผู้รู้นั้นได้มาได้อีกทอดหนึ่ง ก่อนยอมรับความรู้ประเภทนี้ ควรพิจารณาดังนี้

(1) แน่ใจว่าผู้รู้นั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นจริง

(2) ถ้ามีผู้รู้ให้ความเห็นขัดแย้งกัน ควรเสาะหาความรู้จากแหล่งอื่น ๆ

โดยเฉพาะแหล่งที่กล่าวมา

(3) ยอมรับความรู้นั้น ต่อเมื่อเรารู้ว่าจะทดสอบความรู้นั้นได้อย่างไร ถ้ามีเวลา กำลังงาน และสมรรถภาพเพียงพอ

4) ได้มาจากการหยั่งรู้

การหยั่งรู้ (intuition) คือ ความรู้หรือความเห็นแจ้งที่เกิดขึ้นมา โดยสภาวะที่เหมาะสมเจาะพอดี การหยั่งรู้บางครั้งก็ไม่เหมาะสมที่จะนับเข้าว่าเป็นแหล่งที่มาของความรู้ที่สำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากการตัดสินใจอันรวดเร็ว และมีพื้นฐานอยู่กับประสบการณ์หรือกระบวนการการใช้เหตุผล ความรู้ที่ได้จากการหยั่งรู้เชื่อถือได้น้อยและยากต่อการทดสอบว่าจริงหรือไม่

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การจะมีความรู้ความเข้าใจได้นั้น จะต้องมีการสื่อสารซึ่งกันและกัน การสื่อสารเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะการสื่อสารทางการเมือง ซึ่ง ลิจิต ชีรเวคิน (2533: 211-212) กล่าวว่า จะต้องมีการสื่อสารทางการเมือง มิฉะนั้นระบบการเมืองจะทำงานไม่ได้หรือทำงานได้ไม่ดี การสื่อสารทางการเมืองมีโดยวิธีต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1) การสื่อสารโดยผ่านสถาบันการเมือง เช่น ระบบราชการ คำสั่งของรัฐบาล ผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปจนถึงหมู่บ้าน เป็นต้น

2) การสื่อสารโดยผ่านสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น

3) การสื่อสารโดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง

4) การสื่อสารโดยผ่านการร้องเรียนโดยตรง โดยหนังสือหรือวาจา โดยปัจเจกบุคคลหรือเป็นกลุ่ม

5) การเรียกร้องโดยสัญลักษณ์ เช่น การประท้วง หรือการอดอาหาร เป็นต้น

ในสังคมสมัยใหม่ สื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทในการสื่อสารทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นตัวการทำให้เกิดการสื่อสารเกี่ยวกับเหตุการณ์และปรากฏการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นจากรัฐบาลถึงประชาชน หรือจากคนกลุ่มหนึ่งสู่อีกกลุ่มหนึ่ง หรือแม้จากมุมหนึ่งของโลกถึงอีกมุมหนึ่ง

สื่อ (mass media) จึงมีบทบาทสำคัญมากในการยับยั้งไม่ให้ประชาธิปไตยในประเทศหนึ่ง ๆ ถดถอยลงสู่ภาวะวิกฤติ เพราะสื่อมีบทบาทในการลดข้อจำกัดในการรับรู้ข่าวสาร และเพิ่มการเชื่อมโยงของพลเมือง เป็นที่น่าสนใจว่า สื่อแต่ละประเภทมีบทบาทที่เหมาะสมในการผดุงประชาธิปไตยแตกต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา แม้จะมีการใช้อินเตอร์เน็ตมากที่สุด แต่อินเตอร์เน็ตกลับเป็นสื่อที่มีผลต่อกระบวนการประชาธิปไตยในระดับประชาชนน้อยมาก วิทยุและโทรทัศน์ยังคงเป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ส่วนในแอฟริกา หนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่ช่วยก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในด้านประชาธิปไตยมากกว่าสื่อชนิดอื่น แม้จะมีความพยายามให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารจากวิทยุและโทรทัศน์มากขึ้นก็ตาม สื่อชนิดใดจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในสังคมใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมนั้นขาดแคลนสื่อประเภทใดในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งนี้ถือได้ว่าเป็น “มูลค่าเพิ่ม” ของสื่อชนิดนั้น (วรุฒม์ เสดสุวรรณ 2544: 66) ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบันสื่อมวลชนทำหน้าที่ในการพัฒนาด้านการเมืองการปกครองของประชาชนได้ดังต่อไปนี้ คือ (ประมะ สตะเวทิน 2546: 157-158)

1) ทำให้เกิดความสนใจ การเสนอข่าวสารเป็นประจำสม่ำเสมอและต่อเนื่องย่อมทำให้ประชาชนได้รับข่าวสารด้านการเมืองการปกครองโดยอัตโนมัติ และค่อย ๆ สะสมจนเกิดเป็นความสนใจขึ้น

2) ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ การได้รับข่าวสารอยู่เป็นประจำจากสื่อมวลชนทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และนิตยสาร ซึ่งช่วยอธิบายเรื่องการเมืองและการปกครองซ้ำแล้วซ้ำเล่า ย่อมเป็นโอกาสดีที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจทีละน้อยจนถึงขั้นใช้การได้

3) การทำให้เกิดทัศนคติ การเสนอข่าวสาร ความคิดเห็น และข้อโต้แย้งทางการเมือง การปกครอง ของสื่อมวลชนจะสามารถช่วยกำหนดทัศนคติ ค่านิยม และการตัดสินใจแก่ประชาชนได้ ทัศนคติต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น สำนึกทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง หน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นพลเมือง เป็นต้น สามารถปลูกฝังได้โดยอาศัยการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน

4) ทำให้เกิดการปฏิบัติ เมื่อประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจ ยอมรับทัศนคติใหม่ เกิดความทะเยอทะยานแล้ว สื่อมวลชนก็ทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนลงมือปฏิบัติต่อไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นทางการเมือง หรือนโยบายการปกครองของรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน การออกเสียงเลือกตั้ง การสมัคร

รับเลือกตั้ง การเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การแสดง
ประชามติ เป็นต้น

การสื่อสารทางการเมือง เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการ
แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ทศนะและความคิดเห็น ตลอดจนประสบการณ์ต่าง ๆ ในทางการเมือง
ระหว่างบุคคล การสื่อสารทางการเมืองนับเป็นกระบวนการพิเศษที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่าง
สมาชิกของสังคมการเมืองและทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมการเมือง (พฤทธิสาณ
ชุมพล 2546: 194) การสื่อสารทางการเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการเมืองสมัยใหม่ที่
ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนกับระบบการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นสื่อเพื่อการกล่อม
เกลาหรือให้การเรียนรู้ทางการเมืองและเกิดการสนับสนุนต่อรูปแบบการปกครองอีกด้วย

1.3 ระดับความรู้

ระดับความรู้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้ (สายสุณี ศักรางกูร 2542: 59)

- 1) **ความรู้ระดับต่ำ** คือ ความรู้ที่เกิดจากภาพลวงตาทางประสาทสัมผัส และเกิด
จากการเดา
- 2) **ความรู้ระดับธรรมดา** คือ ความรู้ทางประสาทสัมผัส ในขั้นที่มากขึ้นแต่ยังไม่
แน่นอนซึ่งเป็นเพียงขั้นที่อาจเป็นไปได้เท่านั้น
- 3) **ระดับสมมติฐาน** คือ ความรู้ที่เกิดจากความคิดหรือความเข้าใจ ซึ่งไม่ได้เกิดจาก
ประสาทสัมผัส แต่เป็นขั้นที่เกิดจากคำนิยามและสมมติฐานที่ไม่ได้พิสูจน์ เช่น ความรู้ทาง
คณิตศาสตร์
- 4) **ระดับเหตุผล** คือ ความรู้ทางตรรกวิทยา เป็นความรู้ที่ทำให้มองเห็นรูปหรือ
มโนภาพว่าเป็นเอกภาพ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2526: 34) ได้กล่าวสรุปขั้นของพฤติกรรมการเรียนรู้ไว้ 6 ขั้น
ดังนี้

- 1) **ความรู้ขั้นต้น (knowledge)** เป็นพฤติกรรมขั้นต้น ซึ่งเป็นการมองเห็น ได้ยิน
การจำ จากการนึกได้ เช่น ทฤษฎี โครงสร้างกฎ และข้อเท็จจริง เป็นต้น
- 2) **ความเข้าใจ (comprehension)** เมื่อบุคคลได้รับข่าวสาร มีประสบการณ์กับ
ข่าวสารต่าง ๆ จากการฟัง การได้ยิน ได้อ่านหรือได้เขียน ซึ่งคาดว่าเป็นการทำความเข้าใจกับ
ข่าวสารนั้น ๆ ความเข้าใจนี้อาจแสดงออกในรูปทักษะของการแสดงความคิดเห็น แปลความหมาย
และคาดคะเนได้

3) การประยุกต์หรือการนำความรู้ไปใช้ (application)

4) การวิเคราะห์ (analysis)

5) การสังเคราะห์ (synthesis) หมายถึง ความสามารถในการนำเอาส่วนประกอบย่อย ๆ หลาย ๆ ส่วน มารวมกันเป็นโครงสร้างที่แน่นชัด

6) การประเมินผล (evaluation) หมายถึง มีความสามารถในการตัดสินใจ ประเมินค่าสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง

บลูม (Bloom 1975: 65-197) ได้จำแนกความรู้ไว้ 6 ระดับ ดังนี้

1) ระดับที่ระลึกได้ (recall) หมายถึง การเรียนรู้ในลักษณะที่จำเฉพาะวิธีปฏิบัติ กระบวนการและแบบแผนได้ ความสำเร็จระดับนี้แสดงให้เห็นเมื่อสามารถนำข้อมูลออกมาจากความจำได้

2) ระดับที่รวบรวมสาระสำคัญได้ (comprehension) หมายถึง บุคคลสามารถทำบางสิ่งบางอย่างได้มากกว่าเนื้อหาสาระที่ได้รับ สามารถเขียนบรรยายข้อความด้วยถ้อยคำของตนเองได้ สามารถแสดงด้วยภาพ (illustration) ให้ความหมาย แปลความ และเปรียบเทียบความคิดเห็นอื่น ๆ หรือสามารถคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้นได้

3) ระดับการนำไปใช้ (application) เป็นระดับที่ผู้ศึกษาสามารถนำสิ่งที่เรียนอย่างนามธรรมมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้จริง

4) ระดับการวิเคราะห์ (analysis) สามารถนำความคิดมาแยกเป็นส่วน ๆ เป็นประเภทหรือการนำข้อมูลต่าง ๆ มารวมกัน ประกอบกัน เพื่อง่ายต่อการนำไปปฏิบัติแต่มีความหมายที่คงเดิม

5) ระดับการสังเคราะห์ (synthesis) เป็นการนำข้อมูลและแนวความคิดประกอบกัน เพื่อให้เกิดสิ่งสร้างสรรค์ใหม่ ๆ เกิดขึ้น

6) ระดับการประเมินผล (evaluation) เป็นความสามารถในการใช้ความรู้เพื่อการจัดตั้งเกณฑ์การรวบรวมข้อมูล การวัดข้อมูลตามมาตรฐาน เพื่อให้ได้ตัดสินใจถึงระดับประสิทธิผลของกิจกรรมขั้นต่าง ๆ

1.4 การวัดความรู้

เครื่องมือที่ใช้วัดความรู้ต้องอาศัยแบบทดสอบ ผลสัมฤทธิ์ (achievement test) ซึ่งเป็นการวัดความสามารถทางปัญญาและทักษะต่าง ๆ ตลอดจนสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ที่ได้รับจาก

การเรียนรู้ ซึ่งการวัดความรู้จะใช้เครื่องมือแตกต่างกันตามความสามารถทางสติปัญญา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (สายสุณี ศักรางกูร 2542: 9)

1) พฤติกรรมด้านความรู้ในเชิงความจำ (*cognitive potential*)

ความรู้ ความจำ หมายถึง พฤติกรรมที่เป็นหลักเบื้องต้นของพฤติกรรมด้านอื่นๆ ซึ่งนอกจากความจำแล้วยังสามารถระลึกได้ (*recall*) อีกด้วย แต่ไม่จำเป็นต้องใช้ความเข้าใจไปตีความหมายเรื่องนั้นๆ

2) พฤติกรรมด้านความเข้าใจ (*comprehension*)

ความเข้าใจ หมายถึง พฤติกรรมที่สามารถจับใจความสำคัญของเรื่องราวต่าง ๆ ได้ทั้งเป็นรูปธรรมและนามธรรม

3) พฤติกรรมด้านการนำไปใช้ (*application*)

การนำไปใช้ หมายถึง พฤติกรรมที่สามารถนำเอาสิ่งที่ได้จากประสบการณ์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ และนำไปแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้

4) พฤติกรรมด้านการวิเคราะห์ (*analysis*)

การวิเคราะห์ หมายถึง ความสามารถในการแยกแยะเรื่องราวต่าง ๆ ออกเป็นส่วนย่อย เพื่อเป็นการหาความสำคัญ ความสัมพันธ์ และหลักการหรือทฤษฎี ที่เป็นเหตุผลของเรื่องต่าง ๆ

5) พฤติกรรมด้านการสังเคราะห์ (*synthesis*)

การสังเคราะห์ หมายถึง ความสามารถในการนำเอาเรื่องราวหรือส่วนประกอบย่อยมาผูกสัมพันธ์กันเป็นเรื่องราวเดียวกัน โดยมีการตัดแปลง ริเริ่ม สร้างสรรค์ ปรับปรุงให้ดีขึ้น

6) พฤติกรรมด้านการประเมินค่า (*evaluation*)

การประเมินค่า หมายถึง การวินิจฉัยหรือตีราคาอย่างมีหลักเกณฑ์เป็นการตัดสินใจว่าสิ่งใดดีหรือไม่ดีอย่างไร โดยใช้หลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้

สำหรับระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะเห็นว่า ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ จะต้องอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในกิจการสาธารณะ โดยประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบ ในฐานะ “พลเมืองที่ดี” อย่างแพร่หลาย และที่สำคัญต้องอาศัยการได้รับรู้ข่าวสารจากหลายแหล่งข่าวที่มากพอ จนเกิดความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองอย่างถูกต้อง เพราะถ้าหากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและระบอบประชาธิปไตย ก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่แน่ใจทางการเมือง ขาดความสนใจ ขาดความกระตือรือร้นทางการเมือง และในที่สุดก็จะก่อให้เกิดการคิดว่า ตนเองปราศจากอำนาจทางการเมือง หรือมีจิตสำนึกว่าไร้อำนาจในทางการเมือง ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะนำไปสู่ความนิ่งเฉยและความเหน็ดเหนื่อยทางการเมือง ประการสำคัญคือ

การเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะไม่สามารถคงอยู่หรือเป็นไปไม่ได้ ถ้าหากประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจ ถึงความเป็นไปของการเมือง การปกครองบ้างเลย ทั้งนี้เพราะจากการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปมักเป็นที่ประจักษ์กันว่า ความรู้ทางการเมืองของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงมาก และประชาชนที่มีความเข้าใจทางการเมือง มักจะมีแนวโน้มที่จะไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ไม่เข้าใจการเมือง (ณรงค์ สินสวัสดิ์ 2516: 116) อีกทั้งยังยอมรับกันว่าประชาธิปไตยจะพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างได้ผลอย่างยิ่งในรัฐที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองกว้างขวาง สาธารณชนได้รับข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมของส่วนรวมอย่างพอเพียง มีการสื่อสารในด้านความรู้ความเข้าใจ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเปิดเผยและเต็มที่ (จรรยง สุภาพ 2518: 36)

2. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตย

2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2542: 695) ให้ความหมายคำว่า ประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบประชาธิปไตยที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ แต่โดยเนื้อแท้คำนี้ถูกบัญญัติมาจาก ภาษาอังกฤษว่า เดมอเครซี (democracy) ซึ่งมาจากภาษากรีกว่า เดมอเครเทีย (demokratia) แปลว่า การปกครองโดยประชาชน (government by the people) ประชาธิปไตยเป็นกรอบแนวคิด (concept) ที่มีความสำคัญมากที่สุด และเป็นกรอบแนวคิดที่เก่าแก่ที่สุดแนวคิดหนึ่งในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งแปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Democracy” มีรากศัพท์มาจากคำในภาษากรีก 2 คำ คือ “Demos” แปลว่า ประชาชนสามัญ และ “Kratos” แปลว่า การปกครอง เมื่อรวมเรียกว่า “Demokratia” คือรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามัญเป็นผู้ปกครอง (วิสุทธิ โพธิ์แท่น 2538: 21)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2524: 15-19) กล่าวถึงประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมืองว่า เป็นการจตุรูปแบบการปกครองโดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนวิธีการตัดสินใจหาข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติตามแนวคิดประชาธิปไตย ซึ่งระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีลักษณะที่สอดคล้องกับทฤษฎีและแนวความคิดประชาธิปไตย และแนวคิดประชาธิปไตยนี้เองได้ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครอง และวิธีการที่ใช้ในการปกครองตามลำดับต่อไปนี้

1) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่ามนุษย์มีความสามารถ มีสติปัญญา รู้จักใช้เหตุผล ทำให้เกิดรูปแบบและวิธีการปกครองที่ใช้หลักการประชุมปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อการแก้ไขปัญหา โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อยุติในที่สุด เช่น การประชุมสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2) แนวคิดประชาธิปไตยที่เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ จึงทำให้ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐบาลไว้ และให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพทางการเมือง ศาสนา การพูดคุย การชุมนุมทางการเมือง เป็นต้น

3) แนวคิดประชาธิปไตยเน้นความเท่าเทียมกันของคน ดังนั้นจึงเกิดการคุ้มครองทางกฎหมายต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4) แนวคิดประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองการปกครองเกิดจากความยินยอมของประชาชน นั่นคือ ประชาชนต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนไปเป็นผู้แทนเพื่อบริหารงานแทนประชาชน และจะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระ 4 ปี หรือ 6 ปี เพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกตัวแทนใหม่

5) แนวคิดประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนนั้น นอกจากจะมีการจัดการปกครองโดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาโดยตรงแล้ว ยังมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจต่าง ๆ ที่สถาบันทางการเมือง การปกครองที่มีอยู่ด้วย คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพื่อถ่วงดุล ตรวจสอบซึ่งกันและกัน การที่รัฐบาลคำนึงอยู่เสมอว่า จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยการให้ความสำคัญแก่ข้อเรียกร้องตามความต้องการของประชาชน รับฟังความคิดเห็น และประมาทเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล วิธีการนี้นำมาใช้เพื่อย้ำว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุด บางระบบใช้การออกเสียงเป็นประชามติ (referendum) ในปัญหาที่มีความขัดแย้งกันมากจนรัฐบาลเห็นว่า ควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง วิธีการคือ ให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายนั้นโดยตรง (initiative) และวิธีการที่ให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เลือกเข้าไปก่อนครบวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น (recall) ซึ่งวิธีการที่ใช้ในรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ปกครองโดยคน ๆ เดียวหรือโดยคณะบุคคล ได้แก่ การใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมาก (majority rule) ในการตัดสินใจปัญหาทุกระดับ เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงลงประชามติ การออกเสียงลงมติในการประชุมสภาผู้แทน และการประชุมในระดับต่าง ๆ ถือว่าเสียงส่วนใหญ่จะได้รับการน่านโยบายไปปฏิบัติ แต่ทั้งนี้เสียงส่วนน้อยก็ต้องได้รับการทบทวนตัดสินใจในปัญหาด้วยเช่นกัน

6) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วย และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองและวิธีการปกครองที่ให้ความสำคัญใน สิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นคัดค้านนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล การเคารพสิทธิ เช่นว่านี้ คือ การให้โอกาสฝ่ายค้าน กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านสามารถเรียกร้องการสนับสนุนจาก ประชาชนให้เปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระที่จะวิจารณ์รัฐบาล โดยไม่ถูกคุกคาม การเคารพสิทธิเสรีภาพของเสียงข้างน้อย (minority rights) เหล่านี้ เป็นต้น

นักชาภัทร อุ่นตรงจิตร (2547: 105) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ 2 รูปแบบ คือ แบบแคบและแบบกว้าง ซึ่งความหมายของประชาธิปไตยแบบแคบ คือ รูปแบบการ ปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย และมีสิทธิ อำนาจ และ โอกาสในการเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ และ ความหมายแบบกว้าง คือ ปรัชญาของสังคมมนุษย์หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติ หรือหลักการที่ กำหนดพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

วิทยากร เขียงกุล (2545: 63) ได้อธิบายว่า ประชาธิปไตย (democracy) หมายถึง อำนาจหรือการปกครองโดยประชาชน เป็นระบบทางการเมืองที่ประชาชนมี ส่วนในการปกครองโดยผ่านผู้แทนของตน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม คำว่าประชาธิปไตยเป็นคำ ที่มีความหมายในแง่ดีและถูกใช้โดยกลุ่มหรือเอกชนในลักษณะที่แตกต่างกัน หรือแม้แต่ขัดแย้งกัน ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับว่า มีการให้คำนิยามคำว่า “ประชาชน” และ “ผู้แทน” ของคนอย่างไร ประชาธิปไตยมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ (ทั้ง ๆ ที่มีระบบทาสครอบงำ) สมัยศักดินาสวามิภักดิ์ ราชาธิปไตยสมัยใหม่ (เช่นประเทศเนเธอร์แลนด์) และในสังคมนิยม ประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบคือ 1) ประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา มีการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งเสรี การลงประชามติ และระบบพรรคการเมืองหลายพรรค 2) ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ ไม่มีความไม่เป็นธรรมใน เรื่องกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล (ด้วยการโอนปัจจัยการผลิตมาเป็นของสังคม การมีโอกาสนิ การทำงานอย่างเสมอภาค รวมทั้งการกระจายรายได้ส่วนบุคคลอย่างเป็นธรรม) 3) ประชาธิปไตย ในทางสังคม ความเสมอภาคในทางชนชั้น เช่นไม่มีการครอบงำและขูดรีดของชนชั้นหนึ่งที่มีต่ออีก ชนชั้นหนึ่ง

วิลเลียม ริเคอร์ อธิบายว่า “ประชาธิปไตย” คือ รูปของรัฐบาลที่พลเมืองที่มี สัดส่วนพอสมควรมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงหรือโดยอ้อม จึงแตกต่างชัดเจนจาก รัฐบาลที่คนชนชั้นหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งควบคุม หรือโดยคน ๆ เดียว ในประชาธิปไตยโดยตรง พลเมืองออกเสียงลงมติออกกฎหมายในที่ประชุมใหญ่ ดังเช่น นครรัฐกรีกโบราณ และในเมืองแถบ นิวอิงแลนด์ ในปัจจุบันประชาธิปไตยโดยอ้อม พลเมืองเลือกเจ้าหน้าที่มาเป็นตัวแทนตนในรัฐบาล

ซึ่งการมีตัวแทนในรัฐบาลเป็นแบบอย่างประชาธิปไตยสมัยใหม่ในโลกตะวันตก ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยจึงได้แก่ ลักษณะที่ว่าพลเมืองต้องมีอิสระในการพูดและการประชุม เป็นต้น เพื่อที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองที่จะมาณรงค์ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครจากพรรคเหล่านี้ ในการเลือกตั้งที่ทำการอยู่เป็นปกติ และท่านยังได้อธิบายอุดมการณ์ของประชาธิปไตยว่า รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความยุติธรรมในอุดมคติ เสรีภาพ ที่จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน สิทธิในร่างกายที่จะไม่ถูกจับกุม และความเสมอภาคอย่างน้อยก็เสมอภาคในการมีโอกาสเท่าเทียมกัน (อมร รักษาสัตย์ และคณะ 2543: 28)

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการอีกหลายท่าน ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (อมร รักษาสัตย์ และคณะ 2543: 29-30)

สมิทและชูเซอร์ นิยามการปกครองโดยประชาชน หมายถึง อำนาจการตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญของนโยบายสาธารณะต้องอยู่กับคนจำนวนมากของชุมชนนั้น ๆ ในการออกเสียงแต่ละครั้งหนึ่งคนจะออกเสียงได้เพียงแค่หนึ่งเสียงเท่านั้น จะไม่มีใครออกเสียงได้เกินหนึ่งเสียง ดังนั้นประชาธิปไตยจึงอธิบายได้ว่า ได้แก่รัฐบาลโดยความยินยอมและความเสมอภาคทางการเมือง ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง (เช่น การลงมติยืนยันหรือในการประชุมชาวเมือง) โดยอ้อมคือ การผ่านทางสถาบันตัวแทนซึ่งบทบาทของประชาชนจะมาจำกัดอยู่ที่บัตรเลือกตั้งที่จะบังคับความรับผิดชอบให้บังเกิดแก่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจไป และต่อจากนั้นยังได้อธิบายความหมายของประชาธิปไตยทางการเมืองว่า ตั้งบนฐานความคิดเรื่องความเสมอภาค สถาบันที่จะถ้าประกันความเสมอภาค การเลือกตั้งสม่ำเสมอเสรีภาพต่าง ๆ สิทธิของคนค่อนข้างน้อย ความเสมอภาคในโอกาส ศักดิ์ศรีของมนุษย์ การไม่ให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ใด การมีโอกาสได้รับบริการของรัฐและสังคมเท่าเทียมกัน ส่วนความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยมีความหมายกว้างไกลถึงความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งโอกาสได้รับศึกษาขั้นต่ำของพลเมืองทั้งปวงและโอกาสศึกษาชั้นสูงของผู้ที่สามารถเรียนได้

พลาโน และคณะ นิยามว่าเป็นระบบการปกครองแบบหนึ่งที่อำนาจทางการเมืองในที่สุดนั้นอยู่ที่ประชาชน ในรัฐประชาธิปไตยพหุนิยมสมัยใหม่ตามปกติอำนาจจะถูกกลุ่มหรือสถาบันต่าง ๆ นำไปใช้ในระบอบปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อน ซึ่งจะเกี่ยวโยงถึงการประนีประนอม หรือต่อรองในกระบวนการตัดสินใจ อุดมการณ์ของประชาธิปไตยรวมถึงแนวความคิดดังต่อไปนี้

1) ปัจเจกชนนิยม ยึดหลักหน้าที่หลักของรัฐบาล คือ การทำให้เอกชนแต่ละคนได้บรรลุศักยภาพแห่งการพัฒนาที่สูงสุด

2) *เสรีภาพ* ซึ่งอนุญาตให้บุคคลทุกคนมีปริมาณเสรีภาพมากที่สุด ที่ไม่ขัดต่อความมีระเบียบเรียบร้อยของสังคม

3) *ความเสมอภาค* ซึ่งถือว่าทุกคนถูกเพราะพระเจ้าสร้างมาให้เท่าเทียมกัน และมีสิทธิและโอกาสต่าง ๆ เสมอกันและ

4) *ภราดรภาพ* ซึ่งอธิบายว่าเอกชนจะไม่ใช้เสรีภาพในทางที่ผิด แต่จะร่วมมือกันสร้างสังคมที่ดีพร้อม ในฐานะที่เป็นระบบการเมือง ประชาธิปไตยเริ่มต้นที่ฐานคติแห่งอธิปไตยของปวงชน การมอบอำนาจสูงสุดทางการเมืองให้แก่ประชาชน ประชาธิปไตยต้องการระบบการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนฐานของการปกครองโดยคนข้างมากและคุ้มครองสิทธิของคนข้างน้อย มีการกำประกันเสรีภาพทางการเมือง การพิมพ์ การนับถือศาสนา การรวมตัวกัน การร้องทุกข์ และความเสมอภาคเป็นสิ่งที่ต้องมีอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพรรคการเมือง และนักการเมืองเป็นตัวกระตุ้นให้ระบบประชาธิปไตยทำงานอย่างได้ผล

Seymour Martin Lipset (1972: 124-142) กล่าวว่า ประชาธิปไตย หมายถึงระบบการเมืองที่เปิดโอกาสโดยวิถีทางปกติธรรมดาทางรัฐธรรมนูญ ที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกแก้ไขปัญหาสังคม อันเกิดจากการตัดสินใจที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเท่ากับเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้อิทธิพลของตนเข้ามากำหนดการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ โดยการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง

Robert A. Dahl (1971: 3) กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า เป็นระบอบการเมืองระบอบหนึ่ง ที่รัฐบาลต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน ถือว่าเป็นความเท่าเทียมของการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นผู้ที่มีโอกาสกำหนดความพอใจของเขา นั่นคือ ต้องประกันว่าประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออก มีเสรีภาพในการรวมตัว มีสิทธิในการลงคะแนน มีแหล่งทางเลือกข้อมูล มีเสรีภาพ มีการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันเพื่อการเลือกตั้ง และมีสถาบันในการดำเนินตามนโยบายที่มาจากการเลือกตั้งและการแสดงออกของประชาชน

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สรุปความหมายของประชาธิปไตยได้ว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือเป็นธาตุแท้ของประชาธิปไตย โดยการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐและมีโอกาสได้เข้าร่วมกำหนดกิจกรรมทางการเมืองได้ในทุกระดับ และอีกทั้งยอมให้สมัครพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้หลาย ๆ พรรคโดยไม่จำกัดอีกด้วย

2.1.2 หลักการของประชาธิปไตย

เฮนรี เมโย (Henry Mayo อ้างถึงใน จิตร ไร้วรรณ 2540: 282) ได้เสนอหลักการของประชาธิปไตยไว้ว่าประกอบด้วย 4 หลักการ ดังนี้ คือ

- 1) การควบคุมผู้วางนโยบายโดยประชาชน
- 2) ความเสมอภาคทางการเมือง
- 3) เสรีภาพทางการเมืองหรือประสิทธิผลในการควบคุมโดยประชาชน
- 4) หลักแห่งเสียงส่วนมาก

รอย แมคคริดิส (Roy Macridis อ้างถึงใน จิตร ไร้วรรณ 2540: 287)

นักปราชญ์อเมริกันได้เสนอหลักการของประชาธิปไตยไว้ว่า มี 3 แกนหลักด้วยกัน คือ

1) แกนทางจริยธรรม (*morale core*) เป็นรากฐานมาจากมนุษย์เป็นสัตว์โลกที่รู้จักเหตุผล (*rational*) รัฐบาลควรยอมให้มีเสรีภาพ 2 ประการ คือ (1) เสรีภาพในทางส่วนตัว (*personal liberty*) และ (2) เสรีภาพทางสังคม (*social liberty*) เสรีภาพในทางส่วนตัว หมายถึง สิทธิต่าง ๆ ซึ่งให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรมของรัฐบาล ส่วนเสรีภาพทางสังคม หมายถึง การที่รัฐบาลให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงผิวพรรณ เชื้อชาติหรือภาษาในการที่จะเลือกถิ่นที่อยู่ โรงเรียน และที่ทำงาน เป็นต้น

2) แกนทางเศรษฐกิจ อุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยจะต้องให้สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้แก่ (1) ทรัพย์สินที่ได้มาโดยถูกกฎหมาย (2) ได้มาจากการได้รับมรดก (3) ได้มาจากการสะสมทรัพย์สินและมีเสรีภาพในการผลิต และการซื้อและการขาย เป็นต้น

3) แกนทางการเมือง ประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือ (1) การได้รับการยินยอมและเห็นชอบจากบุคคล (*Individual consent*) (2) การมีรัฐบาลเป็นตัวแทน (*representation and representative government*) และ (3) การมีอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือหลักสิทธิรัฐธรรมนูญ (*constitutionalism*)

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2522 : 186-187) สรุปหลักการ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่ามีอยู่สามประการ คือ ประการแรก ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูดในการปกครองประเทศ ประการที่สอง จะต้องมืข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านั้น ซึ่งบทบาทของประชาชนที่สำคัญในการปกครองแบบนี้คือ การเลือกตั้งรัฐบาล และประการที่สาม จะต้องมีความมุ่งมั่นในการปกครองประเทศเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมากกว่าแค่หลักการและวิธีการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2519: 54-56) ได้กล่าวถึงหลักการประชาธิปไตยเอาไว้ดังนี้

1) ประชาชนเป็นแหล่งที่เกิด และเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ เช่น

(1) เลือกตั้งผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนมีส่วนในการออกกฎหมาย เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายจัดตั้งคณะรัฐบาล

(3) แสดงประชามติในรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

(4) การตั้งพรรคการเมือง

(5) การใช้เสรีภาพ

3) หลักการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

4) การใช้หลักเหตุผล

5) หลักความยินยอม

6) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากโดยไม่ละเมิดสิทธิของฝ่ายข้างน้อย

7) หลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม

8) หลักการรับฟังและถือเอาเจตนาของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ

9) หลักการปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัด

10) หลักความเสมอภาค หมายถึง ความเท่าเทียมกันในทางการเมือง

กฎหมาย และโอกาส

11) หลักศีลธรรม

12) หลักการพัฒนาและปกครองตนเอง

13) หลักเสรีภาพ ซึ่งเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้นได้แก่ เสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับบุคคลคือ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง ความก้าวหน้า และเสรีภาพในทางการเมืองของบุคคล คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

14) หลักเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของมนุษย์

15) หลักการประนีประนอม

16) หลักการยอมรับฟังข้อสงสัย

จากคำนิยามและคำอธิบายของนักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ จะได้เห็นหลักการของประชาธิปไตยที่ส่วนมากเห็นว่าสำคัญ มีดังนี้ (อมร รักษาสัตย์ 2542: 28-29)

1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด

- 2) รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน
- 3) ในประเทศขนาดใหญ่ในสมัยใหม่ที่ต้องใช้ประชาธิปไตยทางอ้อมนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนและพนักงานของรัฐอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ
- 4) สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองหรือวางนโยบายสาธารณะ ต้องตั้งขึ้นด้วยวิถีทางแห่งการแข่งขัน เพื่อให้ได้คะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชน
- 5) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตลอดเวลา ผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง
- 6) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิติชม ควบคุมการทำงาน of รัฐบาลตลอดเวลา และมีสิทธิเปลี่ยนแปลงตามวิธีการที่กำหนดไว้
- 7) อำนาจในการปกครองประเทศต้องไม่อยู่ในกำมือของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ต้องมีการแบ่งอำนาจปกครองประเทศอย่างน้อยในระดับหนึ่ง
- 8) รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัด มีการแบ่งและกระจายอำนาจ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจซึ่งกันและกัน
- 9) หน้าที่หลักของรัฐบาลคือ การส่งเสริมปัจเจกชน เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ ของพลเมือง
- 10) การตัดสินใจสำคัญต้องเป็นไปตามเสียงฝ่ายข้างมาก โดยคำนึงถึงสิทธิของฝ่ายข้างน้อย
- 11) ประชาชนมีความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสมอภาคในสายตาของกฎหมาย และความมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ ทุกคนมีศักดิ์ศรีและไม่มีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น
- 12) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยรัฐบาลให้หลักประกัน และคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้น อย่างน้อยในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่สำคัญ
- 13) ประชาชนต้องมีอิสระในการพูด การพิมพ์ การแสดงความคิดเห็น การร่วมชุมนุม การตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้จริงและอย่างมีข้อมูลข่าวสาร
- 14) รัฐบาลต้องใช้หลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ เช่น บุคคลจะถูกจับกุมคุมขังหรือถูกลงโทษได้ก็เฉพาะ เมื่อมีกฎหมายกำหนดว่ามีความผิด และจะต้องได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว เปิดเผย โดยคณะตุลาการที่ไม่ลำเอียง ฯลฯ

หลักการประชาธิปไตยนี้ทุกคนควรยึดเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะในครอบครัวควรเป็นรูปแบบประชาธิปไตย ควรมีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ในสมาชิกครอบครัว ซึ่งในขณะเดียวกันชีวิตแบบประชาธิปไตยในชุมชนก็คือ บุคคลรู้จัก “สิทธิ” และ “หน้าที่” ต่อชุมชน เช่น การปราบปรามโจรผู้ร้าย การซ่อมแซมวัด การลอกคลอง การพัฒนา ถนน เป็นต้น

2.1.3 องค์ประกอบของประชาธิปไตย

ซมิตเตอร์ และคาร์ล (อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์ และคณะ 2543: 39-40) ได้แยกให้เห็นว่าประชาธิปไตยมีองค์ประกอบอะไรบ้าง และถือว่าประเทศประชาธิปไตยจะต้องมีองค์ประกอบเหล่านี้ โดยแต่ละข้อจะต้องมีคุณลักษณะประชาธิปไตยอย่างน้อยระดับหนึ่ง ซึ่งองค์ประกอบประชาธิปไตยจะสามารถวัดค่าความเป็นประชาธิปไตยได้ด้วยองค์ประกอบต่อไปนี้

- 1) *ความเห็นสอดคล้องกัน (consensus)* ประชาชนส่วนมากมีความเห็นสอดคล้องในเป้าหมายสำคัญของรัฐบาล หรือบทบาทของรัฐบาลเพียงใด แม้จะมีบางคนที่ไม่เห็นด้วย
- 2) *การมีส่วนร่วม (participation)* ในหลักการประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ตามทางปฏิบัติทุกคนจะมีบทบาทเข้มแข็งไม่เท่าเทียมกัน (เช่น ประเทศประชาธิปไตยส่วนมากไม่บังคับให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่ก็ควรจะมีประชาชนมาลงคะแนนคิดเป็นร้อยละสูงพอสมควร)
- 3) *ช่องทางที่จะแสดงความคิดเห็น (access)* ประเทศประชาธิปไตยต้องเคารพสิทธิของการเป็นพลเมือง คือ พลเมืองแต่ละคนหรือกลุ่มจะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะแสดงความคิดเห็นว่าผู้บริหารประเทศบริหารได้ถูกใจหรือไม่
- 4) *การสนองตอบความต้องการของประชาชน (responsiveness)* ผู้ปกครองประเทศอาจไม่ปฏิบัติการในทางการที่ประชาชนต้องการทุกเรื่อง โดยอ้างเหตุว่าเป็นความจำเป็นของรัฐหรือผลประโยชน์สำคัญของชาติ แต่ในที่สุดก็ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่สม่ำเสมอและยุติธรรม
- 5) *การปกครองโดยคนฝ่ายข้างมาก (majority rule)* การตัดสินใจของรัฐบาลควรเป็นไปตามเสียงข้างมากที่สุด ถ้าไม่ทำตามเสียงกลุ่มใหญ่ที่สุดก็ควรจะอธิบายเหตุผลได้
- 6) *อำนาจอธิปไตยของรัฐบาล (parliamentary sovereignty)* รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ อาจไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเพราะอาจมีองค์กรอื่นมาร่วมใช้อำนาจชี้ขาดด้วย เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้องค์กรเหล่านั้นก็ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

7) *รัฐบาลผ่านพรรคการเมือง (party government)* ผู้ปกครองควรผ่านการเสนอชื่อแต่งตั้งและควบคุมโดยพรรคการเมืองที่จัดการภายในอย่างดี เพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิผลได้ง่าย ถ้าพรรคอ่อนแอหรือไม่มีส่วนแต่งตั้งผู้บริหาร รัฐบาลก็คงไม่มีประสิทธิผล ประชาธิปไตยก็ย่อมอ่อนแอกว่าประเทศที่มีพรรคการเมืองเข้มแข็ง

8) *พหุนิยม (pluralism)* กระบวนการทางการเมืองควรจะผ่านการกลั่นกรองของกลุ่มเอกชนที่เป็นอิสระ ทำการโดยสมัครใจ และมีหลายกลุ่มที่เหลื่อมล้ำกัน เพื่อมิให้มีการผูกขาดการเป็นตัวแทน ถ้ากลุ่มต่าง ๆ มีขั้นตอนบังคับบัญชากัน หรือมีการบังคับการเป็นสมาชิกซึ่งจะทำให้กลุ่มกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ ผลประโยชน์ภาคเอกชนจะไม่เห็นชัดเจน ประเทศประชาธิปไตยย่อมมีกลุ่มหลากหลายมากมาย

9) *การกระจายอำนาจ (federalism)* การกระจายอำนาจเป็นแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นไม่จำเป็นสำหรับประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศ แต่อย่างน้อยต้องมีการกระจายอำนาจในด้านพื้นที่หรือหน่วยปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป

10) *หัวหน้าฝ่ายบริหาร (presidentialism)* หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจจะเป็นแบบคนเดียวหรือเป็นคณะรัฐมนตรี อาจได้รับเลือกโดยตรงหรือผ่านองค์กรอื่น และมีการรวมอำนาจบริหารไว้ในมือไม่มากนักน้อย แต่ในที่สุดแล้วบุคคลนั้นหรือคณะนั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

11) *การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance)* รัฐบาลประชาธิปไตยต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องแบ่งเป็นหลายองค์กรให้ถ่วงรั้งกันเอง แต่อย่างน้อยก็ต้องรับผิดชอบในที่สุดแก่ประชาชนทั่วประเทศ

องค์ประกอบของประชาธิปไตยทั้ง 11 ข้อนี้ เป็นเครื่องชี้วัดได้ว่าประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และเป็นประชาธิปไตยแบบใด ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีอุดมการณ์ ใฝ่ฝันที่จะหาเสรีภาพ ภราดรภาพ และเมื่อมนุษย์มีความรู้สึกถึงสภาพธรรมชาติ ดังนั้นประชาชนทุกคร้วเรือนได้เริ่มต้นประชาธิปไตยในครอบครัว ในโรงเรียน ในวัด ในพรรคและสมาคมการเมืองต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งสังคมประชาธิปไตยนี้จะพบพลเมืองที่ชอบแสดงความคิดเห็น ชอบพูดชอบวิจารณ์ ชอบความอิสระในการดำรงชีวิต เลื่องงานเลือกที่อยู่ เลือกคู่ครอง เลือกศาสนา เลือกทำในสิ่งที่ตนเองชอบและปฏิเสธสิ่งที่ตนเองไม่ชอบ และเมื่อในความชอบความไม่ชอบเหล่านี้เกิดขึ้นตรงกันหลาย ๆ คนจึงเกิดกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองขึ้น เช่น กลุ่มกดดัน กลุ่มผลประโยชน์ ผนึกกำลังต่อสู้เพื่อสิ่งที่กลุ่มต้องการ และคัดค้านสิ่งที่ตนเองไม่ต้องการ ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยต้องมีสิ่งเหล่านี้ เพราะพลเมืองมีความแตกต่างทางความคิด ความต้องการ

ดังนั้นเราจะพบได้ว่า รัฐบาลของประชาชนต้องรับฟังทุกความคิดทุกปัญหาและพิจารณาแก้ไขในหลาย ๆ วิธีการ เช่น การประนีประนอม การเกลี้ยกล่อม การต่อรอง เพื่อเกิดความร่วมมือกันทางการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองขึ้น

2.1.4 ประเภทของประชาธิปไตย

เฮเลนา แคทท์ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ 2546: 17) ได้จำแนกประเภทของประชาธิปไตยไว้ 3 รูปแบบ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจน ดังนี้

1) *ประชาธิปไตยโดยตรง* จะมีลักษณะสำคัญคือ ประชาชนออกเสียงลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับทางเลือก หรือปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่ถูกเสนอหรือหยิบยกขึ้นมา ตัวอย่างเช่น การออกเสียงลงประชามติของประชาชนในสวิตเซอร์แลนด์หรืออิตาลีในปัจจุบัน

2) *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* คือการที่ประชาชนปรึกษาหารือกันในทุกแง่มุมในทางเลือกหรือปัญหาที่ต้องตัดสินใจแล้วตกลงกัน ตัดสินใจร่วมกันว่าจะเลือกหรือหาทางออกอย่างไร

3) *ประชาธิปไตยแบบตัวแทน* คือการที่ประชาชนเลือกตัวแทนขึ้นเพื่อทำการตัดสินใจแทนพวกเขา เช่น การเลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

เช่นเดียวกับ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545: 39-41) ได้อธิบายถึงประชาธิปไตยทั้ง 3 แบบ ไว้ดังนี้

1) *ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)* เป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย (ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล 2541: 64) องค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงมี 2 ประการ คือ (1) ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ (2) ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใด องค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ โดยทั่วไปแล้วนักวิชาการทางยุโรปถือว่า การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง รูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่ประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ รู้จักกันดี และใช้มากที่สุด ได้แก่ การลงประชามติ (referendum) การเสนอกฎหมายโดยประชาชน (initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (recall) (ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล 2541: 64)

2) *ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)* เป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภา ประชาชนจะเลือกตั้ง

เฉพาะสมาชิกสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกสภาก็ไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับประชาธิปไตยทางตรง อาจเรียกประชาธิปไตยแบบผู้แทนว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect democracy) ซึ่งมีทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติสนับสนุน

3) *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)* เป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากความพยายามทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด ด้วยการผสมผสานระหว่างการเสริมจุดแข็งและช่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบผู้แทนกับประชาธิปไตยทางตรง การผสมผสานดังกล่าว ทำให้เกิดคำว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีได้มีความหมายในทางกฎหมายโดยตรง เป็นแต่เพียงการเรียกระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้นเท่านั้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น และให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นครั้งแรกโดยกลุ่มซ้ายใหม่ในยุโรปในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 โดยเกิดขบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการทางนักศึกษา ขบวนการกลุ่มผู้หญิง และขบวนการกลุ่มคนงานในภาคอุตสาหกรรม ที่เป็นเช่นนี้เพราะความไม่เชื่อมั่นในประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีอยู่ ที่เป็นการเน้นบทบาทของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และมีผลกระทบจากเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตของพลเมือง ทำให้เกิดความอึดอัดต่อการทำงานของรัฐบาล จึงออกมาเคลื่อนไหวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มและชุมชน และปฏิเสธรูปแบบการแทรกแซงโดยรัฐทั้งหมด

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ นักวิชาการบางคน เช่น Dahl (1998: 12) Hague และคณะ มีความเห็นว่า ประชาธิปไตยโดยตรงกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือสิ่งเดียวกัน แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่ใช่แนวคิดใหม่ อาจกล่าวได้ว่าการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ กรีกโบราณ ที่ให้ประชาชนมาประชุมตัดสินใจปัญหา ออกกฎหมาย และปกครองบ้านเมือง ก็

เป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้การปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอาจมีอยู่ในชุมชนพื้นเมืองโบราณที่มีขนาดเล็ก เช่น เผ่าเมารี (Maori) ในนิวซีแลนด์ ในยุคสมัยใหม่ประมาณปี ค.ศ. 1620 การประชุมเมืองที่เริ่มต้นจาก Massachusetts Bay Colony และได้ขยายไปยัง New Hampshire, Connecticut, Rhode Island, Vermont และ Maine ก็มีลักษณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเช่นกัน (Catt 1999: 39-41)

2.2.1 ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยทั่วไป หมายถึง การที่ราษฎรมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการของบ้านเมืองโดยตรง ไม่ต้องผ่านการเข้ามีส่วนร่วมแบบโดยอ้อม (indirect democracy) ที่ใช้ตัวแทน (representative) (จิร โชค วีระสัย และคณะ 2538: 267)

ในยุคคลีกโบราณ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การปกครองที่ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการเมืองโดยตรง ซึ่งประชาชนมีบทบาททางนิติบัญญัติโดยสามารถออกกฎหมาย มีบทบาทในทางการบริหาร รวมทั้งบทบาททางตุลาการด้วยตนเอง

ส่วนในยุคปัจจุบันนั้น ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ขยายขอบเขตกว้างออกไปไม่ได้จำกัดเฉพาะความเสมอภาคในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเหมือนยุคคลีกโบราณเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้ามีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ในด้านเศรษฐกิจนั้น แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเป็นเจ้าของกิจการ โดยอาจจะถือหุ้นย่อย ๆ หรืออาจเป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารกิจการธุรกิจนั้น ๆ ส่วนในด้านสังคมนั้น ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ทั้งในครอบครัว โบสถ์ ในที่ทำงานและอื่น ๆ (Peterson 1990 อ้างถึงใน วชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์ 2542: 3)

แพทแมน (Pateman 1976) ได้เสนอคำว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) เป็นทางเลือกหนึ่งของประชาธิปไตยแบบดั้งเดิม โดยชี้ให้เห็นว่าแก่นแท้ของประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วมไม่ใช่การเป็นตัวแทน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเริ่มมาจากหลักการของเสรีภาพ และให้ความสำคัญกับการทำกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกเสียงเลือกตั้ง และกิจกรรมอื่น ๆ ที่รัฐบาลไม่ทำ หรือไม่ทำตามรัฐบาล ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการยอมรับถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล

กิน (Kean 1988) แสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มุ่งไปสู่การให้องค์กรทางสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ นำมาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ เช่น ชาติ

ได้ยาก แนวทางหนึ่งที่นิยมใช้กัน คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของรัฐบาลท้องถิ่น จากนั้นพัฒนาไปสู่ระบบการมีส่วนร่วมของรัฐบาลต่อไป

Chandler R.C. และ Plano J.C. (1982: 82-83 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ 2546: 292) ให้ความหมายประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นแบบจำลองการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมติที่ว่า กระบวนการตัดสินใจจะมีประสิทธิผลสูงสุด ภายใต้เงื่อนไขของการยอมให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมรวมถึงการระดมกลุ่มผู้ที่มีผลได้ผลเสียจากปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและพิจารณาทางเลือก และการนำทางเพื่อเลือกเหล่านี้ไปปฏิบัติโดยอาศัยเสียงข้างมาก ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบางทีก็เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง” (direct democracy)

วิชญ์ บุญมาร์ตัน ให้ความหมายของ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ใช่ของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่ได้รับการจัดสรรระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยมีองค์ประกอบคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

(http://db.onec.go.th/thaied_news/index1.php?id=20283)

ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล กล่าวถึง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า เป็น ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่มีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว กับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทน ซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงควบคู่กันไปด้วย (วัชรรา ไชยสาร 2545: 40)

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545: 14-15) และฉวีลวดิ บุรีกุล และคณะ (2548: 99) ได้อธิบายความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจการ

ตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

วิทยากร เชียงกูล (2545: 177) ได้ให้ความหมาย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ไว้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่วิจารณ์ (representative democracy) ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548: 14-15) กล่าวถึง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการเรียกระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงการเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการที่ประชาชนนั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ สรุปไว้ว่า หัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การที่สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่น ๆ ได้อย่างทั่วถึงก่อนจะมีการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ยังมุ่งเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งในส่วนที่เป็นของรัฐและไม่ใช่ของรัฐ โดยสมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันก่อนที่จะมีการตัดสินใจ และลงมติในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ 2546: 19)

จากความหมายของนักวิชาการต่าง ๆ จึงพอจะสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง รูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับและกิจกรรมต่าง ๆ ที่หลากหลาย โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น รับฟัง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตัดสินใจแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งมีส่วนร่วมในการควบคุม และตรวจสอบการทำงานของนักรการเมืองได้ด้วย

2.2.2 วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีต้นกำเนิดจากรูปแบบการปกครองของกรีกยุคโบราณ แต่ก็เสื่อมความนิยมลง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้ได้รับความสนใจรื้อฟื้นโดย รูสโซ (Rousseau) มิลล์ (J.S Mill) และ โคล (Cole) ส่วนในช่วงปัจจุบันตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมานั้น แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับการแพร่หลายอีกในโลกตะวันตก เช่น ในสหรัฐอเมริกาโดยพวกซ้ายใหม่ (new left) เช่น เพตแมน (Pateman) แมคเฟอร์สัน (Macpherson) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (วัชรินทร์ ชาญศิลป์ 2542: 4-8)

1) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยุคกรีกโบราณ

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมพบได้จากการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นนครรัฐกรีกโบราณ เมื่อประมาณ 2500 ปีมาแล้ว ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ถูกคิดค้นและนำมาใช้หลังจากที่ชาวเอเธนส์ชื่อ โซลอน (Solon) ได้เป็นผู้นำประชาชนชนชั้นกลางส่วนใหญ่ ทำการล้มล้างรูปแบบการปกครองเดิมของเอเธนส์ที่เป็นแบบเผด็จการคณาธิปไตยที่กดขี่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในเอเธนส์มีลักษณะสำคัญ คือ

(1) ประชาชนทุกคน (citizens) มีเสรีภาพในการจะปกครองตนเองโดยตรง ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติ ตุลาการและบริหาร ประชาชนของเอเธนส์นั้นมีความหมายจำกัดอยู่เฉพาะประชาชนเพศชายทุกคนที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์เท่านั้น ประชาชนของเอเธนส์นั้นไม่รวมพวกทาส สตรี เด็ก และผู้อพยพมาจากต่างประเทศ ประชาชนทั้งหมดจะเป็นสมาชิกสภา (assembly) สภาจะทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ สภาจะประชุมกัน 40 ครั้งต่อปี ในการประชุมแต่ละครั้ง ประชาชนทุกคนควรเข้าประชุม แต่ถ้าไม่ครบจำนวน ก็กำหนดให้สมาชิกสภาอย่างต่ำสุดต้องมี 4,000 คน เรื่องที่สภาดูแลจะครอบคลุมตั้งแต่การออกกฎหมาย การเก็บภาษี การคลัง การต่างประเทศและการป้องกันประเทศ ในกระบวนการของสภานั้นก่อนจะมีการตัดสินใจ ประชาชนจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในสภาได้โดยเสรี มีการเปิดใจกว้างสำหรับแนวคิดที่แตกต่างออกไป การลงมติตัดสินใจจะใช้หลักเสียงข้างมาก โดย 1 คนจะมี 1 เสียง

ในทางปฏิบัตินั้นสภาใหญ่เกินไปที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีหน่วยงานย่อยทำหน้าที่แทนซึ่งได้แก่ สภาห้าร้อยและคณะกรรมการห้าสิบ สภาห้าร้อยจะเลือกจากประชาชนเพศชายอายุ 30 ปีขึ้นไป ส่วนคณะกรรมการห้าสิบจะช่วยเหลือสภาห้าร้อยในการยกร่างข้อเสนอต่าง ๆ คณะกรรมการห้าสิบจะมีประธาน ซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 วัน

ในด้านตุลาการนั้น ศาลเอเธนส์จะมีการจัดองค์การเหมือนสภา ในด้านบริหารนั้นจะมีการหมุนเวียนหน้าที่และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่ปกครอง

เหล่านี้ ไม่มีอภิสิทธิ์ใดเหนือประชาชน ประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน เมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคแล้ว มีการยอมรับว่า ประชาชนทุกคนมีความเสมอเท่าเทียมกันที่จะได้รับเลือกเป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง แต่จะได้รับการเลือกหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถ (merit) ด้วย การเลือกสรรเจ้าหน้าที่ปกครองก็ไม่สนใจว่าเขาจะมาจากชนชั้นใด

(2) ถือหลักว่าผลประโยชน์ของส่วนร่วมมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากถ้อยคำที่กล่าวเป็นสุนทรพจน์ในงานศพของ เพริคลีส ที่ ทุซิดิดัส เขียนไว้ว่า

“ณ...ที่นี่เราถือว่าคนทุกคนจะไม่สนใจเฉพาะเรื่องของตัวเอง แต่ทุกคนจะเอาใจใส่เรื่องของส่วนรวมของรัฐด้วย...ใครก็ตามที่ถือว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของตัวเอง คนผู้นั้นคือคนไร้ประโยชน์” (Thucydides 1972: 145-147)

(3) สังคมที่มีลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นสังคมที่ประชาชนมีไม่มากนัก ประชาชนมีความปรองดองสามัคคีกัน ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของตน การที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามีส่วนร่วมกันได้เพราะไม่ต้องแบกรับภาระทางเศรษฐกิจ ซึ่งทาสจะเป็นผู้ทำหน้าที่นี้แทน

ลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่เพียงจะพบได้ในรูปแบบการปกครองของโลกตะวันตก เช่น ในนครรัฐเอเธนส์ เท่านั้น แต่จะพบได้จากรูปแบบการปกครองของโลกตะวันออกด้วย เช่น การปกครองของไทยสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชในสมัยสุโขทัยนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สามารถกระทำได้เพราะในชุมชนยังมีประชากรไม่มากนัก ทำให้ประชากรทุกคนสามารถเข้าร่วมประชุมสภาได้ พ่อขุนรามคำแหงจะเป็นประธานสภาราษฎรในสมัยนั้นพระองค์เสด็จออกยังดงตาล ประทับพระแท่นให้เหล่าประชาชนเข้าร่วมในการปกครอง พ่อขุนรามคำแหงจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ใครมีทุกข์ก็สามารถร้องทุกข์ได้ ดังคำในศิลาจารึกว่า “ผู้ช่วยลูกเจ้า ลูกขุน ผู้ช่วยถือบ้านถือเมือง” (ประยงค์ สุวรรณบุปผา 2541: 301) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในสมัยสุโขทัยเสื่อมความนิยมลงในสมัยอยุธยา เพราะประชากรมีจำนวนมากขึ้น และการเน้นอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์

ส่วนแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในสมัยนครรัฐเอเธนส์ เสื่อมความนิยมไปเพราะเกิดปัญหาหลายประการ เช่น การที่ผู้ออกกฎหมาย ผู้บริหารตุลาการ เป็นมือสมัครเล่นไม่มีความชำนาญในปัญหาเฉพาะด้าน นอกจากนั้นการตัดสินใจก็ถือแต่เสียงข้างมากไม่คำนึงถึงสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับความสนใจอีกครั้งโดย รุสโซ, มิลล์ และ โคล ในศตวรรษที่ 19

2) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดย รุสโซ, มิลล์ และ โคล

(1) แนวความคิดของ รูสโซ

รูสโซได้กล่าวถึงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในหนังสือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม เขาเสนอว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของปัจเจกชนในกระบวนการตัดสินใจเรื่องราวทางการเมือง มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (Rousseau 1968)

ก. *Educative Function* หน้าที่ในการให้การศึกษาแก่ปัจเจกชนในการเรียนรู้และฝึกฝนทักษะของการเข้ามีส่วนร่วม การเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนั้นปัจเจกชนจะต้องมีอิสระไม่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของผู้ใด การที่ตนจะมีอิสระในการตัดสินใจได้นั้นเงื่อนไขสำคัญก็คือการที่ปัจเจกชนมีความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจเพราะคนถ้ารวยมากก็จะซื้อเสียงของคนจนกว่าให้สนับสนุนความคิดของตน ส่วนคนจนก็มีโอกาสที่จะขายตัวเอง โดยสนับสนุนความคิดของคนรวย เมื่อสังคมเกิดความเท่าเทียมระหว่างคนจนคนรวย ปัจเจกชนทุกคนจึงสามารถวิพากษ์วิจารณ์เรื่องต่าง ๆ ทางการเมืองได้ โดยปราศจากการขู่ การขยาด (Held 1987)

ข. *Protective Function* หน้าที่ในการป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองละทิ้งไม่สนใจความต้องการของประชาชน ประชาชนจะสามารถแสดงความต้องการของตนเองได้ โดยผ่านการเข้ามีส่วนร่วม

ค. *Integrative Function* หน้าที่ในการพัฒนาความรู้สึกสำนึกและการเป็นเจ้าของชุมชนนั้น ความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนจะพัฒนาขึ้นเมื่อปัจเจกชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วม

รูสโซเห็นว่าสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ควรเป็นสังคมที่เป็นชุมชนขนาดเล็ก ๆ ที่เป็นเกษตรกรรมไม่ใช่ธุรกิจแบบอุตสาหกรรม

(2) แนวคิดของ จอห์น สจ๊วต มิลล์

ความคิดของมิลล์ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประเด็นใหญ่ คือ ในด้านการเมือง และด้านเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองนั้น แม้ว่ามิลล์จะเห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนปกครองตนเองโดยตรง แต่เนื่องจากสังคมสมัยใหม่นั้นมีประชากรเป็นจำนวนมาก การที่จะให้ทุกคนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับชาติคงเป็นไปได้ ดังนั้นจึงต้องมีระบบตัวแทนอยู่ ในแง่นี้มิลล์สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน

มิลล์ นั้นสนับสนุนการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในแง่ที่ว่าเมื่อประชาชนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงในระดับชาติได้แต่ก็สามารถเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ ประชาชนจะได้เรียนรู้ที่จะปกครองตนเอง (self government) เป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง ๆ (learning by doing) มิลล์ เชื่อว่าเมื่อประชาชน เรียนรู้ทักษะในการเข้าม

ส่วนร่วม ในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแล้ว ทักษะอันนี้จะเป็นพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ คนจะเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

มิลล์ นั้นเป็นนักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในแง่เศรษฐกิจ มากกว่าการเมือง เมื่อประชาชนสามารถฝึกฝนทักษะการเข้ามามีส่วนร่วมจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ ในทำนองเดียวกันประชาชนโดยเฉพาะกรรมกรและคนงาน โรงงานอุตสาหกรรมก็สามารถที่จะฝึกฝนทักษะการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตัวเอง ผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในโรงงานอุตสาหกรรมได้เช่นกัน มิลล์เสนอว่า ควรมีการจัดรูปแบบของเศรษฐกิจ เป็นแบบ cooperative นั้นคือเป็นสหกรณ์ผู้ผลิต สหกรณ์ที่มิลล์บรรยายไว้ มีลักษณะคือ การที่แรงงานในโรงงานเอาเครื่องมือการผลิตมารวมกันมีการทำการผลิตโดยเสรี มีการยกเลิกระบบค่าจ้างแรงงาน เพราะทำให้แรงงานไม่สนใจผลผลิตของตน เนื่องจากเป็นการทำงานให้ผู้อื่น แนวความคิดในเรื่องนี้ของมิลล์ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากพวกนักคิดสังคมนิยมแนวอุดมคติ เช่น ฟุรีเอ ฟุรีเอเสนอสังคมอุดมคติที่เรียกว่า ฟาลังสแตร์ (phalanstere) ซึ่งเป็นชุมชนเล็ก ๆ ที่มีการจัดสหกรณ์ผู้ผลิต

ในด้านความสัมพันธ์ในการผลผลิตนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการในโรงงานกับแรงงานจะไม่ใช่ว่าการบังคับบัญชาแนวคิดที่ผู้จัดการมีอำนาจเหนือกว่า มีอำนาจตัดสินใจมากกว่าผู้ด้อยอำนาจซึ่งเป็นกรรมกรและคนงาน แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่กรรมกรและคนงาน รวมทั้งผู้จัดการจะร่วมกันตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในโรงงาน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการตลาด กระบวนการผลิต หรือกฎเกณฑ์การทำงาน ตัวผู้จัดการจะมาจากการเลือกตั้งของกรรมกรและคนงานทั้งหมด ผู้จัดการสามารถถูกถอดถอนได้ ถ้าไม่มีประสิทธิภาพ (Pateman 1970: 28-34 ; ปรีชา ช้างขวัญยืน 2538: 151)

มิลล์ เชื่อว่า เมื่อแรงงานสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรงแล้ว ผลก็คือ จะทำให้แรงงานรู้สึกถึงความมีคุณค่าของความเป็นมนุษย์มากขึ้น (humanize) ความรู้สึกแปลกแยก (alienation) จะลดลง แรงงานจะรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น

(3) แนวคิดของโคล (Cole)

โคล (Cole) เสนอว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องสร้างสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามามีส่วนร่วม เขาจึงเสนอรูปแบบของสังคมดังกล่าวในหนังสือ Guild Socialism Restated (Cole 1920) รูปแบบของโครงสร้างสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ทางเศรษฐกิจและการเมือง ในทางเศรษฐกิจนั้น คนแต่ละกลุ่มอาชีพจะรวมตัวกัน สมาชิกของแต่ละกลุ่มอาชีพจะสามารถมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มนั้น ๆ เพราะจำนวนสมาชิกมีไม่มาก แต่ละกลุ่ม
อาชีพจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ไปจนถึงสภาของกลุ่มอาชีพ
อุตสาหกรรม (Industrial Guilds Congress) ซึ่งเป็นระดับสูงสุด

ในด้านการเมืองนั้น จะมีการจัดตั้ง commune ในระดับท้องถิ่น
ภูมิภาคจนกระทั่งสูงสุด คือ คอมมูนแห่งชาติ ใน commune ระดับท้องถิ่นนั้น สมาชิกจะเลือกตั้งจาก
สมาชิกของแต่ละกลุ่มอาชีพ

โคล เชื่อว่า ภายใต้สภาพเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะ
ทำให้ประชาชนไม่สนใจแสวงหากำไรทางธุรกิจ แต่จะสนใจเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ต่อชุมชนโดย
ส่วนรวม ความกลัวว่าจะต้องว่างงานก็หมดไป เนื่องจากในสภาพเศรษฐกิจการเมืองดังกล่าวข้างต้น
ทำให้ทุกคนมีงานทำ

3) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน (ตั้งแต่ทศวรรษที่

1960)

ในทศวรรษที่ 1960-70 แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ถูก
นำมาพิจารณาอีกครั้ง โดยพวกนักคิดซ้ายใหม่ (new left) ที่แก่นักศึกษา นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน
ซึ่งพยายามเสนอว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอาจจะเป็นรูปแบบการปกครองอีกแบบหนึ่งที่
สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาของรูปแบบการปกครองเดิมของอเมริกา นั่นคือ เสรีนิยมประชาธิปไตย
ระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยในอเมริกา มีข้อบกพร่องดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเท่าเทียม (free and equal)
นักรัฐศาสตร์ซ้ายใหม่สงสัยว่า เสรีนิยมประชาธิปไตยสร้างความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน
ให้กับประชาชนทุกคนตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญจริงหรือ เพราะสภาพจริง ๆ ของการเมืองนั้นมี
การเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ชนชั้น นั่นคือ สตรี เด็ก คนยากจน โดยเฉพาะคนงานใน
โรงงานอุตสาหกรรม คนผิวดำ เป็นพวกชนกลุ่มน้อยที่ถูกกีดกันไม่ให้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วม
ทางการเมือง พรรคิพัลลิกันและดีโมแครต ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ 2 พรรคของอเมริกา ก็ไม่ได้ทำ
หน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ และตอบสนองความต้องการของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ (Watson
1985)

ในสภาพทางเศรษฐกิจนั้น เสรีนิยมประชาธิปไตยไม่ได้เน้นแนวคิด
ที่ว่า ประชาชนต้องมีความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ซึ่งพวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโจมตีว่า คน
ควรมีความเท่าเทียมทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิด
ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจในที่ทำงาน (workplace) ซึ่งอาจเป็นบริษัทเล็ก ๆ หรือโรงงาน
อุตสาหกรรมนั้น แรงงานควรได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยวิธีการเข้ามีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับชีวิตการทำงานในโรงงาน นโยบายด้านต่าง ๆ ของธุรกิจนั้น ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำหน่าย ในระดับสูงสุดนั้น ถ้าเป็นไปได้ แรงงานในโรงงานควรมีส่วนในการเป็นเจ้าของกิจการนั่นเองโดยการถือหุ้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับคำว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นมองว่า การเข้ามีส่วนร่วมอาจเป็นลักษณะที่สมาชิกมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้ แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอาจอยู่ที่ตัวผู้นำ ซึ่งนักคิดซ้ายใหม่มองว่าเป็นการเข้ามีส่วนร่วมบางส่วน (partial participation) นักคิดซ้ายใหม่เสนอว่า ประชาชนควรมีส่วนร่วมที่แท้จริงอย่างเต็มที่ (full participation) ผู้นำและสมาชิกต้องมีอำนาจเท่าเทียมกันในการเสนอ การตัดสินใจนโยบาย

ในเรื่องขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วมนั้นเสรีนิยมประชาธิปไตย มักเน้นในด้านการเมือง เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การไปรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ส่วนนักคิดซ้ายใหม่เสนอว่า ขอบเขตของการมีส่วนร่วมต้องขยายขอบเขตไปในเรื่องที่ไม่ใช่การเมืองด้วย ประชาชนควรมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันไม่ว่าจะในครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงานหรือการเมืองระดับท้องถิ่น

(3) เสรีนิยมประชาธิปไตย ไม่สามารถจัดหาและตอบสนองรูปแบบชีวิตที่ดีให้กับประชาชนอย่างที่สำคัญไว้ เช่น การกำจัดมลภาวะ การแก้ปัญหาในเรื่องความรู้สึกด้อยค่าในความเป็นมนุษย์ (dehumanize) อันเนื่องมาจากการทำงาน ความรู้สึกเหงาหงอย แปรกแยกจากสังคม อันเนื่องจากการไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในที่ทำงาน

การที่เสรีนิยมประชาธิปไตย เน้นความเชื่อเรื่องปัจเจกชนนิยม (individualism) ทำให้ความรู้สึกยอมรับว่าตนเป็นสมาชิกของชุมชนที่พร้อมจะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมมีน้อย

2.2.3 ทฤษฎีและองค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

นักคิดซ้ายใหม่ เช่น เพตแมน (Pateman) และ แมคเฟอร์สัน (Macpherson) เสนอว่า การที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน ควรจะมีการสร้างสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามีส่วนร่วม (participatory) ใน 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (วัชรินทร์ ชาญศิลป์ 2542: 8-11)

ในทางการเมืองนั้น ควรสร้างสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และแบบประธานาธิบดี ดังนี้

(1) ปรับปรุงระบบพรรคการเมืองใหม่โดยในแต่ละพรรคนั้นควรลดสายการบังคับบัญชาภายในพรรคจากสูงมาต่ำ (hierachical structure) ลง โดยควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจของพรรค ตัวผู้นำของพรรคควรจะ เป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกพรรค

(2) ควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสฝึกทักษะการเข้ามีส่วนร่วมในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการทำงานของรัฐบาล ซึ่งทักษะนี้จะสามารถนำมาใช้ในการเข้ามีส่วนร่วมในระดับชาติได้

การกระจายอำนาจไปสู่การบริหารส่วนท้องถิ่นก็เป็นวิธีการหนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสฝึกฝนทักษะการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรงได้ (Cook & Morgan 1971: 401)

การกระจายอำนาจเป็นหลักการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่ง ที่ต้องการแบ่งอำนาจไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริหารของท้องถิ่นจะสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในด้านการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ในด้านการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ และในด้านการนำเอากฎเหล่านั้นไปบังคับใช้ ขอบเขตงานที่ดูเล็กลงจะเป็นเรื่องที่กระทบต่อชุมชนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง เช่น เรื่องการจัดผังเมือง การจัดการเรื่องการเก็บภาษีชนิดต่าง ๆ การสาธารณสุข โภค ส่วนการปกครองในส่วนกลาง มักจะดูแลเรื่องราวที่สำคัญมาก เช่น การทหาร การคลัง ประชาชนในท้องถิ่นจะเรียนรู้และมีการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกทักษะการเข้ามีส่วนร่วมโดยการปฏิบัติจริง ประชาชนจะต้องรับผิดชอบในชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง จะเรียนรู้ว่าจะปกครองตนเองอย่างไรจึงจะทำให้ชีวิตตนและท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า

การฝึกทักษะการเข้ามีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ เพราะประชาชนสามารถนำทักษะของการเข้ามีส่วนร่วมในท้องถิ่นมาใช้ในระดับชาติได้ วิธีการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นอาจทำได้โดย การที่ประชาชนสามารถเลือกตั้งสมาชิกของสภานิติบัญญัติ บริหารและตุลาการในท้องถิ่นนั้น ๆ หรืออาจเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ทางการเมืองเสียเอง

การกระจายอำนาจโดยผ่านวิธีการปกครองท้องถิ่น ต้องไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ และผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น ไม่ควรจะขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

สำหรับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจนั้น พวกซ้ายใหม่นั้นมากถึงความเชื่อที่ว่า ประชาชนเมื่อมีความเท่าเทียมทางการเมืองก็ควรจะมีคามเท่าเทียมกัน ในทางเศรษฐกิจด้วย จึงจะทำให้สังคมเกิดความเป็นธรรม พวกซ้ายใหม่คัดค้านเศรษฐกิจแบบทุน

นิยมที่ทำให้เกิดระบบตลาด ซึ่งก่อให้เกิดปัจเจกชนที่เห็นแก่ผลประโยชน์เพียงส่วนตน ประชาชน โดยเฉพาะกรรมกรและผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของโรงงาน ที่จะกระทบต่อชีวิตการทำงานและผลผลิต และถ้าเป็นไปได้ แรงงานควรมีส่วนเป็นเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมโดยวิธีถือหุ้นด้วย Pateman เชื่อว่า เมื่อแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งคนงานที่ทำงานธุรกิจประเภทต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวที่เกี่ยวกับงานในชีวิตประจำวันของตน จะทำให้คนเหล่านั้นได้ฝึกทักษะของการเข้ามีส่วนร่วม ผลก็คือ คนจะเกิดความรู้สึกมีสมรรถนะทางสังคม (personal efficacy) ความรู้สึกมีสมรรถนะทางสังคมเป็นความรู้สึกที่คนรู้ว่าตนมีความสามารถ มีอิทธิพลที่เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเรื่องราวต่าง ๆ ได้ ความรู้สึกมีสมรรถนะทางสังคมนี้ จะสามารถพัฒนาไปในบริเวณส่วนที่เป็นเรื่องการเมืองได้ โดยคนจะเกิดความรู้สึกว่ามีสมรรถนะทางการเมือง และในที่สุดก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

งานวิจัยของ Pateman และงานวิจัยของ Blauner เกี่ยวกับแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมได้ผลสรุปที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ ในโรงงานที่สนับสนุนให้แรงงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในโรงงาน แรงงานจะพัฒนาความรู้สึกมีสมรรถนะทางสังคมและการเมือง (Pateman 1970 และ Blauner 1968)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากจะมีบทบาทในด้านการเมืองและเศรษฐกิจแล้วยังมีบทบาทในทางด้านสังคมด้วย ในด้านสังคมนั้นการที่ประชาชนมีโอกาสที่จะฝึกฝนทักษะการมีส่วนร่วมโดยการเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในสถาบันครอบครัว (ครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน ฯลฯ) จะทำให้ประชาชนสามารถขยายขอบเขตของทักษะการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสถาบันสังคม มาเป็นทักษะการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้

ตัวอย่างของนักวิจัย 2 ท่าน ที่ได้ศึกษาเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมในครอบครัว คือ Baker (1973) และ Chaffee (1973) Baker ศึกษาการเข้ามีส่วนร่วมในครอบครัวของเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาในประเทศเยอรมัน เขาพบว่า การเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในครอบครัวมีความสัมพันธ์กับความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมือง ถ้าบิดามีความเป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้บุตรได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ภายในครอบครัวจะทำให้เด็กมีความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองซึ่งเอื้ออำนวยให้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงตามไปด้วย ผลงานวิจัยของ Baker นี้สนับสนุนงานวิจัยของ Almond และ Verba (1963)

Chaffee (1973) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการติดต่อสื่อสารภายในครอบครัวและความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมือง ผลการวิจัยพบว่า ในครอบครัวที่เป็นพหุนิยม เด็กจะสามารถพัฒนาความรู้สึกมีสมรรถนะทางการเมืองได้ดี ครอบครัวพหุนิยมมีลักษณะที่

ยอมรับความเป็นประชาธิปไตยสูง เด็กจะถูกกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็นและสามารถตัดสินใจในเรื่องราวและแง่มุมที่ต่างจากที่บิดามารดาเห็นชอบได้

การมีส่วนร่วมของนักเรียนในห้องเรียนก็เป็นการฝึกทักษะการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างหนึ่งด้วย การมีส่วนร่วมของนักเรียนในห้องเรียนนั้นขึ้นอยู่กับบรรยากาศในห้องเรียนซึ่งควบคุมโดยครูด้วย ถ้าครูมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยก็จะเปิดโอกาสให้นักเรียนซักถามแสดงความคิดเห็นโดยเสรีได้ แม้ว่าความคิดเห็นนั้นจะแตกต่างไปจากตน นอกจากการมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในห้องเรียนแล้ว นักเรียนยังสามารถฝึกฝนทักษะการมีส่วนร่วมจากการเข้าร่วมกระทำกิจกรรมนอกหลักสูตรของโรงเรียน (extracurriculum activities) ซึ่งได้แก่ การเข้าเป็นสมาชิกของชมรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดไว้ให้ เช่น ชมรมกีฬา ดนตรี พัฒนาสังคม ฯลฯ กิจกรรมนอกหลักสูตรที่สำคัญในการฝึกทักษะการเข้ามามีส่วนร่วมของนักเรียนมากที่สุด คือ การเข้าเป็นสมาชิกของสภานักเรียน ซึ่งเป็นการเตรียมพร้อมนักเรียนให้ฝึกทักษะการเข้ามามีส่วนร่วมปกครองตนเองในระดับย่อย ๆ ก่อน นักศึกษาสตรี เช่น John Dewey (1967: 81-99) ได้กล่าวสนับสนุนการฝึกทักษะการมีส่วนร่วมในสภานักเรียนว่าเป็นการเรียนรู้ทักษะโดยการลงมือกระทำจริง ๆ (learning by doing)

สรุปได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรทางสังคม เช่น ครอบครัว โรงเรียน จะทำให้ประชาชนได้มีเสรีภาพ มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของตน ซึ่งพวกนักคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในยุคปัจจุบันเห็นว่า ทำให้สังคมมีความเท่าเทียมอย่างแท้จริงในด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคม (Pateman 1955; Peterson 1990)

พวกซ้ายใหม่มองว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะสำเร็จได้ต้องมีสภาพสังคมที่เป็นแบบมีส่วนร่วม (participatory society) นั่นคือ คนจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน มีความเอื้ออาทรกัน ความเสมอภาคในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมจะสำเร็จได้จะต้องกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้น เพื่อให้ชนชั้นต่ำที่ยากจนพ้นภาระทางเศรษฐกิจ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้ นอกจากคนจนแล้ว สตรี คนผิวดำ ก็ควรได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย โดยเฉพาะสตรีนั้นควรมีหน่วยงานบริการดูแลบุตรให้กับสตรี เพื่อให้สตรีได้มีเวลา โอกาสมากขึ้นในการเข้ามามีส่วนร่วม (Held 1987: 262)

จากการพิจารณาทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมข้างต้น นักคิดซ้ายใหม่เชื่อว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีข้อดีดังต่อไปนี้ คือ

(1) การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือ (Instrument) ประชาชนจะสามารถปกป้องผลประโยชน์ของสังคมได้ดีที่สุด โดยการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (full participation) ใน

ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การเข้ามีส่วนร่วมแค่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทางการเมืองอย่างเดียวไม่เพียงพอ

(2) การมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาความสามารถและทักษะของประชาชนในการแสดงพฤติกรรมทางการเมือง ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงช่วยสนับสนุนแนวคิดของอริสโตเติล ที่มองว่า คนเป็นสัตว์การเมืองต้องมีปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง

(3) การมีส่วนร่วมช่วยให้ความรู้ (educative) แก่ประชาชนในเรื่องทักษะการเข้ามีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกลึกซึ้งมีสมรรถนะทางการเมือง ทำให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

(4) เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวทางการเมือง นโยบายของรัฐบาลก็คือ ผลจากการตัดสินใจของประชาชนแท้ ๆ ดังนั้นประชาชนจะเชื่อฟังรัฐบาลมากขึ้น รัฐบาลก็จะมีภาพลักษณ์ทางการเมือง (Pateman 1985)

(5) ทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คนไม่ใช่มีความเสมอภาคในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีความเสมอภาคทางเศรษฐกิจด้วย (วัชรินทร์ ชาญศิลป์ 2542)

2) องค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เกทท์ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ 2546: 17) ได้เสนอองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

(1) ทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมาเพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุม โดยสามารถเสนอทางเลือกและมีส่วนร่วมในการเลือกหรือตัดสินใจสุดท้าย

(2) เป็นการประชุมที่ทุกคนสามารถพบกับทุกคนได้อย่างทั่วถึง (face-to-face meeting)

(3) มีการปรึกษาหารือหรืออภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ทุกคนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการอภิปราย สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

(4) มีแนวโน้มที่จะพยายามให้เกิดความเห็นพ้องร่วมกัน (consensus) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์ประกอบหลักของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ ประชาธิปไตยแบบมีการตัดสินใจโดยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ โดย เกมเบ็ตตา (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ

2546: 19) มีความเห็นว่า การตัดสินใจที่เกิดขึ้น โดยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจะมีผลต่อคุณภาพของการตัดสินใจใน 4 ด้านด้วยกัน คือ

(1) ช่วยให้ผลลัพธ์ของการตัดสินใจมีความเหนือกว่า สามารถนำไปสู่การตกลงร่วมกันในเป้าหมายหรือวิธีการที่ดีกว่า

(2) สามารถทำให้ผลลัพธ์จากการตัดสินใจ มีความเป็นธรรมมากขึ้นแก่เสียงข้างน้อยหรือฝ่ายที่อ่อนแอกว่า

(3) สามารถนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง (ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ของประเทศไทยยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะผู้ที่มีการศึกษาดำกว่าระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศถูกลดสถานะลงเป็นพลเมืองชั้น 2 ไม่มีสิทธิลงสมัครเพื่อชิงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญในระดับชาติ)

(4) สามารถทำให้การตัดสินใจนั้นมีความชอบธรรมมากขึ้น รวมทั้งอาจทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยยอมรับความชอบธรรมของการตัดสินใจนั้น

หัวใจของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การที่สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่น ๆ ได้อย่างทั่วถึงก่อนที่จะมีการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งมักออกมาในรูปของการมีความเห็นพ้องต้องกันมากกว่าการตัดสินใจที่เกิดจากการลงคะแนนเสียง ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ ประชาธิปไตยแบบที่มีการตัดสินใจโดยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ แต่ประชาธิปไตยแบบที่มีการตัดสินใจอย่างรอบคอบไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเสมอไป

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร (2540: 10) อธิบายว่า ลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ โดยเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนธรรมดา เพื่อเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน รวมไปถึงสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐด้วย ซึ่งหลักการสำคัญประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ เสรีภาพ เป็นเสรีภาพของประชาชนที่จะแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เป็นเสรีภาพที่ไม่คำนึงถึง เพศ อายุ ชนชั้นฐานะทางสังคม เชื้อชาติหรือศาสนา เป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพที่ไม่ใช่เป็นเรื่องการช่วงชิงอำนาจจริง ๆ หรือล้มล้างรัฐบาล

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม (2545: 15) และคณะ ได้สรุปหลักการหรือองค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

- (1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
- (2) เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน

(3) อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะต้องส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

(4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(5) มีความยืดหยุ่นได้ คือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากหลักการทั้ง 6 ข้อ ที่กล่าวมาแล้ว บรรดาศักดิ์ อูวรรณ โณ และถวิล วัฒนวิบูล (2548: 15) เห็นว่าประกอบด้วยอีกหนึ่งหลักการคือ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรม

ฉันทาภัทร อุ๋นตรงจิตร (2547: 107) กล่าวว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้มีหลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

(1) การมีส่วนร่วมจากประชาชน (popular participation) โดยประชาชนทุกคนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ซึ่งประชาชนจะเข้าสู่ขั้นตอนของระบบการเมืองด้วยตัวเอง ตั้งแต่ขั้นตอนของการรับฟังประเด็นปัญหา การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การอภิปรายโต้เถียง การตัดสินใจทางการเมือง การลงคะแนนเสียง การนำนโยบายหรือข้อปฏิบัติไปใช้ในเชิงรูปธรรม และการตรวจสอบประเมินผล

(2) การยึดถือเสียงส่วนใหญ่ (majority rule) การตัดสินใจทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จะยึดถือมติเสียงข้างมากของประชาชน ทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

(3) ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (political equality) ในการตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยจะถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน คือ ทุกคนมี 1 เสียง ที่จะเลือกโดยอิสระ และไม่มียศศักดิ์หรือบุคคลใด ๆ ที่จะมียกย่องหรือการกำหนดจิตใจของแต่ละบุคคล

อมร รักษาสัตย์ (2544: 13) กล่าวว่า วัฏจักรประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแตกต่างไปจากระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ทั้งในเชิงหลักการและวิถีของการเมือง กล่าวคือ ในแง่ของหลักการ ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดมั่นหลักพื้นฐานของอำนาจที่ว่า “ประชาชนในฐานะราษฎรคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย” การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อยู่เสมอ แม้ว่าในทางปฏิบัติประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนของตนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม หลักการนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในขณะที่ตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้แทนราษฎรใช้อำนาจแทนประชาชนด้านนิติ

บัญญัติและด้านบริหาร คือ ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในฝ่ายนิติบัญญัติ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชนได้เสมอ ในแง่ของวิธีการ เพื่อให้หลักการดังกล่าวบรรลุผล ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงกำหนดให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถมีบทบาทที่สำคัญทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

(1) การเรียกคืนโดยการถอดถอน/ปลดจากตำแหน่ง (Recall) บทบาทนี้เกี่ยวกับการเฝ้าดู ตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนประชาชนในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต และเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกอำนาจที่ได้รับมอบไปกลับคืนโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) นโยบาย กฎหมาย และมาตรการ บทบาทนี้เกี่ยวข้องกับการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยว่าทำงานบกพร่อง ไม่เพียงพอ ไม่ทัน ไม่ตรงความประสงค์ของประชาชน ดังนั้น ในทางปฏิบัติประชาชนจึงขอเสนอแนะนโยบายร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เสียเอง

(3) การประชาพิจารณา (Public Hearings) บทบาทนี้เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของผู้แทนซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กรณีเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตาม อันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริง และผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ประชาชนต้องสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีอีกด้วย

(4) การแสดงประชามติ (Referendum หรือ Plebesite) บทบาทนี้เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าดูการตรวจสอบ และควบคุมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ ในส่วนนโยบายสำคัญ ๆ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษีอากร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ ฯลฯ ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ ได้ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วน

ใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย (รัฐธรรมนูญต่างประเทศถือว่า เมื่อลงประชามติมีผลอย่างไร รัฐบาลต้องทำตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ยังถือเป็นเพียงการหารือประชาชน รัฐบาลจะทำตามหรือไม่ก็ได้)

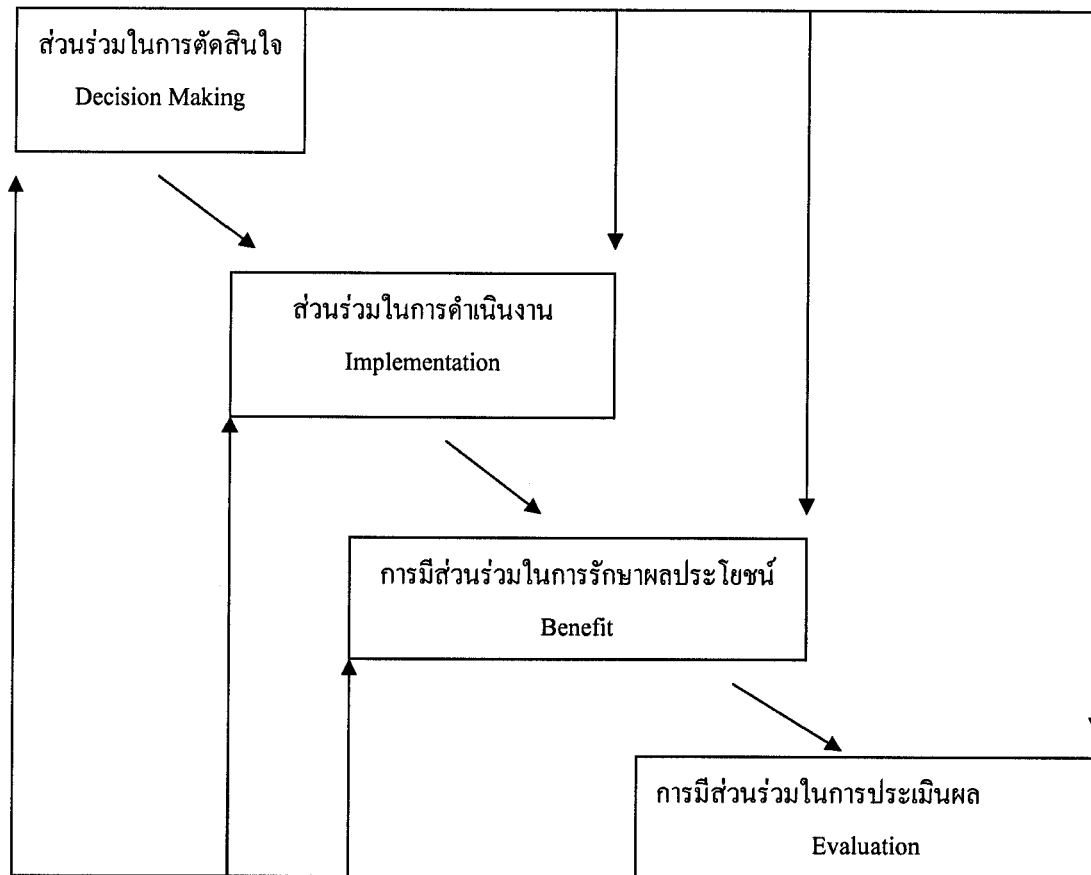
บทบาททั้งสี่ประการนี้จึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังนั้น การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการเมืองของพลเมือง (Civil Politics) ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ (Good governance)

จากรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล 2548: 25)

2.2.4 ระดับขั้นของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

Cohen และ Uphoff (อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ 2545: 16) แบ่งระดับขั้นของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making)
 - 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (implementation)
 - 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefit)
 - 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)
- ซึ่งสามารถแสดงเป็นวงจรการมีส่วนร่วมได้ ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 วงจรการมีส่วนร่วมตามความคิดของ Cohen และ Uphoff

ที่มา: Cohen และ Uphoff อ้างใน สนาน ธรรมรส (2541) “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ : กรณีศึกษา กลุ่มโรงเรียนปราสาทผอ อำเภอบึง จังหวัดศรีสะเกษ” ภาคนิพนธ์ปริญญา พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาการจัดการ พัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 24-25

เลทิม เกิดโมลี (2543: 3) เสนอระดับขั้นของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ 3 ระดับ ดังนี้

1) ร่วมคิดตัดสินใจ คือ ต้องทั้งร่วมคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง

- 2) ร่วมทำ คือ ร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด
- 3) ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ให้ข่าวสารข้อมูล ไปจนถึงการสนับสนุน

ทรัพยากรบริการ

อาร์นสไตน์ (Arnstein 1969: 216) กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมว่า มีลักษณะเป็นขั้นบันได (participation ladder) โดยระบุไว้ 8 ขั้น ดังนี้ คือ

- 1) ขั้นถูกจัดกระทำ (manipulation)
- 2) ขั้นบำบัดรักษา (therapy)
- 3) ขั้นรับฟังข่าวสาร (informing)
- 4) ขั้นปรึกษา (consultation)
- 5) ขั้นปลอบใจ (placation)
- 6) ขั้นหุ้นส่วน (partnership)
- 7) ขั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทน (delegated power)
- 8) ขั้นควบคุมโดยประชาชน (citizen control)

และอาร์นสไตน์ ยังได้สรุป ระดับการมีส่วนร่วมไว้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ

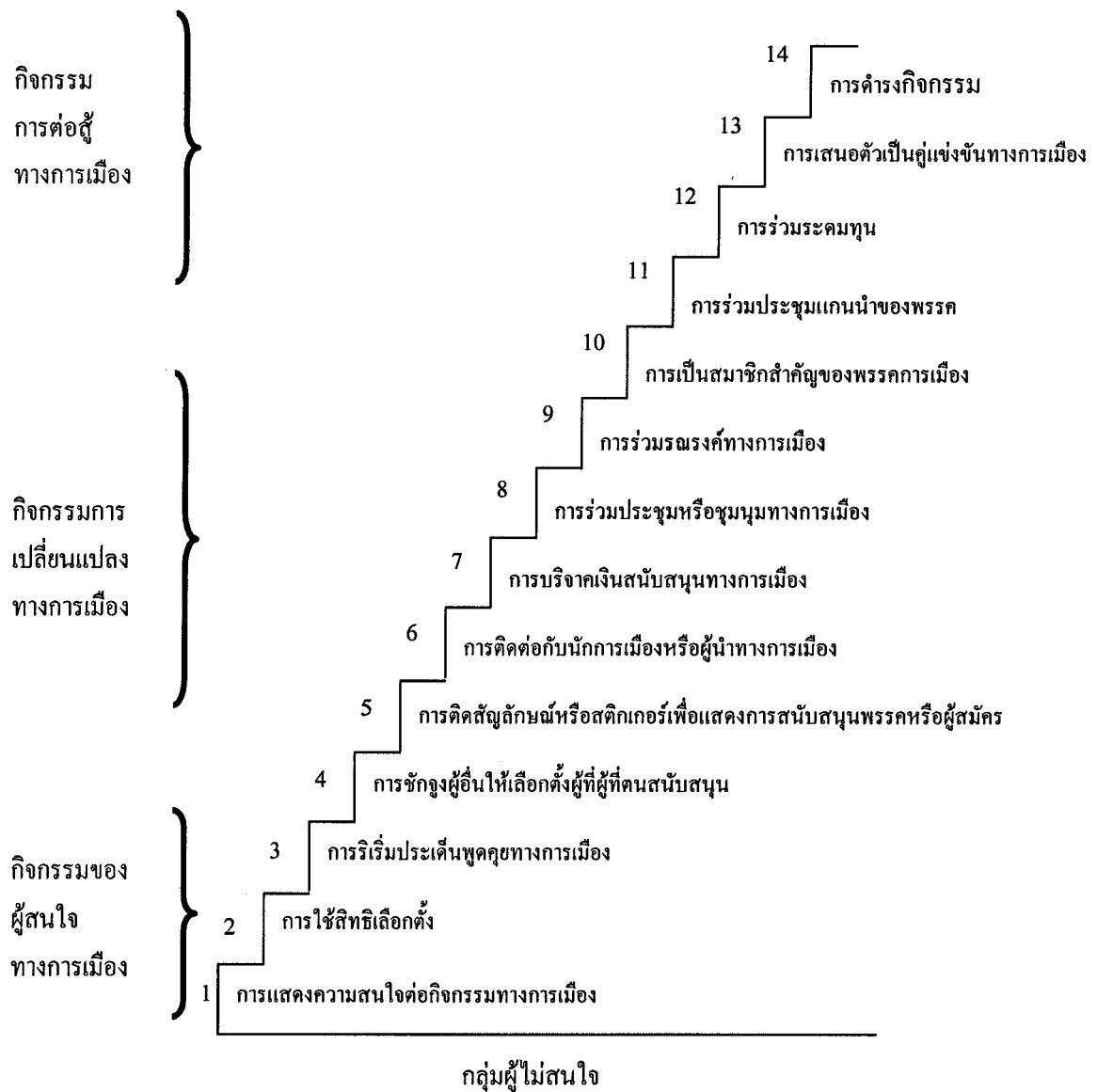
ดังนี้ คือ

ระดับที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมเทียม (pseudo participation) หรือการมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ผู้เข้าร่วมไม่มีอำนาจใด ๆ ในการตัดสินใจแต่เป็นฝ่ายถูกกระทำตามการตัดสินใจของบุคคลอื่น ๆ เท่านั้น

ระดับที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมบางส่วน (partial participation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ผู้เข้าร่วมมีส่วนในการเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลอื่น

ระดับที่ 3 ระดับการมีส่วนร่วมแท้จริง (genuine participation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วม ได้รับฟังและยอมรับของคนส่วนใหญ่ที่เข้าร่วม ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้เข้าร่วมนั่นเอง

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2547: 385) ได้จัดลำดับขั้น “การเกี่ยวพัน” ทางการเมืองของประชาชนในแต่ละสังคม เพื่อแสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจากน้อยไปสู่มาก ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2547) การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา กรุงเทพมหานคร
 เสมาธรรม หน้า 385

ซึ่งวิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้หลายวิธี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นความสำคัญ วิธีการแบ่งที่นิยมใช้กันมากวิธีหนึ่งก็คือ การแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ซึ่งจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิกากับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ

เมื่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และถ้าระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นมากเพียงใดจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะลดลงตามลำดับ ดังการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมที่นิยมแบ่งกัน จากระดับต่ำไปสู่ระดับสูงสุดได้ 6 ระดับ ดังนี้คือ (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ 2545: 22-23)

1) *ระดับการให้ข้อมูล* ซึ่งเป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดระหว่างผู้ติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับผู้ตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการแต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นใด ๆ วิธีการให้ข้อมูล เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้น จึงควรมีการป้องกันมิให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงในทุกด้าน ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

2) *ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน* เป็นระดับที่สูงขึ้นจากระดับแรก คือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความเห็นจากประชาชนผู้ร่วมฟัง เป็นต้น

3) *ระดับการปรึกษาหารือ* เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

4) *ระดับการวางแผนร่วมกัน* เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ คือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การมีกลุ่มที่ปรึกษาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน และการใช้อำนาจตุลาการเพื่อแก้ปัญหาคาใจขัดแย้ง เหล่านี้ เป็นต้น

5) *ระดับการร่วมปฏิบัติ* เป็นระดับสูงกว่าการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) *ระดับการควบคุมโดยประชาชน* เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งหมดที่มีอยู่ เช่น การลงประชามติ ซึ่งการลงประชามติมี 2 ประการ คือ ประการแรก การลงประชามติสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ และประการที่สอง ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลจากการลงประชามติสามารถมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับกรณีของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ผลของการลงประชามติเป็นเพียงข้อเสนอแนะรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214)

สำหรับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548: 107-108) ได้วิจารณ์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยมีบทบัญญัติไว้ในด้านสิทธิเสรีภาพ ในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้โดยกระจายไว้ในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 44 ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา 45 ให้สิทธิประชาชนในการจัดตั้งรวมตัว มาตรา 46 ขยายสิทธิทางการเมืองของประชาชนไปสู่สิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมีส่วนจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน มาตรา 59 ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลจากรัฐในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อต่าง ๆ และให้สิทธิในการแสดงความเห็นตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน มาตรา 62 ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐ และมาตรา 76 ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองและการวางแผนพัฒนา นอกจากนี้ใน มาตรา 170 รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และนโยบายพื้นฐานของรัฐได้ด้วย ส่วนในมาตรา 304 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเช่นกัน สามารถเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาลดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจนักการเมืองโดยอาศัยพลังต่าง ๆ ทางสังคมที่อยู่นอกรัฐสถานนั้นเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในกระบวนการปฏิรูปการเมืองมาตั้งแต่ต้น อีกทั้งยังมีการวางกรอบกฎหมายให้พลสังคมเข้ามาเชื่อมโยงกับกระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาด้วย ซึ่งทำให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในระดับขั้นต่าง ๆ ของประชาชนได้ชัดเจนขึ้น

2.2.5 รูปแบบและกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

เฉลิม เกิดโมลี (อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ 2545: 27) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและแบ่งไว้ 3 รูปแบบ ตามจำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
- (2) การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีหนึ่ง
- (3) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม

ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีการแบ่งได้อีก 3 ลักษณะ คือ การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม การเจรจาต่อรอง และการจัดการวางแผนด้วยตัวเอง และวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายวิธีที่เป็นไปได้ คือ เริ่มจากการที่ประชาชนเริ่มรับรู้ข่าวสารและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ วิธีต่อมาคือ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือก

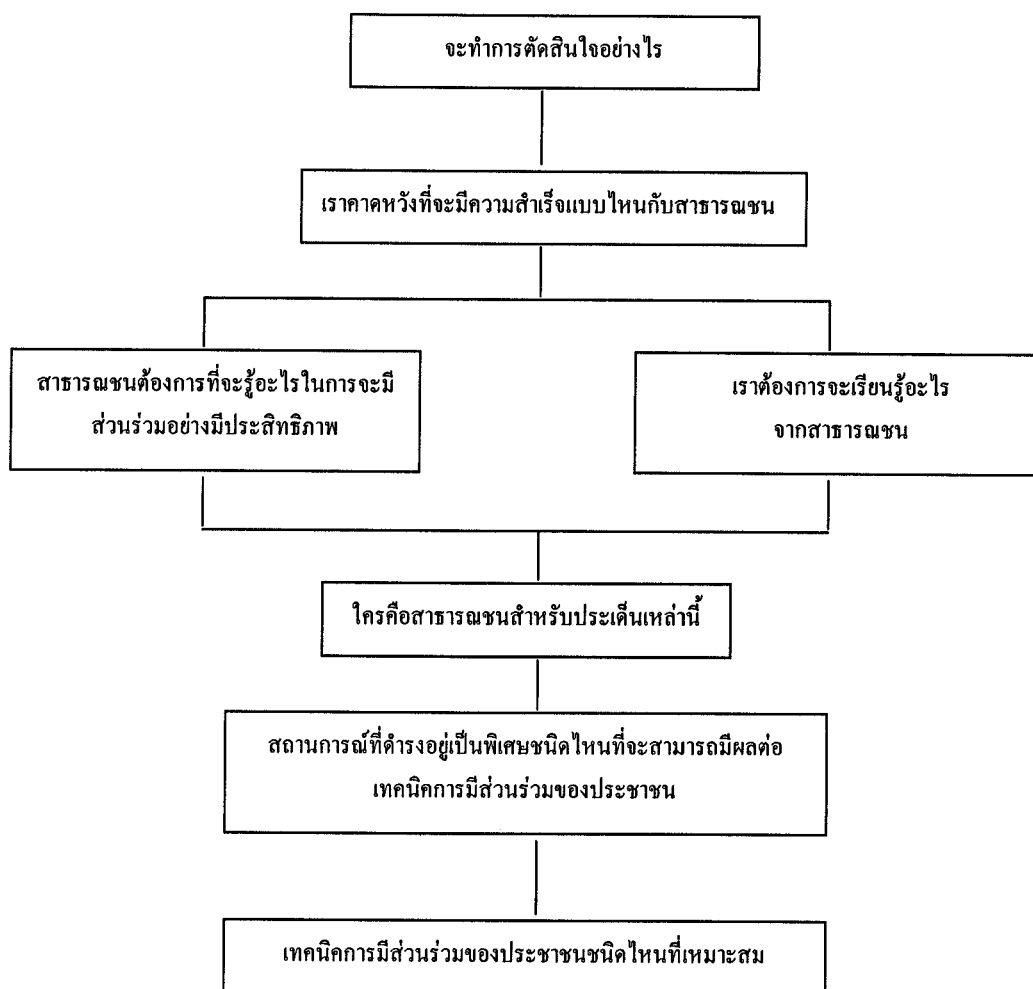
2) กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วม

กระบวนการคิดเพื่อนำไปสู่แผนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์ 2543: 121-123)

- (1) กระบวนการตัดสินใจ
- (2) การระบุวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม ของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ
- (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เพื่อช่วยให้การตัดสินใจแต่ละขั้นตอนมีความสมบูรณ์ขึ้น ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวรวมข้อมูลที่จัดหาให้สาธารณชนทราบอย่างเพียงพอและสมบูรณ์
- (4) การระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ต้องการที่จะให้มีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ
- (5) การระบุสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล้อมประเด็นอยู่ ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกเทคนิคของการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (6) การระบุถึงเทคนิคที่เหมาะสมและผลที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ต้องการประสบความสำเร็จ

ซึ่งสามารถแสดงกระบวนการวิธีคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 กระบวนการวิธีคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา: วันชัย วัฒนศัพท์ (2543) คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของชุมชน

สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิอาเซีย หน้า 122

จากภาพที่ 2.3 สามารถอธิบายถึงแนวทางกระบวนการตัดสินใจ การเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบกว้าง ๆ ได้ 4 ขั้นตอนสำคัญ ๆ ดังนี้

แก้ปัญหา

- 1) การพิจารณาระบุปัญหา ความต้องการและวัตถุประสงค์ในการ

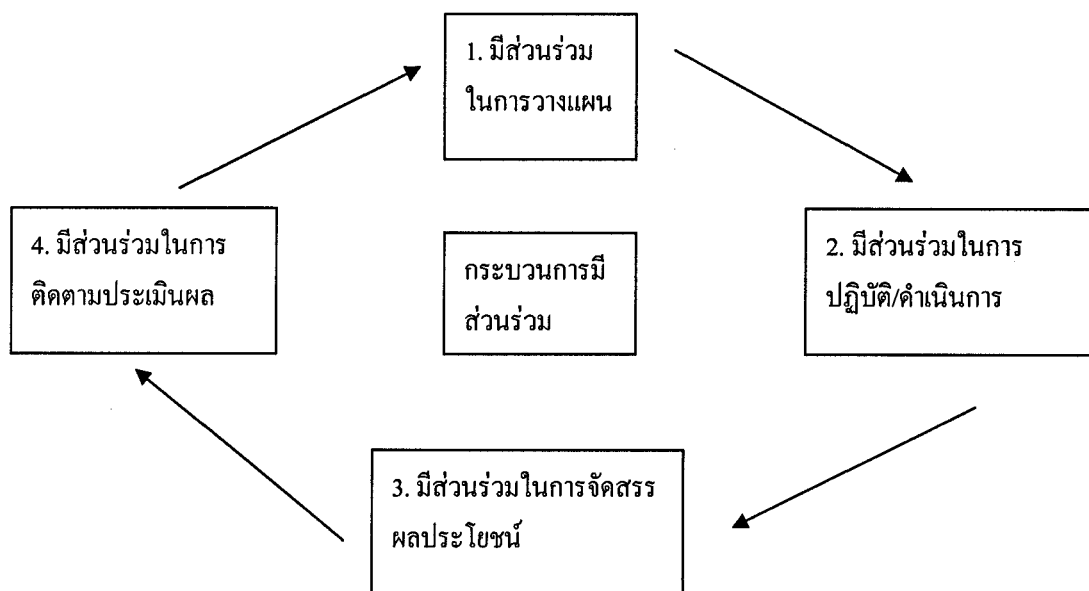
- 2) พิจารณาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา

- 3) ประเมินข้อดีข้อเสียเพื่อประเมินทางเลือก

- 4) เลือกทางเลือกที่ชอบมากกว่า

ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนกระบวนการคิดของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เริ่มจากกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม ต่อจากนั้นจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสถานการณ์เฉพาะที่รุ่มล้อมอยู่ เพื่อที่จะระบุถึงเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้นเราจะพบว่า การตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะ และเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548: 32-33) ได้กล่าวถึงกระบวนการของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (process of participatory democracy) ว่าสามารถจัดแบ่งเป็นขั้นตอนง่าย ๆ ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 กระบวนการของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
ที่มา: บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*
กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 32

ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ เข้าถึงข้อมูล
เกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ ประกอบด้วย การเกี่ยวข้อง
กับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการ
จัดสรรประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับความพยายามที่
จะประเมินประสิทธิผลของโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่อง
ต่อไป ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ
ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1
ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

2.2.6 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไครท์ตัน (อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์ 2543: 158-161) ได้ศึกษาพบว่า การที่
คนเราจะพิจารณาว่าตนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการ การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนหรือไม่นั้น มักขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ ดังนี้คือ

- 1) ความใกล้ชิดกับปัญหา
- 2) ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
- 4) ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
- 5) ค่านิยม
- 6) อำนาจที่ได้รับการมอบหมายตามกฎหมาย

ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาชนเริ่มสนใจเข้ามีส่วนร่วม เมื่อเห็นว่าตนเอง
ได้รับผลกระทบ ส่วนขนาดและส่วนประกอบของสาธารณชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมก็จะแตกต่างกัน
ไป ในแต่ละกระบวนการในการตัดสินใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งกระบวนการการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่ง อาจไม่เหมาะกับทุก ๆ สถานการณ์ก็เป็นได้

นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยค้ำึงถึงปัจจัย
ต่อไปนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์ 2543: 167-168)

- 1) การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนทั่วไป ถึงผลที่จะติดตามมาของการ
กระทำที่ได้นำเสนอเพื่อที่ประชาชนจะได้เลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร

2) การให้ข้อมูลกับสาธารณชนโดยทั่วไปถึงผลที่จะตามมาของการที่จะไม่ทำตามกิจกรรมที่นำเสนอ

3) การแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะรู้ว่าเขาจะมีส่วนร่วมอย่างไร ถ้าเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วม

4) การจัดหาช่องทางที่เท่าเทียมกัน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทุก ๆ ส่วนของสาธารณชนแก่ ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ

5) การสร้างความมั่นใจว่า ความคิดเห็นจากทุก ๆ ส่วนในชุมชนจะได้รับ การเก็บรวบรวม

ณรงค์ สินสวัสดิ์ กล่าวว่า ปัจจัยทางจิตวิทยาทำให้เกิดความแตกต่างของพฤติกรรมทางการเมือง โดยกล่าวถึงลักษณะนิสัยกับพฤติกรรมทางการเมืองว่า ในหมู่ประชาชนด้วยกันนั้น อาจมีความแตกต่างในเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งเกิดจากทัศนคติทางการเมืองและบุคลิกภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ณรงค์ สินสวัสดิ์ 2548: 186-190)

1) ทัศนคติทางการเมืองกับการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง

(1) ผู้ที่สนใจการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่สนใจ ความสนใจการเมืองอาจดูได้จากการติดตามข่าวคราวทางการเมือง เช่น โดยทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ การพูดคุยกับคนอื่นทางการเมือง การไปฟังเขาหาเสียงเลือกตั้ง ผู้ที่สนใจการเมืองมักจะมีแนวโน้มที่จะไปลงคะแนนเลือกตั้ง หรือไปช่วยผู้สมัครที่ตนชอบหาเสียง หรืออาจลงสมัครรับเลือกตั้งเสียเอง

(2) ความเลื่อมใสในพรรคการเมืองหรือตัวผู้สมัคร บุคคลที่มีความเลื่อมใสในพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งเป็นพิเศษมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนั้นผู้ที่มีความเลื่อมใสพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นพิเศษยังมีแนวโน้มที่จะมีความสนใจทางการเมืองมากด้วย

นอกจากนั้นบุคคลที่ชอบผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษก็มีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากไปด้วย

บุคคลที่สนใจปัญหาทางการเมืองปัญหาใดปัญหาหนึ่งมากเป็นพิเศษ ก็มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากตามไปด้วย

ปัญหาก็คือทำไมบางคนจึงสนใจการเมืองมาก บางคนสนใจการเมืองน้อย ก็มีการศึกษาในเรื่องนี้และพบว่า คนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มักจะสนใจการเมืองและมีความปรารถนาทางการเมือง คืออยากให้การเมืองเป็นไปในรูปแบบนั้นรูปนี้มากขึ้นด้วย สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมนี้อาจดูได้จากการศึกษา รายได้ ของตัวบุคคลและของบิดา

มารดาของเขา ถ้ารายได้และการศึกษาของตัวเขาเองสูงก็หมายถึง การมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง

นอกจากนั้นยังมีการศึกษาและพบว่า ผู้ชายมีแนวโน้มที่จะสนใจ หรือมีความปรารถนาทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง

(3) *ความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองของตน (political efficacy)*

ประสิทธิภาพทางการเมืองของบุคคลคือ ความเชื่อว่าเขามีความสามารถที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ คนที่คิดว่าตนเองมีประสิทธิภาพทางการเมือง มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่คิดว่าตนไม่มีประสิทธิภาพทางการเมือง

โรเบิร์ต คาห์ล (Robert Dahl) เชื่อว่าประสิทธิภาพทางการเมือง และการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ต่างมีอิทธิพลต่อกันและกัน ความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองทำให้เข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็ทำให้ความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้นไปด้วย

ในปัญหาที่เกี่ยวกับว่าทำไมบุคคลจึงมีความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองของตนต่างกัน ก็มีการศึกษาถึงเรื่องนี้โดยนักวิชาการหลายท่านพบว่า สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นเครื่องกำหนดความแตกต่างในเรื่องนี้ที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มักจะมีความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองของตนสูงตามไปด้วย

(4) *ความเชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นหน้าที่ (sense of citizen duty)* บุคคลที่เชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำ มิใช่เป็นสิ่งที่จะทำก็ได้ไม่ทำก็ได้ คนพวกนี้มีแนวโน้มจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

(5) *การแยกตัวออกจากการเมือง (alienation from politics)* บุคคลบางคนจะมีความรู้สึกหลาย ๆ ประการ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันที่ทำให้เขาไม่ต้องการจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เช่น ขาดความศรัทธาในมวลมนุษยชาติ ขาดความศรัทธาในหมู่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คิดว่านักการเมืองไม่น่าไว้วางใจ ไม่ชอบการที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากเกินไป และชอบที่จะเห็นการปกครองแบบเผด็จการ คนที่มีความเชื่อและทัศนคติแบบนี้จะแยกตัวเองจากการเมือง

(6) *ความเข้าใจการเมือง (political understanding)* ผู้ที่มีความเข้าใจถึงความจริงต่าง ๆ ในทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญว่าอย่างไร รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองอย่างไร มักจะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่เข้าใจการเมือง

2) บุคลิกภาพกับการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง

(1) ความสามารถในการเข้าสังคม (*sociability*) หมายถึง การที่บุคคลสามารถสมาคมกับคนได้อย่างไม่เคอะเขิน มีความสามารถที่จะเข้ากับคนแปลกหน้าได้ง่าย คนที่มีความสามารถเข้าสมาคมมักจะมีแนวโน้มที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง นอกจากนั้นยังมีการวิจัยพบว่า บุคคลที่ชอบยุ่งเกี่ยวกับงานสังคม เช่น เป็นกรรมการจัดงานส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการบริหารของสมาคมที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองก็ดี มักมีแนวโน้มที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับงานสังคม

(2) การขาดความมุ่งหมายในชีวิต (*anomie*) คนที่ขาดความมุ่งหมายในชีวิตจะแสดงออกโดยขาดค่านิยม ขาดการสร้างแนวทางชีวิต มีความรู้สึกว่าคุณไม่มีความสามารถอะไร บุคคลที่ขาดความมุ่งหมายในชีวิตมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และมีการวิจัยพบว่า การขาดความมุ่งหมายในชีวิต มักจะเกี่ยวกับการขาดการศึกษาอยู่ด้วย คนที่ขาดความมุ่งหมายในชีวิตมักจะถอนตัวตัวเองออกไปจากวงการเมือง เพราะรู้สึกว่าตัวเองอ่อนแอ ไม่มีความสามารถอะไรในทุก ๆ ทาง และไม่รู้ว่าจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพื่อให้เกิดอะไรขึ้นมา

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2547: 396-400) ได้กล่าวถึงการศึกษาของนักวิชาการจำนวนมาก ที่สนใจเรื่องพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปัจเจกบุคคล พบว่า

- 1) บุคคลที่มีความสนใจหรือความผูกพันกับการเลือกตั้งจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้ที่ไม่สนใจการเลือกตั้ง
- 2) บุคคลที่มีจิตใจเกี่ยวข้องผูกพันกับการเมือง มีแนวโน้มในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและการณรงค์ทางการเมือง นอกเหนือจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
- 3) บุคคลที่ประกาศตัวสังกัดพรรคการเมืองอย่างชัดเจน จะมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในกระบวนการทางการเมือง
- 4) ผู้อาวุโสมีแนวโน้มที่จะสังกัดพรรคการเมืองมากกว่าคนหนุ่มสาว
- 5) บุคคลที่มีความนิยมคู่แข่งทางการเมืองหรือมีความสนใจต่อประเด็นการโต้เถียงหรือการต่อสู้ทางการเมืองใดเป็นการเฉพาะ จะมีแนวโน้มเป็นผู้ที่กระตือรือร้นทางการเมือง
- 6) บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง โดยเฉพาะบุคคลที่มีการศึกษาสูง มีแนวโน้มที่จะมีจิตใจผูกพันทางการเมืองสูงกว่าบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า
- 7) โดยทั่วไปชายจะมีจิตใจเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่าหญิง

8) บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง โดยเฉพาะผู้ที่มีการศึกษาดีกว่า จะมีแนวโน้มที่จะพัฒนาประสิทธิภาพทางการเมืองได้ดีกว่า

ผลการวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมปัจเจกบุคคลให้มีบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่สูงขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยภูมิหลังของปัจเจกบุคคล ซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อการเมือง ถ้าบุคคลมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ก็จะส่งผลให้ปัจเจกบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

2.2.7 อุปสรรคในการนำเอาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

เราสามารถอธิบายถึงอุปสรรคของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้ (วัชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์ 2542: 12-15)

1) นักคิดไม่สนใจ ละเลยประโยชน์ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

นักคิด เช่น เบ็นแทม, ล็อก และเจมส์ มิลล์ อธิบายถึงประชาธิปไตยว่ามีแบบเดียวคือ แบบตัวแทน ซึ่งการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นเครื่องมือปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน (defensive) เป็นเครื่องมือที่ประชาชนจะใช้เพื่อให้ผลประโยชน์ของตนได้รับการตอบสนอง

นักคิดดังกล่าวข้างต้นไม่สนใจว่าการเข้ามีส่วนร่วมนั้น ยังมีอีกแง่มุมที่สำคัญคือ ในแง่ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความรู้ (educative) ให้คนฝึกฝนทักษะของการเข้ามีส่วนร่วมและฝึกฝนการปกครองตนเอง

2) ปัญหาการยึดติดกับแนวเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ประเทศยุโรปตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยรวมทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งเป็นประชาธิปไตย มีลักษณะเด่นร่วมกันประการหนึ่งก็คือ การให้เสรีภาพแก่ประชาชนในหลายด้าน ด้านที่สำคัญก็คือ การให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามใจชอบ เสรีภาพในการลงทุนและความเสมอภาคในการลงทุน ลักษณะดังกล่าวเข้ากันได้ดีกับแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (capitalism) ลักษณะทุนนิยมเป็นการประกอบธุรกิจโดยเสรีในการลงทุน การผลิต การขาย การบริการ การสะสมกำไร รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่จะให้มีตลาดเสรี มีการแข่งขันกันเองของเอกชน กำไรที่ได้สามารถนำมาสะสมเพื่อนำไปลงทุนต่อ

การที่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกำหนดให้ในสังคมนั้นมีสภาพเศรษฐกิจที่คนมีความเท่าเทียมกัน ไม่ให้มีคนรวยหรือคนจนเป็นการขัดแย้งกับแนวคิดทุนนิยมที่มีอิทธิพลอยู่ในปัจจุบัน

3) รูปแบบการจัดองค์กรในทางธุรกิจของทุนนิยมนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการที่แรงงานจะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ของธุรกิจเอกชน

เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดองค์กรของ เวเบอร์ อธิบายว่าอำนาจหน้าที่หมายถึง อำนาจในการสั่งการและอำนาจที่จะเชื่อฟัง เขาใช้คำว่า Domination (ครอบงำ) แทน Authority (ทำหน้าที่อันชอบธรรม) ได้ โดยหมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำตามคำสั่ง และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องยอมรับคำสั่งนั้น (Rothschild & Whilt 1980: 22) หน้าที่ของผู้ปกครองจะได้รับความชอบธรรม บนพื้นฐานของหลักเหตุผลและความสามารถของตัวผู้นำ สายการบริหารงานในองค์กรจะต้องมีลักษณะจากสูงลงมาต่ำลดหลั่นกันไป (hierachical authority) ลักษณะของสายการบริหารดังกล่าว เป็นอุปสรรคต่อแนวประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจที่เสนอให้มีรูปแบบของสหกรณ์ (cooperative) ซึ่งลักษณะการครอบงำของผู้ปกครองหรือผู้บังคับขาดต่อผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่เกิดขึ้น แรงงานในโรงงานจะเป็นเจ้าของหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหาร

นอกจากแนวคิดของ เวเบอร์ แล้ว แนวคิดของ โรเบิร์ต มิเชล ในเรื่องประชาธิปไตยก็เป็นอุปสรรคหนึ่งต่อแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วย เพราะ มิเชล นั้นเสนอแนวคิดที่ว่าในองค์กรจะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถโดดเด่น ดูแลและคุ้มครององค์กรนั้น ๆ (Michels 1949: 32) ซึ่งในแง่ธุรกิจแล้ว คนกลุ่มนี้มีความสามารถโดดเด่นจะเป็นกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ซึ่งขัดแย้งกับแนวประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นให้กรรมกรและคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในโรงงาน

4) ปัญหาในเรื่องกฎเกณฑ์แห่งการประชุมเมื่อใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

หัวใจหลักของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การที่ประธานและสมาชิกทุกคนในชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยตรงด้วยตนเอง ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติก็คือ เรื่องของเวลาในการเสนอความคิด กฎเกณฑ์ การลงมติ

ในเรื่องของเวลาในการเสนอความคิดเห็นนั้นมีปัญหามาก สมมติว่าในโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งมีคนงานเพียง 100 คน และให้เวลาประชุม 5 ชั่วโมง แต่ละคนจะมีเวลาเพียง 3 นาที ในการแสดงความคิดเห็น ปัญหาจะเกิดรุนแรงขึ้นถ้าในโรงงานนั้น ๆ มีคนงาน

เป็นพัน ๆ คน และถ้าในด้านของการเมือง ประชาชนทุกคนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้
อย่างไร มันเป็น large scale democracy อาจมีการโต้แย้งว่าในการประชุมเพื่อตัดสินใจแต่ละครั้งนั้น
อาจจะมีคนที่เป็สมาชิกเพียงบางคนที่แสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นตัวแทนของความคิดเห็นที่
แตกต่าง ซึ่งคนส่วนใหญ่ที่เหลือก็จะนั่งฟังเท่านั้น ซึ่งจะแน่ใจได้อย่างไรว่า ความคิดเห็นของคน
จำนวนน้อยนั้นจะตรงกับความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด (Dahl 1989: 226-229)

ปัญหาต่อมาก็คือ ในการที่จะกำหนดให้ใครเป็นคนพูดก่อนหรือหลัง
และใช้เวลาเท่าไคนั้นผู้ใดจะเป็นผู้กำหนด

ในเรื่องกฎเกณฑ์การลงมตินั้น ถ้าหากยึดแต่เสียงข้างมากโดยไม่มีกลไก
ให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นบ้างก็อาจจะเข้าหลัก ทฤษฎีเสียงข้างมาก ซึ่ง ไม่แตกต่างจาก
ความเป็นประชาธิปไตย

5) รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแท้จริงยังไม่เกิดขึ้นในโลก

ถ้ายึดเกณฑ์ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั้น ลักษณะสำคัญก็คือ ให้
ประชาชนทุกคนในชุมชนนั้นมีส่วนร่วม ในนครรัฐเอเธนส์นั้นมีประชากรถึง 400,000 คน แต่ผู้มี
สิทธิเป็นพลเมืองเพียง 40,000 คน (เป็นเพศชาย) และผู้ถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิเป็นพลเมือง คือ สตรี
เยาวชนและทาส (Levin 1982: 39)

ผู้ที่มิฐานะเป็นพลเมืองก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทุกคน แต่จะเข้าไป
บางส่วน เช่น ในกรณีของสภาประชาชน พลเมืองเอเธนส์ต่ำกว่า 4,000 คน คือน้อยกว่าร้อยละ 10
ของจำนวนพลเมืองมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วม ในปัจจุบันนี้ สหประชาชาติในอิสราเอลก็มีผู้สนใจเข้า
ร่วมประชุมเพียงร้อยละ 5-10 เท่านั้น (จิรโชค วีระชัย 2538: 271)

6) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมต้องการให้สังคมมีวัฒนธรรมที่คล้ายกัน
ในเรื่องภาษา เชื้อชาติและศาสนา ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับหลายประเทศที่มีความหลากหลายในเรื่อง
ของวัฒนธรรม เช่น ศรีลังกา มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

7) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นการที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดย
คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ซึ่งทำได้ยากในสังคมปัจจุบันที่ประชาชนมักจะ
สนใจปัญหาปากท้อง และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนในชุมชนที่อาศัยอยู่มากกว่าจะ
สนใจผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นเรื่องระดับชาติ (Pateman 1970: 110)

8) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเรียกร้องให้ชุมชนมีความปรองดองกัน
ภายในชุมชนนั้นและดำเนินกิจการของชุมชนไปตามที่สังคมนั้น ๆ ต้องการ ซึ่งในบางครั้งอาจจะ
ขัดแย้งกับความเป็นไปของโลกภายนอกได้ ตัวอย่างเช่น ชุมชนที่เน้นลัทธินาซีในเยอรมันในช่วง

สงครามโลกครั้งที่สอง การที่คนเยอรมันยึดหลักตามผู้นำ อาจจะเป็นไปในทางที่ทำลายประชาคมอื่นในโลกได้

9) นักคิดซ้ายใหม่นั้นเชื่อและคาดการณ์ว่าโดยทั่วไปแล้ว ประชาชนมีความต้องการไม่เพียงแต่การเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องราวที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันจากครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน เท่านั้น แต่ยังต้องการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองด้วย คำถามที่สำคัญอันหนึ่งซึ่งนักคิดซ้ายใหม่ต้องตอบให้ได้ก็คือ จะเป็นไปได้หรือไม่ถ้าประชาชนไม่ต้องการให้มีส่วนร่วมดังกล่าว และประชาชนไม่ต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นประชาชนที่มีระดับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ตามที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย

10) การเข้ามีส่วนร่วมของมวลชนมากเกินไป โดยไม่มีแนวที่จะจำกัดการเข้ามีส่วนร่วมอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบเผด็จการ เช่นตัวอย่างของประชาธิปไตยของสาธารณรัฐไวมาร์ ซึ่งพัฒนากลายเป็นฟาสซิสต์ในที่สุด

11) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมักจะทำได้สำเร็จในชุมชนเล็ก ๆ แต่งานวิจัยในเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมของนักคิดซ้ายใหม่ไม่ได้สนใจจะศึกษาว่า ในปัจจุบันถ้าเป็นชุมชนใหญ่ มีประชากรมาก ทางไกล เช่น อินเทอร์เน็ต และมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร จะทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้หรือไม่

12) การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเรียนรู้ทักษะการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ก็ยังมีปัญหาอยู่มากมายในทางปฏิบัติ ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่

- (1) การที่การบริหารจากส่วนกลางมีอำนาจมากเกินไป
- (2) ท้องถิ่นมีรายได้จากการเก็บภาษีไม่พอที่จะเลี้ยงตนเองได้
- (3) ประชาชนยังไม่รู้เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง ในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นดีพอ

(4) ข้าราชการส่วนกลางยังยึดติดกับอำนาจ ไม่เห็นด้วยที่ให้มีการกระจายอำนาจ เพราะเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อม

(5) ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ มองว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้ชาติแตกแยก เกิดลัทธิท้องถิ่นนิยม ทำให้บูรณภาพแห่งดินแดนถูกกระทบ

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบการปกครองที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกิจการบ้านเมืองด้วยตัวของตัวเอง ไม่ต้องมีตัวแทนและไม่ผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีจะทำให้ประชาชนมีทักษะของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเพียงพอ ซึ่งจะส่งผลทางการเมืองตามมาในที่สุด

3. แนวคิดเกี่ยวกับผลทางการเมือง

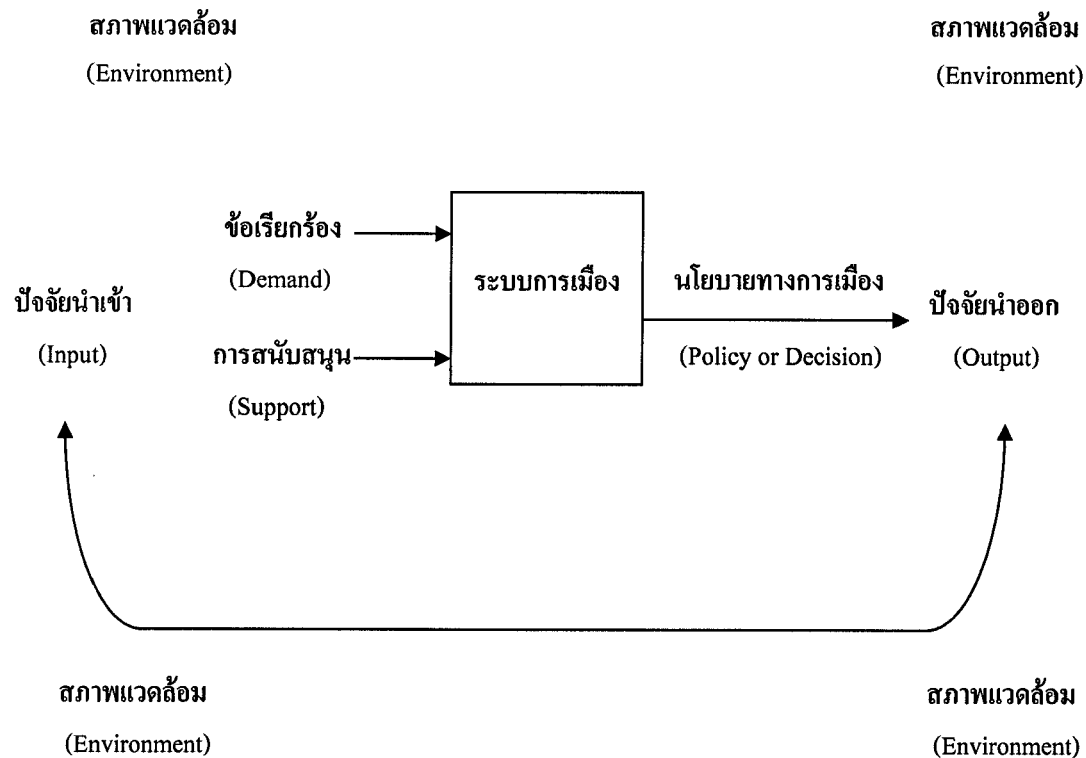
ผลทางการเมืองเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากระบบการเมือง ดังนั้นแนวคิดที่เกี่ยวกับผลทางการเมืองจึงน่าจะเกี่ยวกับแนวคิดทางการเมือง อันประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเมือง แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการเมือง

ระบบการเมือง เป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันและขั้นตอนของการเมือง ที่ส่งผลทางการเมืองตามมา ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้จะขอนำเสนอแนวคิดทฤษฎีระบบ (system theory) ของเดวิด อีสตัน (David Easton) แนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่ (structural functional) ของ กาเบรียล แอลมอนด์ และแนวคิดตัวแบบระบบของไอรา ชาร์คานสกี Ira Sharkansky ซึ่งสามารถสรุปแนวคิด ได้ดังต่อไปนี้

3.1.1 แนวคิดทฤษฎีระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton)

แนวทางระบบของ David Easton ผู้ซึ่งมองระบบการเมืองว่าหมายถึง ความคิดหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ระบบการเมืองดังกล่าว ประกอบด้วย บทบาทโครงสร้างและระบบย่อย ซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่หลักที่เรียกว่า “กระบวนการแปรรูป” (conversion process) ที่ได้แก่ การนำเอาข้อเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ (demand) การสนับสนุน (supports) ที่ระบบได้รับจากสภาพแวดล้อมภายนอกระบบ ซึ่งอาจจะเป็นสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอกสังคมหรือได้รับจากปัจจัยภายในระบบเองที่เรียกว่า “ปัจจัยนำเข้า” (input) ที่ถูกส่งเข้าไปใน “ระบบการเมือง” (political system) เพื่อแปรรูปให้เป็น “ปัจจัยนำออก” (output) ที่เรียกว่า “นโยบาย” หรือ “การตัดสินใจ” (policy or decision) ที่ก่อให้เกิด “ผลกระทบ” (impact) กับการปฏิบัติงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบดังกล่าวจะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการข้อมูลย้อนกลับหรือผลป้อนกลับ (feedback process) (จุฬพล หนิมพานิช 2545: 66) ดังภาพที่ 2.5



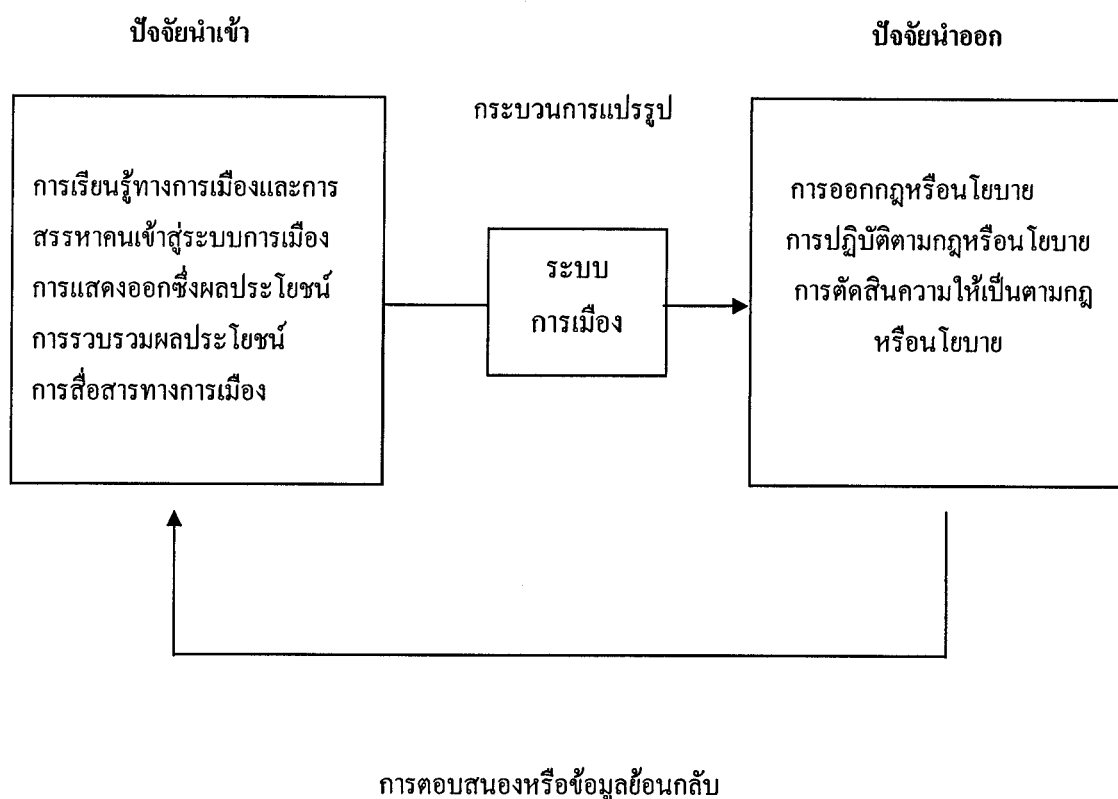
ภาพที่ 2.5 ตัวแบบแนวทางระบบของ David Easton
ที่มา: จุมพล หนิมพานิช (2545) *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย* นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช หน้า 67

หลักการสำคัญของแนวทางระบบ คือ ศึกษาพฤติกรรมการเมืองในฐานะที่เป็นระบบซึ่งสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกและศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยภายในระบบการเมือง แต่ผลทางการเมืองจากที่ได้ศึกษาทฤษฎีระบบ คือ ปัจจัยนำออก (output) ได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจ (policy or decisions)

3.1.2 แนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่ ของ กาเบรียล แอลมอนด์ (Gabriel Almond)

ตามแนวทางของ Almond เห็นว่าโครงสร้างของระบบการเมืองประกอบด้วยหน้าที่แตกต่างกัน หน้าที่ที่ Almond เห็นว่าน่าจะทำให้ระบบการเมืองดำรงอยู่ได้คือหน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก (conversion process) หน้าที่ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ การให้การเรียนรู้ทางการเมือง (political recruitment) หน้าที่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์

(interest articulation) หน้าที่การรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) หน้าที่การสื่อสารทางการเมือง (political communication) สำหรับหน้าที่ด้านปัจจัยนำออกได้แก่ การออกกฎหมายหรือนโยบาย (rule-making) การปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย (rule-application) และการตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย (rule-adjudication) (จุมพล หนิมพานิช 2545: 55) ดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบแนวโครงสร้างหน้าที่ของ กาเบรียล อัลมอนต์

ที่มา: จุมพล หนิมพานิช (2545) *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย* นนทบุรี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช หน้า 56

อัลมอนต์ และคณะมีความเห็นว่า ระบบการเมืองมีหน้าที่ในการ “สร้างรักษาระบบ” และ “การปรับตัวของระบบ” ซึ่งเป็นหน้าที่ด้าน “สมรรถนะของระบบการเมือง” (political system’s capabilities) ซึ่งหมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ นั่นคือ การแสดงออกของปัจจัยนำออกหรือผลที่ตามมาจากปัจจัยนำเข้า ซึ่งปัจจัยนำออกประกอบด้วย การออกกฎหมายหรือนโยบาย การปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย การตัดสินให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบาย

ซึ่งปัจจัยนำออก (output) เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของระบบด้านต่าง ๆ มีดังนี้

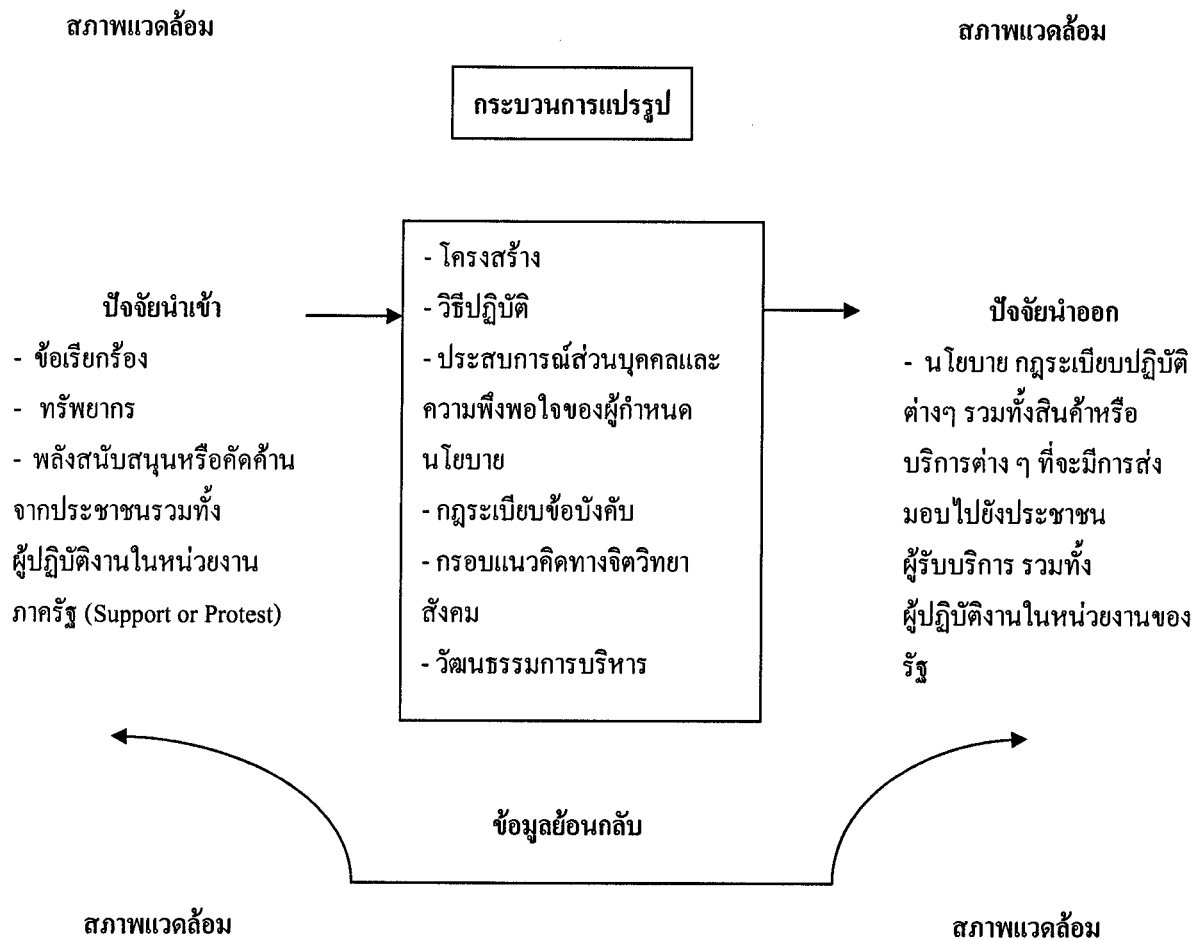
- 1) ความสามารถในการนำเอาทรัพยากรในสังคมมาใช้ (extractive capability)
 - 2) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (regulative capability)
 - 3) ความสามารถในการแจกจ่ายสินค้า บริการและคุณค่าทางสังคม (distributive capability)
 - 4) ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (symbolic capability)
- ความสามารถในการตอบสนองความต้องการหรือความเดือดร้อนของคนในสังคม (responsive capability)

3.1.3 แนวคิดตัวแบบระบบของไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky)

ชาร์คานสกี ได้ให้คำจำกัดความเรื่องกระบวนการของนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนต่าง ๆ ประกอบด้วย การก่อตัวของนโยบาย การยอมรับนโยบาย การปฏิบัติตามโครงการของรัฐบาล ซึ่งแสดงตัวแบบระบบของ Ira Sharkansky ได้ดังภาพที่ 2.7

ตามตัวแบบระบบของ Ira Sharkansky อธิบายได้ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2546: 2-14-2-15)

- 1) สภาพแวดล้อม (environment) จะหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวิธีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาลที่มีต่อปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปรรูป และผลผลิตหรือปัจจัยนำออก
- 2) ปัจจัยนำเข้า (input) ได้แก่ ปัจจัยนำเข้าที่จะถูกส่งไปยังกระบวนการแปรรูป (conversion process) ได้แก่ การเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย ทรัพยากร การสนับสนุน รวมทั้งการคัดค้าน การดำเนินการของผู้กำหนดนโยบาย
- 3) กระบวนการแปรรูป (conversion process) หมายถึง โครงสร้างที่เป็นทางการเมืองของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย วิธีการตัดสินใจ วัฒนธรรมการบริหาร กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ เป็นต้น ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นนโยบาย
- 4) ปัจจัยนำออก หรือผลผลิต หรือนโยบาย (outputs) หมายถึงการตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งสินค้าและบริการ กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งกิจการที่เสริมสร้างที่เป็นสัญลักษณ์ให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบระบบของ Ira Sharkansky ได้รับอิทธิพลมาจากตัวแบบระบบของ David Easton
ที่มา: จุมพล หนิมพานิช (2546) “แนวทางและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ” ใน

ประมวลสาระและแนวการศึกษาจุติวิทยา ปัญหาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 2

หน้า 2-14

5) ผลของการให้บริการ (service performance) หมายถึงผลทั้งหลายที่เกิดจากปฏิกิริยาตอบโต้ ระหว่างปัจจัยนำเข้าซึ่งเป็นผลผลิตหรือนโยบาย และอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการวัดได้จากการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ระบบผลิตออกมา ผลกระทบ (impact or effects) ของสิ่งนั้น รวมทั้งประโยชน์จริง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

6) ผลสะท้อนกลับหรือข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ที่จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยนำเข้าที่มีต่อขอร้อง ทรัพยากร การสนับสนุน หรือการคัดค้านที่ระบบการบริหารรับเข้ามา เช่น กฎระเบียบที่มีอยู่สามารถส่งผลกระทบต่อการไหลเข้า (flow) ของทรัพยากร

เข้าสู่หน่วยงาน การบริหาร การให้บริการสาธารณะ และนโยบายในด้านกฎหมายมีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนและก่อให้เกิดการเรียกร้อง เป็นต้น

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคม

แนวคิดนี้เรียกว่า เป็นแบบวิเคราะห์กระบวนการทางสังคม (social process) เป็นการเชื่อมโยงพฤติกรรมกระบวนการทางการเมืองเป็นกระบวนการทางสังคม เป็นการเน้นการตั้งสมมติฐานและการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

คอยซ์ (Deutsch 1961) ได้วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เรียกว่า การรื้อระดมทางสังคม (social mobilization) กับการพัฒนาทางการเมือง โดยคอยซ์ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้ 7 ตัว สำหรับวัดกระบวนการรื้อระดมทางสังคม อันได้แก่

- 1) จำนวนประชากรที่รับความเป็นสมัยใหม่ เช่น มีชีวิตสมัยใหม่ การใช้เครื่องจักร เป็นต้น
- 2) จำนวนคนที่รับสื่อมวลชน
- 3) จำนวนประชากรที่เปลี่ยนที่อยู่
- 4) การขยายตัวของสังคมเมือง
- 5) จำนวนประชากรที่เปลี่ยนจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพอย่างอื่น
- 6) จำนวนคนที่รู้หนังสือ
- 7) รายได้เฉลี่ยต่อหัว

คอยซ์ ได้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการที่มีผลต่อการเมือง มีหลายประการที่สำคัญ เช่น มีคนจำนวนมากขึ้นที่รู้สึกถึงผลกระทบของการเมือง อาจจะไม่ใช่ชนชั้นนำ แต่อาจเป็นกรรมกร ชาวไร่ ชาวนา นักศึกษา อันเป็นผลทำให้การดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองเกิดการกีดกันหรือความตึงเครียดทางการเมืองมากขึ้น ข้อเรียกร้องของประชาชนมีมากขึ้น ซึ่งระบบการเมืองแบบจารีตประเพณีไม่สามารถตอบสนองได้ รัฐบาลต้องมีคุณภาพที่ดีและมีขอบเขตของความรับผิดชอบมากขึ้น เพราะข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต เช่น เรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหาการว่างงาน การประกันสังคม เป็นต้น รัฐบาลจึงต้องมีนักการเมืองที่รับผิดชอบ และมีความรอบรู้สูง มีข้าราชการที่มีคุณภาพ มีความชำนาญ กระบวนการ social mobilization จึงเป็นแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปทั้งทางการเมืองและการบริหาร กระบวนการนี้ยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้นำใหม่ และผู้นำแบบเก่า ซึ่งผู้นำแบบเก่า คือ หัวหน้าเผ่า ชุนนาง เป็นต้น ผู้นำใหม่มักมาจากพรรคการเมือง ข้าราชการและมาจากทหาร ผลอีกอันหนึ่งคือ การขยายตัวของการมีส่วนร่วม

ทางการเมือง ทั้งในด้านจำนวนผู้ที่มาออกเสียงเลือกตั้งและในรูปของการเดินขบวน จลาจล นัดหยุดงาน ตลอดจนการติดต่อกันในทางการเมือง ผลอันต่อมาเป็นเรื่องของการทำลายล้างอิทธิพลของท้องถิ่น และทำให้คนสนใจในเรื่องระดับชาติ กระบวนการนี้อาจทำให้รัฐมีความมั่นคงขึ้นถ้ารัฐนั้นประกอบด้วยประชาชนที่มีภาษา วัฒนธรรม และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ คล้ายคลึงกัน แต่อาจทำให้เกิดการแตกแยกในรัฐ ที่มีความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวสูง อย่างไรก็ตามปัญหานี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของรัฐบาล ถ้าไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ประชาชนอาจปลีกตัวออกจากกระบวน ดังนั้นผลทางการเมือง น่าจะเป็นผลมาจากกระบวนการทางสังคม ที่เรียกว่า การรื้อระดมทางสังคม (social mobilization)

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง (ปรัชญา เวสารัชช์ 2545: 287)

การตัดสินใจทางการเมืองเกิดขึ้นได้ตลอดทั้งกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเริ่มจากตัวปัญหาหรือประเด็นที่ต้องตัดสินใจ การหาทางเลือก การตัดสินใจ และมีการวิเคราะห์ประเมินต่อเนื่อง ในการตัดสินใจผู้เกี่ยวข้องอาจอาศัยข้อมูลที่เป็นความจริง หลักเหตุผลและความรู้สึก ทั้งนี้ผู้สนใจศึกษาควรวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีส่วนกระทบการตัดสินใจด้วย (ปรัชญา เวสารัชช์ 2548: 360)

3.3.1 ความสำคัญของการตัดสินใจทางการเมือง

การตัดสินใจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และเกิดขึ้นแทบทุกขั้นตอนของการเมือง ซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการตัดสินใจเช่นนี้ย่อมกระทบถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนกระทบต่อการอยู่รอดของสังคมโดยรวม นอกจากนี้ การตัดสินใจทางการเมืองเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือคงไว้ซึ่งสถาบัน กระบวนการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งส่งผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และการพัฒนาของประเทศ

3.3.2 ข้อสมมติว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผล

1) ความชอบด้วยเหตุผล คือ การกระทำที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้อธิบายว่า ความชอบด้วยเหตุผลเป็นการ “ทำให้ผลที่ออกมาเป็นมากที่สุด ในสถานะที่สิ่งที่น่าสนใจมีจำนวนหนึ่ง หรือถ้าต้องการให้ผลที่ออกมาเป็นจำนวนหนึ่ง ก็ทำให้สิ่งที่น่าสนใจมีน้อยที่สุด”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในความชอบด้วยเหตุผลก็คือ คนเราจะตัดสินใจโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ ในเมื่อไม่รู้ข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ

2) องค์ประกอบว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผล มีองค์ประกอบ คือ (1) เป้าหมายหรือค่านิยม (2) ทางเลือกสู่เป้าหมาย (3) ผลของทางเลือก และ (4) การตัดสินใจ

3.3.3 การคำนึงถึงผลได้ผลเสียในการตัดสินใจ

ในการตัดสินใจที่ชอบด้วยเหตุผลแต่ละครั้ง ผู้ตัดสินใจจะใคร่ครวญทางเลือกต่าง ๆ และพิจารณาผลดีผลเสียของทางเลือกแต่ละทาง โดยทั่วไปผู้ตัดสินใจใช้วิธีหลักสองประการในการคำนึงถึงผลได้ผลเสียของการตัดสินใจ คือ คำนึงผลได้เป็นหลักหรือคำนึงถึงผลเสียเป็นหลัก ทั้งนี้ผู้ตัดสินใจอาจใช้ยุทธวิธีทั้งสองผสมผสานกันก็ได้ ดังนั้น ผลทางการเมืองของแนวทางนี้จึงเป็นผลลัพธ์ของการตัดสินใจทางการเมือง

นอกจากนี้ ปรักญา เวสารัชช์ (2548:402-403) ยังเห็นว่าการตัดสินใจจากเงื่อนไขทางจิตวิทยา เป็นแนวทางการตัดสินใจที่ไม่ติดขัดกับหลักของความสมเหตุสมผล เช่น การตัดสินใจที่เน้นผู้นำที่ครอบงำ ซึ่งถือว่าการตัดสินใจเกิดจากบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้นำที่ครอบงำคนอื่น (dominant leader) ตามตัวแบบนี้ ทางเลือกต่าง ๆ ในการตัดสินใจถูกจำกัดเฉพาะเท่าที่ผู้นำให้ความสนใจ โดยทางเลือกสุดท้ายคือทางที่ผู้นำต้องการ ซึ่งขึ้นกับแนวโน้มบุคลิกภาพและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การทำความเข้าใจการตัดสินใจจึงอยู่ที่การพยายามเข้าใจบุคลิกภาพและมุมมองทางการเมืองของผู้นำ ซึ่งถ้าเข้าใจแล้ว จะเข้าใจว่าอะไรเกิดขึ้น และทำไมจึงเกิดขึ้นอย่างนั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลทางการเมือง เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากระบบการเมือง (output) ซึ่งอยู่ในรูปของการตัดสินใจที่จะกระทำทางการเมือง ผลทางการเมืองของงานวิจัยฉบับนี้จึงหมายถึง การตัดสินใจทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

4. แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณะสุข (อสม.)

ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ได้รวมตัวกันเป็นพลังแห่งการพัฒนาสังคม เพื่อนำความคิด การกระทำที่ถูกต้องและเป็นแบบอย่างได้ เพื่อชี้แจงแก่ประชาชน และร่วมมือกับประชาชน ดำเนินการ

ในเรื่องต่าง ๆ โดยมีการเรียนรู้และเจริญเติบโตขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ปัจจุบันเม็ดเงินที่เจริญงอกงามเป็นไม้ใหญ่ที่ให้ความร่มเย็นแก่สังคม และสืบสานคุณค่าความดีต่อไปยังอนุชนรุ่นต่อ ๆ ไป

การทำงานของ อสม. เป็นการทำงานภายใต้คำว่า เสียสละ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดติดแน่นในสายเลือดของ อสม. ตั้งแต่เริ่มการมี อสม. เมื่อยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยในระยะแรกมีเป้าหมายที่การแก้ไขปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน จากประสบการณ์การทำงานของ อสม. ทำให้เกิดการเรียนรู้ว่าปัญหาสาธารณสุขเป็นสาเหตุของปัญหาสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ อสม. ขยายกิจกรรมการดำเนินงานจากเดิมที่เน้นเฉพาะปัญหาสาธารณสุข ไปเป็นการแก้ไขปัญหาสังคมควบคู่ไปด้วย โดยยังยึดมั่นในเป้าหมายที่เป็นความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นหลัก

4.1 ประวัติความเป็นมาของอาสาสมัครสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขกำหนดแผนงานสาธารณสุขมูลฐานไว้ในแผนพัฒนาสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐานเป็นหน่วยงานระดับกอง ในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการประสานงาน ควบคุม กำกับงาน กำหนดเป้าหมาย และวางแผนสนับสนุนการดำเนินงาน สาธารณสุขมูลฐานของประเทศไทย และได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2545 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ จึงมีผลให้คณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐานแห่งชาติถูกยกเลิกไป ทั้งนี้ คณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐานซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุดดังกล่าว ที่มีขอบข่ายงานด้านสุขภาพภาคประชาชนมานานกว่า 20 ปี ได้มีการปรับบทบาทเพื่อให้การทำงานด้านสุขภาพภาคประชาชนมีความชัดเจนและเป็นองค์รวมมากขึ้น กล่าวคือ ให้การทำงานด้านสุขภาพภาคประชาชนมีความเกี่ยวข้องกับด้านอื่น ๆ มากขึ้น นอกเหนือจากงานด้านสุขภาพได้แก่ ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อสุขภาพโดยตรงทั้งสิ้น ดังนั้น การทำงานด้านนี้จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ปรับโครงสร้างหน่วยงานนี้ให้เป็น “กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ โดยมุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกให้ภาคประชาชนตระหนักว่าเรื่องสุขภาพนั้นเป็น “สิทธิและหน้าที่” พร้อมทั้งการทำตามสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

(<http://203.157.19.195/th/18/volunteerclub.doc>)

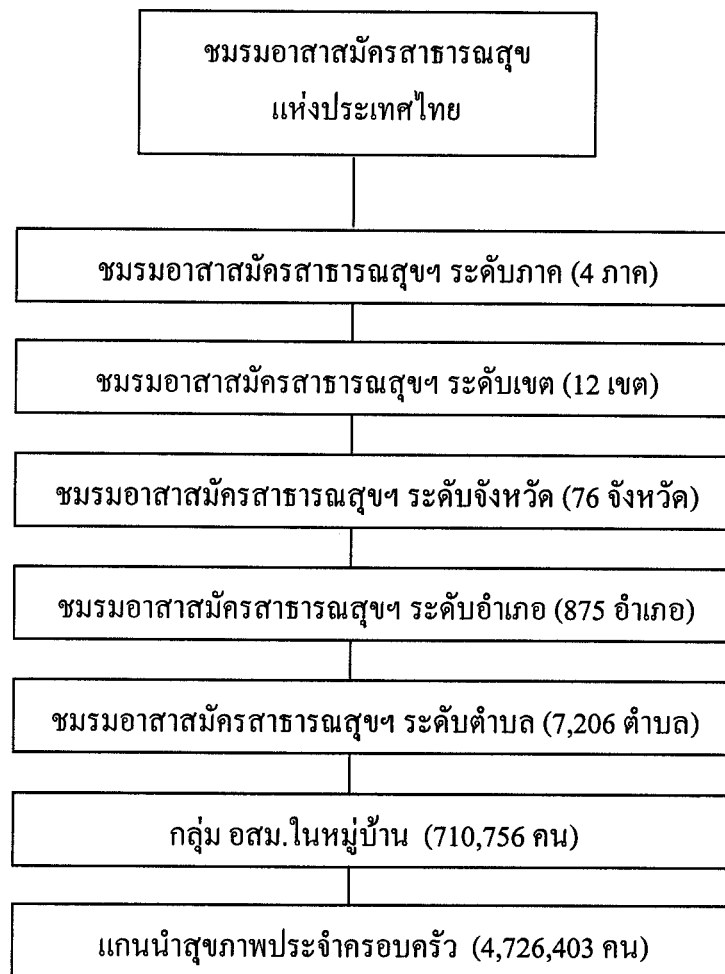
ด้วยเหตุที่กระทรวงสาธารณสุขได้ใช้กลวิธีสาธารณสุขมูลฐานเป็นกลวิธีหลักในการพัฒนางานสาธารณสุข เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านสาธารณสุขชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้น

มา โดยได้ดำเนินการคัดเลือกประชาชนที่สมัครใจด้วยวิธีสังคมมิติ แล้วดำเนินการอบรมตาม หลักสูตรสาธารณสุขที่กำหนดขึ้น เพื่อให้อาสาสมัครเหล่านั้นมีบทบาทเป็นตัวกลางเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมด้านสุขภาพของประชาชน และในขั้นตอนการดำเนินงานในครั้งแรกได้มีอาสาสมัคร 2 ประเภท คือ ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) จะได้รับการอบรมจำนวน 5 วัน เกี่ยวกับความรู้เบื้องต้น ด้านปัญหาสาธารณสุข และอีกประเภทหนึ่ง คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โดยจะคัดเลือกจากผู้ผ่านการอบรมเป็น ผสส. แล้วอบรมเพิ่มเติมอีก 15 วัน ให้มีความรู้เกี่ยวกับการ ปฐมพยาบาลเบื้องต้น อาสาสมัครทั้ง 2 ประเภท มีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาลเบื้องต้น โดยการสื่อสารข่าวด้านสาธารณสุข ซึ่งเน้นเกี่ยวกับการบริการ สาธารณสุข ประสานงานการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข เป็นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 กระทรวง สาธารณสุขได้อบรมเพิ่มเติมผู้ที่ป็น ผสส. เพื่อยกฐานะเป็น อสม. ทั้งหมดและทั้ง ผสส. และ อสม. ปฏิบัติงานโดยไม่รับค่าตอบแทนใด ๆ ในปัจจุบันมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านอยู่ทั่ว ประเทศ รวมทั้งชุมชนเขตเมือง จำนวน อสม.รวมทั้งสิ้นมากกว่า 710,000 คน หรือจำนวน อสม. 11.74 คนต่อประชากร 1,000 คน ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับ อสม. ด้วยการประกาศให้ วันที่ 20 มีนาคม ของทุกปีเป็นวันอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งชาติ (ฉานฉวงค์ บุรพัตน์ 2546: 1)

กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐานได้ให้ ความสำคัญ และยอมรับบทบาทภาคประชาชน ในฐานะเพื่อนร่วมงานพัฒนาสาธารณสุข และได้ให้ องค์กร อสม. มีส่วนร่วมในกระบวนการคิดค้นพัฒนา เช่น การหารือเพื่อพัฒนาศักยภาพ อสม. การให้ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข หรือผู้แทนจากทุกระดับร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินใจ การ ประกวด อสม. ดีเด่น ร่วมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข เพื่อคัดเลือก อสม. ดีเด่นเข้ารับรางวัล ณ ทำเนียบรัฐบาลในวันอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งชาติของทุกปี

4.2 โครงสร้างเครือข่ายชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข

การจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการชมรม อสม. ในแต่ละระดับ ทำโดยการ เลือกผู้แทนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารชมรมฯ ซึ่งประกอบไปด้วยประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก นายทะเบียนและประชาสัมพันธ์ โดยมีโครงสร้างองค์กรเดียวในทุกระดับ และมีการจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์ คุณสมบัติของสมาชิก เพื่อเป็นกติกาเบื้องต้นในการรวมตัวกัน โดยมีโครงสร้างแสดงดังภาพที่ 2.8



ภาพที่ 2.8 โครงสร้างชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งประเทศไทย
ที่มา: ฉันทวงศ์ บุรพัฒน์ (2546) “ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข (ชมรม อสม.)”

<http://203.157.19.195/th/18volunteerclub.doc> หน้า 3 จาก www.phc.moph.go.th

4.3 กิจกรรมของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข

กิจกรรมของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขส่วนใหญ่อยู่ในขอบเขตของการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข การป้องกันและแก้ไขปัญหาของชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขทั้งใน

ด้านความรู้ ทักษะ ทักษะ และบำรุงขวัญกำลังใจ โดยมีตัวอย่างกิจกรรมของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขที่น่าสนใจ เช่น (ฉันทวงศ์ บุรพัฒน์ 2546: 4)

4.3.1 โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขป้องกันโรคเอดส์ในชุมชน ผลที่ได้จากการดำเนินโครงการนี้ เช่น อสม. สามารถเป็นที่ปรึกษาโรคเอดส์ประจำหมู่บ้าน ศูนย์ป้องกันโรคเอดส์ประจำชุมชนมี อสม. ผ่านการอบรมวิทยากรชุมชน และมีการนำศิลปินชุมชนเข้ารับการอบรมเพื่อทำงานร่วมกับเครือข่าย เป็นต้น

4.3.2 โครงการประชาสัมพันธ์ด้านภัยเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการนำแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลักธรรมของศาสนา มาเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภค และรูปแบบการดำรงชีวิต

4.3.3 โครงการ อสม. ร่วมใจเทิดพระเกียรติ 100 ปี สมเด็จพระเจ้า เป็นกิจกรรมตลอดปี 2543 เพื่อส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุ การดูแลด้านทันตสาธารณสุขในเด็ก การเดินวิ่งเทิดพระเกียรติพระมารดาแห่งสาธารณสุขไทย รวมทั้งการลงนามเพื่อสืบสานพระราชปณิธานสมเด็จพระเจ้า

4.3.4 โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขรวมพลังรณรงค์เพื่ออากาศสดใสปลอดภัยควันบุหรี่ มีการจัดนิทรรศการ ณ ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) มีการเดินรณรงค์โดย อสม. จำนวนกว่า 11,000 คน ในวันงดสูบบุหรี่โลก ณ กรุงเทพมหานคร มีการผลักดันการลงนาม 5000,000 ชื่อ และจัดทำปฏิญญา อสม. ขึ้นต่อผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก

4.3.5 การพัฒนาแกนนำสุขภาพประจำครอบครัว เป็นการดำเนินกิจกรรมร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ในการเร่งพัฒนาศักยภาพของประชาชนในชุมชน อย่างน้อยครัวเรือนละ 1 คน ให้สามารถเป็นผู้นำด้านสุขภาพได้

4.3.6 การรณรงค์ส่งเสริมประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง เป็นการชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เฝ้าระวัง สอดส่อง ป้องกันและรายงานการทุจริต โดยได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้ช่วยงานในหน่วยเลือกตั้ง และการเผยแพร่ประชาธิปไตย (กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน 2546: 46)

จากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาธารณสุขของปัจเจกบุคคลในฐานะ ผสส. และ อสม. สู่ก้าวของการเป็นองค์กรประชาชนในรูปของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข และขยายขอบเขตของการพัฒนาจากชุมชนหมู่บ้านไปสู่ประชาคมอำเภอ จังหวัด เขต ประเทศ เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาสาธารณสุขและปัญหาสังคมที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของ อสม. ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจาก ผู้ตาม ผู้ปฏิบัติ ผู้แก้ไขปัญหา ไปสู่การมีบทบาทผ่านองค์กรเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานของตนเอง เป็นผู้นำ และผู้ป้องกันปัญหา และเมื่อมอง

ย้อนกลับไปในเส้นทางที่ผ่านมาจะเห็นว่า อสม. เป็นเพื่อนร่วมพัฒนาที่เข้มแข็ง มีจิตวิญญาณของนักสู้ และไม่เคยยอมแพ้ต่อการฟันฝ่าอุปสรรค เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในพื้นที่พื้นดินไทย แม้จะมีจุดอ่อนในด้านความรู้และทักษะอยู่บ้าง ซึ่งเป็นบทบาทและหน้าที่หลักของภาครัฐที่ต้องช่วยแก้ไขจุดอ่อน และพัฒนาจุดเด่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในโอกาสต่อไป โดยเฉพาะในอนาคตที่ อสม.จะประสานเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งจะมีการฝึกอบรม กระตุ้นเตือน สร้างขวัญกำลังใจและสนับสนุนให้ อสม. เข้าไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้มากขึ้น อันเป็นเหตุให้ อสม. มีบทบาทในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นตามลำดับด้วย

4.4 ข้อมูลเบื้องต้นของ อสม. ในอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

จังหวัดสมุทรปราการ ตั้งอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 13-14 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 100-101 องศาตะวันออก ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้เป็นระยะทางประมาณ 25 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 1004.09 ตารางกิโลเมตร หรือ 627557.5 ไร่ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดอื่นดังนี้

(http://www.geocities.com/spn_lib/Bck_border.htm)

ทิศเหนือ ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร

ทิศใต้ ติดต่ออ่าวไทย

ทิศตะวันออก ติดต่อจังหวัดฉะเชิงเทรา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรสาคร

การปกครอง แบ่งการปกครองเป็น 5 อำเภอ กับ 1 กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางบ่อ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ และกิ่งอำเภอบางเสาธง

การสาธารณสุข ในปี 2544 มีสถานพยาบาลแผนปัจจุบันทั้งสิ้น 30 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นสถานพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข 5 แห่ง สังกัดกระทรวงอื่น ๆ อีก 1 แห่ง เป็นสถานพยาบาลเอกชน 23 แห่ง ส่วนบุคลากรทางสาธารณสุขที่สำคัญคือ แพทย์และพยาบาลนั้น มีจำนวนแพทย์ 76 คน (เฉพาะสังกัดกระทรวงสาธารณสุข) สำหรับพยาบาล เป็นพยาบาลวิชาชีพ 329 คน พยาบาลเทคนิค 75 คน รวมเป็น 404 คน (เฉพาะสังกัดกระทรวงสาธารณสุข) สำหรับ

อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ประจำหมู่บ้าน จังหวัดสมุทรปราการ ในปี 2549 มีรวมทั้งสิ้น 4848 คน ซึ่งในส่วนของอำเภอพระสมุทรเจดีย์ สามารถแยกตามแต่ละตำบลได้ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวน อสม. แยกตามแต่ละตำบล ของอำเภอพระสมุทรเจดีย์

อสม.อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ	
ตำบล	จำนวน อสม. (คน)
1. ปากคลองบางปลากด	181
2. ในคลองบางปลากด	90
3. บ้านคลองสวน	29
4. แหยมฟ้าผ่า	57
5. นาเกลือ	51
รวม	408

หมายเหตุ: สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ ข้อมูล ณ เมษายน 2547

ปัจจุบันอาสาสมัครสาธารณสุข ในอำเภอพระสมุทรเจดีย์ นอกจากทำหน้าที่ด้านสาธารณสุขมูลฐานแล้วยังได้มีส่วนร่วมในการรณรงค์ส่งเสริมประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง โดยการชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เฝ้าระวัง สอดส่อง ป้องกันและรายงานการทุจริตอีกด้วย โดยผ่านการพูดคุยระหว่าง อสม. ด้วยกันเอง และประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งทำให้อสม. หลายคนได้กลายเป็นแหล่งของการเผยแพร่และส่งเสริมการเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตย โดยปรากฏให้เห็นในการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นหัวคะแนนให้นักการเมือง เป็นผู้รณรงค์และชักจูงประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งเสนอตัวเองเป็นบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกระดับหนึ่งด้วย ฉะนั้นถ้ากลุ่ม อสม. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างถูกต้องและเพียงพอ ก็จะสามารถช่วยให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ อันจะทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและมีความเจริญก้าวหน้าในโอกาสต่อไป

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุนันท์ เกษมชัยนันท์ (2536) ทำการวิจัยเรื่อง “ทัศนคติทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสื่อมวลชนไทย: ศึกษาเปรียบเทียบผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์และผู้สื่อข่าวโทรทัศน์สายการเมือง” พบว่า ระดับการศึกษาและรายได้ มีความสัมพันธ์กับทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับสูงไม่แตกต่างกัน (อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ 2542)

ศักระ กปิลกาญจน์ (2535) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาทของอาสาสมัครเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน (ผปม.) ในการให้การเรียนรู้ประชาธิปไตย: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอละงู จังหวัดสตูล” จากการศึกษาวิจัยพบว่า อาสาสมัครเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน มีความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญของปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ในเรื่องผู้นำทางการเมือง สิทธิเสรีภาพ บทบาททางการเมือง ส่วนในเรื่องนโยบายและการเลือกตั้ง ไม่พบว่ามี ความแตกต่างของปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงวิเคราะห์และอนุมานได้ว่าหากอาสาสมัครเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านของอำเภอละงู มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีก็น่าแสดงบทบาทในการเผยแพร่ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้สมบูรณ์แบบ

สนิท ขาวสอาด (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น: ศึกษากรณีโครงการประปาหมู่บ้าน อำเภอเมืองนครพนม และอำเภอรัตนพนมจังหวัดนครพนม” พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำ ทั้งด้านผู้นำทางสังคมและผู้นำในครอบครัว ปัจจัยด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่รัฐในด้านการนิเทศงาน ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสาธารณะท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในขบวนการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย คู่ขนานกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น การเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน และเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

ปิยนุช เงินคล้าย และคณะ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ศึกษาเปรียบเทียบประชาชนในเขตเมืองกับประชาชนในเขตชนบท” พบว่า ประชาชนที่มีภูมิลำเนาแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกัน ยกเว้นประชาชนที่มีเขตที่อยู่อาศัยระดับรายได้ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ไม่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านการมีตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างกัน สำหรับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร พบว่า ความแตกต่างด้านเพศเท่านั้น ที่ทำให้เกิดความแตกต่าง ส่วนภูมิหลังด้านอื่น ได้แก่ ระดับอายุ รายได้ อาชีพ และระดับการศึกษา ไม่ทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกัน และยังพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คาดหวังและปฏิบัติจริงจะมี ความแตกต่างกันเฉพาะบทบาทหน้าที่ในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การเป็นฝ่ายค้านตรวจสอบ รัฐบาล การให้สัตยาบัน (รับรอง) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ/ประกาศสงคราม การแก้ไขปัญหา ท้องถิ่น/ดูแลทุกข์สุขของประชาชน และการพัฒนาความเจริญในท้องถิ่น

สายสุณี ศักรากร (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและ เนื้อหาเรื่องการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ มัธยมศึกษาปีที่ 3: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร” พบว่า นักเรียน ส่วนใหญ่มีระดับความรู้ความเข้าใจในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนที่มี เพศต่างกันมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาของการเมืองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของไทยแตกต่างกัน โดยเพศหญิงมีความรู้ความเข้าใจสูงกว่าเพศชาย นักเรียนที่มี ระดับการศึกษาต่างกันมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาของการเมืองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของไทยแตกต่างกัน นักเรียนที่มีที่ตั้งโรงเรียนที่แตกต่างกันมีความรู้ความเข้าใจใน รูปแบบและเนื้อหาของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่แตกต่างกัน

ฉวีลลิต บุรีกุล (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543” พบว่า ปัจจัยของความสัมพันธ์ต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายในนานา ประเทศ และการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้ชายที่มักมีส่วน ร่วมทางการเมืองสูงกว่าผู้หญิง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนมีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่อยู่ในกลุ่มอายุอื่น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย และการศึกษานี้ยังพบความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครทั้งที่อยู่ในเมือง และชานเมือง มีระดับการมีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่น ๆ และสิ่งสำคัญคือระดับการมีส่วน ร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วน ร่วมพบว่าการได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเป็นสมาชิก กรรมการ ที่ปรึกษา กลุ่ม ที่ทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง และการมีความรู้ที่เกี่ยวกับวุฒิสภา มี ความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งกล่าวได้ว่า ประชากรที่ได้รับข่าวสาร สนใจ เข้าใจ มีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมาก จะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ด้วย นอกจากนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษา อายุ

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2546) ทำการวิจัยในเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ” พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง เรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การอาศัยอยู่ในเขตเมือง-ชนบท สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมือง โดยที่ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และประสิทธิภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวได้ว่า ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร สนใจ มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง มีความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ และคิดว่าพวกเขาสามารถมีอิทธิพลในทางการเมืองได้ จะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย