



แผนแม่บทพัฒนาการเมือง

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง
และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

คำนำ

แผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยเจตนารมณ์ของรัฐบาล ซึ่งมุ่งหมายที่จะวางแนวทางสำหรับการพัฒนาการเมืองไทยทั้งระบบ ให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังที่คณะรัฐมนตรีได้บรรจุให้ภารกิจการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองและการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

แผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ จึงมีฐานะเปรียบได้กับแผนแม่บทระดับชาติ โดยสาระสำคัญของแผนนั้น เป็นการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการเมืองทั้งระบบ พร้อมกับระบุบรรดาพันธกิจและกลยุทธ์ สำหรับขับเคลื่อนเป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองในแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผน ตลอดจนหน่วยงานและภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแปรกลยุทธ์การพัฒนาสู่ภาคปฏิบัติ สามารถนำกรอบพันธกิจและกลยุทธ์การพัฒนาต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการในระดับหน่วยงานได้สะดวกยิ่งขึ้น

กระบวนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ สามารถดำเนินมาจนบรรลุจุดมุ่งหมายสมดังเจตนารมณ์ในวางแนวทางการพัฒนาการเมืองของรัฐบาลได้ โดยอาศัยการประสานพลังความร่วมมือร่วมใจจากหลายภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เครือข่ายภาคประชาชนในทุกภูมิภาค ซึ่งได้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ควบคู่กับการทำงานของคณะผู้วิจัยจากสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาโดยตลอด

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า แผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ซึ่งก่อเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความคิด ความต้องการ และความใฝ่ฝันของประชาชน องค์กร และหน่วยงานในทุกภาคส่วนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมือง จะเป็นแผนแม่บทที่มีพลังในการนำพาสังคมและการเมืองไทยก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง
และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
บทนำ :	1
1. ประวัติความเป็นมาของการเมืองไทย	2
2. การเมืองการปกครองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	7
3. ปัญหาหลักทางด้านเชิงโครงสร้างของสังคม-การเมืองไทย	26
4. ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองไทย	27
5. กระบวนการยกร่างและกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง	37
ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของ ภาคประชาสังคม	42
1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชน (Strong citizen and community rights)	44
2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights)	47
3. การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)	51
4. การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation)	54
5. การสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย (Exit and voice)	57
ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และ การมีส่วนร่วมทางการเมือง	60
1. การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education)	62
2. การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)	66
3. การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)	73
ยุทธศาสตร์ที่ 3 : คุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง	82
1. การแยกทุนจากการเมือง (Politics and capital)	84
2. การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)	90
3. การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Social sanction)	99
4. การพัฒนากลไกการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม (Political recruitment)	104

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
ยุทธศาสตร์ที่ 4 : ธรรมภิบาลทางการเมืองและการบริหาร	111
1. การเสริมสร้างสถาบันการเมือง (Political institutionalization)	114
2. การสร้างระบบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ (Effective checks and balances)	118
3. การสร้างระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability)	123
4. การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม (The rule of law)	126
5. การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy)	130
6. การเสริมสร้างระบบการเมืองและการบริหารที่เน้นผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests)	134
7. การเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transparency)	138
ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ความมั่นคง การจัดการความขัดแย้งและการสร้างสังคมสมานฉันท์	142
1. การเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติ (Internal security)	144
2. การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Nonviolent conflict management)	150
3. การเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของ สังคม (Political toleration)	155
4. การเสริมสร้างความสามารถในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติท่ามกลาง ความหลากหลาย (Balance of conformity and diversity)	159
ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมใน การบริหารทรัพยากร	163
1. การเสริมสร้างความสำเร็จในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership)	165
2. การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness)	169
3. การสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution)	179
4. การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (Local network strengthening)	177
บทส่งท้าย : แนวทางในการขับเคลื่อนแผนแม่บทพัฒนาการเมือง	182
บรรณานุกรม	193
ภาคผนวก : รายชื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง	203

บทนำ

1. ประวัติความเป็นมาของการเมืองไทย

การเมืองไทยในสมัยปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยในอดีต คติทางพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ได้ถูกชนชั้นผู้ปกครองของไทยทำเอามาสร้างเป็นอุดมการณ์แห่งรัฐเพื่อใช้สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครอง ตามคำสอนของศาสนาพุทธซึ่งได้ถูกนำเข้ามาเผยแพร่ในดินแดนที่เป็นประเทศไทยทุกวันนี้ตั้งแต่ประมาณพุทธศตวรรษที่ 13 ตัวแบบการปกครองที่ดีตามคติของศาสนาพุทธถือว่าการปกครองแบบธรรมราชาตามตัวแบบของพระเจ้าอโศกมหาราชที่เป็นการปกครองที่กษัตริย์ใช้หลักธรรมเป็นแนวทางในการปกครอง กษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่ทรงคุณธรรมและใช้หลักธรรมสั่งสอนประชาชนให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข (สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช 2523; ลิขิต วีระเวทิน 2546: 21-22) กล่าวกันว่า ในสมัยสุโขทัยเดิมทีเดียวเป็นการปกครองในระบอบพ่อขุนหรือการปกครองแบบบิดากับบุตรที่ผู้ปกครองและประชาชนมีความใกล้ชิดกัน แต่ต่อมาได้ถูกแทนที่โดยอุดมการณ์ทางการเมืองแบบธรรมราชาที่กษัตริย์เป็นผู้มีความรอบรู้ในหลักธรรมของพุทธศาสนาและใช้หลักธรรมปกครองประชาชน กษัตริย์เป็นผู้ทำนุบำรุงพุทธศาสนาและสั่งสอนธรรมแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น พ่อขุนรามคำแหงที่นำเอาพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการปกครอง อบรมประชาชนให้ตั้งอยู่ความสงบ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และชัยสิริ สมุทวณิช 2529: 948) และพระจริยวัตรของพระมหาธรรมราชาลิไท ซึ่งได้ทรงผนวชและสั่งสอนหลักธรรมของพุทธศาสนาให้แก่ประชาชนเป็นต้น (สุมาลี บำรุงสุข และศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล 2529: 61-63)

ต่อมาในสมัยราชอาณาจักรอยุธยา ชนชั้นผู้ปกครองได้นำเอาลัทธิเทวราชาจากคติพราหมณ์มาสร้างเป็นอุดมการณ์แห่งรัฐ กษัตริย์มีสถานะเป็นสมมุติเทพ โดยถือว่าเป็นการอวตารปางหนึ่งของพระเจ้าในศาสนาพราหมณ์ลงมาปราบยุคเข็ญและปราบเหล่าทมิฬให้ประชาชนมีความสุขอยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้น สถานะของกษัตริย์จึงถูกยกให้ยิ่งใหญ่เหนือมนุษย์สามัญทั่วไปแต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อิทธิพลของศาสนาพุทธที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานก่อนหน้านั้นทำให้กษัตริย์ที่เป็นสมมุติเทพต้องถูกคาดหวังให้เป็นธรรมราชาด้วยพร้อมกันๆ ร่องรอยของการผสมผสานกันระหว่างคติพุทธและคติพราหมณ์ดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการปกครองสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นอกจากนั้น ความเชื่อในกฎแห่งกรรมของศาสนาพุทธยังถูกนำมาใช้ในการอ้างความชอบธรรมในการปกครองของกษัตริย์ว่าเป็นผู้มีบุญบารมีสูงส่ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้ทำกรรมดี สะสมบุญบารมีไว้มากจากชาติปางก่อนจึงส่งผลให้ได้เป็นกษัตริย์ ราษฎรมีหน้าที่สวามิภักดิ์และรับใช้กษัตริย์ กษัตริย์เป็นเจ้าของชีวิตของประชาชนเป็นผู้มีบุญบารมีสูง สามารถคุ้มครองให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมีความสุขได้ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือสงสัยในพระราชอำนาจของกษัตริย์ (เฟิงอ้าง: 64-65)

การปกครองภายใต้อุดมการณ์แห่งรัฐดังกล่าวในสมัยกรุงศรีอยุธยาและต่อมาในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีระบอบการปกครองที่มีการแบ่งคนออกเป็น 2 ชั้นชั้น คือ ชั้นผู้ปกครอง อันประกอบด้วยกษัตริย์ เหล่าเชื้อพระวงศ์และขุนนางกับชนชั้นล่างที่อยู่ภายใต้การปกครอง ได้แก่ ไพร่กับทาสที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ต้องขึ้นทะเบียนเป็นหมวดหมู่ขึ้นตรงกับหัวหน้าหมู่ที่สังกัด มุลนายที่อยู่สูงขึ้นไปเป็นทอดๆ ไพร่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือมิฉะนั้นก็ต้องส่งส่วยแทนแรงงาน ไพร่ไม่สามารถเดินทางจากที่อยู่อาศัยได้ถ้าไม่ได้รับอนุญาตจากมุลนาย ไพร่มีสถานะเป็นเพียงสมบัติของมุลนายที่สามารถแลกเปลี่ยนซื้อขายกันได้ ไพร่ของมุลนายดังกล่าวนี้คือ ไพร่สม นอกจากนั้นยังมีไพร่หลวงที่เป็นไพร่ของกษัตริย์ โดยกษัตริย์มอบให้ขุนนางเป็นผู้ควบคุมแทน ไพร่หลวงต้องถูกเกณฑ์แรงงานมาทำงานให้แก่รัฐ ส่วนไพร่หลวงที่อยู่ห่างไกลจากราชธานี ไม่สะดวกในการเกณฑ์แรงงาน รัฐอนุญาตให้ส่งส่วยแทนการเกณฑ์แรงงานเรียกว่าไพร่ส่วย พบว่าตอนปลายสมัยอยุธยามีไพร่ส่วย 2 ประเภท คือ ไพร่ส่วยสิ่งของและไพร่ส่วยเงิน ประมาณกันว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมถึงร้อยละ 80-90 เป็นไพร่ (เพ็ญอ้าง: 82)

จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นไพร่ได้ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากขุนนาง เจ้านาย และกษัตริย์ แทบไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเอง มุลนายและไพร่มีความสัมพันธ์กันภายใต้ระบบอุปถัมภ์ โดยมุลนายเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ส่วนไพร่เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ มุลนายให้ความคุ้มครองไพร่ในขณะที่ไพร่ต้องจงรักภักดี รับใช้แรงงาน มอบอาหารและสิ่งของแก่มุลนาย นอกจากนั้น ไพร่ยังต้องสังกัดมุลนาย มิฉะนั้นจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ไพร่จะร้องทุกข์ต่อหลวงได้ก็ต้องทำผ่านมุลนาย จะฟ้องร้องต่อศาลก็ต้องให้มุลนายทำให้ ไพร่ที่ไม่มีสังกัดจะไม่สามารถจดทะเบียนที่ดินที่หักกลางทางพงเอาไว้ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างมุลนายกับไพร่จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ถ้าไพร่มีความรู้สึกว่ามีมุลนายไม่ได้ให้ความคุ้มครองและเอื้อประโยชน์แก่ตนมากพอ ไพร่อาจไปสร้างความสัมพันธ์กับมุลนายคนอื่น หรืออาจจะทิ้งมุลนายเดิมหันไปพึ่งพิงมุลนายคนใหม่ (เพ็ญอ้าง: 101-104)

ถึงแม้ว่าระบบไพร่จะค่อยๆ ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) แต่ระบบไพร่ที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลายาวนานยังคงมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นผลพวงของระบบไพร่ในสังคมไทยปัจจุบันมี 4 ประการ ได้แก่ (ณรงค์ พ่วงพิศ 2529: 61-65)

1. การคงอยู่ของความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับของสังคม
2. การยึดถือในระบบอาวุโสทำให้ผู้มีอาวุโสต่ำกว่าไม่กล้าโต้แย้งผู้มีอาวุโสสูงกว่า
3. การยอมรับตนเองในฐานะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสำนึกในทางการเมือง
4. การมีลักษณะเป็นผู้ตามที่ดี มีผลทำให้ขาดความคิดริเริ่มและความเป็นตัวของตัวเอง ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งต่อผู้มีอาวุโส และผู้ที่ให้การอุปถัมภ์

วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าการยกเลิกระบบไพร่และทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้น ยังไม่ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของเสรีชนที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของประเทศตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในสังคมไทยใน 3 ระดับ ด้วยกัน ได้แก่ :

(1) ในระดับสามัญชน ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในชนบท หรือแม้กระทั่งในเมืองที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดหรืออาณานิคมที่เป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจน เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับมูลนายที่เป็นขุนนางสิ้นสุดลงเมื่อมีการยกเลิกความเป็นไพร่ ราษฎรได้หันไปพึ่งพาข้าราชการที่เข้ามาแทนที่มูลนายที่เป็นขุนนางสมัยเก่า แต่เนื่องจากข้าราชการได้รับพระราชทานเงินเดือนจากกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้รับเงินเดือนจากรัฐเพียงเพื่อให้มีชีวิตที่พอมืออันจะกินเท่านั้น ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ดีนัก และในบางครั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรงยังรีดไถหรือเรียกเก็บเงินจากประชาชนที่มาใช้บริการด้วย ประชาชนจึงต้องหันไปพึ่งพ่อค้าที่สามารถส่งสมความมั่นคงไว้ที่ตนได้ดีกว่าข้าราชการ พ่อค้าส่วนหนึ่งได้ผันตนเองไปเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนระดับล่างที่ยากจนกับพ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจึงเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ แต่หลังจากที่ระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) ค่อยๆ เสื่อมถอยลง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเริ่มมีเสถียรภาพขึ้น พ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นส่วนหนึ่งก็ให้ความอุปถัมภ์ประชาชนอยู่ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบอุปถัมภ์ เพื่อใช้เป็นฐานของการได้มาซึ่งคะแนนสำหรับการเลือกตั้ง

(2) ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการและนำเอาระบบคุณธรรม (Merit system) เข้ามาใช้ในระบบราชการ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อยเชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการก็มีได้หมดไป การเล่นพรรคเล่นพวก การส่งส่วยที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องตอบแทนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ให้การคุ้มครองและสนับสนุนตนยังคงมีอยู่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการจึงรับใช้นายมากกว่ารับใช้ประชาชนและคิดว่าตนเองเป็นนายของประชาชนอยู่

(3) ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเกี่ยวโยงกันจากระดับล่างสุดจนกระทั่งถึงระบบบนสุด คือ นักการเมืองที่มีตำแหน่งบริหาร ในปัจจุบัน ความยากจนและความไม่สามารถพึ่งตนเองได้ทำให้ประชาชนในชนบทหรือในชุมชนแออัดตกเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นบางคนอาจเปลี่ยนสถานะไปเป็นนักการเมืองท้องถิ่น หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น เช่น เป็นหัวหน้าคะแนนให้นักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลระดับสูงขึ้นไปเป็นทอดๆ นักการเมืองท้องถิ่นก็เป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคและผู้มีอิทธิพลระดับสูงอาจผันตัวเองไปเป็นนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค หรือมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลังจากการเลือกตั้ง นักการเมืองที่เป็นนายทุนพรรคที่อาจมีชื่ออยู่ในบัญชีของ ส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อจะ

ได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งบริหาร เช่น รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการและผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นต้น

ส่วนความเชื่อถือในระบบอาวุโส นอกจากจะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ผู้น้อยต้องคล้อยตามและไม่กล้าขัดแย้งกับผู้ใหญ่แล้ว ยังมีผลต่อการเลี้ยงดูบุตรหลานในครอบครัว บิดามารดาที่มีความเชื่อถือในระบบอาวุโสได้เลี้ยงดูบุตรหลานโดยไม่ยอมให้โตเถียงผู้ใหญ่ โดยถือว่าการโต้แย้งผู้ใหญ่เป็นสิ่งที่ไม่สมควรถึงแม้ว่าผู้ใหญ่ว่าจะทำผิดหรือไม่มีเหตุผลก็ตาม ในส่วนของบิดามารดาที่เป็นประชาชนชั้นกลางและมีฐานะค่อนข้างดี อาจมีลักษณะอำนาจนิยมน้อยในการเลี้ยงดูบุตรหลาน แต่กลับให้ความช่วยเหลืออุปถัมภ์บุตรหลานมากเกินไปซึ่งมีผลทำให้เด็กติดนิสัยพึ่งผู้ใหญ่ (จุมพล หนีมพานิช 2529: 284) โดยสรุปแล้ว กระบวนการเรียนรู้อะไรและกล่อมเกล่าในสังคมที่ทำไมครอบครัวยังคงสนับสนุนค่านิยมแบบดั้งเดิมมากกว่าการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ระบบการศึกษาของไทยเป็นความหวังในการสร้างพลเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจการเมืองและมีความรู้สึกสามารถสัมฤทธิ์ผลทางการเมือง (Political efficacy) ขึ้นมา เพราะรัฐสามารถวางแผนและควบคุมระบบการศึกษาได้เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมหลักสูตรหรือบุคลากรทางการศึกษา ในหลายๆ ประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศประชาธิปไตยตะวันตกหรือประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ล้วนแต่ใช้ระบบการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐต้องการขึ้นมา (Dawson and Prewitt:1969) แต่ระบบการศึกษาของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา มุ่งให้ความสำคัญมากแก่การสร้างความรักภักดีต่อรัฐ มากกว่าการสร้างพลเมืองที่สนใจการเมืองและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หลักสูตรการศึกษาได้เน้นให้ตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองโดยการเป็นทหารรับใช้ชาติ เสียภาษีอากรให้แก่รัฐและปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของความเชื่อในศาสนา และเป็นพลเมืองที่อยู่ในโอวาทของรัฐและสังคม ครุส่วนใหญ่ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการผสมกับแบบประชาธิปไตยและยังนิยมสอนตามตำราที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการมากกว่า และการเรียนการสอนยังคงเน้นการบรรยาย การท่องจำมากกว่าการใช้ความคิด (จุมพล หนีมพานิช 2529: 285-6) ถึงแม้ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านหลักสูตรโดยการใส่เนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยเข้าไปมากขึ้น แต่ก็ยังน้อยกว่าเนื้อหาในเชิงอนุรักษ์นิยม ดังนั้น การศึกษาที่เป็นทางการ 12 ปี จึงน่าที่จะยังสร้างประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject) ที่มีความจงรักภักดีต่อรัฐมากกว่าการสร้างพลเมืองที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง

นอกจากระบบการศึกษาที่เป็นทางการผ่านสถาบันการศึกษาแล้ว วรรณกรรมที่เป็นศิลปะแขนงหนึ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมา ทั้งที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยตรงหรือมีวัตถุประสงค์ในทางบันเทิงก็ตาม ก็มีอิทธิพลต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนขึ้นมา ทั้งนี้เพราะไม่มีวรรณกรรมใดที่ปลอดจากค่านิยมทางการเมือง แม้กระทั่งการอ่านวรรณกรรมหรือการแสดงที่ถ่ายทอดวรรณกรรมออกมาเป็นศิลปะการแสดงผ่านจอภาพยนตร์หรือจอโทรทัศน์ ที่ดูเหมือนไม่ใช้การเมือง เช่น การชิงรักหักสวาทต่างๆ หรือเรื่องประเภทจักรๆ วงศ์ๆ ทั้งหลายก็ล้วนมีผลในการถ่ายทอดค่านิยมทางการเมืองทั้งสิ้น

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และชัยสิริ สมุทวณิช (2529: 915-987) ได้ทำการทบทวนและวิเคราะห์ทิศทางวรรณกรรมไทย พบว่าวรรณกรรมทางการเมืองในสมัยสุโขทัย เช่น *ไตรภูมิพระร่วง* และ *สุภาสิตพระร่วง* ที่เป็นพระราชนิพนธ์ของ *พระมหาธรรมราชาลิไท* เป็นวรรณกรรมที่สนับสนุนการปกครองในระบอบธรรมราชา แม้กระทั่ง *ตำรับท้าวศรีจุฬาลักษณ์* ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชประเพณี และชีวิตความเป็นอยู่ของหญิงชาววังก็เผยแพร่ความคิดว่าสังคมมีชนชั้นฟ้าสูงแผ่นดินต่ำ วรรณกรรมทั้ง 3 เรื่องนี้ ยังมีผลทำให้ประชาชนยอมรับสถานะอันต่ำต้อยของพวกเขาตนเพราะกรรมแต่ชาติปางก่อนและความเชื่อในนรกภูมิสำหรับผู้ที่ไม่ดีทำผิดคำสอนของศาสนา และไม่เชื่อฟังอำนาจรัฐเกิดความยำเกรง ส่วนวรรณกรรมในสมัยอยุธยาในช่วงแรกได้แก่ *ไอลงการแข่งน้ำ* และ *โครงห้า* มีลักษณะส่งเสริมการปกครองแบบทวารราชาและมุ่งควบคุมขุนนางให้จงรักภักดีต่อกษัตริย์ ในสมัยอยุธยาได้มีการผลิตวรรณกรรมออกมามากและสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ:

(1) วรรณกรรมในรูปของศาสนา เช่น *มหาชาติคำหลวง* *พระมาลัยคำหลวง* และ *โคลงพาลี* *สอนน้อง* เป็นต้น ต่างมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนยอมรับคำสอนทางศาสนา และนำเอาไปใช้ใน ชีวิตประจำวันเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

(2) วรรณกรรมการเมืองในรูปสวดดีวีรบุรุษที่เป็นผู้ปกครอง เช่น *ลิลิตยวนพ่าย* และ *โคลงสรรเสริญพระเกียรติสมเด็จพระนารายณ์*

(3) วรรณกรรมในรูปเพื่อความบันเทิงของเจ้าขุนมูลนาย เช่น *อนิรุทธคำฉันท์* *ลิลิตพระลอ* *โคลงนิราศพระบาท* และ *ภาพย์เห่เรือ* เป็นต้น วรรณกรรมเหล่านี้ ในด้านหนึ่งเกิดทฤษฏีที่มีอำนาจยิ่งใหญ่เป็นสมมุติเทพ และชี้ให้เห็นว่าภารกิจของผู้ปกครองคือรบและรัก กษัตริย์นอกจากจะต้องมีความสามารถในการรบแล้วจะต้องเป็นนักรักด้วย ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงประชาชนสามัญในวรรณกรรมก็มีการบิดเบือนภาพลักษณ์ของประชาชนในลักษณะที่ดูตลกขบขัน และมีนิสัยหยาบโลน ซึ่งนอกจากจะมอมเมาประชาชนให้จำนนต่อความต่ำต้อยของพวกเขาตนแล้วยังปลูกฝังให้ชนชั้นผู้ปกครองมีความเชื่อมั่นในความเหนือกว่าของพวกเขาตน

สมัยต้นรัตนโกสินทร์ ได้มีการนำเอาวรรณกรรมทางการเมืองในสมัยอยุธยา มาสะสางใหม่ วรรณกรรมที่สร้างขึ้นใหม่ในยุคนี้ได้แก่ *อิเหนา* *สังข์ทอง* และ *รามเกียรติ์* ต่างก็เป็นวรรณกรรมที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบทวารราชาและเน้นให้ขุนนางจงรักภักดีต่อกษัตริย์ที่เป็นเทพอวตารลงมาปราบยุคเข็ญในโลกมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตามได้มีวรรณกรรมที่ทวนกระแสเกิดขึ้น เช่น *ระเด่นลันได* ของ *มหามนตรี (ทรัพย์)* กวีในสมัยรัชกาลที่ 3 ที่แสดงให้เห็นความอึดอัดใจในกรอบประเพณีของศักดินา และความคับแคบของความคิดแบบเจ้าขุนมูลนาย *ระเด่นลันได* จึงเป็นวรรณกรรมที่จงใจกระแนะกระแหน *ระเด่นมนตรี (อิเหนา)* ที่เป็นบทพระราชนิพนธ์ของรัชกาลที่ 3

จุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของพัฒนาการของวรรณกรรมไทยเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2387 ที่ *หมอบรัดเลย์* ได้สร้างแท่นพิมพ์ภาษาไทยขึ้น วรรณกรรมประเภทความรู้ใหม่และความคิดเห็นแบบตะวันตกจึงหลั่งไหลเข้ามา รวมทั้งวรรณกรรมของประชาชนชั้นกลางที่ได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมตะวันตก ได้มีการจัดพิมพ์หนังสือพิมพ์ประเภทรายเดือน รายปักษ์ รายสัปดาห์

และรายวันออกมาอย่างกว้างขวาง มีจำนวนถึง 54 ฉบับในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 ถึง 2453 วรรณกรรมบางส่วนมีเนื้อหาทางการเมืองอย่างชัดเจนโดยมีเนื้อหาชาตินิยมและเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2572 เป็นต้นมา การเสนอแนวคิดแบบเสรีนิยมเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น มีการต่อต้านวัฒนธรรมประเพณีแบบโบราณ เช่น ม.จ. อากาศดำเกิง ได้เขียนวิจารณ์ธรรมเนียมการมีภรรยาหลายคนของเจ้าขุนมูลนาย ดอกไม้สด เขียนวิจารณ์ประเพณีประเภทคลุมถุงชน ครูเทพ เขียนสดุดีชาวนาว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ศรีบูรพา ตั้งคำถามต่อชาติและกรรมเก่าว่าสัมพันธ์กันอย่างไร รวมถึงการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย เช่น ข้อเขียนของ พระยาศรภักย์พิพัฒน์ และ กุหลาบ สายประดิษฐ์ เป็นต้น (เพ็ญอ้าง: 953 – 961)

2. การเมืองการปกครองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปกครองในระบอบใหม่ของเราล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ถึงแม้ว่าหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” จะดูเหมือนว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะมีพัฒนาการมากขึ้นเรื่อยๆ และแทบจะไม่มีใครเชื่อว่าจะมีรัฐประหารเกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะหลังจากเกิดกระแสปฏิรูปการเมืองที่จบลงด้วยการมีรัฐธรรมนูญฉบับ “ปฏิรูปการเมือง” หรือ “ฉบับประชาชน” พ.ศ. 2540 การเมืองไทยเริ่มมีความหวังว่าจะพัฒนาไปสู่ทิศทางของความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มีเสถียรภาพมากขึ้น (Democratization) กระนั้นก็ตาม กติกาและกลไกต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างดี เพื่อให้การปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อควบคุมการทุจริตในการเลือกตั้ง เพื่อควบคุมธุรกิจการเมือง และเพื่อสร้างความเป็นธรรมาภิบาลกลับประสพกับความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และยิ่งนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกของคนในชาติอย่างรุนแรงอย่างที่ไม่เคยพบมาก่อน ถ้าประเทศไทยจะสามารถเกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ การวางแผนในการพัฒนาการเมืองจำเป็นจะต้องศึกษาปัญหาหรือจุดอ่อนของการเมืองไทยที่สำคัญเสียก่อน จุดอ่อนที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่

1) ความล้มเหลวในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากการที่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงส่งเสริมการศึกษาและได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2464 ให้ราษฎรที่มีอายุ 7 ปีขึ้นไปสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน รวมถึงการจัดให้มีสถาบันการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาจนกระทั่งถึงระดับมหาวิทยาลัยด้วย ได้มีผลในการสร้างประชาชนชั้นกลางที่อ่านออกเขียนได้ขึ้นมาเป็นจำนวนมากขึ้นมาก วรรณกรรมทางการเมืองต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นจึงมี

ส่วนอย่างมากต่อการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลางขึ้นมาให้มีลักษณะเสรีนิยมและก้าวหน้ามากขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จการปฏิวัติของคณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยทหารและพลเรือนมีจำนวนเพียงประมาณ 100 คน จึงไม่ใช่เรื่องบังเอิญ แต่เป็นเพราะได้รับการสนับสนุนจากพลังเงาของประชาชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในพระนคร และการที่ฝ่ายกษัตริย์เชื่อพระวงศ์ และขุนนางที่จงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ไม่ต่อต้าน เพราะความเชื่อมั่นในความชอบธรรมของระบอบการปกครองของพวกเขาและความเชื่อมั่นในความเหนือกว่าของชนชั้นปกครองได้ถูกทำลายลง เนื่องจากอิทธิพลของวรรณกรรมของฝ่ายเสรีนิยมและก้าวหน้าดังกล่าว

อาจมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าเมื่อการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในพระนครแล้ว ทำไมหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของเราจึงขาดเสถียรภาพ คำตอบที่เป็นไปได้ก็คือ ถึงแม้อุดมการณ์ประชาธิปไตยและวรรณกรรมทางการเมืองต่างๆ ดังกล่าวจะสามารถทำลายความชอบธรรมของการปกครองระบอบเดิม และสามารถสร้างการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในหมู่ประชาชนชั้นกลางขึ้นมาได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าสามารถเปลี่ยนหรือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ อุดมการณ์ประชาธิปไตยจากประเทศตะวันตกที่หลังไหลเข้ามาผ่านวรรณกรรมทางการเมือง อาจมีผลเพียงพอต่อการทำลายระบอบการปกครองแบบประเพณีนิยมลง แต่ก็ไม่มากพอที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant political culture) หรือแบบพลเรือน (Civic culture) ขึ้นมาได้ ค่านิยมแบบประเพณีนิยมที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลาช้านาน เช่น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การยึดถือในระบบอาวุโส การมองตนเองว่ามีสถานะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน และการคุ้นเคยกับบทบาทในการเป็นผู้ตามที่ดีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังไม่ได้ถูกทำลายลงไป โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนกลุ่มใหญ่ที่อาศัยอยู่ในชนบท แม้กระทั่งประชาชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในพระนครและอาศัยอยู่ในชุมชนเมืองเอง กระบวนการเรียนรู้และกลมกลืนทางการเมือง (Political socialization) ผ่านตัวการ (Agents) และสื่อต่างๆ อาจมีลักษณะที่ขัดแย้งไม่สอดคล้องกัน จึงไม่สามารถสร้างบุคลิกภาพประชาธิปไตย (Democratic personality) ที่สมบูรณ์ขึ้นมาได้ ดังจะเห็นได้ว่าผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการไทยในยุคต่อมาที่พบว่า ค่านิยมของคนไทยในระดับครอบครัวมีลักษณะอิสระนิยม แบบทำอะไรตามใจชอบ แต่ในระดับสังคมและการเมืองกลับมีลักษณะอำนาจนิยมยอมจำนนต่ออำนาจของผู้ที่เหนือกว่า (กมล สมวิเชียร 2514: 55) แม้กระทั่งวัฒนธรรมทางการเมืองของนิสิตและนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่หัวก้าวหน้าที่สุดกว่าประชาชนกลุ่มอื่นๆ ก็ยังมีบุคลิกภาพที่ขัดแย้งกันระหว่างแบบประชาธิปไตยและแบบเผด็จการ (Boonbongkarn 1966) และถึงแม้ว่านิสิตนักศึกษาไทยจะมีทัศนคติประชาธิปไตยค่อนข้างสูง แต่ก็มีทัศนคติแบบเผด็จการครอบงำอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเช่นกัน (Nakata 1975) อาจกล่าวได้ว่า อุดมการณ์ประชาธิปไตยตะวันตกที่เข้ามายังไม่มีพลังพอที่จะเปลี่ยนวิถีชีวิตแบบประเพณีนิยมของคนไทยได้ หรือยังไม่มีขบวนการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการสร้างวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยขึ้นมาในหมู่ประชาชน

อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ถูกนำเข้ามาจากตะวันตกได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระบอบการปกครอง แต่ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประเพณีนิยมก็อาจมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน เช่น การเสนอรูปแบบประชาธิปไตยแบบไทยขึ้นมา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะราบรื่นหรือมีเสถียรภาพได้นั้น วิถีชีวิตของชนชั้นนำ และมวลชนจะต้องถูกทำให้เป็นวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยด้วย เช่น รัฐบาลมีโครงการรณรงค์สร้างวิถีชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยขึ้นมา โดยการนำเอาลักษณะของบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตยมาจากเนื้อหาของอุดมการณ์ประชาธิปไตยมาเผยแพร่ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยแก่ประชาชนหลายโครงการ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนวัฒนธรรมในทางการเมืองหรือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่จากความพยายามของฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นสิ่งที่ยากลำบากมาก แม้ในกระทั่งรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม เช่น สหภาพโซเวียตในอดีตและจีน ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิวัติวัฒนธรรม

การเปลี่ยนแปลงหรือการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองใหม่ขึ้นมา ตัวการหรือสื่อต่างๆ ที่ทำหน้าที่ให้การเรียนรู้และกล่อมเกลาทางการเมืองจะต้องทำหน้าที่ประสานกัน ให้การเรียนรู้และกล่อมเกลาไปในทิศทางเดียวกัน ถึงแม้ว่าประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมจะสามารถคุมตัวการต่างๆ ได้เกือบทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษา ครู อาจารย์ สื่อมวลชน วรรณกรรมศิลปะ และการแสดง เป็นต้น แต่สถาบันหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างสูงที่รัฐควบคุมไม่ได้คือ ครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างบิดา-มารดา และบุตร เป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่น มีความผูกพันกันทางด้านอารมณ์อย่างลึกซึ้ง และความสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในช่วงที่นักสังคมวิทยาเรียกว่าเป็นช่วง “Formative years” ที่ความเป็นตัวตน (Self) ของเด็กกำลังก่อตัวขึ้นมาเติบโตเป็นผู้ใหญ่และพ้นจากอ้อมอกของพ่อแม่อย่างแท้จริง ความเป็นตัวตนทางการเมืองก็ได้พัฒนาไปมากพอสมควรแล้ว

ในประเทศไทย สถาบันครอบครัวมีอิสระเต็มที่ในการให้การเรียนรู้และกล่อมเกลาทางการเมืองให้แก่ประชาชน แต่ครอบครัวไทยส่วนใหญ่ยังรักษาความเป็นจารีตนิยมในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก เช่น ยังสอนให้เด็กเคารพและเชื่อฟังผู้ใหญ่หรือลักษณะของการเลี้ยงดูเป็นการประคับประคองไม่ปล่อยให้บุตรหลานช่วยตนเองเท่าที่ควร ทำให้เด็กเมื่อเติบโตขึ้นยังมีสภาพเลี้ยงไม่โต คอยคิดพึ่งพาผู้อื่นมากกว่าพึ่งตนเอง นอกจากนั้นการอบรมเลี้ยงดูยังเสริมสร้างนิสัยความเป็นเจ้าขุนมูลนาย หวังให้ลูกหลานได้เป็นเจ้าคนนายคน และชื่นชมกับการมีอภิสิทธิ์มีอำนาจเหนือผู้อื่น (ณรงค์ พ่วงพิศ 2529: 69 - 71)

นอกจากอุปสรรคต่อการพัฒนาบุคลิกภาพประชาธิปไตยที่เกิดจากการอบรมเลี้ยงดูของสถาบันครอบครัวแล้ว สถาบันการศึกษาของไทยยังขาดความมุ่งมั่นในการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความรู้ความเข้าใจการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงขึ้นมา โดยเนื้อหาหลักสูตรถูกควบคุมโดยกระทรวงศึกษาธิการอย่างเคร่งครัด และมุ่งสร้างความรู้สึกรักภักดีต่อสถาบันหลักของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วรรณกรรมทางฝ่ายก้าวหน้าหรือวรรณกรรมเพื่อชีวิตถูกกันออกไปจากหนังสือประเภทตำราหรือหนังสืออ่านนอกเวลา นักเรียนถูกสอนให้ท่องจำ

ในหลักวิชามากกว่าการตั้งคำถามกับชีวิตและสังคม ลักษณะดังกล่าวนี้จะพอมีย่อยกเว้นบ้างก็คือ การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยที่เนื้อหาของวิชาและตำรามีลักษณะสากลไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เนื้อหาของวิชาหลายวิชาสอนให้นักศึกษารู้จักคิด วิเคราะห์ และตั้งคำถามกับชีวิต สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และ ชัยสิริ สมุทวณิช 2526: 967–969)

2) ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันหลักทางการเมืองของประเทศไทย

ก. ความอ่อนแอของสถาบันพรรคการเมือง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ประชาชนเลือกตัวแทนของเขาไปทำหน้าที่บริหารประเทศ แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สำหรับในประเทศไทยปีใดตะวันตกได้มีวิวัฒนาการของการเกิดพรรคการเมืองขึ้นมา และพรรคการเมืองได้กลายเป็นสถาบันสำคัญที่ดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และสร้างนักการเมืองให้กับประเทศ ประเทศไทยยังไม่ได้มีพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการทันทีหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงแม้ว่าอาจมีผู้กล่าวว่า คณะราษฎรน่าจะถือว่ามีสถานะเป็นพรรคการเมืองหนึ่งได้ กระนั้นตาม คณะราษฎรก็มิได้มีสถานะเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย แต่ได้มีการจัดตั้งเป็นสมาคมคณะราษฎรขึ้นโดยเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง แต่เมื่อหลวงวิจิตรวาทการจะขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมคณะชาติขึ้นบ้าง รัฐบาลกลับไม่ยอมให้ตั้ง ด้วยเห็นว่าการมีสมาคมการเมืองหลายสมาคมจะทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติธาดาและขุนนางในระบอบเก่าจำนวนหนึ่งได้พยายามออกกฎหมายจำกัดอำนาจของสมาคมคณะราษฎรด้วย โดยจะไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่สมัครเป็นสมาชิกของสมาคมคณะราษฎร (บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ 2538: 14-15) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้รัฐบาลอนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่รัฐบาลก็ไม่เห็นชอบด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งแรกขึ้นในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2476 ผู้แทนราษฎรจึงได้รับเลือกตั้งเข้ามาอย่างอิสระไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ปัญหาของการที่ไม่มีพรรคการเมืองคือ เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามหรือยื่นเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างๆ มักมุ่งโจมตีรัฐบาล และรัฐบาลมักตกเป็นฝ่ายแพ้ในการลงมติ ทำให้รัฐบาลต้องลาออก เช่น เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2477 และวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2481 เป็นต้น รัฐบาลจึงได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น (เชาว์นวิศ สุตลาภา 2511: 68-73) จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์ หนึ่งในสมาชิกคณะราษฎร ได้วางแผนที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น และมีผลทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นพรรคแรกชื่อ พรรคก้าวหน้า เพื่อให้การสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ ดังนั้น ในการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2489 จึงมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น พรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาในยุคแรกนี้ นอกจากพรรคก้าวหน้าแล้ว ได้แก่ พรรคสหชีพ ที่ก่อตั้งโดยนายถวิล อุดล และนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ และพรรคพวกเพื่อให้การสนับสนุนนายปรีดี

พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎรสายพลเรือน และพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งครั้งนั้น พรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคดังกล่าวนี้ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรพรรคละไม่เกิน 12 ที่นั่ง ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ได้ลงมติเลือกนายควง อภัยวงศ์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ได้ไม่กี่สัปดาห์ก็ต้องลาออกเพราะแพ้มติในที่ประชุมรัฐสภา นายควง อภัยวงศ์จึงได้หันมาก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2489 โดยรวมกับพรรคก้าวหน้าของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หลังจากนั้นการเมืองไทยในระบบพรรคการเมืองจึงแบ่งออกเป็น 2 ขั้วอย่างชัดเจนขึ้น โดยพรรคประชาธิปัตย์ยึดอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย และมีความเป็นอนุรักษนิยมในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาไว้ซึ่งพระราชอำนาจบางประการของสถาบันกษัตริย์ สำหรับพรรคสหชีพมีความเป็นเสรีนิยมมากกว่าพรรคประชาธิปัตย์สำหรับนโยบายทางเศรษฐกิจ พรรคประชาธิปัตย์มีนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ในขณะที่พรรคสหชีพยึดถือนโยบายสังคมนิยม ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งสหกรณ์ (วิชัย ตันศิริ 2548: 249-253; 344)

กระนั้นก็ตาม ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยไม่ได้ราบรื่นและมีความต่อเนื่อง หลังจากที่ได้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองกันขึ้นเพื่อส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2489 ดังกล่าวมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2490 ได้เกิดรัฐประหารขึ้น พรรคการเมืองจึงถูกยุบ ต่อมาหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเดินทางกลับจากการเยือนประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกาได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก โดยการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทยที่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 ยังไม่ได้ประกาศยุบพรรคการเมืองทันที แต่หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ได้ทำรัฐประหารซ้ำในปี พ.ศ. 2501 จึงได้มีการประกาศยุบพรรคการเมือง หลังจากนั้นประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีพรรคการเมืองเป็นเวลาประมาณ 10 ปี จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 และรัฐบาลได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 อนุญาตให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้อีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลเองได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นและได้จัดให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 แต่เนื่องจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะสมาชิกพรรคสหประชาไทยไม่ยอมอยู่ในระเบียบวินัยจึงทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ตัดสินในทำรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2514 การปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องหยุดชะงักลงอีกครั้ง และพรรคการเมืองจึงถูกยุบอีก ต่อมาหลังจากเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในคราวนี้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงมาก มีผู้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถึง 57 พรรคด้วยกัน (เชาวนะ ไตรมาศ 2540: 11) แต่ในระยะนี้ประชาชนมีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2519 พรรคการเมืองจึงถูกยุบอีก พรรคการเมืองเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 4 คือ ฉบับปี พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง คือ พ.ศ.2535 และ พ.ศ. 2538 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

ลิขิต ธีรเวคิน (มปพ. : 64-69) มีความเห็นที่ว่าที่ผ่านมา พรรคการเมืองไทยจำนวนไม่น้อย มีลักษณะพรรคของนักธุรกิจ เจ้าพ่อผู้ทรงอิทธิพล ทำให้เกิดสภาวะของชนาธิปไตย และ อันทพาลาธิปไตย กล่าวคือ เป็นศูนย์อำนาจของของนายทุน พ่อค้า นักเลง และอันทพาล การบริหาร พรรคจึงออกมาในรูปของการบริหารบริษัท และมีการใช้ตำแหน่งทางการเมืองส่งเสริมการทำธุรกิจ จึงทำให้เกิดวณิชนาธิปไตยหรือธุรกิจการเมืองขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้น พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น มีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าพรรคการเมือง กล่าวคือ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ของนายทุนมากกว่าผลประโยชน์ของมวลชน พรรคการเมืองไทยยังเป็นเพียงกลไกทางกฎหมายเพื่อสิทธิในการมีกิจกรรมทางการเมือง และการร่วมรัฐบาลผสม นอกจากนั้นพรรคการเมืองไทยยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และอุทิศให้แก่พรรคอย่างจริงจัง จึงมีผลทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถถ่วงนกรองคัดสรรสมาชิกที่มีคุณภาพให้มาดำรง ตำแหน่งทางการเมือง

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 การก่อตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้นและพรรคการเมืองจะไม่ ถูกยุบ ถึงแม้ว่าจะไม่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังเป็นครั้งแรกที่พรรค การเมืองได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนการทำกิจกรรมทางการเมืองจากกองทุนพัฒนา พรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งที่จัดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบเสียงข้างมากธรรมดา (Simple plurality) และระบบการเลือกตั้งแบบตัวแทนตามสัดส่วน (Proportional representation) มาใช้ โดยการ เลือกตั้งระบบเสียงข้างมากธรรมดาใช้กับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 400 เขตเลือกตั้ง ทั่วประเทศ ส่วนระบบเลือกตั้งแบบตัวแทนตามสัดส่วนใช้กับการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนจากบัญชี รายชื่อที่เสนอโดยพรรคการเมืองอีก 100 ที่นั่ง ถึงแม้การนำเอาระบบเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ มาใช้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองเล็กมีโอกาสมิได้มีตัวแทนในรัฐสภาได้บ้าง หากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้รับคะแนนเลือกตั้งมากพอจากประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำเอาไว้ว่าพรรคการเมืองที่จะได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา ผู้แทนราษฎรจะต้องได้คะแนนในระบบบัญชีรายชื่อไม่ต่ำกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ จึงมีผลทำให้ในทาง ปฏิบัติแล้ว พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่ได้รับอานิสงส์จากระบบนี้เลย นอกจากนั้น การกำหนด เกณฑ์เช่นนี้ยังคุกคามการอยู่รอดของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประมาณ 10-15 คน ด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึง กลับทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ยิ่งได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กมากขึ้น

ข. ความอ่อนแอของรัฐบาล

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมา คือ การที่ระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบหลายพรรค ทำให้รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลผสม (Coalition government) และส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล สาเหตุประการหนึ่งของความไม่มีเสถียรภาพดังกล่าว เป็นเพราะความขัดแย้งระหว่างมุ้งต่างๆ ในพรรคที่รวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา มุ้งดังกล่าวนี้ก็คือ กลุ่มสมาชิกที่ประกอบกันเป็นมุ้งภายในพรรคการเมืองนั่นเอง รัฐบาลผสมของไทยในอดีตเกิดจากการต่อรองและตกลงกันในโควตาของตำแหน่งรัฐมนตรี ในอดีตพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 4-5 คนจะสามารถมีรัฐมนตรีได้ 1 คน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความไม่พอใจของมุ้งต่างๆ ที่อาจไม่พอใจในโควตารัฐมนตรีของมุ้งของตนที่อาจน้อยเกินไป หรือได้ตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่สำคัญ จึงเกิดคลื่นใต้น้ำหรือความขัดแย้งขึ้นภายในพรรคร่วมรัฐบาล ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมาจึงเกิดการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทั้งนี้ เพื่อพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ มุ้งต่างๆ ของพรรคที่ร่วมรัฐบาลผสม การรวมตัวกันเป็นมุ้งภายในพรรคการเมืองเกิดขึ้น เพราะการคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ (Patron-client) ในสังคมไทย ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมไทยที่กว้างมากขึ้นทุกขณะทำให้ประชาชนที่ยากจนในชนบทไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง คือ นักการเมืองที่สามารถสร้างเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ที่เข้มแข็งขึ้นมาในแต่ละเขตเลือกตั้งได้ เครือข่ายเหล่านี้แต่ละเครือข่ายต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนในเขตเลือกตั้ง นักการเมืองอาจต้องใช้จ่ายเงินเดือนละหลายแสนบาท เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน ในขณะที่พวกเขามีเงินเดือนประมาณเดือนละ 1 แสนบาท เมื่อรวมกับรายได้อื่นๆ เช่น เบี้ยประชุม ก็ยังไม่เพียงพอ นักการเมืองคนหนึ่งอาจต้องใช้จ่ายเงินประมาณเดือนละ 5-6 แสนบาทในการรักษาเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ของเขาเอาไว้

ดังนั้น พรรคการเมืองหลายพรรคจะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่นักการเมืองที่มาร่วมประชุมประจำเดือนของพรรค เนื่องจากไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองคนไหนที่มีความมั่งคั่งพอที่จะแบกรับภาระนี้เอาไว้คนเดียวได้ นายทุนพรรคซึ่งในที่สุดมักจะเป็นนักการเมืองที่มั่งคั่งและได้รับตำแหน่งที่สำคัญภายในพรรค เช่น เลขาธิการพรรค หรือรองหัวหน้าพรรค ต้องช่วยกันแบกรับภาระนี้จึงเกิดความผูกพันระหว่างผู้ให้และผู้รับ หรือเกิดเป็นมุ้งขึ้น นักการเมือง-นายทุนพรรคที่เป็นหัวหน้ามุ้งจะใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในมุ้งต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อพรรคจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลที่จะทำให้เขาสามารถได้ผลตอบแทนจากโครงการต่างๆ ของรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ ดังนั้น จึงมีคำกล่าวกันว่า การเมืองไทยมีแต่พรรคร่วมรัฐบาล และพรรครอร่วมรัฐบาล กระนั้นก็ตามไม่ได้หมายความว่า การเมืองไทยไม่มีพรรคฝ่ายค้าน ทั้งนี้ เพราะในอดีตที่ผ่านมาพรรคที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลจะต้องพยายามรักษาดุลภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอาไว้ โดยทำให้แน่ใจว่ารัฐบาลมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากพอที่จะไม่แพ้เสียงโหวตในสภา และเนื่องจากตำแหน่งในรัฐบาลมีอยู่จำกัด ดังนั้น จึงมีพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งที่ต้องตกเป็นพรรคฝ่ายค้าน การถอนทุนคืนของนายทุนพรรคที่มีตำแหน่งในรัฐบาลดังกล่าวจึงเป็นช่อง

โหวที่ทำให้พรรคฝ่ายค้านสามารถยื่นเสนอให้มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เกือบทุกครั้งที่มีการเปิดประชุมรัฐสภา

สิ่งที่นอกเหนือไปจากความคาดหวังของนักวิชาการและประชาชนทั่วไป คือ ในการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ ได้รับชนะในการเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ นอกจากนั้น พรรคยังใช้ความเข้มแข็งของตนบีบให้พรรคการเมืองอื่นๆ ที่ร่วมรัฐบาลหรือต้องการร่วมรัฐบาลต้องยุบรวมกับพรรคไทยรักไทยในที่สุด รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงมีเสถียรภาพมาก และสามารถเป็นรัฐบาลบริหารประเทศจนครบวาระ 4 ปีได้ ซึ่งก็เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยในรอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลสามารถบริหารประเทศอยู่จนครบวาระ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยก็ยังคงได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ การที่กล่าวว่ปรากฏการณ์ดังกล่าวอยู่นอกเหนือความคาดหมาย เพราะถึงแม้เป็นความจริงว่าเจตนารมณ์ข้อหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ แต่ก็ไม่มีใครคาดคิดว่ารัฐบาลจะมีความเข้มแข็งเกิดขึ้นเร็วเช่นนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล (Governmental stability) และความมีเสถียรภาพทางการเมือง (Political stability) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน สิ่งที่พึงปรารถนาสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ความมีเสถียรภาพทางการเมือง ที่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลมีความเข้มแข็งมากจนกลายเป็นเผด็จการในระบอบรัฐสภา นอกจากนั้น รัฐบาลได้เข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งและการทำงานขององค์กรอิสระ บริหารประเทศอย่างไม่โปร่งใสและไม่สามารถตรวจสอบได้ จนเกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและนำไปสู่ปัญหาความมีเสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด

ค. ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันรัฐสภา

จากการที่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ในทำนองเดียวกันกับประเทศอังกฤษมาใช้ ในที่สุดมีผลทำให้ได้ฝ่ายบริหารที่คุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นฝ่ายเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540) สามารถครอบงำรัฐสภาได้เกือบสมบูรณ์ ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เสนอมาจากฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่หลักในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมา โดยทำการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และลงมติรับรองเป็นสำคัญ ซึ่งต่างกับการปกครองในระบอบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติได้นำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้ ทำให้ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการและสมาชิกรัฐสภา โดยยากที่ฝ่ายบริหารจะแทรกแซงได้

ในอดีตสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยพอมีความเข้มแข็งอยู่บ้าง โดยเฉพาะก่อนที่ประเทศไทยจะมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น การที่ไม่มีพรรคการเมืองมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาทำหน้าที่เป็นเสมือนฝ่ายค้าน เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงรุมโจมตีรัฐบาลและมีผลทำให้รัฐบาลหลายรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา นี่น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ในที่สุดแล้วจึงอนุโลมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ และมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นในที่สุด ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กระนั้นก็ตาม ความเข้มแข็งของสภาผู้แทนราษฎรที่ยังพอมืออยู่บ้างนั้น เป็นการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่จะจบลงด้วยการลงมติที่ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายชนะเพราะกุมเสียงส่วนใหญ่เอาไว้ แต่ในบางกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจน รัฐบาลก็ต้องยุบสภาหรือตัดสินใจลาออกในที่สุด

ความอ่อนแอที่สำคัญของรัฐสภาคือความอ่อนแอในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ ปัญหาในส่วนหนึ่งเกิดจากการที่โครงสร้างของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรได้ อีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากความอ่อนแอของพรรคการเมือง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พรรคการเมืองไทยขาดความเป็นสถาบันจึงทำให้ไม่สามารถดึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานกับพรรคได้ รวมทั้งการที่พรรคการเมืองไทยประกอบด้วยนักการเมืองที่ส่วนใหญ่ปราศจากคณะทำงานสนับสนุนที่มีคุณภาพ ถึงแม้ว่าในระยะหลังจะมีการอนุมัติงบประมาณให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจ้างผู้ช่วยส.ส.ได้ แต่ก็ไม่มีมีการประกันว่าจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคณะทำงานสนับสนุนที่มีคุณภาพ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จึงถูกริเริ่มมาจากฝ่ายบริหาร อันที่จริงแล้ว ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ถือกำเนิดขึ้นจากระบบราชการที่มีการจัดองค์การตามลักษณะของการทำหน้าที่เฉพาะแต่ละด้าน ข้าราชการระดับกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ จึงอยู่ในสถานะที่สามารถรับรู้ปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายแต่ละเรื่องไปปฏิบัติหรือกฎหมายแต่ละฉบับไปบังคับใช้ได้ เพื่อแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งข้าราชการอาจเห็นความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ หรือเสนอร่างกฎหมายใหม่ขึ้นมา ร่างกฎหมายนี้จึงถูกส่งตามสายการบังคับบัญชาขึ้นมายังรัฐบาล แต่ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็เรียนรู้ว่าวิธีการที่จะทำให้แน่ใจว่าจะมีการแก้ไขหรือออกกฎหมายตามที่ตนเสนอได้นั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายค้านด้วย ดังนั้น ร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนี้จึงมักถูกส่งไปยังพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย พรรคการเมืองฝ่ายค้านอาจนำเอาร่างกฎหมายนี้ไปพิจารณาและทำการแก้ไขสำนวนเพียงเล็กน้อย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร บางครั้งพบว่ามีการร่างกฎหมายเรื่องเดียวกันที่มีข้อความคล้ายๆ กันถึง 3 ร่าง คือ ร่างของรัฐบาล และร่างของพรรคฝ่ายค้านอีก 2 พรรคถูกเสนอมายังสภาผู้แทนราษฎรและถูกพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกัน ก็นำไปโดยเฉพาะภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีผลทำให้พรรคการเมืองและรัฐบาลมีความเข้มแข็งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้สภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ในสภาพ “ไร้ผู้นำ” ยิ่งขึ้น

ง. ปัญหาความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาชน

ในอดีตเนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองในระบบศักดินาที่ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสามัญชนถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด เพราะถ้าไม่ตกเป็นทาสก็เป็นไพร่ต้องสังกัดมูลนาย เมื่อไพร่ไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ไม่สามารถร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงได้ ต้องให้มูลนายดำเนินการให้ นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในสังคมไทยในอดีตยังมีความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ไพร่ไม่สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองกับนายได้ การทำเช่นนั้นจะถูกมองว่าเป็นการ "สุมหัวกัน" ไพร่จะได้ดีต้องประจบเอาใจเจ้านาย ส่วนผู้ที่ไม่ได้สังกัดมูลนายหรือหลบหนีมาอยู่รวมกัน จะถูกกล่าวหาเป็นช่องโจร หรือเป็นกบฏ ต้องถูกปราบปราม นอกจากนี้ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังห้ามไม่ให้เจ้านายหรือขุนนางติดต่อกับหรือไปมาหาสู่กันอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้านายหรือเชื้อพระวงศ์รวมกลุ่มกับขุนนางต่อต้านหรือคิดขบถต่อกษัตริย์

เนื่องจากสังคมไทยในสมัยศักดินาเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ที่ไพร่ต้องรับใช้นาย และในขณะเดียวกันนายก็ต้องเป็นที่พึ่งของไพร่ ส่วนมูลนายเองถ้าต้องการความก้าวหน้าก็ต้องพึ่งมูลนายในระดับสูงขึ้นไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้ที่จะได้ดีต้องสังกัดมูลนาย ตัวอย่างเช่น ในปลายสมัยราชอาณาจักรอยุธยามีคนจีนอพยพมาอยู่ในเมืองไทยจำนวนมากและได้มาสร้างความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับขุนนางและเจ้านายไทย ทำให้หลายคนสามารถสร้างความมั่งคั่งและได้รับพระราชทานตำแหน่งให้เป็นขุนนางได้ในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เช่นนี้ไม่ใช่ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นนัก เนื่องจากผู้ให้การอุปถัมภ์มีผู้ที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์หลายคน จึงอาจให้การอุปถัมภ์ได้ไม่ทั่วถึง หรืออาจเลือกปฏิบัติในการให้การอุปถัมภ์ ทำให้ผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์อาจต้องแสวงหาผู้ให้การอุปถัมภ์คนใหม่ที่ให้ความช่วยเหลือตนได้ดีกว่า ดังเช่น ปัญหาการเบียดบังไพร่ในสมัยอยุธยา เป็นต้น กระนั้นก็ตามอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบของความสัมพันธ์หลักในสังคมไทยเป็นความสัมพันธ์ทางแนวดิ่ง (Vertical) ที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าอยู่ข้างบนและผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์อยู่ข้างล่าง สังคมการเมืองไทยในอดีตไม่สนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) แม้กระทั่งขุนนางด้วยกันเองถ้าคบค้าสมาคมกันก็เสี่ยงถูกการกล่าวหาว่าคิดขบถดังกล่าว

ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีแต่คนต่างชาติที่นิยมการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสมาคม เช่น ชาวจีนที่เคยรวมตัวกันเป็นกลุ่มฮังยี่ เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวจีนแซ่เดียวกันที่อพยพจากแผ่นดินใหญ่มาอยู่ประเทศไทย แต่ต่อมากลุ่มฮังยี่ได้ทะเลาะวิวาทกันเอง และลูกหลานมาถึงการทำร้ายร่างกายคนไทยด้วย รวมทั้งได้มีการยึดเมือง จนกระทั่งรัฐบาลต้องส่งทหารเข้าไปปราบปราม นอกจากคนจีนแล้ว ฝรั่งชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยก็นิยมที่จะจัดตั้งสมาคมเพื่อการพบปะสังสรรค์กัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้วคนไทยไม่คุ้นเคยกับการรวมกลุ่มในรูปที่เรียกว่าเป็น "กลุ่มทุติยภูมิ" (Secondary associations) มาก่อน จากการที่กลุ่มหรือสมาคมได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยชาวต่างชาติมาก่อน โดยเฉพาะกลุ่มฮังยี่ที่เคยก่อความไม่สงบที่ทำให้รัฐต้องส่งกองกำลังเข้าไปปราบปรามในสมัยรัชกาลที่ 3 และในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยฮังยี่ รัตนโกสินทร์ศก 116 ออกมาควบคุม

ไม่ให้มีการก่อตั้งสมาคมลับในลักษณะเช่นนี้อีก แต่ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่นเดียวกัน กลุ่มพ่อค้าชาวจีนได้ขออนุญาตจัดตั้งสมาคมการค้าขึ้น ถึงแม้รัฐบาลจะยอมให้มีการจัดตั้งสมาคมการค้า และสมาคมในรูปแบบอื่นๆ ในที่สุด แต่รัฐไทยก็ยังคงหวาดระแวงการจัดตั้งสมาคมหรือการรวมกลุ่มแบบทุติยภูมิของประชาชน (มนตรี เจนวิทย์การ 2527: 556)

เมื่อระบบไพร่และทาสถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 5 ประชาชนที่มีการศึกษา ข้าราชการ และชาวต่างประเทศ ได้พากันก่อตั้งสมาคมและสโมสรกัน เพื่อการพบปะสังสรรค์ และการส่งเสริมวัฒนธรรม ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ขึ้นเพื่อการควบคุมและจัดระเบียบการจดทะเบียนสมาคมของประชาชน ทศนคติของรัฐที่หวาดระแวง การรวมกลุ่มของประชาชนยังคงปรากฏอยู่แม้กระทั่งในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของประเทศ แต่รัฐก็ได้มีการออกคำสั่งมิให้สมาคมยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (เพ็ญอ้าง: 556-557) การควบคุมมิให้สมาคมยุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้ดำเนินมาตลอดสมัยที่ประเทศไทยได้มีการปกครองโดยระบอบเผด็จการอำนาจนิยมหรือที่นักรัฐศาสตร์เรียกว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) หลังจากเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงก่อนการเกิดรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 อาจนับได้ว่าเป็นยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน มีการก่อตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมากมาย ทั้งศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยที่มีบทบาทนำทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น สหภาพแรงงานก็มีบทบาทสำคัญในการต่อรองค่าแรงและสวัสดิการเพิ่มให้แก่กรรมกร ส่วนเกษตรกรที่เคยถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน่อก็ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มในรูปแบบของสมาคมและมีการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ในขณะเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่งของการเมืองก็มีการก่อตั้งกลุ่มขึ้นมาคานอำนาจกลุ่มเหล่านี้ เช่น กลุ่มนวมพล และกลุ่มกระทิงแดงได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาภายใต้การสนับสนุนของทหาร ซึ่งเป็นกลยุทธ์ของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ “ปลุกมีอบขึ้นหมาขมมีอบ” แต่อย่างไรก็ตาม การเกิดสมาคมและกลุ่มขึ้นจำนวนมากในช่วงนี้แทนที่จะเป็นการพัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมพหุนิยม (Pluralist society) ที่ประกอบด้วยกลุ่มหลากหลายที่อยู่รวมกันโดยสันติ กลับมีการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา แทนที่จะใช้การเจรจาต่อรองกันโดยสันติวิธี เลขาธิการพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยถูกลอบสังหาร ผู้นำกลุ่มเกษตรกรหลายคนที่เป็นผู้นำการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยถูกลอบสังหารโดยรัฐ ไม่สามารถจับตัวคนผิดมาลงโทษได้เลย ในที่สุดเหตุการณ์ได้บานปลายไปสู่การจลาจล การสังหารประชาชนที่สนามหลวงและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จนกระทั่งเกิดรัฐประหารขึ้นในที่สุด

เหตุการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า รัฐไทยยังคงยึดถือนโยบายว่าการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นสิ่งที่จะต้องมีการควบคุมมิให้มีการทำในสิ่งที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ เมื่อรัฐเห็นว่าการรวมกลุ่มของประชาชนกลุ่มใดทำท่าจะคุกคามต่อความมั่นคงรัฐ รัฐก็ไม่ลังเลใจที่จะเข้าแทรกแซงแม้ว่าจะโดยการใช้ความรุนแรงก็ตาม ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และกลุ่มในประเทศไทยจึงสามารถนำเอาแนวคิดว่าด้วยบรรษัทนิยมหรือสหการนิยม (Corporatism) มาใช้

อธิบายได้ โดยในอดีต รัฐไทยมีลักษณะเป็นบรรษัทนิยมหรือสหการนิยมแบบรัฐ (State corporatism) สูง ตัวอย่างเช่นในช่วง ระหว่าง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 รัฐไทยได้แสดงให้เห็นว่าไม่ต้องการให้ชาวนารวมกลุ่มกันเรียกร้องความเป็นธรรมในรูปแบบของ สมาคมหรือสหพันธ์ชาวนาไรชาวนาที่ถูกรับมองว่าเป็นการคุกคามความมั่นคงของประเทศ รัฐไทยจึงได้ ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มของชาวนาตามรูปแบบที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม ได้แก่ กลุ่มสหกรณ์ และกลุ่มไทย อาสาป้องกันชาติ (ทสปช.) อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ การรวมกลุ่มของกรรมกรที่รัฐไทยได้พยายามเข้า แทรกแซงมาตลอด และบางครั้งก็สั่งยุบหรือยกเลิกสหภาพแรงงานเสีย เช่น หลังจากการทำ รัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นต้น และต่อมาหลังจากการทำรัฐประหารของ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสหภาพแรงงานซึ่งมี ผลทำให้การรวมกลุ่มของกรรมกรอ่อนแอลงทันที เพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เคยมีบทบาทนำใน สหภาพแรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มกันในรูปแบบของสหภาพแรงงานได้อีก

กระนั้นก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มทุติยภูมิขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง เป็นสำคัญ ในช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้ แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มทุติยภูมิและได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง แต่ในช่วงใดก็ตามที่ประเทศไทยหันไปปกครองในระบอบเผด็จการ รัฐไทยได้เข้า แทรกแซงหรือควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนอย่างใกล้ชิด ในระยะต่อมาเมื่อการเมืองไทยมี ลักษณะค่อยๆ เปิดมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมได้พัฒนาการไปสู่การมีลักษณะเป็น สหการนิยมหรือบรรษัทนิยมแบบเสรี (Liberal corporatism) มากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากยุค ประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นต้นมา ซึ่งเห็นได้จากในสมัยที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรีได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชน (กรอ.) ขึ้นมาและได้สนับสนุนให้กลุ่ม นักธุรกิจ เช่น หอการค้าและสมาคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดอย่างกว้างขวาง ในสมัยปัจจุบัน นโยบายการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ หรือที่รู้จักกันในนามของ ผู้ว่า ซีอีโอ (CEO) การกำหนด ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รัฐได้ให้ตัวแทนของหอการค้าจังหวัด สมาคมอุตสาหกรรม จังหวัด และสมาคมธนาคารไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วย ซึ่งยังมีลักษณะของบรรษัทนิยมหรือสหการนิยมแบบเสรีอยู่ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่ม ผลประโยชน์ที่รัฐยอมรับและดึงให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้นที่ สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบของสมาคมหรือกลุ่มทุติยภูมิของประเทศไทย ไม่สู้มีความเข้มแข็งนัก ยกเว้นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับจากรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนั้น หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กลุ่มที่มีความเข้มแข็งได้แก่ กลุ่มข้าราชการ พลเรือน และกลุ่มทหารซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลสาธารณะ (Public pressure groups) ตามการจำแนก ประเภทของ ดูแวร์เมียร์ (Duverger) หรือกลุ่มที่แฝงหรืออิงสถาบัน (Institutional interest groups) ตามการจำแนกประเภทของ แอลมอนด์ (Almond) และ โปเวลล์ (Powell) กลุ่มข้าราชการพลเรือน

และกลุ่มทหารมีความเข้มแข็งทางการเมือง เนื่องจากสถาบันที่พวกเขาสังกัดอยู่ สถาบันราชการเป็นแหล่งของข้าราชการพลเรือนที่มีความรู้ในศาสตร์สมัยใหม่ที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ สถาบันทหารเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งทางด้านการป้องกันประเทศและผูกขาดการใช้อาวุธสงคราม เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในอดีตไม่มีเสถียรภาพ กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนอาจมองว่าเป็นการคุกคามต่อผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเข้าแทรกแซงทางการเมืองและจัดการปกครองประเทศตามที่พวกตนเห็นว่าเหมาะสม

อีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเข้มแข็งมากในสังคมไทย คือ กลุ่มนักธุรกิจที่ส่วนใหญ่ประกอบด้วยนักธุรกิจคนไทยที่เดิมมีเชื้อชาติจีน กลุ่มนักธุรกิจนี้ต่างจากสมาคมของพ่อค้าหรือนักธุรกิจซึ่งเป็นคนละประเภทกัน กลุ่มนักธุรกิจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้เป็นสมาคม (Non-associational interest group) ตามการจำแนกประเภทของ แอลมอนด์ และ โปเวลล์ กลุ่มนักธุรกิจดังกล่าวนี้ประกอบด้วยนักธุรกิจชั้นนำที่สร้างความสัมพันธ์กันทางเครือญาติด้วยการจัดให้มีการแต่งงานกันในระหว่างลูกหลานของพวกตนและลูกหลานของนักการเมือง (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2529: 685-732) กลุ่มนักธุรกิจได้ผันตัวเองมาจากผู้ที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการทหารและพลเรือนในสมัยอำมาตยาธิปไตย ทำให้พวกเขาสามารถเสริมสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจขึ้นมาเรื่อยๆ อย่างมั่นคง จากความมั่งคั่งของนักธุรกิจทำให้พวกเขาถูกดึงให้เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเมืองอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เมื่อประเทศไทยค่อยๆ หลุดพ้นจากความเป็นอำมาตยาธิปไตย นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทเป็นนายทุนให้แก่พรรคการเมืองและได้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นการตอบแทน เช่น เลขาธิการพรรคการเมือง และมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หากพรรคได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีผลทำให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรูปแบบเท่านั้น แต่โดยสาระสำคัญแล้ว คือระบอบธนาธิปไตย หรือวานิชยาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การที่ในอดีตประเทศไทยขาดประเพณีของการรวมกลุ่มในแนวนอน และการรวมกลุ่มแบบสมาคมของนักธุรกิจถูกจับตามองอย่างไม่ไว้วางใจจากรัฐ ทำให้นักธุรกิจชั้นนำไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มแบบสมาคม และนิยมที่จะสร้างความสัมพันธ์ส่วนบุคคลทั้งระหว่างกันเองกับข้าราชการทหารและพลเรือนที่มีบารมีทางการเมืองสูง ทำให้ผลประโยชน์ของพวกเขาได้รับการปกป้องจากรัฐ และในที่สุดการที่นักธุรกิจเป็นนายทุนให้แก่พรรคการเมืองหรือจัดตั้งพรรคการเมืองเสียเองทำให้พวกเขาสามารถปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาได้ดีขึ้น

การรวมกลุ่มของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าสนใจในปัจจุบัน ได้แก่ การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ (New social movements) ในระยะหลัง การพัฒนาประเทศของไทยได้นำไปสู่การเกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาการเสื่อมโทรมลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ความขัดแย้งระหว่างนักธุรกิจและประชาชนในระดับล่างที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่นักธุรกิจเริ่มปรากฏมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนเริ่มมีความตระหนักรู้มากขึ้นถึงผลเสียโดยตรงจากการที่พวกเขาจะได้รับจากการดำเนินโครงการเหล่านั้น เช่น การสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนปากมูล และราศีไศล และโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของการสร้างเขื่อนได้รวมตัวกันคัดค้าน

ถึงแม้ว่าการรวมตัวกันในลักษณะนี้ยังไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มแบบประชาสังคม (Civil society) ที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรงอย่างแท้จริง แต่สาธารณะก็ได้ประโยชน์จากการประท้วงและต่อต้านของพวกเขา โดยอย่างน้อยที่สุดการประท้วงและต่อต้านของพวกเขาทำให้รัฐบาลต้องกลับมาทบทวนการดำเนินโครงการต่างๆ เหล่านั้นเสียใหม่ นอกจากนี้ เรายังได้เห็นการสร้างเครือข่ายของการรวมกลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ร่วมมือกันให้การสนับสนุนการประท้วงต่างๆ ของพวกเขา

เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคม มีความหลากหลายในรูปแบบการจัดตั้ง มีพื้นที่การทำงานตั้งแต่ระดับชุมชน ไปจนถึงระดับภูมิภาคเอเชีย มีเนื้อหาการทำงานแตกต่างกันอย่างหลากหลาย การจัดกลุ่มบทบาทขององค์กรฯ ที่มีความหลากหลายนั้น สามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มตามขอบข่ายของการทำงาน โดยแบ่งบทบาทใน 3 ลักษณะ คือ

- 1) ตามระดับพื้นที่ที่ปฏิบัติการ
- 2) ตามลักษณะของงานที่ทำ และ
- 3) ตามประเด็นเนื้อหา

โดยแต่ละลักษณะสามารถอธิบายได้ ดังนี้

องค์กรภาคประชาสังคมที่แบ่งออกตามระดับพื้นที่ที่ปฏิบัติการ สามารถแบ่งได้เป็น

ชุมชนชนบท ในพื้นที่ชุมชนชนบท องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญๆ ได้แก่ องค์กรศาสนา (วัด/โบสถ์/มัสยิด) กลุ่มองค์กรชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนียน กลุ่มฅาปนกิจ นอกจากนี้ยังมีงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ร่วมกับกลุ่มเหล่านี้ด้วย เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้มีทั้งที่เป็นกลุ่มที่เกิดเองตามธรรมชาติ จากการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเกิดจากการที่หน่วยงานภายนอกเข้ามาส่งเสริมและจัดตั้ง

กลุ่มเหล่านี้ มีบทบาทที่สำคัญๆ ในหลากหลายด้าน ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งต่อชุมชนเอง และสังคมโดยรวม เช่น มีบทบาทในด้านการจัดสวัสดิการภายในชุมชน เนื่องจากคนในชุมชนเกือบทั้งหมดไม่มีระบบสวัสดิการรองรับของหน่วยงานรองรับ ดังนั้น จึงมีกลุ่มออมทรัพย์ในระดับชุมชน นำเงินกำไรจากกิจกรรมออมทรัพย์มาจัดสรรเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกของกลุ่ม เช่น เป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น และในบางชุมชนยังนำเงินกำไรมาจัดสวัสดิการให้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการในชุมชน หรือบางชุมชนนำเงินดังกล่าวมาใช้ เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน หรือแม้แต่ในห้วงเวลาที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กลุ่มออมทรัพย์ก็ได้แสดงบทบาทสำคัญที่จะช่วยเหลือสมาชิกในยามนั้น (วีรบูรณ์ วิสารทสกุล และ วนิดา วินิจจะกุล 2542)

กรณีของกลุ่มป่าชุมชน กลุ่มเหล่านี้ก็มีบทบาทอย่างมากในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ที่เป็นของส่วนรวม โดยกลุ่มเหล่านี้จะมีจัดระบบกฎเกณฑ์การใช้ป่า มีการจัดเวรยามดูแล การปลูกป่าเพิ่มเติม การแบ่งพื้นที่การใช้ประโยชน์จากป่า เป็นต้น ปัจจุบันการจัดการป่าของกลุ่มป่าชุมชน นั้น มีพัฒนาการขึ้นเป็นระบบอย่างมาก ทั้งนี้โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกอย่างต่อเนื่อง

ชุมชนเมือง - จังหวัด ลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคมไม่ต่างจากชุมชนชนบทนัก เช่น มีกลุ่มช่วยเหลือกันเองในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มจัดการขยะ กลุ่มอนุรักษ์คูคลอง กลุ่มแม่บ้าน แต่เมื่อขยายออกมาชุมชน ก็จะพบกลุ่มที่ชนชั้นกลาง เช่น ศาลเจ้า สมาคมพ่อค้า สโมสรโรตารี สโมสรไลอ้อน มูลนิธิของคหบดีเก่า กลุ่มแม่ค้าตลาดในย่านต่างๆ อีกทั้งในหลายๆ จังหวัด ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานอยู่ในพื้นที่ด้วย

บทบาทที่สำคัญขององค์กรเหล่านี้ นอกจากจะมีบทบาทในการช่วยเหลือกลุ่ม หรือ เครือข่ายกันเองแล้ว ยังมีบทบาทในการทำงานช่วยเหลือและสงเคราะห์เมื่อมีเหตุการณ์เดือดร้อนในจังหวัด การให้ทุนการศึกษา เช่น ศาลเจ้า มูลนิธิคหบดีเก่า บทบาทในการณรงค์ การระดมทุนในระดับจังหวัด และพัฒนาความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น สมาคมพ่อค้า สมาคมแซ่ของคนจีน บทบาทในการพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถและจริยธรรมส่วนรวมของผู้ประกอบการรายย่อย เช่น การทำงานของสโมสรโรตารี สโมสรไลอ้อน รวมถึงบทบาทในการรณรงค์ กระตุ้น สร้างจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่สาธารณะ ผังเมือง การจัดการขยะ เมาไม่ขับขององค์กรพัฒนาเอกชนในระดับจังหวัดด้วย

ระดับประเทศ มีองค์กรภาคประชาสังคมที่หลากหลาย มีทั้งที่เป็นกลุ่มอิสระ กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรเดี่ยวๆ และที่เป็นการรวมตัวเป็นเครือข่าย เป็นแนวร่วม ซึ่งมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน เนื่องจากต่อเชื่อมกันโดยความสัมพันธ์เชิงตัวบุคคล ซึ่งนอกจากจะมีภาคประชาชนแล้ว ในเครือข่ายเหล่านี้ยังมีทั้งข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ และนักการเมืองรวมอยู่ในความเป็นเครือข่ายด้วย ซึ่งทำให้มีทรัพยากรในการทำงานที่มากพอ นอกจากนี้ยังสามารถเข้าถึง หรือใช้สื่อส่วนกลางได้ง่ายอีกด้วย

บางองค์กรในระดับประเทศ ยังทำหน้าที่เป็นองค์กรร่ม (Umbrella organization) ให้แก่องค์กรขนาดเล็กในระดับพื้นที่ บางองค์กรทำงานเคลื่อนไหวและรณรงค์ประเด็นระดับชาติ งานตรวจสอบนักการเมือง งานผลักดันนโยบายทางเลือก งานคัดค้านนโยบายหรือโครงการที่จะมีผลต่อชุมชน ต่อผู้ด้อยโอกาส งานผลักดันทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้ล้วนจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรในพื้นที่ด้วย

**ตารางที่ 1 แสดงการแบ่งองค์กรภาคประชาสังคมตามระดับพื้นที่ที่ปฏิบัติการ
และลักษณะของกิจกรรมในพื้นที่**

ระดับ		ลักษณะของกิจกรรมในพื้นที่
ชุมชนชนบท		กิจกรรมเพื่อการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในภายในกลุ่ม และ เครือข่าย มักเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานอาชีพหรือ การเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมเพื่อปกป้องฐานชีวิต ฐานทรัพยากร
ชุมชนเมือง	ชุมชนแออัด	
	ชุมชนชั้นกลาง	
ประเทศ		การจัดประชุม อภิปราย การเข้าไปทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการในส่วนของภาครัฐ การให้ความรู้

ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมที่แบ่งออกตามลักษณะของงานที่ทำนั้น ต้องกล่าวก่อนว่า งานขององค์กรภาคประชาสังคมจะมีลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งคือ ปรับตัวได้เร็วตามสถานการณ์ สังคมและสถานการณ์โลกที่มากกระทบ และตลอดระยะเวลากว่า 1 ศตวรรษของพัฒนาการที่ผ่านมา ลักษณะงานขององค์กรภาคประชาสังคมก็ขยายเติบโตตามไปด้วย นอกจากนี้ ควรกล่าวด้วยว่าใน องค์กรหนึ่งอาจจะไม่ได้ทำงานในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว งานขององค์กร ภาคประชาสังคมมี อาทิเช่น

งานพัฒนาและสร้างจิตสำนึก เป็นงานที่มุ่งให้ความรู้พื้นฐานหรือความชำนาญ บางอย่างแก่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้สามารถเกิดความตระหนักถึงที่มาที่ไปของสภาพปัญหา ซึ่งจะได้ เข้าใจตนเอง และสามารถยกระดับการช่วยตัวเองผ่านกิจกรรมที่ทำ การเข้าใจสิทธิผลประโยชน์ใน คุณค่าของมนุษย์ การเป็นพลเมืองของสังคม รวมทั้งการพัฒนาคุณธรรมและจิตใจของการรับใช้ ตนเองและผู้อื่นอย่างมีคุณค่า กลุ่มเป้าหมายสำคัญของงานชนิดนี้ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบท

งานส่งเสริมและพัฒนากลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนได้ให้ความสำคัญกับ การรวมกลุ่มของประชาชน เพื่อทำกิจกรรมการพัฒนา เพราะเชื่อว่าการที่ประชาชนจะสามารถช่วย ตัวเองได้ดีและต่อเนื่องจะต้องอาศัยความเป็นกลุ่มรองรับ จึงมีการส่งเสริมและพัฒนากลุ่ม ปรเภทต่าง ๆ ขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า กลุ่มธนาคาร ข้าว เป็นต้น

งานเผยแพร่ วรรณคดี องค์กรภาคประชาสังคมเชื่อว่าการพัฒนาสังคมเป็นหน้าที่และ ความรับผิดชอบที่ทุกคนจำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ดังนั้น จำเป็นที่คนใน สังคมจะต้องรู้และเข้าใจถึงสภาพและสาเหตุของปัญหาที่นับวันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในบาง ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย บางประเด็นปัญหาอาจเชื่อมโยงสัมพันธ์ตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่น

ถึงชุมชนโลก เพื่อให้มีความเท่าทัน ตระหนักรู้ และกำหนดตัวเองได้ว่าจะมีส่วนในการพัฒนาสังคมในด้านใด และอย่างไร ภารกิจด้านนี้ขององค์กรภาคประชาสังคม กล่าวได้ว่าทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเนื้อหาที่เผยแพร่ และรณรงค์นั้นมักชี้ถึงผลกระทบ โดยเฉพาะกับผลกระทบที่จะเกิดกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คนจน เกษตรกร แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีพลังต่อรองน้อย และทำให้งานประเภทนี้มักจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะกับผู้ถืออิทธิพลหรือส่วนราชการได้

งานด้านการศึกษาวิจัย แม้จะไม่ใช่มหุบายที่เป็นที่รู้จักของสาธารณะโดยทั่วไป แต่เป็นบทบาทที่มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจาก หนึ่ง สถานการณ์สังคมที่สลับซับซ้อน ต้องการการทำความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้น สอง งานวิจัยที่ทำเพื่อคนด้อยโอกาสหรือที่ประเด็นปัญหาทางสังคมบางประเด็น ไม่มีหน่วยงานใดลงทุน และ สาม ข้อเท็จจริงและความรู้ มีความสำคัญมากขึ้นในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการทำงานกับภาครัฐ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาวิจัยของภาคประชาสังคมโดยส่วนใหญ่ยังทำอยู่ในระดับปฏิบัติการ มากกว่าที่จะเป็นงานศึกษาในทางนโยบายระดับกว้าง ซึ่งมีองค์กรที่ดำเนินการในด้านนี้ไม่มากนัก

งานริเริ่ม ผลักดัน เคลื่อนไหว และเสนอแนะทางเลือก องค์กรภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มีความรวดเร็วในการปรับตัว สามารถตัดสินใจริเริ่มกิจกรรมแบบนาร่องได้เร็ว เมื่อได้ผลก็นำออกเผยแพร่ เพื่อให้มีการขยายผลหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยการทำงานในด้านนี้จะมีงานในหลายลักษณะ เช่น การสื่อสารรณรงค์ การเข้าไปเป็นกรรมการในหน่วยตัดสินใจระดับนโยบาย การสร้างกลุ่มเครือข่าย เพื่อต่อรองกับภาครัฐ เป็นต้น

และการแบ่งองค์กรภาคประชาสังคมออกตามประเด็นเนื้อหาทางงาน โดยจัดแบ่งได้เป็น 11 ประเด็นเนื้อหาทางงาน ได้แก่

การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน ในการเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองในทุกๆระดับ (เสรี พงศ์พิศ 2548)

การรณรงค์พิทักษ์สิทธิที่ดินทำกินและอนุรักษ์พื้นฟูระบบนิเวศ การสนับสนุนองค์กร/เครือข่ายชาวบ้านในการสร้างแบบแผนการพัฒนาและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่า) โดยอาศัยวัฒนธรรม และภูมิปัญญาของชุมชนเป็นพื้นฐานสำคัญ การรณรงค์สร้าง ความเข้าใจ และลดความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากร ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ กับชุมชน การผลักดันการออกกฎหมายรองรับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน (พ.ร.บ.ป่าชุมชน) (อนุสรณ์ อุณโณ 2547 และกฤษฎา บุญชัย 2543)

การรณรงค์ประชาธิปไตย การตรวจสอบอำนาจรัฐ นโยบายสาธารณะ โดยการสร้างการตื่นตัวของประชาชน กลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในทางการพัฒนาสังคม การเมือง และยัง สนับสนุนให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ของประชาชนด้านนโยบาย และกฎหมาย รวมถึงปัญหาสิทธิของประชาชนในส่วนต่างๆ (กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม 2545 และประสาท มีแต่่ม 2545)

การส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือกและเศรษฐกิจชุมชนที่พอเพียง การพัฒนา ค้นคว้ารูปแบบการเกษตรที่ยังให้ชาวบ้านในชนบท ซึ่งเป็นฐานประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ อยู่รอดได้ในทางเศรษฐกิจ สอดคล้องกับระบบนิเวศและภูมิปัญญาพื้นบ้าน สามารถเป็นฐานสำคัญ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน การเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรม ทางเลือก การรณรงค์ปัญหาและข้อจำกัดการเกษตรเชิงพาณิชย์ การผลักดันนโยบายการพัฒนาและ ส่งเสริมเกษตรกรรมทางเลือก (สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ 2548)

การส่งเสริมบทบาทและพัฒนาสตรี การเสริมประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการกลุ่ม และกิจกรรมเสริมรายได้ อาทิ ทัศนคติ อาชีพทางเลือก ธุรกิจชุมชน การผลิต การแปรรูปสินค้า ต่าง ๆ การรณรงค์ผลักดันการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น การรณรงค์ด้านปัญหาและสิทธิของสตรี การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายสตรีระดับภาคและประเทศ

การรณรงค์ ส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิเด็ก การสนับสนุนและผลักดันให้เด็กได้รับการ พัฒนาอย่างสมวัย การรณรงค์ผลักดันการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กรูปแบบต่างๆ การผลักดัน การตราหรือแก้ไขกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

การรณรงค์ พิทักษ์สิทธิและช่วยเหลือผู้ติดเชื้อ การรณรงค์ป้องกัน การสร้าง ความเข้าใจที่ถูกต้องของสังคมต่อปัญหาเอดส์ การอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อ ปัญหาด้านการละเมิดสิทธิ ของผู้ติดเชื้อ การสนับสนุนการหาทางเลือกการแก้ไขปัญหของผู้ติดเชื้อ อาทิ การรวมกลุ่ม ช่วยเหลือกันของผู้ติดเชื้อ การรื้อฟื้นการแพทย์/หมอพื้นบ้าน สมุนไพร การผลักดันจัดตั้งกองทุน สวัสดิการ การพัฒนากลไกและงบประมาณรองรับ รวมถึงระเบียบ ข้อตกลง และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง เช่น การรณรงค์ เคลื่อนไหวให้เกิดการยกเลิกสิทธิบัตรยาของผู้ติดเชื้อ (วีรบุรุษ วิสารท สกุล 2547) เป็นต้น

การรณรงค์ ส่งเสริมสิทธิด้านต่าง ๆ ของชนเผ่า สิทธิในการได้รับบัตรประชาชนใน ฐานะพลเมืองไทยโดยสมบูรณ์ การผลักดันการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา บนพื้นฐานภูมิปัญญาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่มีอยู่อย่างหลากหลายของแต่ละชนเผ่า ไม่ว่าจะเป็น ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาภาษา การผลิต การประกอบอาชีพ ฯลฯ

การสนับสนุน และส่งเสริมสิทธิของประชาชนในชุมชนแออัด การรณรงค์ให้สังคม เข้าใจปัญหาของชุมชนแออัด การผลักดันสิทธิการได้รับการสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐาน (สาธารณูปโภค สาธารณูปการ) จากรัฐ การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการพัฒนาชุมชน การผลักดัน พระราชบัญญัติชุมชนแออัด

การสาธารณสุขและการคุ้มครองผู้บริโภค มุ่งรณรงค์ให้ประชาชนทั่วไปสามารถ พึ่งตนเองได้ในทางสุขภาพโดยหันมาสร้างเสริมสุขภาพและใช้สมุนไพร มุ่งส่งเสริมให้มีความรู้ใน การใช้ยาแผนปัจจุบันอย่างถูกต้อง สร้างความเข้าใจ ตระหนัก เท่าทันต่อกระแสการบริโภค รวมถึง การทำงานรณรงค์ ปฏิบัติการ และผลักดันในเชิงนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อผู้บริโภค และ กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้ป่วยจากการทำงาน กลุ่มผู้พิการด้วย เช่น การขึ้นค่าไฟฟ้า

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้า และปตท. ดอกเบี้ยบัตรเครดิต ผลักดันให้เกิดสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสถาบันที่ผลิตแพทย์สาขาอาชีพเวชศาสตร์ เป็นต้น ปัจจุบันงานในด้านนี้มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผู้บริโภคมีความตระหนักรู้มากขึ้น อีกทั้งช่องทางที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาของภาครัฐก็มีอยู่น้อย (สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ 2548)

ส่งเสริมสิทธิของแรงงาน มุ่งสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหภาพแรงงานขององค์กรต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ขณะเดียวกันยังต้องทำงานรณรงค์ เผยแพร่เรื่องสิทธิของผู้ใช้แรงงานตามกฎหมาย การติดตามสถานการณ์การเอาเปรียบด้านแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ การเรียกร้องการคุ้มครองค่าแรง และสวัสดิการ-สวัสดิภาพของแรงงาน เป็นต้น (สุวิทย์ ระวิวงศ์ 2546)

อย่างไรก็ดี ในบางงานที่มีความสำคัญ เช่น ความยากจน (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร 2546) นั้น ถูกมองว่าเป็นผลกระทบอันเกิดมาจากความไม่เท่าเทียมกันในด้านสิทธิ การเข้าถึงทรัพยากรส่วนกลาง การถูกรอชิงจากสื่อกระแสหลัก เป็นต้น ดังนั้น การทำงานในเรื่องเช่นนี้จึงมักทำผ่านประเด็นเนื้อหาอื่นๆ เช่น เกษตรทางเลือก สิทธิชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบาทอื่นๆ ที่มีค้อยมีการศึกษากันมากนัก เช่น บทบาทเรื่องการจ้างงาน บทบาทต่อ GDP บทบาทในการระดมทุนทางสังคม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะในงานที่เรียกว่าเป็นกระแสรองในสังคม เช่น การส่งเสริมเกษตรทางเลือก เศรษฐกิจชุมชน ป่าชุมชน สิทธิของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ สุขภาพองค์กรรวม เป็นต้น ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากจุดแข็งของความเป็นองค์กรที่ยืดหยุ่น ตอบสนองต่อสถานการณ์ได้ดี อีกทั้งปัจจุบันยังมีความสนใจในด้านการจัดการความรู้ การจัดการกระบวนการ และงานวิชาการ (ควบคู่ไปกับงานปฏิบัติการ) รวมถึงบุคลากรขององค์กรก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ขณะเดียวกันองค์กรภาคประชาสังคมก็มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคให้องค์กรภาคประชาสังคมอ่อนแรงลงทั้งในด้านจำนวนและคุณภาพ ซึ่งจะไปมีผลต่อการทำงานพัฒนาสังคมโดยรวมในอนาคตด้วย

ปัญหาอย่างหนึ่งที่กำลังเกิดขึ้นกับกลุ่มประชาสังคม ได้แก่ หลังจากที่แนวคิดประชาสังคมได้ถูกนำเข้ามาสู่สังคมไทย หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งได้ให้การตอบสนองแก่แนวคิดนี้ และได้ลงไปดำเนินการจัดตั้งกลุ่มประชาสังคมและเครือข่ายภาคประชาชนด้วย มีผลทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มประชาสังคมและเครือข่ายภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในอีกแง่มุมหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การที่มีการรวมกลุ่มประเภทต่างๆ ในชุมชนใดชุมชนหนึ่งหลายๆ กลุ่มดังกล่าวนี้ที่ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของประชาชนเองอย่างแท้จริง กลับกลายเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนที่ต้อง “สวมหมวก” หลายใบเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ อาจเป็นอุปสรรคต่อการเกิดกลุ่มประชาสังคมที่ประชาชนรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจอย่างแท้จริง

3. ปัญหาหลักทางด้านเชิงโครงสร้างของสังคม-การเมืองไทย

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้อุบัติความพยายามในการปฏิรูปการเมือง และสามารถร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 ขึ้นมา การเมืองไทยมีปัญหาหลักทางด้านโครงสร้างที่ทำให้ในที่สุดแล้วพรรคไทยรักไทยต้องเลือกทางเดินและประสบกับชะตากรรมเช่นนี้ ความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหากไม่คำนึงถึงปัญหาพื้นฐานเชิงโครงสร้างนี้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนและระบบอุปถัมภ์ก็จะไม่สัมฤทธิ์ผล ตราบใดที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาน้อยและยังมีความยากจนอยู่ การสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองยังมีความจำเป็นสำหรับความสำเร็จในการได้รับการเลือกตั้ง สภาพ "ธุรกิจการเมือง" ก็จะต้องคงปรากฏอยู่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างไรก็ตาม

อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการปฏิรูปการเมืองในอดีตไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาในเชิงโครงสร้างดังกล่าว ถ้าจะวิเคราะห์กันให้ดีแล้วจะพบว่าสังคมไทยประกอบด้วย 2 ชั้นชั้นคือ ชั้นชนผู้ปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครอง การทุจริตทางเศรษฐกิจที่ชนชั้นผู้ปกครองทำต่อชนชั้นผู้ถูกปกครองได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว ซึ่งได้แก่ ระบบไพร่และทาสดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อระบบไพร่และทาสถูกยกเลิกไป แต่การกดขี่ทางเศรษฐกิจในรูปแบบทุนนิยมได้เข้ามาแทนที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกนำเอามาใช้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ตั้งอยู่บนหลักปรัชญาทางเศรษฐกิจว่าด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล (Unbalanced growth) ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และหวังว่าเมื่อภาคอุตสาหกรรมเข้มแข็งแล้ว ผลพวงที่ได้จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเกิดการไหลไปยังประชาชนที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคส่วนอื่นๆ ด้วย การพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาดังกล่าวนี้นั้นประชาชนในระดับล่าง ซึ่งได้แก่ เกษตรกรและกรรมกรจะต้องเสียสละก่อน มูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจถูกระดมมาอยู่ในมือของนายทุนเพื่อหวังว่าจะเกิดการออมและการลงทุนเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ตราบจนกระทั่งทุกวันนี้ เกษตรกรและกรรมกรก็ยังคงต้องเสียสละอยู่ ตัวอย่างเช่น ข้าวถูกนายทุนส่งออกและระบบราชการทำให้ข้าวมีราคาถูกเพื่อเอาใจผู้บริโภคที่เป็นประชาชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในเมือง ส่วนที่เหลือจากการบริโภคถูกส่งออกและผลกำไรไปตกอยู่ในมือของพ่อค้าคนกลาง โดยที่เกษตรกรแทบจะไม่ได้มีส่วนแบ่งเลย กรรมกรก็เช่นเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่อ้างความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitiveness) ทำให้ค่าแรงกรรมกรถูกกดเอาไว้เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่นายทุนทั้งจากต่างประเทศและภายในให้ลงทุนเพิ่มขึ้น ปัจจุบันนี้นายทุนและประชาชนชั้นกลางเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนา นายทุนสามารถกอบโกยความมั่งคั่งเอาไว้ที่ตนได้อย่างเต็มที่ไม่มีที่สิ้นสุด ประชาชนชั้นกลางมีการกินดีอยู่ดีขึ้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่ที่เป็นเกษตรกรและกรรมกรยังต้องแบกรับภาระของการ "พัฒนา" อยู่เหมือนเดิม หนี้สินและความยากจนยังคงมีอยู่ นโยบายหลายอย่างของรัฐ เช่น การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร กองทุนหมู่บ้าน นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค หรือความช่วยเหลือที่รัฐให้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ คือการชดเชยในสิ่งที่รัฐไม่

สามารถให้แก่ประชาชนในระดับล่างได้ ซึ่งได้แก่ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม นอกจากนี้ สวัสดิการหรือความช่วยเหลือต่างๆ เหล่านี้ได้ทำหน้าที่ “ผลิตซ้ำ” ทำให้เกษตรกรและกรรมกรสามารถยังชีพ และมีลูกหลานเพื่อเข้าสู่กระบวนการขูดรีดทางเศรษฐกิจต่อไป

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของความละโมภของชนชั้นนายทุน ซึ่งนอกจากจะรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากรัฐจนเหลือเฟือแล้ว พวกเขายังพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในลักษณะต่างๆ ตั้งแต่การโกงภาษี การพยายามหาช่องโหว่ทางกฎหมายที่ทำให้พวกเขาเสียภาษีน้อยที่สุด การติดสินบน และการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงการทำหน้าที่ของหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เก็บภาษีตามที่รู้จักกันดีเป็นต้น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้แก่รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อเอามาใช้จ่ายเป็นงบประมาณแผ่นดินประจำปีได้เพียงพอ จึงต้องมีการนำเอาระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-added tax) มาใช้ ทั้งๆ ที่ระบบภาษีแบบนี้เป็นระบบภาษีที่คนรวยได้เปรียบ (Pro-rich) เพราะเป็นระบบภาษีที่ผู้บริโภครายใหญ่ที่มีรายได้น้อยต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกันต้องแบกภาระในการเสียภาษีเท่ากับคนส่วนน้อยที่ร่ำรวย การที่รัฐบาลนำเอาระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ เป็นเพราะเก็บภาษีได้ง่ายและเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยทุกครั้งที่มีการบริโภคสินค้าและบริการ

4. ความเป็นมาของการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองไทย

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 หลายฝ่ายในสังคมไทย เริ่มหันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยตามหลักเสรีนิยมอย่างจริงจัง ดังปรากฏเป็นกระแสเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประเด็นที่ถือเป็นเป้าหมายหลักของกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในครั้งนั้น ก็คือการมุ่งพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงถาวร เป็นระบบการเมืองที่ก้าวพ้นจากวงจรอันเป็นต้นตอของปัญหาความชะงักงันทางการเมือง (Vicious circle)

ในช่วงเวลาดังกล่าวแนวคิดในการนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง โดยการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง (Political development plan) เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ได้มีการริเริ่มนำเสนอสู่สังคมการเมืองไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองและการบริหารจากส่วนราชการต่างๆ โดยใช้เวลาในการจัดเตรียมแผนพัฒนาการเมืองดังกล่าวเพียง 3 เดือน เพื่อให้ทันเสนอต่อรัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะเข้ารับบริหารประเทศในเดือนตุลาคม พ.ศ.2535

แผนพัฒนาการเมืองฉบับดังกล่าว จัดทำขึ้นในลักษณะของการกำหนดประเด็นปัญหา และนำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทาง และแผนงานของการพัฒนาการเมืองไทย โดยเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาการเมือง ประกอบด้วย องค์ประกอบ 4 ส่วน ได้แก่ 1) สรุปสภาพปัญหาแต่ละด้านในระบบการเมืองไทยปัจจุบัน 2) กำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาการเมืองแต่ละด้าน 3) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย 4) ระบุองค์กรที่รับผิดชอบ

สำหรับสภาพปัญหาสำคัญในระบบการเมืองไทยที่ต้องมีการแก้ไขตามแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความเข้าใจและจิตสำนึกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน ปัญหารัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์และไม่ได้เป็นของประชาชน ปัญหาการปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากเกินไป ปัญหาการขาดสถาบันการเมืองที่เป็นฐานของระบบประชาธิปไตย เช่น สถาบันรัฐสภา และพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และปัญหาการขาดกระบวนการทางการเมืองที่แน่นอนเชื่อถือได้ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการเลือกตั้ง การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี

จากการระบุสภาพปัญหาในประการต่าง ๆ ข้างต้น นำมาสู่การกำหนด “แผนพัฒนาการเมือง 5 ปี แผนที่ 1 (พ.ศ.2536 – 2540)” ประกอบด้วย 6 แผนใหญ่ คือ 1) แผนพัฒนาอุดมการณ์และจิตสำนึกประชาธิปไตยแก่คนไทย 2) แผนพัฒนาธรรมเนียมประเพณีที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย 3) แผนพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองไทยให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย 4) แผนพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้สามารถเป็นหลักประกันที่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตย 5) แผนพัฒนาพลังเคลื่อนไหวทางการเมือง อันได้แก่ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ให้สามารถช่วยผลักดันให้กระบวนการเมืองดำเนินไปอย่างมีคุณภาพ และส่งเสริมประชาธิปไตย และ 6) แผนปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งของไทยให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้ได้นักการเมืองที่ดีมีคุณธรรม

แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกนี้ มีลักษณะเด่นในแง่ของการระบุปัญหาในแต่ละด้านพร้อมกำหนดเป้าหมายและมาตรการในการดำเนินการพัฒนาการเมืองในแต่ละด้านค่อนข้างชัดเจน เป็นรูปธรรม พร้อมกันนั้นก็มีการระบุองค์กรรับผิดชอบในการนำมาตรการแต่ละด้านไปปฏิบัติอย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากพิจารณารายละเอียดมาตรการและองค์กรที่รับผิดชอบในการนำแผนระดับย่อยแต่ละด้านไปปฏิบัติแล้ว จะสังเกตได้ว่า แผนพัฒนาการเมืองฉบับดังกล่าว จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการมุ่งเน้นบทบาทของภาครัฐเป็นหลักในการผลักดันกระบวนการพัฒนาการเมืองไปสู่เป้าหมายของแผน

อาทิเช่น การกำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักอัยการสูงสุด กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง การศึกษาและการพัฒนา เป็นองค์กรรับผิดชอบในการนำแผนด้านการพัฒนาอุดมการณ์การเมืองแบบประชาธิปไตยไปปฏิบัติ เป็นต้น การมุ่งเน้นความสำคัญของการแสดงบทบาทขององค์กรภาครัฐในการนำแผนไปปฏิบัติในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้แผนพัฒนาการเมืองที่จัดทำขึ้นเป็นฉบับ

แรกนี้ เป็นแผนพัฒนาการเมืองที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการแสดงบทบาทขององค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบแผนแต่ละด้านเป็นสำคัญ ในขณะที่แทบไม่ปรากฏการกำหนดบทบาทของภาคประชาสังคมในการร่วมขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเมือง ฉะนั้น เป็นไปได้ว่าหากภาครัฐไม่ให้ความสำคัญต่อการนำมาตรการต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผนไปปฏิบัติ ก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าแผนพัฒนาการเมืองที่ได้จัดทำขึ้นมาจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยได้ดังเป้าหมายที่ตั้งไว้

ภายหลังคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้นำเสนอร่างแผนพัฒนาการเมืองดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลับปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมิได้มีการสั่งการให้มีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2538 แนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองเพื่อเป็นกรอบในการปรับปรุงระบบการเมือง ได้รับการสานต่ออีกครั้งในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองในภาพรวม ซึ่งประกอบด้วยอนุกรรมการ 4 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการเมือง คณะอนุกรรมการแก้รัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองฉบับใหม่ได้เริ่มต้นดำเนินการอีกครั้ง ภายใต้การทำงานของคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการเมือง ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคิน นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญในด้านการศึกษาพัฒนาการเมืองเป็นประธานอนุกรรมการ เป้าหมายของการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองในครั้งนี้ ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้แผนพัฒนาการเมือง เป็นกรอบกำหนดแนวทางในการปฏิรูปการเมืองที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไป ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ในภาคประชาสังคมเอง ก็ปรากฏกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองด้วยเช่นกัน โดยศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ในฐานะราชทูตอาวุโส ได้นำเสนอแผนปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปการจัดการต่อสาธารณชน และได้รับการนำไปประกอบการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

แผนพัฒนาการเมืองที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมการการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีการแบ่งประเภทของแผนพัฒนาการเมืองออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ แผนพัฒนาการเมืองเร่งด่วน มีระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี และแผนพัฒนาการเมืองระยะยาว มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ ละ 5 ปี แผนพัฒนาการเมืองทั้ง 2 แผนจะประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก ได้แก่ สภาพปัญหา เป้าหมาย แผนพัฒนาการเมืองเร่งด่วน แผนพัฒนาการเมืองระยะยาว และองค์กรรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม แม้แผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ จะได้มีการกำหนดองค์กรรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนไว้ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรก แต่องค์กรรับผิดชอบที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ มีความแตกต่างในสาระสำคัญจากแผนที่ผ่านมาโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในขณะที่แผนพัฒนาการเมืองที่ผ่านมา ระบุให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่นำแผนแต่ละด้านไปปฏิบัติ แต่ในแผนพัฒนาฉบับนี้ มีการเสนอให้จัดตั้งองค์กรถาวรขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักใน

การวางแผนพัฒนาการเมืองและดำเนินการเพื่อให้แผนพัฒนาการเมืองบรรลุเป้าหมาย โดยมีรูปแบบที่สามารถดำเนินการได้ใน 3 แนวทาง คือ

1) จัดตั้งสภาพัฒนาแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 องค์กรย่อย ได้แก่ องค์กรย่อยทำหน้าที่พัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2) จัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองแห่งชาติขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง ทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการพัฒนาการเมืองโดยเฉพาะ

3) แยกสถาบันพระปกเกล้าออกมาเป็นอิสระจากการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจบริหารงานแบบมูลนิธิเพื่อทำหน้าที่พัฒนาการเมือง

การระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรถาวรเพื่อทำหน้าที่ประสานการวางแผนและการดำเนินการตามแผนพัฒนาการเมืองอย่างเป็นเอกเทศจากระบบราชการเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ เช่นเดียวกับการกำหนดกรอบสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเมืองทั้ง 4 กรอบ ซึ่งแม้จะมีจำนวนลดลงจากแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรก แต่จะสังเกตเห็นว่าการกำหนดกรอบสำหรับแผนพัฒนาการเมืองในแต่ละด้าน มีการระบุประเด็นปัญหาอย่างคมชัดและสอดคล้องกับสภาพปัญหาทางการเมืองที่กำลังเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสถาบันการเมืองต่างๆ ที่ยังขาดเสถียรภาพ ปัญหาการซื้อเสียงเลือกตั้ง ปัญหาคอร์รัปชันในโครงการของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการเสนอมาตรการสำหรับแผนพัฒนาการเมืองเร่งด่วนควบคู่กับแผนพัฒนาระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าแผนพัฒนาการเมืองฉบับก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด

สาระสำคัญของแผนพัฒนาการเมืองทั้ง 4 กรอบ ประกอบด้วย 1) กระบวนการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการ และข้าราชการระดับสูง 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจ 3) การคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย 4) การปฏิรูปให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการสร้าง พัฒนา และดำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างแผนพัฒนาการเมืองฉบับดังกล่าวจะยังไม่ทันได้ประกาศใช้เนื่องจากรัฐบาลยุบสภาไปเสียก่อน แต่อาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้มีคุณภาพการสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังดำเนินไปในขณะนั้น ดังจะเห็นได้ว่ามาตรการในแผนพัฒนาการเมืองทั้ง 4 กรอบดังกล่าว ได้รับการนำไปพิจารณากำหนดเป็นกรอบกติกาทางการเมืองในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ในหลายประการด้วยกัน

มาตรการในแผนพัฒนาการเมืองที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ การกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การจัดระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อควบคู่กับระบบเขตเดียวเบอร์เดียว การออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (Conflict of interest act) การจัดตั้งศาลคดีการเมือง การยกฐานะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การจัดตั้งศาลปกครอง การกระจายอำนาจ

และการปกครองตนเองของประชาชน การเสริมสร้างสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ส่งเสริมให้มีการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคม และการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่นับเป็นจุดแข็งของแผนพัฒนาการเมืองฉบับคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงอยู่ที่ การกำหนดแผนและมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว บนฐานของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในระบบการเมืองอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน ส่งผลให้แผนที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องต่อการตอบโจทยปัญหาทางการเมืองในช่วงเวลานั้นเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคิดหาแนวทางพัฒนาระบบการเมืองที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองทั้งระบบในที่สุด กล่าวได้ว่า ลักษณะที่เป็นจุดแข็งของแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลโดยตรงจากกระบวนการจัดทำแผนของคณะอนุกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาทางการเมือง ส่งผลให้กระบวนการจัดทำแผนตั้งอยู่บนกรอบทางทฤษฎีพัฒนาการเมือง (Political development theory) อย่างชัดเจน นั่นคือ การมีเป้าหมายหลักของการพัฒนาทางการเมืองอยู่ที่การมุ่งสร้างสถาบันทางการเมือง (Institutionalization) ให้มีความทันสมัยและมั่นคง เพื่อรองรับความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นผลจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม

กระนั้นก็ตาม การพัฒนาการเมืองโดยรวมศูนย์ความสนใจอยู่ที่ประเด็นการสร้างสถาบันการเมืองเป็นหลัก กลับส่งผลให้แผนพัฒนาการเมืองดังกล่าวมีความโน้มเอียงในด้านการสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพในระบบการเมือง และการสร้างกลไกการควบคุมถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการเมืองภายในระบบสถาบันการเมืองด้วยตนเองเป็นสำคัญ ในขณะที่การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ กลับมิได้รับการกล่าวถึงมากนักในแผนพัฒนาการเมือง หากจะมีก็เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในช่วงแรกนั้น มาตรการในการพัฒนาระบบสถาบันการเมืองที่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังมิได้ปรากฏผลให้เห็นเด่นชัดเท่าใดนัก เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้ามาด้วยระบบการเลือกตั้งแบบเดิม อีกทั้งเป็นช่วงการเริ่มต้นจัดตั้งสถาบันการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองและจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและสภาพัฒนาการเมือง

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองในครั้งนี้ ดำเนินการโดยคณะกรรมการวิสามัญยกร่างแผนพัฒนาการเมือง ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาการเมืองให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สาระสำคัญของร่างแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ มีเป้าหมายหลักอยู่ที่การจัดระบบให้มีการบริหารและการปกครองที่ดี มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในแผนดังกล่าวกำหนดกรอบการพัฒนาแบบประชาธิปไตยในแต่ละด้าน ประกอบด้วยควมมีประสิทธิภาพ ดำรงไว้ซึ่งความชอบธรรม

ตรวจสอบได้ ประชาชนมีส่วนร่วม และการมีจิตสำนึกและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดี โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ยึดหลักการเดียวกันกับการกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แม้แผนพัฒนาการเมืองที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร จะได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 แต่หลังจากนั้น รัฐบาลก็ได้ดำเนินการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองขึ้นมาแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งด้วยระบบกติกาใหม่ หลังเข้าสู่อำนาจด้วยชัยชนะอย่างถล่มทลาย รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2545 โดยนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาการเมือง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน เพื่อนำแผนพัฒนาการเมืองที่รัฐสภาได้ยกร่างในรัฐบาลที่ผ่านมา มาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น รวมทั้งได้จัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นมาใหม่อีกส่วนหนึ่งแยกจากแผนพัฒนาการเมือง คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนพัฒนาการเมืองและแผนปฏิบัติการดังกล่าว และนำไปสู่การประกาศระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2546 ในราชกิจจานุเบกษา

สาระสำคัญของแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ยังคงหลักการส่วนใหญ่ตามร่างแผนพัฒนาการเมืองที่รัฐบาลที่ผ่านมาได้จัดทำไว้ แต่มีการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมือง และแนวทางทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเพิ่มเติม โดยกำหนดแผนยุทธศาสตร์ 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองและขยายสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย 2) ยุทธศาสตร์ด้านการจัดโครงสร้างอำนาจ สถาบันการเมืองการปกครองและสถาบันอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเข้าสู่อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย

สำหรับแผนปฏิบัติการในแผนพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่จัดทำขึ้นใหม่ในครั้งนี้ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติในช่วงปีงบประมาณ 2545 – 2549 ประกอบด้วยแผนปฏิบัติการ 7 แผน คือ 1) แผนการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเมือง 2) แผนส่งเสริมการศึกษาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) แผนสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาในการพัฒนาการเมือง 4) แผนสนับสนุนการทำงานของพรรคการเมือง 5) แผนพัฒนาความเป็นผู้นำประชาธิปไตย 6) แผนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบและกลไกทางการเมืองการปกครอง 7) แผนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองแบบมีส่วนร่วม

แผนปฏิบัติการดังกล่าว แม้จะจัดทำขึ้นมาใหม่ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเมืองที่ได้ยกร่างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ส่งผลให้กรอบสาระสำคัญในแผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้นใหม่นี้ มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาการเมืองที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในลักษณะสำคัญอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือแผนปฏิบัติการในแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ มิได้กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งแก้ไขภัยปัญหาทางการเมืองที่

เป็นอยู่ในเวลานั้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่สถาบันทางการเมืองตามกติกาใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพิ่งเริ่มดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการในพัฒนาการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นมาตรการที่มุ่งส่งเสริมการทำงานของสถาบันการเมืองหลักที่ดำรงอยู่ มากกว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการบนพื้นฐานของกรมุ่งพัฒนาระบบการเมืองไปสู่เป้าหมายที่มีทิศทางชัดเจน

เช่นเดียวกับการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่ผ่านมา แม้การจัดทำแผนพัฒนาการเมืองจะดำเนินการเสร็จสิ้น และได้รับการเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี แต่รัฐบาลก็ได้มีการดำเนินการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเมืองแต่อย่างใด ในกรณีนี้ แผนพัฒนาการเมืองได้ระบุไว้ว่า ให้องค์กรรับผิดชอบที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการ เป็นองค์กรริเริ่มหลักในการดำเนินการตามแผน และให้มีคณะกรรมการพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยประสานงาน ตัวอย่างเช่น ในแผนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ได้ระบุองค์กรรับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดให้องค์กรหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการนำแผนพัฒนาการเมืองไปปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาการเมือง ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานนั้น ส่งผลให้กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเมืองสู่การปฏิบัติไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

อาจสรุปได้ว่า ปัญหาสำคัญที่ทำให้แผนพัฒนาการเมืองที่จัดทำขึ้นไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล มีสาเหตุหลักมาจากการที่แผนพัฒนาการเมืองที่ผ่านมา เป็นแผนที่มุ่งเน้นบทบาทภาครัฐในการพัฒนาการเมืองเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า สาระสำคัญในมาตรการต่างๆ ที่ปรากฏในแผน ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนฐานคติที่เชื่อว่าภาครัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเมือง ซึ่งนำไปสู่ผลใน 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองเป็นการดำเนินการโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าภาพหลัก ส่งผลให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นกระบวนการที่ไม่มีกลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและประชาสังคม ซึ่งเป็นพลังที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

และประการที่สอง การกำหนดให้องค์กรภาครัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นองค์กรรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ โดยไม่มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองที่มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วนของสังคมการเมือง เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเมืองอย่างเชื่อมโยงกัน ส่งผลให้แผนพัฒนาการเมือง กลายสภาพเป็นเพียงแผนปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งจะมีการนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวมาปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ มากกว่าจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดกรอบการพัฒนาการเมืองทั้งระบบไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาอย่างเป็นองค์รวม

ความล้มเหลวในกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาการเมืองในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งปรากฏให้เห็นผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตความชอบธรรมของรัฐบาล การแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระและวุฒิสภา กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐสภาไม่สามารถทำงานได้ การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ การแทรกแซงสื่อสารมวลชน การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ตลอดจนการครอบงำการเมืองโดยกลุ่มทุกระดับชาติที่เป็นพันธมิตรกับทุนข้ามชาติ เป็นต้น ปัญหาที่เป็นวิกฤตทางการเมืองดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นโจทย์ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งและรอบด้านในขณะนี้

ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเมืองไทยที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ สามารถบรรลุสู่เป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงนำมาสู่การจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 256/2550 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2550 ซึ่งระบุให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองขึ้น โดยมีคณะอนุกรรมการยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ทำหน้าที่ดำเนินการยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมือง 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม
2. ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. ยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง
4. ยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร
5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคมสมานฉันท์
6. ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร

กรอบยุทธศาสตร์ทั้ง 6 ด้านดังกล่าว ถูกกำหนดขึ้นบนฐานของการมุ่งแก้ไขปัญหาในระบบการเมืองไทยอย่างครอบคลุมในทุกด้าน นับตั้งแต่ปัญหาเชิงโครงสร้าง สถาบันทางการเมือง ปัญหาด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมือง ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล การกระจายอำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงและความขัดแย้งทางสังคม ทั้งนี้ โดยมุ่งเน้นเป้าหมายในการขับเคลื่อนการพัฒนาการเมืองจากภาคประชาสังคม เพื่อเป็นกลไกผลักดันการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองเป็นสำคัญ

กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองทั้ง 6 ด้านดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดพันธกิจย่อยในแต่ละยุทธศาสตร์ รวมทั้งสิ้น 27 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ประกอบด้วย 5 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง และสิทธิชุมชน
(Strong citizen and community rights)
- 2) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights)
- 3) การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)
- 4) การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation)
- 5) การสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย (Exit and voice)

2. ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบด้วย 3 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education)
- 2) การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)
- 3) การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)

3. ยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง ประกอบด้วย 4 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

- 1) การแยกทุนจากการเมือง (Politics and capital)
- 2) การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)
- 3) การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Social sanction)
- 4) การพัฒนากลไกการคัดสรรบุคคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม
(Political recruitment)

4. ยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร ประกอบด้วย 7 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างสถาบันการเมือง (Political institutionalization)
- 2) การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ
(Effective checks and balances)
- 3) การสร้างระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง
(Political accountability)

- 4) การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม (The rule of law)
- 5) การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy)
- 6) การเสริมสร้างระบบการเมืองและการบริหารโดยเน้นผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests)
- 7) การเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transparency)

**5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคม
สมานฉันท์** ประกอบด้วย 4 พันธกิจ ดังต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติ (Internal security)
- 2) การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Nonviolent conflict management)
- 3) การเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทุกภาค
ส่วนของสังคม (Political toleration)
- 4) การเสริมสร้างความสามารถในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติ
ท่ามกลางความหลากหลาย (Balance of conformity and diversity)

**6. ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการ
บริหารทรัพยากร** ประกอบด้วย 4 พันธกิจ และกลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership)
- 2) การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น
(Resource management fairness)
- 3) การสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution)
- 4) การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น (Local network strengthening)

จากกรอบยุทธศาสตร์และพันธกิจดังกล่าว จึงนำไปสู่กระบวนการยกร่างแผนแม่บท
พัฒนาการเมือง โดยผ่านการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาการเมืองสำหรับการขับเคลื่อนเป้าหมาย
ในแต่ละพันธกิจ โดยกระบวนการกำหนดกลยุทธ์นั้น ดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการรับฟัง
ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจากเครือข่ายภาคประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งดำเนินการโดย
คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอและความคิดเห็นต่อแนวทางการพัฒนา
การเมืองที่รวบรวมจากเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้งหมดได้ถูกนำไปสังเคราะห์เพื่อกำหนด
กลยุทธ์การพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นไปได้บนพื้นฐานขององค์ความรู้ทางวิชาการใน
ท้ายที่สุด

เนื่องจากเป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนพัฒนาแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ก็คือ การมุ่งเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็งและสามารถเป็นพลังนำไปสู่การขับเคลื่อน การพัฒนาระบบการเมืองตามเจตจำนงของประชาชนเป็นสำคัญ กระบวนการนำแผนแม่บทพัฒนา การเมืองไปสู่การปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องประกอบด้วยกระบวนการขับเคลื่อนแผนใน 2 ระดับ ประสานกัน คือ การขับเคลื่อนกลยุทธ์โดยภาครัฐ และการขับเคลื่อนกลยุทธ์โดยภาคประชาสังคม โดยมีสภาพพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานและเครือข่าย ทางสังคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้คำปรึกษาแนะนำ รวบรวมองค์ความรู้ และความต้องการของ ประชาชน ตลอดจนขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมตามแผนโดยผ่านกลไกกองทุนพัฒนาการเมือง

5. กระบวนการยกร่างและกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง

กระบวนการยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองในครั้งนี้ มีลักษณะที่แตกต่างจาก กระบวนการร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากการยกร่างแผนแม่บทพัฒนา การเมืองในครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุดฉบับหนึ่ง เนื่องจาก การร่างแผนดังกล่าวมีกระบวนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภูมิภาค หลากหลาย สาขาอาชีพ กระจายทั่วทั้งประเทศ โดยคณะกรรมการยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองได้ ทำงานร่วมกันกับคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำเอาสรุปข้อคิดเห็นของประชาชนจาก เวทีต่างๆ มาเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองขึ้น ซึ่งการจัดเวทีรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนดังกล่าวได้ถูกจัดขึ้นมากกว่า 30 เวที ทั้งเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั่วไป และทั้งของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่แตกต่างกันไป

ในส่วนของคณะอนุกรรมยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองเอง ก็ได้เปิดสัมมนาเวที วิชาการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการจากนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำ ให้ร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองมีความรอบด้านมากที่สุด โดยมีฐานทางวิชาการรองรับ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งอาจจะต้องกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติลงใน “แผนปฏิบัติการ พัฒนาการเมือง” ต่อไป

หลักการพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ อันได้แก่ ประการแรก แผนพัฒนาการเมืองนี้จะต้องยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยอัน ทรงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประการที่สอง แผนพัฒนาการเมืองนี้จะต้องช่วยแก้ไขหรือ บรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นกับการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา และป้องกัน/สร้างภูมิคุ้มกันให้กับ ประชาชนต่อการเผชิญกับปัญหาในอนาคต และประการที่สาม แผนพัฒนาการเมืองนี้ต้องเปิดโอกาส ให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้ร่วมกันคิดและแสดงความคิดเห็น

จากหลักการทั้ง 3 ประการดังกล่าว คณะผู้จัดทำได้นำมาเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองในครั้งนี้ และได้สร้างกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ พันธกิจและกลยุทธ์การพัฒนาของแผนแม่บทพัฒนาการเมืองดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1) รับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองจากประชาชนภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกความสนใจของประชาชนออกเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายประชาชนภาคต่างๆ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในท้องถิ่น และประชาชนกลุ่มสนใจประเด็นเฉพาะ เช่น กลุ่มประชาชนผู้สนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน การสาธารณสุข การศึกษา การสื่อสารมวลชน วิทยุชุมชนต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น (กระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวถูกจัดโดยคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น)

ขั้นที่ 2) รับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองจากนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักรัฐศาสตร์ นักนิติศาสตร์ นักสังคมสงเคราะห์ นักเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน นักสิทธิมนุษยชน นักการสาธารณสุข หรือแม้แต่นักการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เป็นต้น (กระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวถูกจัดขึ้นโดย 2 ส่วน ได้แก่คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น และ คณะอนุกรรมการร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง)

ขั้นที่ 3) เมื่อคณะผู้จัดทำได้รับฟังความคิดเห็นของทั้ง 2 ส่วนก็ได้นำความคิดเห็นทั้งหมดมาสังเคราะห์รวมกันและจัดหมวดหมู่ความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ได้ 6 กลุ่ม ความคิดเห็นใหญ่ๆ ซึ่งได้แก่ 1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพ ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม 2) ประเด็นที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย 3) ประเด็นที่เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมือง 4) ประเด็นที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล 5) ประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคง และ 6) ประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและชุมชนในท้องถิ่น

จากการแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 6 กลุ่มนี้เอง จึงทำให้คณะผู้จัดทำได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการเมืองออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ อันได้แก่

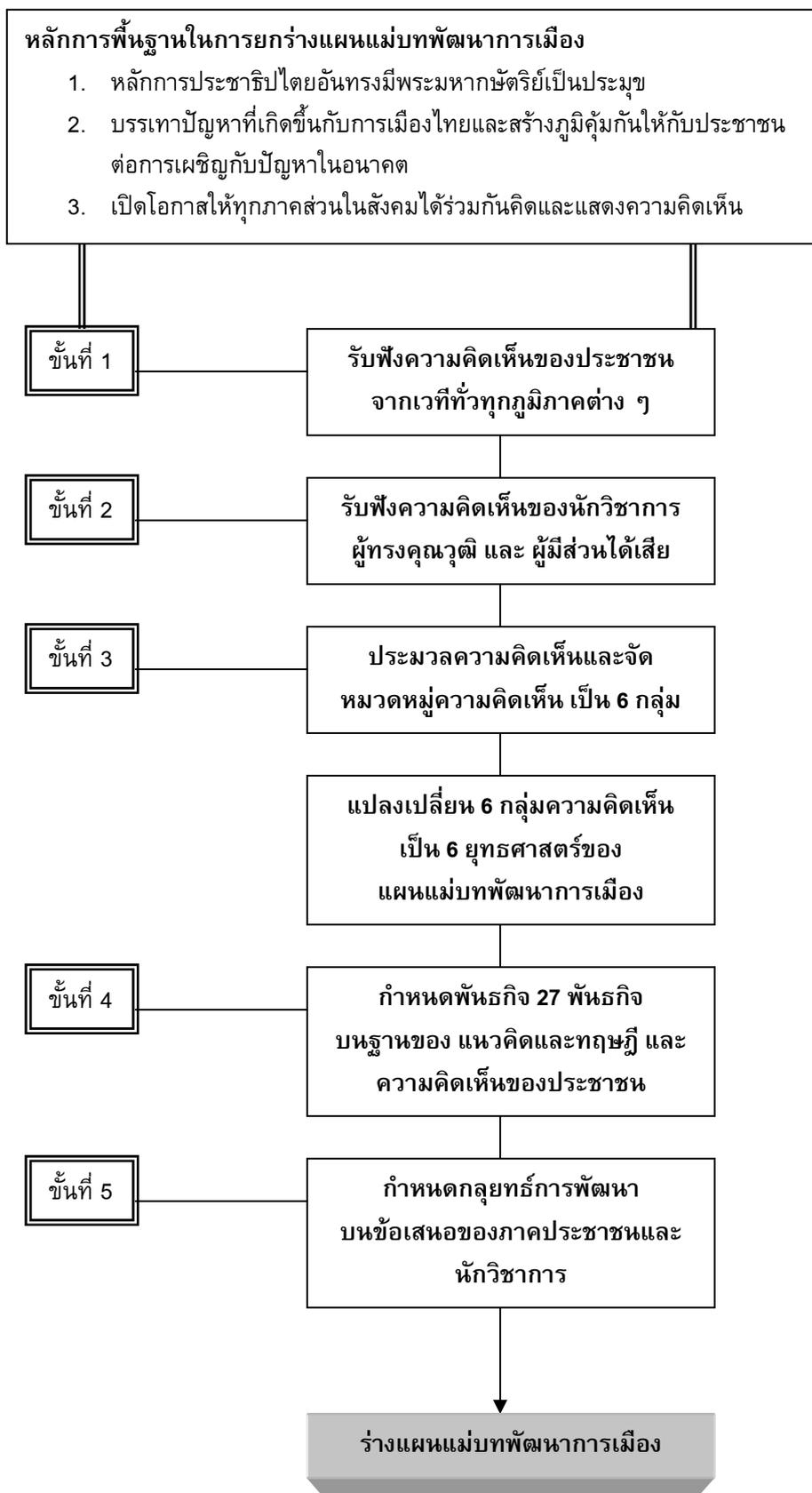
- ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 : คุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 : ธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคมสมานฉันท์
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร

ขั้นที่ 4) คณะผู้จัดทำได้ระดมความคิดในการจัดทำ “พันธกิจ” เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการเมืองทั้ง 6 ยุทธศาสตร์ โดยมีวิธีในการกำหนดพันธกิจของ 6 ยุทธศาสตร์ 2 ประการ ได้แก่ **หนึ่ง** พันธกิจดังกล่าวเกิดจากการประมวลความรู้ทางวิชาการด้านต่างๆ โดยต้องมีฐานทางทฤษฎีรองรับ และ **สอง** พันธกิจดังกล่าวต้องอยู่บนความต้องการของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นจากเวทีรับฟังความคิดเห็น

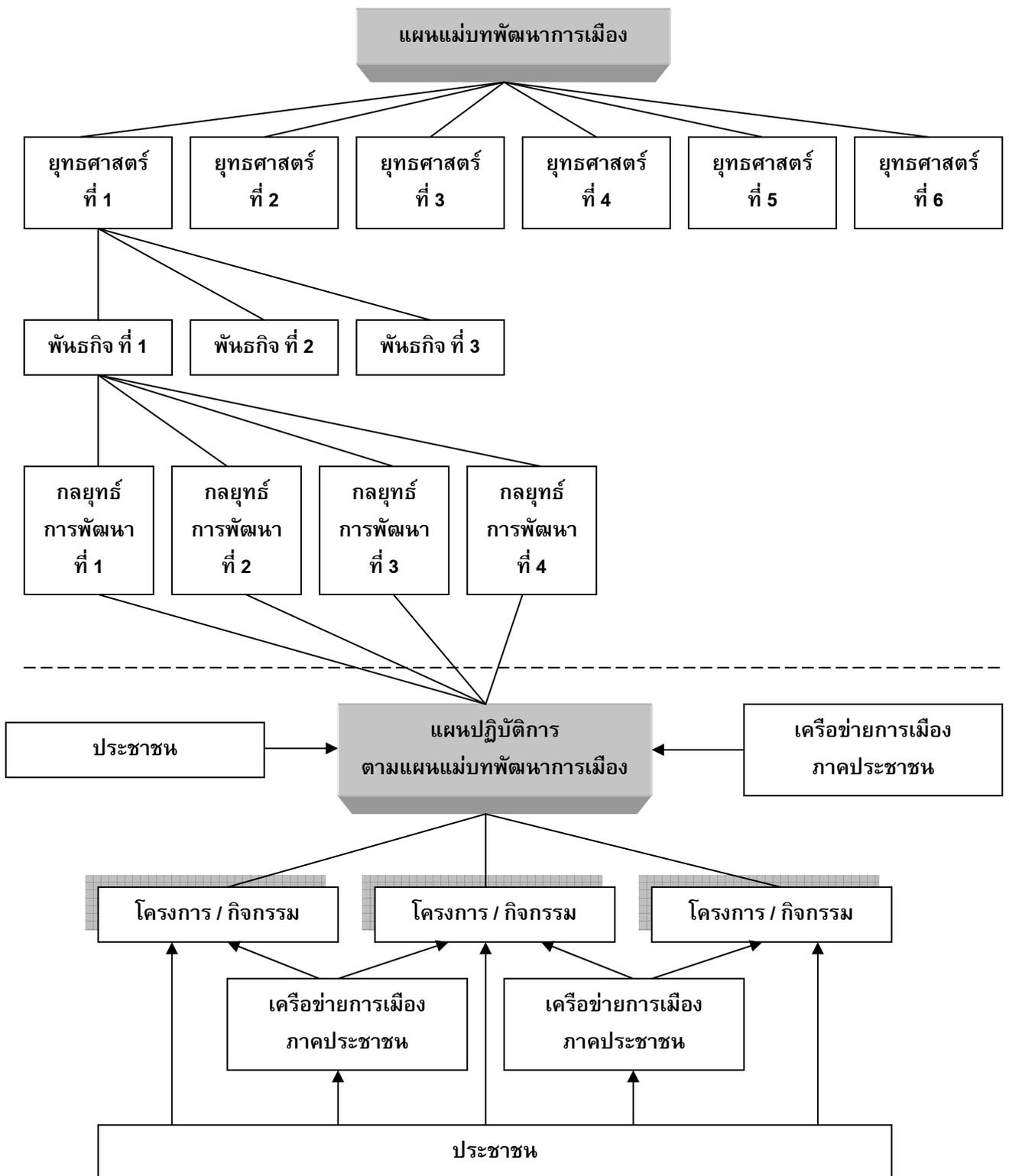
ขั้นที่ 5) การจัดทำกลยุทธ์การพัฒนามากว่า 200 กลยุทธ์ในแผนแม่บทพัฒนาการเมืองนี้ คณะผู้จัดทำได้แบ่งกลยุทธ์การพัฒนามากกว่า 200 กลยุทธ์การพัฒนานี้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ กลยุทธ์การพัฒนานาระยะสั้น 5 ปี ซึ่งหมายถึง กลยุทธ์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้เลย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว เกี่ยวพันกับหน่วยงานหรือองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ น้อย อีกทั้งยังสามารถผลักดันให้เกิดขึ้นได้ภายในระยะเวลา 5 ปี อีกส่วนหนึ่ง คือ กลยุทธ์การพัฒนานาระยะยาว 10 ปี หมายถึง กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่าง ๆ มาก มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายฝ่าย และเกี่ยวข้องกับกระบวนการขัดเกลาทางสังคมซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เช่น การให้การศึกษา การปลูกฝังวัฒนธรรมการเมือง การมุ่งเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาทั้งสองส่วน ได้มาจากเวทีการระดม ความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ แต่คณะผู้จัดทำได้ทำการจัดหมวดหมู่และเรียบเรียงใหม่ ให้มีความเป็นวิชาการมากขึ้นและสามารถนำถ้อยคำดังกล่าวมากำหนดเป็นแผนพัฒนาการเมืองได้

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดทำและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองดังกล่าว คณะผู้จัดทำได้มีการปรับปรุง แก้ไข ทั้งรายละเอียดและสาระสำคัญอย่างสม่ำเสมอ ตลอดระยะเวลาที่ได้จัดทำร่างแผนแม่บทดังกล่าวนี้ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจากที่ประชุม คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง และ คณะอนุกรรมการชุดต่างๆ จนท้ายที่สุดออกมาเป็นแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับสมบูรณ์

แผนภาพที่ 1 แสดงการกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง



แผนภาพที่ 2 แสดงกระบวนการดำเนินงานตามแผนแม่บทพัฒนาการเมือง
เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ



ยุทธศาสตร์ที่ 1

การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริม
ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พร้อมทั้งการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและชุมชน นับเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพประชาธิปไตย (Strong democracy) หากเมื่อประชาชนของสังคมมีความตระหนักรู้ถึงสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของความเป็นพลเมือง มีสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนร่วม พลเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมตระหนักในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ตนพึงจะได้รับต่อสังคม ผู้ใดจะละเมิดสิทธิอันเป็นของเขาแต่ชอบธรรมมิได้

ในการสร้างพลเมืองที่เข้มแข็งจำเป็นต้องอาศัยแนวทางหลายประการ อาทิ กระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือหรือกลไกต่างๆ เพื่อให้พลเมืองสามารถมีช่องทางในการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลให้ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ถูกจัดให้เป็นยุทธศาสตร์ลำดับแรกของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง

ซึ่งการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยพันธกิจหลัก 5 ด้าน เป็นแผนที่น่าสนใจไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ซึ่งพันธกิจต่างๆ เหล่านี้ประกอบด้วย

1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชน (Strong citizen and community rights)
2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights)
3. การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)
4. การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation)
5. การสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย (Exit and voice)

ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชน (Strong citizen and community rights)

สภาพปัญหา

ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เมื่อเกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นในสังคมไทย องค์กรที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการเมืองนั้น ก็คือ รัฐ และนับวันอำนาจรัฐได้ทวีความเข้มแข็งขึ้นโดยลำดับ พร้อมทั้งยังเข้าไปแทรกตัวอยู่ในทุกกิจกรรมของพลเมืองและชุมชน จนทำให้ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมไม่สามารถเข้ามาถ่วงดุลกับรัฐได้ และเมื่อรัฐมีแนวโน้มการใช้อำนาจมากจนเกินไปก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม สถาบันการเมืองที่ถูกจัดตั้งให้มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล ก็ไม่อาจสามารถเข้ามาเป็นกลไกในการลงโทษการทำผิดของรัฐ สภาพเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยให้เข้าสู่ภาวะกึ่งเผด็จการ ภายใต้ภาวะการณ์เช่นนี้แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง และสิทธิชุมชน (Strong citizen and community rights) มักถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันเป็นอย่างมากในวงวิชาการ ด้วยความหวังว่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาให้ระบอบประชาธิปไตยไทยให้ยังสามารถอยู่ได้ ดังนั้น การเมืองภาคพลเมืองอาจเป็นปัจจัยชี้ขาดอนาคตของประชาธิปไตยในการเมืองไทย เพราะที่ผ่านมาเราได้ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และความมีสำนึกรับผิดชอบต่อความเป็นพลเมืองของสังคมส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมถึงสิทธิชุมชนได้ถูกเพิกเฉยจากรัฐเกือบจะโดยตลอด ดังจะสังเกตได้ว่า พลเมืองของชุมชนมักไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปจัดการทรัพยากรของชุมชนโดยตนเอง แต่รัฐกลับมีบทบาทเข้าไปดูแลทรัพยากรของชุมชน ซึ่งในท้ายที่สุดพลเมืองก็จะเกิดความเพิกเฉย และขาดความตระหนักต่อการหวงแหนทรัพยากรของชุมชนของตนเอง

ดังนั้น พันธกิจด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพลเมืองของสังคม จึงถูกบัญญัติไว้เป็นพันธกิจแรกของยุทธศาสตร์ เพราะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และเมื่อประชาชนเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของความเป็นพลเมือง มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมพลเมืองจะมีความเข้มแข็งขึ้นจนสามารถต่อกรกับอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมได้

แนวคิด

ความเป็นพลเมือง (Citizenship) หมายถึง การที่คนๆ หนึ่งได้รับการรับรองสิทธิและสถานะในการเป็นสมาชิกของชุมชนการเมือง พลเมืองจึงต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้พื้นฐานของความเป็นชาติ (Nationality) ภายใต้ความตระหนักในสิทธิขั้นพื้นฐานของการดำเนินชีวิต และพลเมืองต้องมีพันธะหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ (Political obligations) อันได้แก่ หน้าที่ในการเสียภาษีให้แก่รัฐ หน้าที่ในการเป็นทหารเพื่อรับใช้ชาติ หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย หน้าที่ใน

การแสดงความเป็นประชาธิปไตยอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐ มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และการออกเสียงเลือกตั้งในฐานะที่เป็นพลเมือง พร้อมทั้งยังสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนา การเมือง พลเมืองยังต้องมีความเคารพสิทธิของคนอื่น

การสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองต้องเกิดจากการที่พลเมืองต้องมีความสำนึก และรับผิดชอบต่อส่วนรวมด้วยตนเอง และตระหนักถึงปัญหาของสังคม โดยที่รัฐเป็นเพียงผู้ให้ การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังเท่านั้น เช่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองยังต้องผสมผสานแนวคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” เข้าไปประกอบการอธิบายด้วย เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นสิทธิพื้นฐานที่ชุมชนต้องได้รับการประกัน เพราะถ้าขาดสิทธิดังกล่าวแล้ว ชุมชนท้องถิ่นจะไม่สามารถคงสภาพของความเป็นชุมชนต่อไปได้ เมื่อชุมชนไม่สามารถดำเนินอยู่ได้โดยด้วยตนเองวิถีชีวิต และอัตลักษณ์ความเป็นพลเมืองของผู้คนใน ชุมชนท้องถิ่นก็ต้องถูกทำลายลงไปด้วย ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิชุมชนจึงได้แก่ การคุ้มครองสิทธิ การดูแลจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน อย่างเช่น ป่าชายเลน ป่าพรุ แม่น้ำ คูคลอง เป็นต้น

เป้าหมาย

ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักในสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตมีความสำนึก และรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ตลอดจนเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัว

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. กองทุนพัฒนาการเมืองต้องจัดสรรเงินอุดหนุนมาดำเนินการเพื่อใช้ในกิจกรรม ภายใต้พันธกิจการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชน
2. สนับสนุนให้มีเวทีเปิดเพื่อการพูดคุยกันถึงปัญหาต่างๆ ของของชุมชนโดยมี ตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมแลกเปลี่ยนถึงปัญหาดังกล่าว ด้วยบรรยากาศที่เป็นกลาง เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพให้พลเมืองมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งปัญหาดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไข จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติของชุมชน
3. ปรับปรุง/พัฒนาหลักสูตรการศึกษาให้เอื้อต่อกระบวนการเรียนรู้ เพื่อพัฒนา ศักยภาพของพลเมืองในระดับชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค จนกระทั่งถึงในระดับชาติ อาทิ การริเริ่มให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้การเมืองภาคพลเมืองในชุมชน เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ในเรื่อง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิต จารีตประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน

รวมถึงส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เพื่อจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อทำหน้าที่คุ้มครอง พิทักษ์ และจัดการสิทธิของชุมชน

4. สนับสนุนให้มีการสร้างอาสาสมัครภายในชุมชน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยให้เกิดกิจกรรมการเรียนรู้ทางการเมืองแก่พลเมืองในชุมชนตั้งแต่เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และปราศจากการครอบงำจากนักการเมือง

5. แก้ไขกฎหมายให้พลเมืองมีช่องทางที่หลากหลายรูปแบบในการสืบค้นข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจที่สะดวก รวดเร็ว เพื่อส่งเสริมศักยภาพการเรียนรู้ของพลเมือง

6. ส่งเสริมให้ชุมชนมีการสร้างองค์กรทางการเมืองภายในชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้คิดรูปแบบและจัดตั้งโดยประชาชนในชุมชนเอง โดยมีภาครัฐเป็นผู้เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมตัวของชุมชน มากกว่าเข้าไปริเริ่มดำเนินการจัดตั้งเองโดยผ่านการนำโครงการไปลงในพื้นที่ชุมชน

7. กำหนดให้ทุกหน่วยราชการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ โดยมีพันธะหน้าที่ที่ต้องชี้แจงเหตุผลและตอบคำถามต่อสาธารณชน ในกรณีที่ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานดังกล่าวชี้แจง

8. ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ อาทิ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการจัดการชุมชน สิทธิในการจัดสวัสดิการชุมชนและการพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ เป็นต้น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ปรับปรุงระบบการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นให้สนองตอบต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชนในทุกๆระดับ ภายใต้วิถีทางระบอบประชาธิปไตย

2. ให้เครือข่ายภาคประชาชนและนักวิชาการมหาวิทยาลัยร่วมกันทำการวิจัยในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมศักยภาพให้พลเมืองมีความเข้มแข็งพร้อมทั้งพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิชุมชน รวมตลอดจนการคัดเลือกชุมชนต้นแบบด้านกิจการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและสิทธิชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างในการเรียนรู้ต่อชุมชนอื่นๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะกรรมการกฤษฎีกา
- กระทรวงศึกษาธิการ
- สถาบันการศึกษา

- สถาบันสื่อมวลชน
- องค์กรเครือข่ายประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.)
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชน ตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights)

สภาพปัญหา

ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน มิได้จำกัดอยู่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังจัดได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ในระดับโลก ที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการทำทารุณกรรมต่อเด็กและสตรี ปัญหาการละเมิดสิทธิคนชายขอบ รวมทั้งปัญหาสิทธิของความเป็นพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

สาเหตุหลักที่ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ

ประการแรก เกิดจากการตีความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน ไปในเชิงหลักกฎหมาย แต่เพียงอย่างเดียว จึงเป็นผลให้เกิดการทำผิด ละเมิดสิทธิ และจบท้ายด้วยการลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้น การดำรงอยู่ ความถูกต้องและเนื้อหาของสิทธิมนุษยชน เป็นหัวข้อที่เป็นที่โต้เถียงกันมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในทางปรัชญาและรัฐศาสตร์ ตามกฎหมายแล้วสิทธิมนุษยชนได้ถูกบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศ และในกฎหมายภายในของหลายรัฐ อย่างไรก็ตาม สำหรับคนจำนวนมากแล้ว หลักการของสิทธิมนุษยชนนั้น มีขอบเขตเกินเลยไปกว่าความเป็นตัวบทกฎหมาย และก่อร่างขึ้นเป็นหลักศีลธรรมพื้นฐานสำหรับวางระเบียบภูมิศาสตร์การเมืองร่วมสมัยสำหรับคนกลุ่มนี้แล้ว สิทธิมนุษยชนคือความเสมอภาคในอุดมคติ

ประการที่สอง แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมาย หรือพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน แต่ยังคงขาดองค์กรหรือบุคลากรที่จะรับผิดชอบดำเนินการปกป้องและคุ้มครองอย่างเป็นธรรม แม้จะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่องค์กรนี้ก็ไม่มีอำนาจในการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะค่าเสียหายที่ผู้ถูกละเมิดพึงได้รับ ทำให้ผู้ถูกละเมิดจะต้องไปใช้กระบวนการทางอื่น เช่น กระบวนการทางศาล ซึ่งใช้เวลา และค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

ประการที่สาม คือ เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรต่างๆ รวมไปถึงประชาชน ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงกลไกในการแก้ไขความเดือดร้อนตามช่องทางของกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้แผนพัฒนาการเมืองจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกิจ อันว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human rights) ที่จะเป็แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นกับประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิด

สิทธิมนุษยชน (Human rights) หมายถึง สิทธิที่ติดตัวมาตามธรรมชาติในฐานะที่เป็นมนุษย์ (Status naturalis) ซึ่งอาจมีข้อแตกต่างบางประการจากสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง (Status civilis) สิทธิมนุษยชนจึงหมายถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่ต้องคำนึงถึงสัญชาติ ศาสนา หมู่เหล่า หรือสังกัดทางสังคมอื่นใด โดยมนุษย์นั้นมีสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยท้องถิ่นอื่นใด เช่น เชื้อชาติ หรือสัญชาติ

แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีรากฐานมาจากแนวความคิดแบบธรรมนิยม (Natural law school) ซึ่งสืบสาวกลับไปถึงปรัชญาสโตอิก (Stoics) ของกรีก และความเชื่อในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ตามคติทางคริสต์ศาสนา ในฐานะที่มนุษย์เป็นสิ่งที่พระเจ้าทรงสร้างขึ้นตามพระฉายาของพระองค์เช่นเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวได้ผ่านการกลั่นกรอง และทดสอบจากความขัดแย้งทางสังคมมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สงครามศาสนาอันยาวนานในยุโรป ซึ่งนำไปสู่การยอมรับในเสรีภาพทางศาสนา และความเท่าเทียมของมนุษย์ในฐานะที่ต่างย่อมรู้ผิดชอบชั่วดีด้วยกัน การเกิดขึ้นของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งนำไปสู่การกำจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างไพร่กับเจ้าขุนมูลนายกลายเป็นสู่สถานะพลเมืองที่เท่าเทียมกันภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยใหม่ จนมีการตราขึ้นเป็นกฎหมาย Bill of rights 1679 ในอังกฤษเพื่อคุ้มครองไม่ให้บุคคลต้องตกอยู่ใต้อำนาจอำเภอใจของผู้ปกครอง และได้รับคำอธิบายจากนักปราชญ์ให้เห็นชัดอย่างเป็นระบบว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติในชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพ (Locke, Blackstone) ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจไปในประเทศต่างๆ จนกระทั่งกลายเป็นรากฐานทางความคิดของการประกาศอิสรภาพจากความเป็นอาณานิคมในสหรัฐอเมริกา (Virginia bill of rights, 1776) และปฏิญญาว่าด้วย

สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789) ในคราวปฏิวัติในฝรั่งเศส และต่อมาสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาระดับนานาชาติหลายครั้ง ที่สำคัญที่สุด คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ของสหประชาชาติ (United Nation)

คำว่า "สิทธิมนุษยชน" ได้มีการนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเมื่อประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 หลังจากนั้นประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนหลายฉบับด้วยกัน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the rights of the child) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International covenant on civil and political rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International covenant on economic, social and cultural rights)

เป้าหมาย

1. ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักจริยธรรม
2. สังคมลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน
3. ให้ประชาชนมีความเข้าใจหลักสิทธิมนุษยชนที่ตนพึงจะได้รับ และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนที่พึงมีเมื่อเป็นผู้ถูกละเมิด

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นองค์กรที่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านสิทธิมนุษยชนอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วน และให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นตัวแทนในฐานะผู้ฟ้องต่อจำเลยในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
2. สนับสนุนและเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนอาสาสมัครสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเป็นองค์กรในการตรวจตราสังคมเมื่อพบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในรูปแบบต่างๆ ด้วยตนเองทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ภาค จนกระทั่งถึงระดับชาติ เช่น ตั้งทนายอาสาสมัคร คลินิกยุติธรรมชุมชน เป็นต้น

3. จัดให้มีกองทุนพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อเป็นงบประมาณสนับสนุนแก่องค์กรภาคประชาชน อาสามัคร รวมทั้งงบประมาณจากกองทุนนี้ จะต้องถูกแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการชดเชยผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ ตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายในการอำนวยความสะดวกและดำเนินการเพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ค่าเดินทางไปศาล ค่าจ้างทนายความ เป็นต้น

4. ทบทวน ปรับปรุง และเสนอแก้ไข กฎหมายฉบับต่างๆ ที่อาจขัดต่อหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่สำคัญของสหประชาชาติ

5. สภาพัฒนาการเมืองต้องผลักดันให้มีการประกันความจำเป็นขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านปัจจัยสำคัญเพื่อการประกอบอาชีพ ด้านเอกสารการรับรองสิทธิรูปแบบพิเศษ รวมทั้งด้านสวัสดิการสังคมให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพรรคการเมืองและนโยบายรัฐบาล

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ปรับปรุงระบบการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งเน้นให้ระบบการศึกษาสร้างความเข้าใจ และตระหนักในหลักสิทธิมนุษยชน

2. จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นการเฉพาะ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะกรรมการกฤษฎีกา
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- สถาบันการศึกษา
- สถาบันสื่อมวลชน
- องค์กรเครือข่ายประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช) ภาคใต้

- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

3. การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)

สภาพปัญหา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติเนื้อหาว่าด้วยสื่อมวลชนไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 40 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่มุ่งให้เกิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ในการทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่จวบจนกระทั่งปัจจุบันองค์กรดังกล่าวก็ยังมีได้ถูกจัดตั้งขึ้น

นอกจากนี้ยังกลับพบว่าสื่อมวลชนด้านวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์แทบทั้งหมดของไทยตกอยู่ภายใต้การถือครองคลื่นความถี่ และถูกกำกับโดยภาครัฐ แบ่งเป็นสื่อโทรทัศน์ที่หน่วยงานภาครัฐ ควบคุมการบริหาร และส่วนที่รัฐให้ออกชนรับสัมปทานระยะยาว โดยเอกชนบริหาร รวมทั้งสถานีวิทยุจำนวน 524 สถานี อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจประมาณ 20 หน่วยงาน พร้อมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์บางส่วนก็ยังขาดความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพราะอาจถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองผ่านกลไกการซื้อสื่อโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

เมื่อหน่วยงานของรัฐต่างถือครองกรรมสิทธิ์ของสื่อมวลชนด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ สังคมก็ย่อมขาดความเป็นอิสระในการเลือกรับฟังข้อมูลข่าวสาร ขาดความเป็นอิสระในการถ่ายทอด หรือไม่สามารถใช้สื่อมวลชนเหล่านี้ เป็นพื้นที่แสดงความคิดเห็น ค่านิยม ตลอดจนทัศนคติที่หลากหลายในสังคม เช่น ในภาวะปกติ คลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัดจะถูกใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งทางธุรกิจและการเมืองเป็นผลให้สื่อมีลักษณะเป็นสื่อทางธุรกิจการค้ามากกว่าการเป็นตัวแทนของสาธารณะ ในภาวะที่มีความขัดแย้งทางการเมือง สื่อต้องสนองตอบต่อผู้มีอำนาจมากกว่าการทำหน้าที่ตามวิชาชีพ และไม่อาจจะเป็นสื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะ สภาพนี้อาจจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง และการต่อต้านที่รุนแรงของสังคม

ดังนั้น แผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้จึงต้องการผลักดันให้เกิด “การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press)” อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการปฏิรูปการเมืองอย่างสมบูรณ์ในอนาคต

แนวคิด

การเสริมสร้างสถาบันสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (Free press) จักประกอบไปด้วยแนวคิดหลัก 4 ประการ อันได้แก่ *ประการแรก* ประชาชนทุกคนในสังคมต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการสื่อสารได้อย่างเท่าเทียมกัน และสามารถแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ โดยปราศจากการแทรกแซง (censor) หากความเห็นนั้นมิได้ขัดต่อหลักจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ *ประการที่สอง* ต้องพัฒนาความรู้ของประชาชน ในฐานะผู้บริโภคสื่อให้มีความรู้เท่าทันสื่อ สามารถชั่งน้ำหนักความเท็จจริงในการรายงานของสื่อได้ *ประการที่สาม* รัฐจะเป็นเพียงผู้ผลักดัน และให้การสนับสนุนเงินทุนต่อการสร้างองค์กรสื่อมวลชนอิสระ โดยประชาชนเป็นเจ้าของการถือหุ้น ในสื่อเอกชนหนึ่งแห่งควรถือหุ้นน้อย และสื่อ ๆ หนึ่งควรจะมีเอกชนเป็นเจ้าของร่วมกันหลายบริษัท และ *ประการสุดท้าย* องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนจะต้องมีความเชื่อมโยงกับภาคประชาชน พร้อมทั้งเป็นตัวแทนของประชาชน จนกระทั่งพัฒนาการกลายเป็นสถาบันที่สามารถตรวจสอบและกำกับดูแลกันเองในกรณีที่สื่อรายงานเกินความจริง เช่น เมื่อศิลปินถูกสื่อละเมิดความเป็นส่วนตัว หรือนำเสนอภาพข่าวที่ไม่เหมาะสม สถาบันสื่อจะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการตรวจสอบและกำกับดูแล เพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน

เป้าหมาย

1. องค์กรสื่อมวลชนด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นอิสระและถือเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และสนับสนุนการเผยแพร่ข่าวสารให้กับองค์กรต่าง ๆ
2. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างเท่าเทียมกัน พร้อมทั้งมีกลไกในการส่งเสริมให้สามารถรู้เท่าทันสื่อ
3. สร้างองค์กรสื่อมวลชนให้เป็นสถาบันวิชาชีพสำหรับพนักงานหรือลูกจ้างที่ประกอบกิจการสื่อมวลชน มีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็น ตามจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานราชการของรัฐ, รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ส่งเสริมให้สื่อมวลชนทุกแขนง ทั้งทางด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ มีการเปิดพื้นที่สำหรับการเสนอข่าวสารของภาคประชาชน ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นตัวกลางนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อการถ่วงดุลและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ
2. กำหนดให้สื่อมวลชนทุกแขนง ทั้งทางด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ต้องมีช่วงเวลาที่น่าเสนอข่าวสารที่เป็นสาระด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในฐานะที่เป็นสื่อที่ให้ความรู้แก่พลเมือง เพื่อพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของพลเมือง
3. ส่งเสริม พัฒนาและจัดตั้งสื่อมวลชนสาธารณะทุกแขนงทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ภาค จนกระทั่งถึงระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อได้อย่างปราศจากการบิดเบือนของเนื้อหาสาระของข่าว และเนื้อหาข้อมูลต่าง ๆ โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง ตลอดจนสื่อสาธารณะนั้นจำเป็นต้องปราศจากการโฆษณาและปราศจากการครอบงำของนักการเมือง
4. ส่งเสริมให้ชุมชนมีสิทธิบริหารจัดการวิทยุชุมชนด้วยตนเองได้อย่างอิสระภายใต้ขอบเขตกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชนท้องถิ่น
5. ส่งเสริมให้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นในองค์กรสื่อ เพื่อป้องกันการผูกขาดและครอบงำการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร (ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่กำลังจะบัญญัติขึ้น)
6. สนับสนุนให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน สถาบันวิชาการ องค์กรภาคประชาชนร่วมกันสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของสื่อมวลชน (ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่กำลังจะบัญญัติขึ้น)
7. เสริมสร้างองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ของสื่อ และกำกับดูแลการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อด้วยตนเองได้ โดยยึดมั่นในหลักความเป็นอิสระของสื่อ ภายใต้เงื่อนไขการเคารพในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ส่งเสริมให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในการเป็นเจ้าของสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ภาค จนกระทั่งถึงระดับชาติ
2. พัฒนาสื่อมวลชนสาธารณะให้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้แก่ภาคประชาชนและดำเนินการบริหารโดยองค์กรภาคประชาชนอย่างแท้จริง ตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- กรมประชาสัมพันธ์
- สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สถานีวิทยุ-โทรทัศน์-หนังสือพิมพ์
- สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย
- สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
- สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย
- สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย
- สถาบันการศึกษา
- ประชาสัมพันธ์จังหวัด
- คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม
- เครือข่ายสื่อภาคประชาชน มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม
- สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน มูลนิธิพัฒนาประชาสังคม
- โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อ สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน มูลนิธิการเรียนรู้พัฒนาประชาสังคม

4. การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation)

สภาพปัญหา

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า เมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับมอบหมายให้ทำโครงการขนาดใหญ่ หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณะโดยรวมของสังคม น้อยครั้งนักที่หน่วยงานเหล่านั้นจะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้กับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่ หรือคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการดังกล่าว จนกระทั่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนดังที่จะพบเห็นได้ตามสื่อต่างๆ

แม้กระทั่งการตัดสินใจทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลมิได้ออกมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ดังตัวอย่างเช่น การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) การเวนคืนที่ดินเพื่อการขยายเส้นทางรถไฟฟ้า และการก่อสร้างเขื่อนหรือสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้จึงเป็นผลให้ประเทศต้องเสียทั้งเวลาและงบประมาณที่เปล่าประโยชน์

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและหลีกเลี่ยงความเสียหายที่รัฐจักทำต่อประชาชน การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation) ที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน ในการเสนอทางออกสู่นโยบายสาธารณะ ก่อนที่จะดำเนินโครงการต่างๆ จึงเห็นได้ว่าพันธกิจนี้จึงเป็นทางออกเบื้องต้นที่ง่ายที่สุด ที่ควรส่งเสริมและผลักดันให้เกิดขึ้นในแผนพัฒนาการเมือง

แนวคิด

การสร้างกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public consultation) คือ การระดมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากประชาชนโดยการทำประชาพิจารณ์ต่อโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการของรัฐ หรือของเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้การปรึกษาหารือนั้นส่งผลเป็นนโยบายสาธารณะ (Public policy) และเกิดค่านิยมอันดี (Best value) จนกระทั่งเกิดเป็นข้อตกลงร่วมกันแบบฉันทามติ (Consensus) ร่วมกันก่อนที่รัฐ หรือเอกชนจะทำโครงการนั้น

การระดมความคิดเห็นนี้เป็นช่องทางหนึ่งที่จะเปิดพื้นที่ให้ประชาชนที่มีคำถามข้อเรียกร้อง ข้อเสนอ ได้ชี้แจงต่อสาธารณะโดยออกมาแสดงจุดยืน และเสนอแนะความคิดเห็นให้กับรัฐ ดังตัวอย่างเช่น เมื่อประชาชนมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการนโยบายของรัฐบาล ประชาชนจะมาระดมความเห็นร่วมกัน ในการตัดสินใจเพื่อแสวงหาทางออกที่ดีที่สุดให้กับนโยบายนั้น ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสังคม จนกระทั่งความคิดเห็นต่างๆ รวมกันการกลายมาเป็นนโยบายที่เป็นแนวทางต่อรัฐบาลว่าควรจะทำโครงการดังกล่าวหรือไม่

เป้าหมาย

1. สร้างให้เกิดพื้นที่ทางการเมืองสาธารณะ (Political space) และประชาชนมีสำนึกสาธารณะ (Public willing)
2. มีระบบการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ'

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ทบทวน ปรับปรุงกฎหมาย ให้หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชนที่จะจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม ต้องจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนของสังคมเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของโครงการ ทั้งโครงการในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับประเทศ

2. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนจัดเวทีปรึกษาหารือสาธารณะอย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด ภาค จนกระทั่งถึงระดับชาติ รวมทั้งสามารถจัดหาวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง เวทีปรึกษาหารือสาธารณะจะประกอบไปด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ปัญหาของชุมชน ท้องถิ่น โดยจัดการระดมและรวบรวมความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ เพื่อไปสู่การพิจารณาจัดการปัญหานั้นต่อไป

3. ต้องมีการนำข้อเสนอจากเวทีปรึกษาหารือสาธารณะไปปรับปรุงในการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

4. สร้างบทลงโทษหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งภาครัฐและนักการเมืองที่ทำการโครงการให้เกิดความเสียหายและกระทบต่อชุมชน รวมทั้งสร้างมาตรการลงโทษให้เกิดความรับผิดชอบต่อทางจรรยาบรรณ ต่อผลการศึกษา EIA ของนักวิชาการที่จัดทำโครงการแล้วกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนและสิ่งแวดล้อม

5. ให้กองทุนพัฒนาการเมือง จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการดำเนินการสร้างเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

สร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ โดย

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกคน ทุกเพศ และทุกวัยเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีปรึกษาหารือสาธารณะประจำชุมชนหรือท้องถิ่น

2. สนับสนุนให้เยาวชนได้เรียนรู้การใช้เวทีปรึกษาหารือสาธารณะในการจัดการกับปัญหา หรือโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

3. นำกรณีศึกษาปัญหา/โครงการ/กิจกรรมที่ใช้รูปแบบการปรึกษาหารือสาธารณะในการจัดการ และประสบความสำเร็จมาเป็นตัวแบบให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นได้เรียนรู้

4. ส่งเสริมให้มีการใช้เวทีปรึกษาหารือสาธารณะในระดับชุมชน เป็นวัฒนธรรมการตัดสินใจในการจัดการชุมชนท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- หน่วยงานภาครัฐ และ หน่วยงานภาคเอกชน
- สถาบันการศึกษา
- องค์กรเครือข่ายประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.)

5. การสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อย (Exit and voice)

สภาพปัญหา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีบทบัญญัติให้ประชาชนทำตามหน้าที่ของชนชาวไทย อันได้แก่ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่หากสภาพทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย เช่น พบว่า การเลือกตั้งไม่โปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรมเพียงพอ ประชาชนก็สามารถที่จะปฏิเสธเพิกเฉย หรือ ถอดถอนหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีอารยะ แม้ว่าการทำดังกล่าวอาจผิดต่อกฎหมาย หรือประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องและเสนอแนะให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงการทำตามที่ประชาชนมีมติเห็นควร เพื่อให้เกิดข้อตกลงร่วมกัน ดังเช่น ในมาตรา 65 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการทำการใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

หากแต่บทบัญญัตินี้ไม่ได้ถูกผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแม้จนกระทั่งปัจจุบัน ประชาชนบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยการทำของรัฐ ก็ยังไม่มีพื้นที่ในการออกมาเรียกร้อง เสนอแนะเพื่อแสดงตัวตนต่อรัฐให้เกิดข้อตกลงร่วมกันอย่างสันติ หรือยังไม่มีกฎหมายใดๆ มารองรับ การทำของพลเมืองเสียงข้างน้อยเหล่านี้ จึงเห็นควรให้มีการระบุพันธกิจอันว่าด้วยเรื่องการสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ (Exit and voice) ไว้ในแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

แนวคิด

ปัญหาเรื่องเสียงข้างน้อยเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรม (Legitimacy) และความยุติธรรม (Justice) สำหรับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ทำให้มีความเป็นไปได้ที่เสียงข้างน้อยจะถูกทอดทิ้ง (Neglected) หรือถูกครอบงำ (Dominated) โดยเสียงส่วนใหญ่ ทางออกสำหรับปัญหานี้จึงต้องอยู่ที่การทำให้แน่ใจว่าสองสิ่งนี้จะไม่เกิดขึ้น คือ

ประการแรก โครงสร้างและสถาบันพื้นฐานของสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะ สิทธิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น ทั้งการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ นอกเหนือจากนี้แก่คนทุกคน รวมทั้งยังต้องมีกลไกของรัฐ และสังคมคอยทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อที่พลเมืองทุกคนจะเข้าใจ และตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ของตน ตลอดจนสามารถยืนยัน และอ้างสิทธิเหล่านั้นได้หากจำเป็น นอกจากนี้ ยังต้องมีช่องทางการแสดงออกอย่างเป็นประชาธิปไตยที่เหมาะสม และเข้าถึงง่ายเพื่อให้เสียงส่วนน้อยสามารถแสดงความคิดเห็น หรือข้อเรียกร้องของตนได้อย่างเปิดกว้าง เป็นอิสระและเท่าเทียมกัน

ประการที่สอง รัฐต้องให้หลักประกันความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เป็นธรรม เช่น โอกาสด้านการศึกษา โอกาสการจ้างงานที่เท่าเทียม และค่าแรงและสวัสดิการที่สมเหตุสมผลสำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งต้องมีการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยอย่างทั่วถึงในสังคม เพื่อให้แน่ใจว่าเสียงส่วนน้อยจะสามารถก่อรูปความคิดเห็นของตนอย่างอิสระโดยไม่ถูกครอบงำหรือจำกัดด้วยเงื่อนไข เช่น ความยากจน หรือการปราศจากความรู้และข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการมีความคิดเห็นที่ถูกต้อง หรือตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตน เพื่อที่จะสามารถมีส่วนร่วมในช่องทางประชาธิปไตยได้อย่างบังเกิดผล (Effective capacity for participation)

ประการที่สาม นอกจากหลักประกันเรื่องสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมแล้ว ยังต้องมีกระบวนการเพื่อส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันบนพื้นฐานของฉันทามติ (Consensus) ขึ้นในสังคม ซึ่งสามารถทำได้สองทาง คือ *ทางแรก* ต้องมีกลไกทางสังคม และวัฒนธรรมที่สร้างให้ประชาชนทุกคนมีฉันทามติ คือ ยอมรับกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า คือ กฎหมายสูงสุดที่ชอบธรรมเพราะให้หลักประกันสิทธิ เสรีภาพพื้นฐานของตน (Constitutional patriotism) และ *ทางที่สอง* คือ ต้องมีกลไกทางสังคม และวัฒนธรรมที่สร้างให้ประชาชนทุกคนมีฉันทามติในอุดมคติเรื่องความเป็นธรรม (Fairness) เพื่อที่เสียงส่วนน้อยจะสามารถอ้างถึงฉันทามติสองข้อนี้เป็นพื้นฐานเรียกร้องให้เสียงส่วนใหญ่ในสังคมรับฟังความคิดเห็น ข้อเรียกร้องและมุมมองของตน ตลอดจนปฏิบัติต่อความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง และมุมมองเหล่านี้ด้วยความรับผิดชอบ (Accountability)

เป้าหมาย

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และรัฐบาลมีกลไกรับฟังในทุกๆ ความคิดเห็นนั้น
2. เปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองสำหรับทุกฝ่ายในสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนน้อยของสังคมถูกทอดทิ้ง

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. โครงการพัฒนาของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และทำการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อนำผลการสำรวจไปจัดทำแนวทางในการบรรเทาผลกระทบของประชาชนส่วนน้อย
2. สนับสนุนให้หน่วยงานทุกภาคส่วนของประเทศมีการสร้างกลไกช่องทางที่หลากหลายในการรับรู้ โดยผ่านการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจากทุกกลุ่ม จากสื่อมวลชนทุกแขนงทั้งทางด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์
3. ส่งเสริมให้มีการนำประเด็นความคิดเห็นของเสียงข้างน้อยมาพิจารณา และหาแนวทางในการจัดการร่วมกัน
4. พัฒนาช่องทางการรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อยให้สอดคล้องกับบริบทและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นโดยองค์กรภาคประชาชน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. เสียงข้างน้อยย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิการแสดงออกทางการเมืองโดยผ่านกฎหมายเฉพาะที่ต้องมีการบัญญัติขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- สถาบันการศึกษา
- สถาบันสื่อมวลชน
- องค์กรเครือข่ายประชาชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.)

ยุทธศาสตร์ที่ 2

การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง
แบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญถึง 17 ฉบับ หากพิจารณากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยไทยภายในระยะเวลา 75 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า พัฒนาการทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชะงักงันในขั้นตอนการพัฒนาไปสู่การสร้างระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การชะงักงันในการพัฒนาการเมืองไทยที่ผ่านมา เริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกรอบกติกาการเลือกตั้ง เมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นก็นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล และเมื่อมีรัฐบาลเข้าบริหารประเทศก็มักประสบปัญหาความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริต ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทั้งโดยกระบวนการทางรัฐสภา และการรัฐประหารโดยกองทัพ และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว และท้ายที่สุดก็เกิดเป็นกระแสการเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตย เรียกร้องการเลือกตั้ง เรียกร้องรัฐบาลที่มาจากประชาชน และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา จะพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยหลักแล้วจะอยู่ภายใต้บทบาทของชนชั้นนำเป็นสำคัญ ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทหลักเพียงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว ส่งผลให้การพัฒนาวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยในภาคประชาชนเป็นไปอย่างเชื่องช้า ด้วยเหตุดังกล่าว แผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นความสำคัญของการสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อสร้างรากฐานให้กับระบบประชาธิปไตยของไทยในระยะยาว

ยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มีพันธกิจหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education)
2. การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)
3. การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education)

สภาพปัญหา

ความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือ รากฐานสำคัญของวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย ที่ต้องเริ่มต้นที่ตนเองในฐานะพลเมืองที่มีความสัมพันธ์กับรัฐและมีบทบาทตระหนักถึงสิทธิและบทบาทหน้าที่ทางการเมืองและเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องอาศัยการมีบทบาทของพลเมืองที่ตื่นตัว และมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบการตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางในรูปแบบต่างๆ

ในระบบประชาธิปไตย พลเมืองมีสิทธิที่จะแสดงออกถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ ภายใต้กรอบของกฎหมาย พลเมืองที่มีความตระหนักในสิทธิและหน้าที่จึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสภาพความเป็นจริงที่ผ่านมา จะสังเกตได้ว่า ประชาชนไทยยังคงมีบทบาทจำกัดในการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการตัดสินใจทางการเมือง ส่งผลให้การตัดสินใจทางการเมืองโดยมากมักถูกรวมศูนย์ที่ภาครัฐเป็นหลัก ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชน ให้เข้าใจถึงบทบาทของความเป็นพลเมืองเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการเมือง ภายใต้วิถีทางแบบประชาธิปไตย

ความเป็นจริงของสังคมไทย ที่ผ่านมามีเราไม่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนเรียนรู้ความเป็นพลเมือง เราได้แต่มุ่งเน้นการพัฒนาให้ทุนกับอำนาจรัฐเข้มแข็งเป็นสำคัญ และทำให้ประชาชนของเราเป็นเพียงแค่ปัจจัยผลิต และปัจจัยทางการเมืองเท่านั้น ทั้งที่การพัฒนาการเมืองของพลเมืองความเป็นพลเมืองเป็นปัจจัยชี้ขาดอนาคตของการเมืองไทยในระยะยาว

การพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยที่ผ่านมามีไม่ได้ก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น เพราะที่ผ่านมามีบทบาทในการส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยที่จะทำให้ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะความเป็นพลเมืองนั้นไม่เคยเกิดขึ้นจริงจิ่งและเป็นรูปธรรมในสภาพความเป็นจริงประชาชนมีฐานะและแสดงบทบาทแค่ผู้ดูชม มากกว่าที่เข้ามามีบทบาทในฐานะพลเมือง ประเด็นนี้ คือ ดัชนีชี้วัดความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยไทยและการสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาข้างต้นในการวางรากฐานและสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย การให้ความสำคัญในการสร้างเสริมความรู้ทางการเมืองแก่พลเมืองจึงเป็นแนวทางสำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักในความเป็นพลเมือง ที่มีความสัมพันธ์กับรัฐและสังคม จะต้องเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมทางการเมือง มากกว่าจะเป็นผู้ชมและปล่อยให้บทบาททางการเมืองอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยประชาชนไม่สนใจไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวคิด

การสร้างความตระหนักในสิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Civil rights) และพันธหน้าที่ทางการเมืองของพลเมืองที่มีต่อรัฐ (Obligations) นับเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญต่อการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยย่อมประกอบด้วยเงื่อนไขพื้นฐาน คือ การมีประชาชนที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแข็งขัน และที่สำคัญประชาชนเหล่านั้นจะต้องมีสำนึกในความเท่าเทียม (Sense of equality) กันในสิทธิระหว่างปัจเจกบุคคล ภายใต้สถานะความเป็นพลเมืองของรัฐ (Citizenship)

ในหลักการเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ พลเมืองย่อมได้รับการรับรองสิทธิจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันใน 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) สิทธิพื้นฐานของพลเมือง (Civil rights) ซึ่งประกอบด้วยสิทธิในการได้รับความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย สิทธิในการมีเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน หรือสิทธิในการทำสัญญา 2) สิทธิทางการเมือง (Political rights) ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคมหรือพรรคการเมือง เป็นต้น 3) สิทธิทางสังคม (Social rights) ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น สวัสดิการการรักษาพยาบาล การศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการประกอบอาชีพ และการประกันสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การได้รับการรับรองสิทธิดังกล่าวของพลเมือง จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีพันธหน้าที่ที่พลเมืองต้องปฏิบัติต่อรัฐด้วยเช่นกัน นั่นคือ หน้าที่ในการเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การมีความภักดีต่อรัฐ ตลอดจนการมีความรับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้ พันธหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น “คุณธรรมของพลเมือง” (Civic virtue)

คุณธรรมของพลเมือง หรือความสำนึกในความเป็นสมาชิกของรัฐและตระหนักในพันธะหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึงปฏิบัติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนการเมือง จึงนับเป็นคุณสมบัติพื้นฐานสำคัญที่แสดงถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง คุณธรรมของพลเมืองไม่สามารถจะพัฒนาขึ้นเองได้โดยธรรมชาติ หากจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้และเสริมสร้างให้เกิดขึ้นในหมู่พลเมือง เช่นเดียวกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิของพลเมือง

สำหรับกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic values) ปรากฏข้อถกเถียงเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองใน 2 ลักษณะ ก็คือ ด้านหนึ่งเชื่อว่า ความโน้มเอียงในการเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากการเรียนรู้ผ่านการพัฒนาสถาบันการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระยะยาว อันเป็นผลจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสู่ความเป็นสมัยใหม่ แต่อีกด้านหนึ่งเห็นว่า ความเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้จากปัจจัยระยะสั้นผ่านกระบวนการศึกษา และกระบวนการเรียนรู้การมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกลุ่มทางสังคม และกลุ่มทางการเมืองในชุมชน

การเสริมสร้างวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถเกิดขึ้นได้ โดยกระบวนการเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง (Civic education) สองแนวทาง คือ *แนวทางแรก* ได้แก่ กระบวนการที่เป็นทางการ เช่น ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทั้งในและนอกระบบเพื่อเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง และ *แนวทางที่สอง* กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มอย่างสมัครใจ (Voluntary associations) และการสร้างเสริมปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม ซึ่งจะช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วมในวิถีสาธารณะ และปลูกฝัง “ความผูกพันกับชุมชน” (Community attachment) หรือความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและชุมชน (Group identity) ได้อย่างเป็นธรรมชาติ

งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศพบว่า การพัฒนาความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม เนื่องจากความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนจะทำให้คนเกิดความรู้สึกผูกพันและต้องการมีส่วนร่วมในวิถีพลเมือง (Civic life) อย่างกระตือรือร้น ตัวชี้วัดความสำเร็จของการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประกอบด้วย 1) ประชาชนมีความรู้ทางการเมือง 2) ประชาชนมีทักษะในการเป็นพลเมือง เช่นการให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาชุมชน หรือการติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) ประชาชนมีความอดทนอดกลั้นและยอมรับในความแตกต่าง และ 4) ประชาชนมีความไว้วางใจในสังคมและสถาบันทางการเมือง ตัวชี้วัดเหล่านี้คือ เป้าหมายหลักของการเสริมสร้างความรู้ทางการเมืองแก่พลเมือง

เป้าหมาย

เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจการเมือง ภายใต้วิถีทางแบบประชาธิปไตย

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. สนับสนุนให้มีโครงการพัฒนาการเรียนรู้อำเภอเมืองภายในโรงเรียน โดยประกอบด้วยการพัฒนาการเรียนรู้อำเภอเมืองใน 3 ระดับ คือ 1) การพัฒนาครูผู้สอน การสร้างหลักสูตร และคู่มือการเรียนการสอน 2) การสร้างสื่อการเรียนการสอน 3) กิจกรรมการเรียนรู้อำเภอเมือง เช่น การทัศนศึกษา การจัดค่ายอบรมผู้นำเยาวชนประชาธิปไตย เป็นต้น
2. สนับสนุนให้มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้วิถีปฏิบัติประชาธิปไตย โดยการสร้างเครือข่ายทางสังคมขึ้น ทั้งเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน เช่น ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายทางสังคมอื่นๆ เพื่อเป็นการสร้างฐานการเรียนรู้อำเภอเมืองภาคพลเมือง
3. สภาพัฒนาการเมืองผลักดันให้หลักสูตรการเรียนรู้อำเภอเมืองแบบประชาธิปไตยบรรจุอยู่ในสถาบันที่ทำหน้าที่อบรมนักการเมืองต่างๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เป็นต้น
4. พรรคการเมืองจัดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อย่างสม่ำเสมอโดยกำหนดให้การจัดกิจกรรมดังกล่าวเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมือง
5. กองทุนพัฒนาการเมืองจัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้อำเภอเมืองที่ส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เช่น กิจกรรมกลุ่มพลเมืองเด็ก สภาเยาวชน เป็นต้น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. จัดทำหลักสูตรการเรียนรู้อำเภอเมืองแบบประชาธิปไตย ทั้งการจัดการเรียนรู้อำเภอเมืองในระบบ นอกกรอบ และตามอัธยาศัยในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงศึกษาธิการ
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- สถาบันพระปกเกล้า
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) โครงการประสานและสนับสนุนเครือข่ายงานพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)

สภาพปัญหา

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นตัวแบบทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของตัวแบบประชาธิปไตยในหลายๆ รูปแบบที่ดำรงอยู่ในโลก ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ อยู่ที่ตรงที่คำว่า “ปรึกษาหารือ” ซึ่งเป็นกระบวนการได้มาซึ่งเหตุผล ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเน้นที่ “กระบวนการสื่อสารระหว่างกัน” อยู่ร่วมกัน เข้าใจกัน อันเป็นฐานอันยั่งยืนของ “ความสามัคคี”

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อความสมานฉันท์นั้น จึงมิได้อยู่ที่การไปร้องขอมาจากอำนาจที่อยู่เหนือตัวเรา หรือเป็นเรื่องของคำสั่งจากคนที่มีอำนาจเหนือกว่าเรา หากแต่เป็นเรื่องของการใช้ชีวิตร่วมกันและพยายามที่จะเข้าใจกันของทุกฝ่าย

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ได้รับการนำเสนอเพื่อเป็นทางเลือกที่สามจาก

1.ประชาธิปไตยที่เน้นแต่เรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล และการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างผู้คนมากกว่ามิติอื่นๆ

2.ประชาธิปไตยที่เน้นแต่การเชื่อฟังส่วนรวม และความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ โดยมีรัฐเป็นผู้ถืออำนาจในการดูแลความเป็นหนึ่งเดียวนั้น

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มิได้เน้นเรื่องของสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ และการเชื่อฟังส่วนรวมเป็นเบื้องต้น แต่ให้ความสำคัญกับกระบวนการที่พลเมือง ซึ่งได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะมารวมกันปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่ง "พลังแผ่นดิน" (ความเห็นของพลเมือง และเจตนารมณ์ของพลเมือง = will) ทั้งนี้ การปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งพลังแผ่นดินนี้ มิได้วางอยู่บนเรื่องการ "แข่งขัน" ทางการเมือง หรือการ "เชื่อฟัง" เสียงส่วนใหญ่และรัฐ เพียงเท่านั้น

อีกก้าวหนึ่งของพัฒนาการประชาธิปไตย ถือเป็นผลพวงของความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นสำคัญ แน่หนอนว่า ในช่วงแรกเริ่มของประชาธิปไตยตัวแทน ปัญหาสำคัญยิ่งของระบอบนี้ คือ การปลุกเร้าให้ประชาชนออกไปใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจ ในเรื่องราวสาธารณะ ในขณะที่ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่หลังจากที่การเลือกตั้ง ได้กลายเป็นสิ่งปกติในชีวิตของผู้คน ปัญหาคนไม่ออกไปเลือกตั้งก็ดูจะเบาบางลงไป แม้ว่าจะไม่ได้มีการเลือกตั้งกันบ่อยนัก แต่ก็ไม่ได้เนิ่นนานเกินไป เพราะมีการเลือกตั้งให้ประชาชนต้องออกไปใช้สิทธิอยู่ทุกระยะ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเน้นให้ความสำคัญกับการถกเถียงปรึกษาหารือก่อนในหมู่ประชาชนทั่วไป ก่อนที่จะตัดสินใจลงคะแนนเสียงทางการเมือง เพราะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเล็งเห็นจุดอ่อนของประชาธิปไตยที่ผ่านมา ที่เน้นไปที่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่มีเวลาหรือไม่มีโอกาสได้ถกเถียงกันถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายต่างๆ ที่พรรคการเมืองนำเสนอ อีกทั้งไม่ได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนรับฟังความเห็นที่แตกต่างจากคนในชุมชน ไม่ได้มีโอกาสได้ซักถามที่มาที่ไปของนโยบายพรรคการเมืองว่า ทำไม เพราะอะไรถึงต้องใช้นโยบายนั้นๆ และมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไร ที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจริงๆ รวมทั้งมีผลกระทบอะไรบ้างที่จะตามมาจากการเลือกใช้นโยบายดังกล่าว

ในสภาพความเป็นจริงของระบบประชาธิปไตยไทย การถกเถียงหรือการปรึกษาหารือ การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนยังไม่เคยเกิดขึ้นจริงจัง การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นการตัดสินใจของตัวบุคคลมากกว่าหลักการและไม่ได้คำนึงผลประโยชน์ร่วมของชุมชนและสังคมเป็นสำคัญโดยไม่มีที่ปรึกษาหารือ

หัวใจของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสำหรับการปรับใช้ในสังคมไทย ก็คือ การแสวงหาความเข้าใจกัน โดยที่ทุกฝ่ายสามารถมีที่ทางในการปรึกษาหารือ ถึงแม้ว่าการปรึกษาหารืออาจไม่มีที่ทางในสถาบันตัวแทนที่เป็นทางการ โดยปราศจากอำนาจบังคับ ที่ทำให้เขาไม่เกิดเสรีภาพและไม่สามารถใช้เสรีภาพในการปรึกษาหารือกันได้ และที่สำคัญก็คือ กระบวนการพูดคุยกันและเข้าใจกัน สำคัญไม่น้อยกว่าผลลัพธ์ในแง่ของการตัดสินใจ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในฐานะแนวคิดอาจสามารถนำมาปรับใช้กับโครงสร้างพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยไทยที่จะต้องเปิดกว้าง ขยายพื้นที่ให้มากขึ้น การไม่พิจารณาแค่กลไกการริเริ่มการตรวจสอบรัฐบาล เพียงแค่เป็นกลุ่มพลังประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะผลักดันเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเอง หรืออ้างว่าเป็นตัวแทนที่แท้กว่าตัวแทนในสภา แต่จะต้องมองกลไกการริเริ่มและตรวจสอบจากประชาชนดังกล่าว ในฐานะหนึ่งในที่มาของสังคม

แนวคิด

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เป็นอีกก้าวหนึ่งของพัฒนาการประชาธิปไตย ถือเป็นผลพวงของความพยายามที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยตัวแทนที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพียงเฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นสำคัญ แน่หนอนว่า ในช่วงแรกเริ่มของประชาธิปไตยตัวแทน ปัญหาสำคัญยิ่งของระบอบนี้ คือ การปลุกเร้าให้ประชาชนพลเมือง ออกไปใช้สิทธิในการเลือกผู้แทน เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องราวสาธารณะ ในขณะที่ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่หลังจากที่การเลือกตั้งได้กลายเป็นสิ่งปกติในชีวิตของผู้คน ปัญหาคนไม่ออกไปเลือกตั้งก็จะเบาบางลงไป แม้ว่าจะไม่ได้มีการเลือกตั้งกันบ่อยนัก แต่ก็ไม่ได้เนิ่นนานเกินไป เพราะมีการเลือกตั้งให้ประชาชนต้องออกไปใช้สิทธิอยู่ทุกระยะ เช่น เลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เลือกตั้ง ส.ข. เลือกตั้ง ส.ก. เลือกตั้ง ส.ว. หรือเลือกตั้ง อบต. อบจ. เป็นต้น

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เป็นตัวแบบทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของตัวแบบประชาธิปไตยในหลายๆรูปแบบที่ดำรงอยู่ในโลก (Nino, C.S. 1996)

ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ อยู่ตรงที่คำว่า “ปรึกษาหารือ” ซึ่งเป็นกระบวนการได้มาซึ่งเหตุผล ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเน้นที่ “กระบวนการสื่อสารระหว่างกัน” อยู่ร่วมกัน เข้าใจกัน อันเป็นฐานยังยืนของ “ความสามัคคี” (Bessette, Joseph 1980)

นักคิดสำคัญที่เสนอตัวแบบนี้คือ เจอเก้น ฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas) มีแนวคิดที่ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อความสมานฉันท์นั้นมิได้อยู่ที่การไป “ร้องขอ” มาจากอำนาจที่อยู่ “เหนือ” ตัวเรา หรือเป็นเรื่องของ “คำสั่ง” จากคนที่มีอำนาจ “เหนือ” กว่าเรา หากแต่เป็นเรื่องของการ “ใช้ชีวิตร่วมกัน” และพยายามที่จะ “เข้าใจกัน” ของทุกฝ่าย

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้รับการนำเสนอเพื่อเป็น “ทางเลือกที่สาม” คือ

1. ประชาธิปไตยที่เน้นแต่เรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในฐานะปัจเจกบุคคล และการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างผู้คนมากกว่ามิติอื่นๆ และ

2. ประชาธิปไตยที่เน้นแต่การเชื่อฟังส่วนรวมและความเป็นหนึ่งเดียวของชาติโดยมีรัฐเป็นผู้ถืออำนาจในการดูแลความเป็นหนึ่งเดียวนั้น

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีได้เน้นเรื่องของสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ และการเชื่อฟังส่วนรวมเป็นเบื้องต้น แต่ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการ” ที่ “พลเมือง” ซึ่งได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

Deliberative ถูกนำมาใช้ในความหมาย ที่บรรยายถึงกระบวนการที่ใช้ระบบลูกขุน สภานิติบัญญัติและองค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจหลังจากปล่อยให้มีการถกเถียงสนทนา เพื่อแสวงหาเหตุผล (Reasoned discussion) ของแต่ละฝ่ายๆ ที่เห็นต่างกันได้มีพื้นที่ทางการเมืองอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

เวลาผ่านไป คำนี้ได้พัฒนาความหมายไปถึงรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ที่ประชาชนได้จากกระบวนการ Deliberative มีการให้น้ำหนักกับหลักฐานเหตุผล ความรู้สึก อารมณ์ และสร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์ร่วมมากกว่าการตัดสินใจโดยเพียงเสียงข้างมากแต่เพียงฝ่ายเดียว

จากประสบการณ์จากต่างประเทศ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ พบใน Town meeting เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของคนในชุมชนที่แสวงหาเจตนารมณ์ร่วมในการตัดสินใจสาธารณะ มากกว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากแต่เพียงฝ่ายเดียว ในรัฐแถบ New England ที่อยู่ทางตะวันออกเฉียงของสหรัฐอเมริกา โดยกระบวนการปรึกษาหารือคล้ายๆ กับประชาธิปไตยทางตรง ที่คนในชุมชนจะมารวมประชุมเพื่อปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น และนำไปสู่การตัดสินใจร่วมของชุมชนบนฐานของการแสวงหาเจตนารมณ์ร่วมในชุมชน

แต่เมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น การประชุมแบบ Town meeting ทำได้ยากในการปฏิบัติ กระบวนการ Deliberative จึงได้มีการดัดแปลงมาใช้วิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ได้แก่

- การจัด Open forum เป็นการสนทนาถกเถียงกันโดยไม่จำกัด คือ ไม่ทำเฉพาะในหน่วยงานหรือกลุ่มของตนเอง แต่เปิดกว้างให้สาธารณะผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดเวทีสาธารณะ โดยมีนักวิชาการเป็นตัวกลาง ทำหน้าที่เป็นประธาน

- การใช้สื่อ เช่น หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สถานีโทรทัศน์ วิทยุชุมชน
- ใช้วิธีการ Deliberative polling
- วิธีการอื่นๆ

ภายใต้บริบทของรัฐสมัยใหม่ การให้เกิดการปรึกษาหารือถกเถียงโดยประชาชนทั้งชาติย่อมเป็นเรื่องไม่สะดวก ปัญหาเรื่องพื้นที่อันกว้างใหญ่ไพศาลและจำนวนประชากรมหาศาลก็ยังคงเป็นอุปสรรคอยู่แม้วิทยาการการสื่อสารสมัยใหม่จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวนี้ได้บ้าง แต่ก็ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่ว่านี้ **“Deliberative polling”** จึงเป็นนวัตกรรมที่มีคุณภาพต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่อจากที่ **“ระบบตัวแทน”** (Representative system) ได้เป็น **“นวัตกรรม”** ทางการปกครองในช่วงศตวรรษที่สิบแปด อย่างที่ de Tracy ได้กล่าวไว้ **“Deliberative polling”** หรือ **“d p”** เป็นข้อเสนอใหม่ที่จะช่วยให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง ภายใต้ข้อจำกัดและปัญหาในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (ไชยันต์ ไชยพร, กรุงเทพมหานคร วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549)

“d p” จะช่วยส่งเสริมความเท่าเทียมกัน ในการแสดงความคิดเห็นถกเถียง และยังลดแนวโน้มของการเกิดทรราชย์ของเสียงส่วนใหญ่ (The tyranny of majority) ที่ Tocqueville ได้เล็งเห็นไว้ตั้งแต่ช่วงแรกของการกำเนิดระบอบประชาธิปไตยตัวแทน

“d p” จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความคิดของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง หากว่าประชาชนได้ทำการปรึกษาหารือกันอย่างจริงจังเข้มข้น **“d p”** จะมีลักษณะของการเสนอแนะ (Prescriptive) อันจะมีพลังในเชิงการให้คำแนะนำ แต่ไม่ใช่เป็นเชิงทำนายหรือให้ข้อเสนอที่เป็นคำตอบเบ็ดเสร็จตายตัว

กลไกของ **“d p”** จะสามารถบอกเราว่า อะไรคือสิ่งที่สาธารณชนทั้งหมดคิดเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายหรือเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า **“สาธารณชนได้มีโอกาสขบคิดกันอย่างกว้างขวาง (Extensive reflection) และได้มีหนทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร”**

กรณีของ **“d p”** (ซึ่งเป็นการสร้างสถานการณ์ให้ประชาชนได้มีทั้งความรู้ มีทั้งความคิดที่ซับซ้อนลึกลับเพิ่มขึ้น อีกทั้งพวกเขายังมีปฏิสัมพันธ์แบบพบปะหน้ากันกับคนอื่น ๆ (Face-to-face interaction) ด้วย **“d p”** จะช่วยให้กลุ่มเหล่านี้กลายเป็นผู้ที่มีความรู้และเข้าใจเรื่องยากๆ ได้มากขึ้น

“d p” ได้สร้างความพยายามที่จะเพิ่มการตระหนักรู้ และความซับซ้อนเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองระดับชาติให้กับกลุ่มตัวอย่างที่ถูกเลือกอย่างพิถีพิถัน ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบถี่ถ้วน ซึ่งทำให้เกิดความเป็นไปได้อย่างยิ่ง ในการกระตุ้นให้ประชาชนได้ปรึกษาหารือกัน ตัวอย่างสำคัญ 3 ตัวอย่างจากปัจจุบันและจากอดีตที่พอจะเทียบเคียงและเป็นฐานที่สนับสนุนแนวคิด **“d p”** คือ

1. หลักการการใช้การจับฉลาก (Lottery) สุ่มเลือกแบบประชาธิปไตยเอเธนส์โบราณ
2. หลักการแนวคิดดั้งเดิมของคณะเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา (The American Electoral College)
3. การทดลองจากสภาวการณ์ปัจจุบัน เช่น รายการโทรทัศน์ Granada 500 ในอังกฤษ และการใช้คณะลูกขุนพลเมือง (Citizens' juries)

ความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้กับสังคมไทย

- การแนวความคิดและวิธีการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถนำมาปรับใช้กับสังคมไทยได้ทั้งระดับชุมชนและระดับชาติ ในการปรึกษาหารือและแสวงหาเจตนารมณ์ร่วมของการตัดสินใจสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการตัดสินใจเสียงข้างมากที่ไม่เป็นธรรม

- ในระดับชุมชน ในการปรึกษาหารือพูดคุยกันในชุมชนนั้นในสังคมไทยมีลักษณะจุดเด่นในด้านค่อนข้างชัดเจน อันเนื่องมาจากมีสายใยความผูกพันกันในชุมชนอันเหนียวแน่น แต่การปรึกษาหารือเพื่อตัดสินใจสาธารณะต้องแสวงหาเจตนารมณ์ร่วมเป็นเป้าหมายสำคัญ

- ในระดับชาติ ได้เคยมีการนำเทคนิคนี้มาใช้ เช่น การจัดฟอรัมเอเชีย หรือการจัดการสานเสวนาของสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

- ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หรือ Deliberative democracy จึงเน้นให้ความสำคัญกับการถกเถียงปรึกษาหารือก่อนในหมู่ประชาชนทั่วไป ก่อนที่จะตัดสินใจลงคะแนนเสียงทางการเมือง เพราะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เล็งเห็นจุดอ่อนของประชาธิปไตยที่ผ่านมาที่เน้นไปที่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่มีเวลาหรือไม่มีโอกาสได้ถกเถียงกันถึงข้อดีข้อเสียของนโยบายต่างๆ ที่พรรคการเมืองนำเสนอ

อีกทั้งไม่ได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนรับฟังความเห็นที่แตกต่างจากคนในชุมชน ไม่ได้มีโอกาสได้ซักถามที่ไปที่มาของนโยบายพรรคการเมืองว่า ทำไม เพราะอะไรถึงต้องใช้นโยบายนั้นๆ และมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไร ที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจริงๆ รวมทั้งมีผลกระทบอะไรบ้างที่จะตามมาจากการเลือกใช้นโยบายดังกล่าว

เป้าหมาย

1. สร้างกระบวนการแสวงหาฉันทามติ ในการหาข้อสรุปหรือมติที่ “ทุกคน” ที่เกี่ยวข้องยอมรับด้วยความเต็มใจ โดยไม่มองข้ามความคิดเห็นหรือข้อคัดค้านของคนส่วนน้อย
2. สร้างความไว้วางใจ และการนับถือซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยเสมอภาคกัน

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. จัดให้มีเวทีปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Public forum) ของโครงการภาครัฐ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับประเทศ ในทุกภาคส่วนของสังคมโดยฉันทามติ
2. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะต่างๆ อย่างต่อเนื่องด้วยตนเอง เพื่อร่วมกันระดมความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อประเด็นสาธารณะนั้นๆ
3. ต้องมีการนำข้อเสนอจากเวทีปรึกษาหารือสาธารณะไปปรับปรุงในการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน
4. ให้กองทุนพัฒนาการเมือง จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรชุมชนและภาคประชาชนในการสร้างเวทีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะ
5. ในระยะเริ่มต้นส่งเสริมให้เปิดเวทีชาวบ้านให้มีการแลกเปลี่ยนปรึกษา โดยมีนักวิชาการหรือภาคีอื่นมาแลกเปลี่ยน
6. ส่งเสริมการตั้งเวทีภาคประชาชนให้เป็นองค์กรชุมชนแบบที่เป็นรูปธรรม มีการทำงานอย่างสม่ำเสมอ

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. สร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ โดย
 - 1.1 ให้นักเรียนในโรงเรียน เข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีปรึกษาหารือสาธารณะประจำชุมชนหรือท้องถิ่น
 - 1.2 นำกรณีศึกษาโครงการที่มีการปรึกษาหารือสาธารณะที่ประสบความสำเร็จมาเป็นตัวแบบให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรม
2. ส่งเสริมให้เวทีปรึกษาหารือสาธารณะในระดับชุมชน เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประชาชน
3. สร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบปรึกษาหารือ ให้กลายเป็นวัฒนธรรมการเมืองหลักของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและชุมชน โดยรัฐจะสนับสนุนงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับวิถีชาวบ้าน รวมทั้งเวทีระดับท้องถิ่นและพัฒนาไปถึงเวทีระดับชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงศึกษาธิการ
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- สถาบันพระปกเกล้า
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) โครงการประสานและสนับสนุนเครือข่ายงานพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)

สภาพปัญหา

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชนในรัฐ ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข จะต้องถือมติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ ให้ประชาชนในรัฐได้ออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่ในเวลาต่อมา เมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวายและยุ่งยาก ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อให้ผู้แทนราษฎรรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ โดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ ระบบดังกล่าวเรียกว่า ระบบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative democracy) หรือเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า ระบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect democracy)

การให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองย่อมนับว่าตรงกับ ความหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขและปัจจัย ต่างๆ ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เช่น จำนวนพลเมือง ดินแดน และการศึกษาของประชาชน ตลอดจน ความสลับซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่แล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมา รับผิดชอบในการปกครองประเทศเหมือนแต่เดิม ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่ตนไว้วางใจและเห็นว่า เหมาะสมที่จะใช้อำนาจแทนตนเข้าไปดำเนินการในการปกครองแทน ย่อมสอดคล้องกับความหมาย ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด รูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนจะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐาน ที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริง หากพิจารณาทางสังคมวิทยา (Sociology) แล้ว จะเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรค การเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ ตนเองหรือแก่พรรคการเมืองของตน จึงทำให้การมอง (Vision)

ปัญหาส่วนรวมของประเทศโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยพรรคการเมือง มีขอบเขตจำกัด ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนา ส่วนรวมของประชาชน หรือแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นจะใช้อำนาจอธิปไตยของ ประชาชนโดยเจตนา บริสุทธิ์เพื่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การร่าง รัฐธรรมนูญหรือการออกกฎหมายที่สำคัญๆ แต่สิ่งเหล่านี้ประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม และมีส่วนในการเป็นเจ้าของประเทศย่อมมีผลได้ผลเสียและมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น จึงต้องมี วิธีการในการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวิธีการตรวจสอบ ที่ใช้กันอยู่แต่เดิมมีเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ หากประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำ หน้าที่แทน เห็นว่าผู้แทนของตนทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ในการเลือกตั้งครั้ง ต่อไปก็จะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเข้าไปทำหน้าที่อีก

ปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนมากใช้การปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดย ผู้แทนเกือบทั้งสิ้น และในหลายประเทศก็ได้ดำเนินการของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ซึ่งประชาชนมีส่วนมีเสียงโดยตรงในการปกครองมากขึ้นโดยไม่ผ่านกลไกของระบบ ตัวแทน ประชาธิปไตยทางตรง คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานราชการ การเมืองภาคประชาชน เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งย้ำแนวคิดที่ว่า "การเมืองไม่ใช่แค่การ เลือกตั้ง" เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยนี้ด้วยตนเอง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของประชาธิปไตยทางตรง

สภาพปัญหาของประเทศไทยที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือระบบรัฐสภาแบบเก่าที่เคยเป็นเพียงสนาม ต่อรองผลประโยชน์หรือเวทีของการประนีประนอมกันของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอำนาจเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันกลับปล่อยให้ประชาชนผู้ไร้อำนาจไม่มีพื้นที่ที่จะเรียกหาความเป็นธรรม

แม้ว่าทิศทางของการเมืองไทยจะพยายามปรับตัวเปิดกว้างให้กับตัวแทนของภาคส่วน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงพื้นที่อันน้อยนิด ไม่เพียงพอรองรับคนส่วนใหญ่ ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่กลับถูกยึดกุมโดยคนส่วนน้อยไม่กี่กลุ่มทุนที่ ครอบงำที่ยึดกุมอำนาจทางการเมือง

การส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรง คือ การส่งเสริมให้ประชาชนธรรมดาการเข้าถึง อำนาจมากกว่าที่จะฝากชีวิตที่มีตนกับระบอบประชาธิปไตยที่ไร้อนาคตแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อ จัดสรรทรัพยากรสาธารณะให้เกิดความเท่าเทียมและยุติธรรม เพราะอำนาจธิปไตยที่ถือครองโดย ตัวแทนไม่ทำหน้าที่ด้วยเหตุตั้งนั้นจึงชอบธรรมที่เจ้าของอำนาจธิปไตยตัวจริงหรือประชาชนจะใช้ อำนาจนั้นเสียเอง

แนวคิด

หลักการประชาธิปไตยทางตรง เป็นหลักการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองของ ประชาชนที่มีต้นกำเนิดย้อนหลังไปถึงยุคกรีกโบราณ (สมเกียรติ วันทะนะ 2544: 175-176) ซึ่งเป็น ระบบการปกครองของนครรัฐที่มีพลเมืองจำนวนไม่มากนัก และพลเมืองของนครรัฐสามารถ หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยทางตรงได้โดยผ่านการจับ สลากคัดเลือกผู้เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองในสภานครรัฐ (นรนิติ เศรษฐบุตร 2534: 34)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง จะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีประชาชนที่จะเข้ามาใช้อำนาจใน กระบวนการทางการเมืองไม่มากนัก แต่ในปัจจุบัน หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) กลับได้รับการนำมาปฏิบัติภายในบริบทของระบบ การเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ในฐานะรูปแบบการมีส่วนร่วม ในการใช้อำนาจทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งช่วยให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งเจตจำนงได้ตรงตาม ความต้องการมากที่สุด โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในระบบตัวแทน ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

การใช้อำนาจทางการเมืองปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตรงหรือแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) และ ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือแบบตัวแทน (Representative democracy) (สมเกียรติ วันทะนะ 2544)

ประชาธิปไตยทางตรง : กรอบแนวคิดและทฤษฎี

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของการเปิดช่องทางให้ประชาชนของประเทศใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ในทางปฏิบัติจะทำได้ก็ต่อเมื่อประเทศนั้นมีจำนวนประชากรไม่มากนักสามารถร่วมประชุมปรึกษาหารือกันได้โดยตรง ไม่ต้องมีตัวแทน

ประชาธิปไตยทางตรงมีต้นกำเนิดจากรูปแบบการปกครองของกรีกยุคโบราณ แต่ได้เสื่อมความนิยมลง ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้ได้รับความสนใจหรือฟื้นฟูโดยเจ. เอส. มิลล์ (J.S. Mill) และโคล (Cole) ส่วนในช่วงปัจจุบันตั้งแต่ ค.ศ.1960 เป็นต้นมานั้น แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกลับมาแพร่หลายอีกครั้งหนึ่งในโลกตะวันตก เช่น ในสหรัฐอเมริกาโดยพวกซ้ายใหม่ (New Left) เพตแมน (Pateman) แมคเฟอร์สัน (McPherson) (วัชรินทร์ ชาญศิลป์ 2542: 10-25)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน คือ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา นักรัฐศาสตร์พยายามเสนอว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอาจจะเป็นรูปแบบการปกครองอีกแบบหนึ่งที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาเสรีประชาธิปไตยได้ เนื่องจากระบอบเสรีประชาธิปไตยมีข้อบกพร่องดังนี้

- (1) ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพและความเสมอภาค
- (2) ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง
- (3) เสรีนิยมประชาธิปไตยไม่สามารถตอบสนองของรูปแบบชีวิตที่ดีให้กับประชาชนตามที่ได้สัญญาไว้

รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถูกนำไปประยุกต์ใช้ในด้านสังคมค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่โรงเรียนต่างๆ สนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมนอกหลักสูตรสำหรับนักเรียน โดยเฉพาะการจัดตั้งสภานักเรียน เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้นักเรียนเรียนรู้ทักษะการเข้ามีส่วนร่วม อันจะมีผลในระยะยาวให้การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) และประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือแบบตัวแทน (Representative or indirect democracy)

สำหรับประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งย้ำแนวคิดที่ว่า "การเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง"

ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) ในทางปฏิบัติ Cohen and Unhoff (1977) กล่าวว่า การให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมนั้นต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน ดังนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร และประสานความช่วยเหลือ

3. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ประโยชน์ทางด้านสังคม หรือประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการ

นักวิชาการไทย ไม่ว่าจะเป็นไพรัตน์ เตชะรินทร์, ปริญญา เวสรัชช์ และปธาน สุวรรณมงคล (อ้างในทวิทอง หงษ์วิวัฒน์, 2527) อคิน รพีพัฒน์ (2527) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526) ต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการใดๆ ก็ตาม โดยหลักการแล้ว ควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. ร่วมคิด และแสวงหาปัญหา

2. ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ รวมตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ

3. ร่วมในขั้นตอนปฏิบัติหรือดำเนินงาน

4. ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยตัวแทน

แม้หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีเป้าหมายในการให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดก็ตาม แต่กรณีของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมายังถือว่าประชาชนยังมีบทบาทน้อยมาก การดำเนินการต่างๆ มักทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงลำพัง ข้อสังเกตที่ประจักษ์ชัดคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนมากขึ้นในหลายๆ ด้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และให้สิทธิของตนเองตามกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมพลังของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะขององค์กรของรัฐมากขึ้น

หากวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งจัดว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค และทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภทเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* ประชาชนเองยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึงความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง และขาดจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นนี้ มองว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล แต่ละคนอาจมองการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะที่ว่ามิใช่บทบาทหน้าที่ของตน องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการให้กับประชาชน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2526)

และอีกประการหนึ่ง ประชาชนอาจมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การเข้าไปมีส่วนร่วม จึงไม่อาจทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์อะไร เนื่องจาก

1. ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

2. ระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ความเกรงใจและความยากจนที่ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง ความไม่มั่นใจในสถานภาพทางสังคมของตนเอง ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาศักดิ์สิทธิ์ภายนอก ดูกฎตนเอง และพยายามเลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตัวเองได้

3. ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใดๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ความคิดของเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่แต่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้าและไม่ทันการ

รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากสิ่งที่ได้ทบทวนมาทั้งหมดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดสามารถทำได้ใน 6 รูปแบบ ดังนี้

1) การรับรู้ข่าวสาร (Public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้ได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับข่าวสารดังกล่าวต้องได้รับก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2) การปรึกษาหารือ (Public consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้ – เสียโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบและรับข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชน ผู้มีส่วนได้ – เสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

3.1) การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม

3.2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Public hearing) การประชุมลักษณะนี้จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องของเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง การประชุมลักษณะนี้ต้องเปิดกว้างสำหรับสาธารณะ

4) การร่วมตัดสินใจ (Decision making) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมักดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้แม้จะไม่ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อเห็นว่าเกิดความไม่โปร่งใสหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ

6) การกดดันรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ

ประชาธิปไตยทางตรงในทางปฏิบัติของสังคมไทย

ในทางปฏิบัติของประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในสังคมไทยปรากฏตัวของคำว่า “การเมืองภาคประชาชน” ในสังคมไทย มิได้เป็นเพียง “คำขวัญทางการเมือง” ที่ไร้ภาคปฏิบัติการทางสังคมรองรับ หากแต่พบร่องรอยเหล่านั้นพร้อมๆ กับความล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือระบบรัฐสภาแบบเก่าที่เคยเป็นเพียงสนามต่อรองผลประโยชน์หรือเวทีของการประนีประนอมกันอย่างสันติระหว่าง “กลุ่มอำนาจเก่า” หรือกลไกรัฐราชการกับชนชั้นนายทุน “กลุ่มอำนาจใหม่” ประชาชนถูกบังคับให้เป็นเพียงผู้ชมที่ต้องมีรายจ่ายค่าเข้าชมที่แสนจะแพงเพื่อให้เวทีรัฐสภาเป็น “ดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์” และมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจอธิปไตยไปในทิศทางอำเภอใจ

แม้ว่าแม้ว่าทิศทางของการเมืองไทยจะพยายามปรับตัวเปิดกว้างให้กับตัวแทนของภาคส่วนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงพื้นที่อันน้อยนิด ไม่เพียงพอรองรับคนส่วนใหญ่ ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่กลับถูกยึดกุมโดยคนส่วนน้อยไม่กี่กลุ่มทุนที่ตระกูลที่ยึดกุมอำนาจทางการเมือง

ในขณะที่เดียวกันตำแหน่งแห่งที่บนเวทีทางการเมืองของภาคประชาชนถูกฝ่ายการเมืองหรือชนชั้นนำเบียดขับให้ตกขอบเวทีการเมืองและตราหน้าว่า เป็น “พวกแก๊งข้างถนน” หรือโน้มนำสังคมให้เข้าใจผิดด้วยการอธิบายว่า การเคลื่อนไหวเรียกร้องของคนระดับล่างเป็นการสร้างความวุ่นวาย ทำลายความเชื่อถือของต่างชาติ หรือขัดขวางการพัฒนาประเทศ เพื่อง่ายต่อการควบคุมและปกครองนั่นเอง

เนื้อแท้ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่คำว่า “ประชาธิปไตย” ไม่ได้ชีวิตกันเพียงแค่การมีรัฐธรรมนูญ มีกฎหมาย มีพรรคการเมือง มีผู้แทน หรือมีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ต้องทำให้คำว่าประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่กินได้ เป็นเรื่องปากท้องของประชาชน

อย่างไรก็ตามกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนหรือการเมืองนอกสภาเริ่มได้รับการยอมรับ และมีฐานะที่ชอบธรรมทางการเมือง และสามารถต่อกรต่อการเมืองในทำเนียบหรือในรัฐสภามากขึ้น เพราะเนื้อหาของขบวนการเคลื่อนไหว “การเมืองภาคประชาชน” มิใช่แค่เรื่องปากท้องหรือปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่มุ่งหมายเข้าถึงอำนาจในการกำหนดชะตากรรม และการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ เพื่อบัญญัติ “อธิปไตยนอกสภา” หลายครั้งจึงพบว่า “นิติรัฐสาธารณะ” และการริเริ่มหรือการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญๆ ทางการเมืองที่มีลักษณะก้าวหน้าล้วนเป็น “ฉันทานุมัติ (Consensus)” ที่ถูกกำหนดโดยประชาชนนอกสภา เช่น การขับไล่เผด็จการทหาร หรือเผด็จการระบอบรัฐสภา การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น (สุริยะใส กตะศิลา, 2546)

เป้าหมาย

เกิดกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่น และการเมืองระดับชาติ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงประชามติ การเสนอกฎหมาย ให้มีลักษณะที่เป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ
2. จัดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระรับผิดชอบกระบวนการการลงประชามติ การริเริ่มเสนอกฎหมาย
3. จัดกิจกรรมและให้ความรู้เกี่ยวกับส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงให้กับประชาชนและเยาวชน
4. การศึกษาแนวทางการพัฒนาเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรงในสังคมไทย โดยศึกษาในทุกมิติ เพื่อนำมาสร้างแนวทาง มาตรการ และกลไกในการดำเนินการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรงในสังคมทุกระดับต่อไป
5. สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นวิจัยและถอดบทเรียนในการทำงานประชาธิปไตยทางตรงที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. จัดให้มีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับแนวทางในการเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง เช่น การพัฒนารูปแบบของการลงประชามติ
2. ส่งเสริมภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างกว้างขวางทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเน้นการรวมกลุ่มเป็นภาคประชาสังคมเพื่ออำนาจให้กับประชาชน
3. رصدต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยถูกต้องในแง่หลักการ แนวคิด และการประยุกต์ใช้ในสังคมไทยอย่างเหมาะสม
4. พัฒนาแนวทางการศึกษาหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้องให้แก่เยาวชนและประชาชนโดยทั่วไป

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงศึกษาธิการ
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) โครงการประสานและสนับสนุนเครือข่ายงานพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 3

คุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : คุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง

ในอดีตที่ผ่านมา ปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมือง นับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทยในปัจจุบัน ส่งผลให้นักธุรกิจสามารถเข้าสู่การแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น และนำไปสู่การเกิดสภาพปัญหาในลักษณะการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองเพื่อทำธุรกิจของครอบครัวและวงศ์ตระกูล

เนื่องจากการบริหารประเทศนั้น ต้องยึดหลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private interest) เพราะฉะนั้น หากนักการเมืองขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมทางการเมืองแล้ว ก็มักจะก่อปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบต่างๆ อาทิ เช่น การมิได้รับความเป็นธรรมของกลุ่มธุรกิจที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาล การกำหนดนโยบายต่างๆ อาจเอื้อต่อกลุ่มทุนในรัฐบาลด้วย และทำให้การออกนโยบายต่างๆ ได้ประโยชน์กับคนเพียงบางกลุ่ม เป็นต้น

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง จึงถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมือง เนื่องจากเป็นกลไกในการชักนำบุคลากรที่มีศักยภาพ คุณธรรมและจริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง และเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองที่ดีให้มีมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการจัดระบบการเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างชอบธรรม ซึ่งการสร้างผู้นำและนักการเมืองที่มีคุณธรรม มีความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนนั้น ต้องมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง การมีบทลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้นำและนักการเมืองที่ประพฤติผิดหรือทุจริต การจัดให้มีกลไก สถาบันหรือองค์กรในการอบรมหรือให้การศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้นำและนักการเมือง

นอกจากนี้ ยังควรที่จะต้องมีการสร้างระบบหรือกลไกการควบคุม ตรวจสอบ และมีบทลงโทษทางสังคมสำหรับผู้ทำความผิดทางการเมือง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาการเมืองไทย ด้วยเหตุที่ประเด็นเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมของผู้นำและนักการเมืองกับเรื่องทุนหรือผลประโยชน์ เป็นเรื่องที่สังคมต้องหาฉันทานุมัติในการหากลไกและมาตรการป้องกันปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำและนักการเมืองที่เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการประพฤติมิชอบในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบการเมืองไทยในอนาคต

ยุทธศาสตร์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้แก่นักการเมือง และส่งเสริมให้บุคลากรที่มีคุณธรรม และจริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง และมีพันธกิจที่สำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. การแยกทุนจากการเมือง (Politics and capital)
2. การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)
3. การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Social sanction)
4. การพัฒนากลไกการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม (Political recruitment)

ซึ่งพันธกิจดังกล่าวข้างต้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การแยกทุนจากการเมือง (Politics and capital)

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่ “ระบอบเผด็จการคณาธิปไตยโดยคณะทหาร” สิ้นสุดลงในช่วงหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในฐานะตัวแสดงในเวทีการเมืองอย่างชัดเจน อันแสดงให้เห็นว่าธุรกิจเริ่มมีพลังทางการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจได้เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างไม่เด่นชัดในทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2490 – พ.ศ. 2502 ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2502 – พ.ศ. 2506 จึงได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจในแง่ที่รัฐบาลได้หันมาเน้นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลักมากขึ้น เป็นผลทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงรูปเข้าสู่ระบอบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ทำให้กลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่มีอำนาจผูกขาดเศรษฐกิจมากขึ้น (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548: 233) แต่ผลจากความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยที่กำลังจะก้าวสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ได้นำไปสู่การเกิดของกลุ่มพลังทางการเมืองใหม่ (กลุ่มธุรกิจ) กำลังเติบโตเหนืออำนาจกลุ่มพลังเดิม (ข้าราชการ) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลเนื่องมาจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจที่เดิมใช้วิธีหาความคุ้มกันทางการเมือง โดยสร้างพันธมิตร (Alliance) กับกลุ่มข้าราชการ ในลักษณะการอุปถัมภ์ (เพ็งอึ้ง: 235)

นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจยังได้ใช้วิธีการในการดำเนินธุรกิจโดยพยายามสร้างสายสัมพันธ์กับนักการเมืองโดยให้การสนับสนุนแก่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองใหญ่ๆ ซึ่งกลุ่มธุรกิจก็จะได้รับผลตอบแทนคือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและธุรกิจ ยิ่งกว่านั้น นักธุรกิจบางคนบางกลุ่มก็ยังเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยเข้าไปเป็นผู้บริหารโดยใช้อำนาจเงินเป็นฐาน ผู้บริหารพรรคการเมืองใหญ่ๆ ส่วนมากจะเป็นนักธุรกิจระดับสูง ที่นักธุรกิจเหล่านี้จะลงสมัครรับเลือกตั้ง และจะเข้าดำรงตำแหน่งทางรัฐมนตรี ทำให้สามารถเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยตรง

ในการเข้ามาสู่การเมืองของนักธุรกิจดังกล่าว จะมีนักธุรกิจจำนวนมากไม่น้อยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองด้วยความบริสุทธิ์ใจ และเพื่อเกียรติคุณและชื่อเสียงของครอบครัว รวมถึงการเสียสละเพื่อประเทศชาติและสังคมอีกด้วย แต่ข้อเท็จจริงก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีนักธุรกิจบางคนใช้กระบวนการทางการเมืองเป็นวิธีทำธุรกิจ เริ่มต้นด้วยการใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้ง บริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และหลังจากนั้นได้ใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นฐานในการทำธุรกิจและหาเงินจากการอนุมัติโครงการ โดยได้ค่าตอบแทนการเข้ามาเกี่ยวข้องการเมือง จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนทางธุรกิจในลักษณะธุรกิจการเมือง ซึ่งสภาวะที่มีการใช้การเมืองเพื่อประกอบธุรกิจทำให้ระบอบการเมืองไทยมีลักษณะเป็น “ฉันทาธิปไตย” และการใช้อำนาจเงินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง/อำนาจทางการเมืองทำให้เกิดสภาพ “ฉันทาธิปไตย” หรือลักษณะที่เรียกว่า “ฉันทาธิปไตยของเงินตรา” ที่ทำให้การเมืองไทยมีลักษณะเป็นเรื่องของเงินตรา (Money politics) นอกจากนี้ การเมืองไทยยังดำเนินไปเหมือนกับเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง คือ มีการลงทุนซื้ออำนาจทางการเมือง และเมื่อได้อำนาจมาแล้วก็มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจในประโยชน์ส่วนตนและในธุรกิจการเมือง (เพ็งอึ้ง: 236)

นอกจากนี้ สภาพดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาที่นำไปสู่การเสื่อมศรัทธา และเสียความชอบธรรมของระบบการเมือง อันได้แก่ ปัญหาเรื่องการใช้เงินซื้อเสียงของนักการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งอำนาจ ปัญหาการหาผลประโยชน์จากตำแหน่งบริหารระดับสูง และปัญหาการอาศัยอำนาจทางการเมืองแทรกแซงครอบงำระบบราชการ เพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินโครงการของรัฐที่ไม่โปร่งใส

จากผลเสียดังกล่าวยังนำสู่ผลเสียส่วนที่สองที่สำคัญอย่างยิ่ง นั่นคือ ความรู้สึกที่ขาดความน่าเชื่อถือ ขาดศรัทธาต่อรัฐบาลหรือบุคคลที่อยู่ในอำนาจ ผลที่ตามมา คือ การสูญเสียความชอบธรรมของรัฐบาลและนักการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเสื่อมศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ในปัจจุบันเป็นแต่เพียงรูปแบบ และทำให้ระบบที่เป็นอยู่สูญเสียความชอบธรรมและการสนับสนุนจากประชาชน

แนวคิด

การพัฒนาทุนในประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษแรกของการพัฒนาพบว่า มีทุนอยู่ 3 กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ คือ ทุนขุนนาง (Bureaucratic capitalists) ทุนต่างชาติ (Foreign capitalists) และทุนภายใน (Domestic capitalists) ซึ่งอาจเรียกได้ว่า ทุนหลัก (Dominant capital) ทุนเหล่านี้ได้มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศและมีสวนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เติบโตใหญ่ ทุนขุนนางเกิดขึ้นมาได้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาดำเนินธุรกิจแทนนายทุนชาวจีนและนายทุนตะวันตก นายทุนขุนนางจึงพยายามจะควบคุมการผลิตและการลงทุนของสังคมจากเดิมเป็นของพระมหากษัตริย์

พอเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะผู้ปกครองคือ คณะราษฎรได้เข้ามาควบคุมการผลิตและการลงทุนของสังคม และเปลี่ยนถ่ายมาเป็นคณะทหาร ตลอดช่วงก่อนปี พ.ศ. 2500 โดยมีนายทุนชาวจีนและนายทุนจากยุโรปได้รับผลกระทบจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมจากผู้ปกครองกลุ่มใหม่อย่างมาก ส่งผลให้นายทุนจากยุโรปที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการผลิตแบบใหม่จึงต้องเลิกกิจการไป ขณะที่นายทุนชาวจีนสามารถปรับตัวเข้ากับเงื่อนไขที่เกิดขึ้นใหม่ได้ จึงมีบทบาททางเศรษฐกิจทดแทนการขาดหายไปของทุนจากยุโรป ดังนั้น ผู้ปกครองกลุ่มใหม่จึงได้ตั้งนายทุนชาวจีนเข้ามาร่วมกันทำในธุรกิจที่จัดตั้งขึ้น ทั้งที่เป็นของรัฐ คือ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจส่วนตัว ดังนั้น กิจการที่รัฐบาลมีหุ้นอยู่หรือกิจการใดก็ตามที่ถูกควบคุมโดยผู้นำทางการเมือง และทหารจะเรียกว่า “ทุนขุนนาง” ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ เพื่อควบคุมการจับจ่ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้แก่กิจการต่างๆ

และ *ประการที่สอง* คือ การใช้ส่วนเกินทางเศรษฐกิจนั้น มิใช่เพื่อมุ่งจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ แต่เพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้นำเหล่านั้น ซึ่งการที่ทุนการเงินมีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้ใช้อำนาจทางการเมืองของไทย ทั้งกลุ่มทหารและข้าราชการพลเรือน นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้กลุ่มทุนการเงินมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและเติบโตมาได้อย่างรวดเร็ว (Suehiro Akira, 1989)

ปัจจัยที่ทำให้เกิดกลุ่มทุนขุนนางขึ้นมา คือ การรุกเข้ามาของทุนต่างประเทศ และมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในและก่อให้เกิดอุตสาหกรรมแห่งชาติขึ้น โดยมีนายทุนขุนนางเป็นผู้ดูแลธุรกิจเหล่านั้น และเกิดกลุ่มแรงงานเข้ามารับจ้างทำงานในธุรกิจ ซึ่งทุนขุนนางจะมีลักษณะกตขี้กลุ่มทุนที่ต้องการเป็นอิสระที่อยู่นอกระบบการอุปถัมภ์ของตน แต่จะส่งเสริมทุนที่ตนให้การสนับสนุน โดยอาศัยกลไกอำนาจรัฐให้การคุ้มครองการประกอบธุรกิจ ส่งผลให้ธุรกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

ในขณะเดียวกัน ทุนขุนนางจะมีบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์กับทุนต่างชาติ และนอกจากนี้ทุนขุนนางยังเป็นปรปักษ์กับกลุ่มนายทุนอิสระ จึงเป็นช่องทางให้ข้าราชการใช้อำนาจรัฐโดยเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำให้กลุ่มทุนต้องสร้างความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐด้วยธุรกิจเพื่อให้ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งมีข้าราชการจำนวนมากได้ใช้อิทธิพลแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจการค้า โดยทุนขุนนางจะเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนกระทั่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างทุนขุนนางกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความหนาแน่นมาก เมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2475 ทำให้อิทธิพลของทุนขุนนางสิ้นสุดตามไปด้วย (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2526)

นายทุนขุนนางเป็นกลุ่มทุนที่มีบทบาทมากภายใต้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การพัฒนาประเทศไปจนถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy) ทุนขุนนางมีคุณลักษณะเด่น 3 ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* เป็นบุคคลที่เคยมีตำแหน่งทางราชการแล้วมาประกอบธุรกิจ เพื่อนำไปสู่การสะสมทุนเบื้องต้น *ประการที่สอง* เป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับระบบราชการอย่างเหนียวแน่น รู้จักกฎเกณฑ์เป็นอย่างดี จึงเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการทำธุรกิจ และ *ประการที่สาม* เป็นบุคคลที่มีเส้นสายในระบบราชการ เพื่อสร้างรายได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งการสะสมทุนจากการค้าและการส่งออกทำให้ทุนเติบโตอย่างต่อเนื่องและไม่จำกัดเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่รวมถึงด้านการเมืองด้วย ทั้งในฐานะผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังและผู้นำทางการเมือง โดยกลุ่มนายทุน ในรูปแบบต่าง ๆ เข้าไปหาประโยชน์ด้วยอำนาจรัฐและนโยบายของรัฐ รวมถึงสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปความได้เปรียบในการทำธุรกิจ (Yoshihara Kunio, 1988)

สำหรับรูปแบบของการเข้าสู่อำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐของกลุ่มทุนและนักการเมืองสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ *รูปแบบที่หนึ่ง* จากนักการเมืองกลายเป็นนายทุน (Politicians-turned-capitalists) สำหรับประเทศไทยจากนักการเมืองมาเป็นนายทุน อาจจะกล่าวได้ว่าแทบไม่มี *รูปแบบที่สอง* จากนายทุนกลายเป็นนักการเมือง (Capitalists-turned-politicians) นายทุนที่กลายเป็นนักการเมืองมีมาก และเป็นรูปแบบที่เห็นชัดเจนภายใต้การเมืองที่มีการเลือกตั้งหรือแม้แต่การเมืองที่มีรัฐบาลทหาร มักจะมีนายทุนเข้ามามีบทบาทอยู่เสมอ เช่น

บทบาทแรก เป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล นายทุนกลุ่มนี้จะได้เปรียบในด้านการทำธุรกิจ เพราะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายใน (Insider) และมีโอกาสเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจของตนเองก่อนคู่แข่งอื่น รวมถึงโอกาสที่จะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นการตอบแทน ซึ่งบทบาทของนายทุนเหล่านี้มีมากในภาวะการเมืองที่มีทหารปกครองประเทศหรือการเมืองที่รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จ

บทบาทที่สอง นายทุนมีบทบาทนำในทางการเมือง คือ นายทุนที่ประสบความสำเร็จจากการดำเนินธุรกิจ แล้วผันตัวเองมาเป็นนักการเมือง โดยจัดตั้งพรรคการเมือง และรวมกลุ่มนักธุรกิจจากภาคธุรกิจต่าง ๆ เพื่อเสนอทางเลือกใหม่ในการแก้ปัญหาของประเทศ และต้องการที่จะแปรนโยบายที่ตนเชื่อว่าทำได้ หรือนโยบายเพื่อการหาเสียงไปสู่การปฏิบัติในรูปของนโยบายรัฐบาล

เงื่อนไขที่สองนี้ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเป็นการเมืองที่มีการเลือกตั้งหรือการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ความต้องการที่จะเข้าสู่อำนาจของกลุ่มนายทุน จึงไม่เพียงแต่จะต้องการเป็นผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Making) เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอีกด้วย นายทุนที่หันมาเป็นนักการเมืองจึงมีส่วนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ สำหรับประเทศไทย กลุ่มนายทุนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ภายหลังจากที่ระบอบทหารเริ่มหมดอำนาจลงหลังปี พ.ศ. 2516

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มนายทุนช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 – พ.ศ. 2540 ยังคงมีบทบาทจำกัดเพียงเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองเท่านั้น หากได้เปิดเผยตัวอย่างชัดเจนไม่ แม้ว่าอำนาจต่อรองของกองทัพหลังจากปี พ.ศ. 2516 ได้ลดลง แต่ยังคงมีอิทธิพลและบทบาททางการเมืองอยู่สูงมาก ทั้งนี้ กลุ่มนายทุนและธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในคณะรัฐบาลเพิ่มขึ้นตามลำดับ และได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งในฐานะ ส.ส. และ ส.ว. อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้นายทุนนักธุรกิจหันหลังให้กับบทบาทผู้ที่อยู่เบื้องหลังนักการเมืองแต่พลิกบทบาทมาเป็นผู้นำทางการเมืองแทนอย่างชัดเจน เช่น การก่อตั้งพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มธุรกิจชั้นนำของประเทศ

รูปแบบที่สาม นายทุนอื่นๆ ที่มีเส้นสายในวงราชการ (Others-government connection capitalists) เป็นกลุ่มนายทุนที่ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล เพื่อให้ความช่วยเหลือ ซึ่งนายทุนรูปแบบนี้จะมีเส้นสายสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมือง ผู้นำกองทัพ และข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจ และพิจารณาให้สิทธิพิเศษและผลประโยชน์แก่ตน (Suehiro Akira แปลโดย พรรณี บัวเล็ก: 2544)

การที่รัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปของภาวะชี้นำ การจำกัด การควบคุม ตลอดจนการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามความเหมาะสม และระบบการเมืองที่ถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการที่เรียกว่า “Bureaucratic polity” ซึ่งหมายถึง ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ศูนย์อำนาจนอกระบบที่เป็นอิสระสามารถเติบโตได้ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้กลไกของรัฐ ดังนั้น กลุ่มนายทุนจึงต้องพยายามหาช่องทางอิงอำนาจราชการ การเมือง และการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจจึงเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองมากกว่าการถ่ายเทอำนาจจากเศรษฐกิจไปสู่การเมือง ด้วยเหตุนี้ นักธุรกิจจึงต้องพึ่งพิงอำนาจทางการเมือง เพื่อให้การประกอบธุรกิจประสบความสำเร็จ เมื่อธุรกิจเติบโตมีความเป็นเอกภาพและเข้มแข็ง จึงสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทตัวเองมาเป็นพันธมิตรของอำนาจทางการเมือง จนสามารถแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันได้ (Fred W. Riggs, 1966)

เป้าหมาย

1. นักการเมืองไม่ใช้อำนาจที่ตนเองมีเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจเฉพาะกลุ่ม
2. เกิดการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
3. นักการเมืองไม่ทุจริตเพียงเพื่อหวังประโยชน์จากกลุ่มธุรกิจ
4. มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการครอบงำองค์กรต่างๆ ของรัฐโดยกลุ่มทุนธุรกิจ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์พัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. กำหนดระบบบัญชี และจำกัดสัดส่วนการสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองที่มีมาตรฐานเดียวกัน มีความโปร่งใสตรวจสอบได้
2. ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการดำรงตำแหน่ง หรือมีบทบาท หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารธุรกิจเอกชนของรัฐมนตรี
3. สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีช่องทางที่สามารถเข้าถึงข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของนักการเมืองทุกระดับ (ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น) รวมถึงกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมไปกับองค์กรอิสระ
4. พัฒนาระบบการตรวจสอบ กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยองค์กรภาคประชาชน และทุก 2 ปี ต้องจัดให้มีการชี้แจงการชี้แจงการใช้จ่ายเงินโดยทำเอกสารเผยแพร่และจัดเวทีสาธารณะชี้แจง
5. สนับสนุนงบประมาณแก่ผู้สมัครอิสระในการดำเนินการทางการเมือง

กลยุทธ์พัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ส่งเสริมให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เครือข่ายภาคประชาชนระดับท้องถิ่น และพรรคการเมืองมีอำนาจถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อให้ระบบการเมืองพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองและผู้นำทางการเมือง
2. จัดทำหลักสูตรการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น
3. จำกัดบทบาทกลุ่มทุนในการเข้าสู่ระบบการเมือง โดยปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่มาจากการระดมความคิดเห็นของประชาชน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- องค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบนักการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
- องค์กรตุลาการคดีการเมือง
- พรรคการเมือง

- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

2. การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

สภาพปัญหา

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการพัฒนาการทางการเมืองไทยเปลี่ยนไป จากเดิมที่นักการเมืองและนักธุรกิจเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน กล่าวคือ ในอดีต นักธุรกิจต้องพึ่งพนักการเมืองเพื่อให้ นักการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจของตน ซึ่งในบางครั้งสิ่งที่นักธุรกิจต้องการนั้น มิได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองทุกครั้งเสมอไป นักธุรกิจก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากแก่นักการเมือง ในปัจจุบันนักธุรกิจจึงใช้วิธีการเข้ามาเล่นการเมืองเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่าง ๆ ในสังคมได้ และที่สำคัญคือทำให้ข้าราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

แต่ในช่วงหลัง เมื่อนักธุรกิจสามารถอาศัยช่องทางการเลือกตั้งในการเข้าสู่อำนาจรัฐแล้ว ก็จะสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้กับสังคม ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่กลุ่มทุนที่ตนเองมีความใกล้ชิดจะได้ประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ ด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น และกลุ่มทุนเหล่านี้ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลก็จะสามารถกุมอำนาจเหนือกลุ่มทุนอื่น ๆ เพราะมีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน และกลุ่มทุนเหล่านี้ก็จะมีแนวโน้มที่จะทำให้ธุรกิจของตนเองได้รับประโยชน์จากนโยบายรัฐอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถนำกำไรนั้นย้อนกลับมาให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ก่อให้เกิดเป็นลักษณะ “ระบอบธุรกิจการเมือง” ที่กลุ่มทุนจะได้ประโยชน์จากนโยบายรัฐ เพื่อให้ธุรกิจของตนมีความยั่งยืน และได้เปรียบคู่แข่ง และในขณะเดียวกันก็จะนำกำไรนั้นมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ซึ่งพรรคการเมืองนั้น ๆ อาจนำเงินเหล่านั้นมาใช้เพื่อสร้างรายได้เปรียบทางการเมือง เช่น การซื้อตัว ส.ส. จากพรรคอื่น เป็นต้น

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน อาจนับได้ว่าเป็นปัญหาคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน แต่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนมีความสลับซับซ้อนกว่าปัญหาคอร์รัปชันแบบเดิมของข้าราชการและนักการเมืองที่ทำการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากนโยบายสาธารณะหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดออกมา ซึ่งเป็นอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจึงมักจะมีลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ผิดจริยธรรมทางการเมือง

แต่ในบางกรณีกลับไม่ผิดกฎหมาย นับเป็นการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ที่การคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดโครงการหรือดำเนินนโยบายใดๆ แล้วส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดหรือพวกพ้องได้ประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้ จนมีผู้กล่าวว่า การคอร์รัปชันในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่กว้างขวางขึ้น และเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎเกณฑ์ในสังคมที่จะมีผลกับประชาชนโดยส่วนรวม

จากการที่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากเป็นเพียงแต่เป็นการใช้ช่องอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ตนใกล้ชิดด้วย เช่น ธุรกิจครอบครัว จึงเกิดเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานจริยธรรม (Ethics) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งสาธารณะนั่นเองว่าจะทำอย่างไรให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นกลาง ดังนั้น การมีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงถือเป็นประเด็นสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะทำอย่างไรให้การเมืองและธุรกิจแยกออกจากกันได้

แนวคิด

หลักจริยธรรมทางการเมืองมีที่มาสืบย้อนไปได้ถึงยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลกับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมจึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมในขณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพในสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ สังคมนั้นย่อมมีโอกาสล่มสลายลงได้ เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป ทำให้สังคมเรียกร้องแนวคิดในการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้น และการสร้างดุลยภาพดังกล่าวนี้ก็คือ การพัฒนาไปสู่การสร้างจริยธรรมขึ้นมา

นั่นเอง ซึ่งจริยธรรมในที่นี้ ก็คือการรู้จักความพอดีหรือความพอเพียงระหว่างตัวเองกับสังคม และเป็นการมองสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-centric) มากกว่าการมองตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Ego-centric) (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549: 107)

ดังนั้น เมื่อโลกแห่งความเป็นจริงเป็นโลกแห่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม จึงจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้งเหล่านั้น และเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อตัวเองหรือกลุ่มของตน แนวคิดในเชิงจริยธรรมทางการเมืองของผู้บริหารทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมทางการเมืองเพียงประการเดียวไม่อาจสกัดกั้นความเห็นแก่ตัวได้ การประพฤติปฏิบัติที่เป็นการ ฝ่าฝืนจริยธรรมทางการเมืองบางประการจึงถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะพฤติกรรมที่เป็นลักษณะขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังจะเห็นได้ในประเทศแม่แบบประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทั้งก่อนและหลังสงครามกลางเมืองในอเมริกา ที่ได้มีการนำบทบัญญัติทางจริยธรรมของรัฐเข้ามาใช้ควบคุมการทำที่เป็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว และนำไปสู่การปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ และนำไปสู่รัฐที่มีคุณธรรมมากขึ้น (เพ็งอึ้ง: 108)

“ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of interests) หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Cooper, 1990: 114) นอกจากนี้ ยังหมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มิได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินนั้น แต่รวมความถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทจำกัด การได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า ฯลฯ (เพ็งอึ้ง: 110) ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีมากมายหลายรูปแบบ แต่รวมความแล้วก็คือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจในผลประโยชน์นั้น

ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน่วยราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ (Public office) และแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่เห็นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่วนบุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่ ผู้นำนักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีหลัก

จริยธรรมในการทำงาน คือปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความ ร่ำรวยส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้น หลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการ สมัยใหม่จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็น ธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชันทุกกรณีเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการ ทับซ้อนกันของผลประโยชน์ แต่การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่กลายเป็น การคอร์รัปชัน เพราะการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นเงื่อนไข โอกาส หรือความเป็นไปได้ (Potential) ที่จะเกิดคอร์รัปชัน โดยที่การคอร์รัปชันจริงมิได้เกิดขึ้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือ การทับซ้อนกันของผลประโยชน์อาจนำไปสู่การคอร์รัปชันเชิงสถาบัน (Institution corruption) ได้หลายรูปแบบ ขึ้นกับคุณลักษณะและบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน กันอยู่ ซึ่งการขัดกันของผลประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมี 2 ระดับ คือ บุคคลในคณะรัฐบาล และข้าราชการประจำ ในแง่ของกรอบการวิเคราะห์การขัดกันแห่ง ผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอาจไม่ใช่บุคคลระดับสูงใน รัฐบาลและข้าราชการประจำเท่านั้น แต่อาจจะครอบคลุมไปถึงธุรกิจของครอบครัวนักการเมือง ธุรกิจเอกชน ธุรกิจข้ามชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลและอื่นๆ ได้ด้วย

การแสวงหาผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้ กฎหมาย การออกเป็นนโยบายรัฐบาล การออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้อาวสารภายใน การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมถึงการจัดการที่ไม่ถูกต้องกฎหมาย เช่น การฉ้อ การอุ้มคู่อัดขัน เพื่อสร้างตลาดผูกขาด ฯลฯ การขัดกันของผลประโยชน์สำหรับรัฐบาลอาจไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ ทางด้านการเงินเสมอไป แต่อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านการเมืองได้เช่นเดียวกัน ในที่นี้ก็คือ การหาการสนับสนุนหรือการหาคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับชัยชนะ ทางด้านการเมือง หรือคือการได้รับการสนับสนุนและได้รับความภาคภูมิใจจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง เลือกตั้ง การใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลอาจจะกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจาก องค์ประกอบหลักที่สำคัญ 3 ประการร่วมกัน คือ

ประการแรก เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or person interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สิน เป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และ

ประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน (เพ็ญอ้าง: 110)

ขอบเขตของคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” มีลักษณะที่กว้างขวางมาก ซึ่งประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถแบ่งลักษณะความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมเป็น 7 ประเภท (Langford and Kernaghan, 1990: 114-118) ได้แก่

(1) การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) เช่น หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน

(2) การธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน

(3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment) หมายถึงการที่บุคคลกรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเดียวกัน

(4) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่

(5) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนไปตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

(6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้เพื่องานส่วนตัว

(7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-belling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

จากรูปแบบประเภทต่างๆ ของปัญหาความขัดแย้งกันในประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหามีสูงมาก เพราะปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง ดังนั้น กลไกหรือเครื่องมือส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาน้อยที่สุด โดยเครื่องมือประเภทต่างๆ จะถูกใช้กับลักษณะปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาตามช่วงเวลาและวาระที่แตกต่างกันด้วย (เพ็ญอ้าง: 112) อาทิ

(1) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของข้าราชการการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนด ได้แก่ การห้าม ส.ส. หรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ เป็นต้น

(2) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ (Disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ *ประเภทแรก* คือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และ *ประเภทที่สอง* คือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาคความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

(3) การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of conduct) เป็นการสร้างกรอบเพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรทำให้ถือเป็นหลักในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อนักการเมืองผู้นั้น และสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย อาทิ การรับของตอบแทน จะใช้กฎนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของ ไม่ว่าจะเงินหรือการสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเมื่อได้นำอำนาจทางการเมืองมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง หรือการตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการมีเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีที่นักการเมืองจะต้องลงคะแนนในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากนักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิในการลงคะแนนเสียง

(4) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับ (Confidential information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์ หลังจากการออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

นอกจากเครื่องมือดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้น ก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

แนวคิดในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน จึงทำให้เกิดการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นหลักที่สร้างขึ้นมาจากหลักการที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่ของตนในทางการเมืองอย่างถูกต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

เมื่อพิจารณาสภาพการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะบุคคลสาธารณะที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนนั้น ย่อมเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ มิใช่เป็นเพียงผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งเท่านั้น และยังเป็นตัวแทนของบุคคลหลากหลายกลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว พรรคการเมือง ผู้ให้การอุปถัมภ์ หรือสนับสนุนทางการเมือง กลุ่มธุรกิจที่มีสัมพันธ์เกี่ยวข้อง กลุ่มข้าราชการหรือหน่วยงานที่ต้องอาศัยพึ่งพาในการปฏิบัติงาน กลุ่มลูกน้องหรือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้งประชาชนทั่วไปและผลประโยชน์สาธารณะ

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การสร้างกลไกป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ต้องสร้างหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะให้เกิดขึ้น ในเรื่องที่จะต้องตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยต้องใช้หลัก “จริยธรรมนำเศรษฐกิจ” โดยแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ควรเป็นการสนับสนุนในกระบวนการทางสังคม การผลักดันการตรวจสอบภาคประชาชน โดยการเข้ามาเป็นเครือข่ายสังคมต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ เช่น เครือข่ายจากสื่อ ประชาชน นักวิชาการ องค์กรอิสระต่างๆ การรวมตัวกันให้เกิดกระแสสังคมต่อต้านอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนควรร่วมมือกันใช้กลไกในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ทับซ้อน การแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือร่วมพลังช่วยเสริมสร้างการเมืองไทยให้ใสสะอาด

เป้าหมาย

1. การกำหนดนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ
2. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวควรได้รับการตรวจสอบโดยกลไกทางกฎหมายและกลไกทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ
3. กระบวนการคัดกรองบุคลากรทางการเมืองของพรรคการเมืองอาศัยหลักการพื้นฐานเรื่องประโยชน์สาธารณะ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ปรับปรุง แก้ไข สร้างกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
2. กำหนดคุณสมบัติ ตำแหน่ง หน้าที่ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัดกุม เพื่อควบคุมมิให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการในทุกระดับ ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง
3. กำหนดมาตรการป้องกันการนำข้อมูลภายในจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีมาตรการลงโทษทั้งทางกฎหมายและทางสังคม
4. วางมาตรการป้องกันการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องไม่เอื้อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ตนเองหรือผู้อื่น
5. ส่งเสริมให้สื่อมวลชนและเครือข่ายภาคประชาชนร่วมมือติดตามตรวจสอบประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น กรณีทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
6. ศึกษาวิจัยแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
7. สร้างช่องทางในการรับทราบข้อมูล การร้องเรียน การฟ้องร้องของประชาชนต่อเรื่องการทุจริตของนักการเมืองทุกระดับ โดยต้องมีกลไกในการปกป้องรักษาความลับ และกลไกการปกป้องผู้ร้องเรียน ฟ้องร้องมิให้ได้รับอันตรายด้วยการข่มขู่ และการทำร้าย
8. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูล เช่น ข้อมูลการเปิดประมูลโครงการพัฒนาของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจรับงานในการส่งมอบงานระหว่างภาครัฐกับเอกชน

9. สนับสนุนงบประมาณให้เมืองครุฑเข้ามาตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนในทุกระดับ

10. ปรับเปลี่ยนกฎหมายโดยกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบนักการเมืองในระบบการเมืองแบบตัวแทน โดยให้รัฐสนับสนุนหรือให้สิ่งจูงใจในการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบนักการเมือง เช่น การจัดแบ่งเงินสนับสนุนนำจับแก่ประชาชนผู้ดำเนินการให้มีการฟ้องร้องหรือการขอให้มีการตรวจสอบผู้ทำผิดทางการเมือง

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ศึกษาวิจัยแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

2. สร้างเสริมจิตสำนึก จริยธรรมที่ดี ที่ถูกต้อง และมีคุณธรรม อย่างมั่นคงในสังคมไทย ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน จนถึงระดับผู้นำ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและนักการเมือง โดยบรรจุไว้ในระบบการศึกษาและโครงการฝึกอบรมต่างๆ

3. ออกพระราชบัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจนต่อนักการเมืองที่เข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

4. ปรับลดสิทธิพิเศษ สิทธิประโยชน์ของนักการเมืองและข้าราชการ และปรับเพิ่มสวัสดิการแก่ประชาชนให้ดีและมีคุณภาพมากขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- องค์การอิสระเพื่อตรวจสอบนักการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
- องค์การตุลาการคดีการเมือง
- พรรคการเมือง
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

3. การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Social sanction)

สภาพปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบ นับเป็นปัญหาที่ปรากฏให้เห็นมาโดยตลอดในระบบการเมืองไทย ปัญหาดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่ความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบที่ผ่านมาก็คือ การขาดกลไกการเอาผิดและลงโทษที่เข้มงวดและมีประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดกลไกในการควบคุมและลงโทษทางสังคมโดยการมีบทบาทของประชาชน ซึ่งส่งผลให้ปัญหาการทุจริตทางการเมืองที่ผ่านมาเป็นเพียงปัญหาส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ละเมิดกฎหมาย มากกว่าจะเป็นประเด็นปัญหาส่วนรวมของทุกคนในสังคม

ดังนั้น การแก้ปัญหาโดยมุ่งสร้างกลไกส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจในเรื่องการเมือง การกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงต้องดำเนินไปควบคู่กับการแก้ปัญหาในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบคุณธรรมของผู้นำและนักการเมือง รวมถึงข้าราชการประจำที่จะต้องมีความกล้าหาญทางการเมือง กล้าที่จะเปิดเผยความทุจริตเหล่านั้นต่อสังคม และในส่วนของภาคประชาชนเองก็ต้องร่วมมือร่วมใจในการตรวจสอบความไม่สุจริตที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ยังต้องมีข้อกำหนดระเบียบมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของผู้นำ และนักการเมือง เพื่อควบคุมคนที่ยังไม่ดีพอไม่ให้อำนาจได้ง่าย และคุ้มครองคนที่ทำดีอยู่แล้วไม่ให้เดือดร้อนเพราะคนไม่ดี ซึ่งหากมีการละเมิดหรือไม่ประพฤติปฏิบัติตามนั้น ก็ต้องมีการลงโทษเพื่อให้ประพฤติให้เหมาะสม และหากว่าเข้าขั้นทุจริตต่อหน้าที่ ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ ก็ต้องมีองค์กระอิสระเพื่อตรวจสอบนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกลไกอื่นๆ ช่วยกันตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมเข้มแข็งขึ้น ประชาชนก็จะมีอำนาจมากขึ้น และการเรียกร้องขอตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ รัฐหรือฝ่ายปกครอง รวมถึงฝ่ายการเมืองจึงต้องพร้อมเสมอสำหรับการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่สิ่งที่รัฐและฝ่ายการเมืองควรทำก่อนนั้น คือ การทำงานอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนยึดหลักความถูกต้อง และผลประโยชน์ของประเทศต้องเป็นหลัก ขจัดปัญหาเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง เป็นต้น

แนวคิด

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจของตนเองผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเป็นรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้น นักการเมืองและพรรคการเมืองบางกลุ่มที่กลายมาเป็นรัฐบาล ได้อาศัยการใช้อำนาจการบริหารไปในทางละเมิดจริยธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

ผลกระทบของปัญหาการละเมิดจริยธรรมทางการเมือง ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองนั้น ส่งผลกระทบที่สำคัญในด้านต่างๆ คือ

ผลกระทบด้านการเมืองการปกครอง ได้แก่ การทำให้ระบบการเมืองขาดความชอบธรรม ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน ระบบการเมืองขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพอาจนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง นักการเมืองขาดการยอมรับศรัทธาจากประชาชน ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการปกครอง และขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปจนถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาประเทศไร้ทิศทาง เนื่องจากเป็นไปตามความพึงพอใจของผู้มีอำนาจ ทำให้ขาดความเชื่อมั่นจากบรรดานักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ การลงทุนจึงอาจชะงักงัน เศรษฐกิจไม่หมุนเวียน ทำให้การกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจไม่เป็นธรรม นักการเมืองร่ำรวยขึ้น ประชาชนยากจนเหมือนเดิม นักการเมืองนำผลประโยชน์ที่ได้ไปหลบซ่อนในต่างประเทศ หรือใช้จ่ายเงินทองทรัพย์สินไปในทางที่หรูหราฟุ่มเฟือย ทำให้เกิดการสูญเสียด้านเศรษฐกิจ และเมื่อการเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินมาก จึงมีการทุจริตคอร์รัปชันสูงติดตามมา

และ *ผลกระทบด้านสังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน* ได้แก่ สังคมขาดการกระจายรายได้ เพราะผลประโยชน์ตกอยู่ในมือของนักการเมืองเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศ ทำให้เกิดช่องว่างในสังคมมากขึ้น สังคมเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิง ปราศจากความยุติธรรม และในขณะเดียวกันนักการเมืองที่ควรเป็นแบบอย่างของคนในสังคม กลับละเมิดจริยธรรม ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่คำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรมด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมสร้างให้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมเข้มแข็งขึ้น ระบบพรรคพวก ระบบเส้นสายจึงมีอิทธิพลมากขึ้น

การละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองหรือเพื่อสืบต่ออำนาจทางการเมือง ขณะเดียวกันในระหว่างที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองก็มีการใช้อำนาจทางการเมืองที่ฉ้อฉล มีการทุจริตคอร์รัปชัน แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

การคอร์รัปชันมิได้เป็นเพียงแค่ปัญหาพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากปกติสถานที่ดีของนักการเมืองและข้าราชการในปัจจุบันเท่านั้น หากแต่ยังเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนาน การใช้มาตรการทางการเมืองและมาตรการทางด้านกฎหมายจึงไม่เพียงพอที่จะเอาชนะปัญหาเหล่านี้ได้ กลยุทธ์ที่สำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมคอร์รัปชันคือ กลยุทธ์ทางสังคมที่จะต้องเน้นในเรื่องปกติสถานทางด้านจริยธรรม (Ethical norms) การศึกษา (Education) และการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายภาคประชาชนเฝ้าระวังการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการ (Public vigilance) (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

การรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชน โดยบุคคล องค์กรภาคประชาชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร และสถาบันทางด้านธุรกิจและสังคม โดยไม่มีการจัดองค์กรอย่างแข็งตัวและไม่มีองค์กรนำในการดำเนินงาน และมีความเป็นอิสระ (Autonomous organizations) นับเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในการสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคมต่อนักการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบ

เนื่องจากองค์กรภาคประชาชน จะริเริ่มดำเนินกิจกรรมตามกลยุทธ์และแนวทางด้วยรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย การเคลื่อนไหวขององค์กรเครือข่ายภาคประชาชนอาจเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ ด้วยจำนวนคนเพียง 2 – 3 คน หรืออาจถึง 200 – 300 คน มีแนวคิดที่เชื่อมั่นในการเรียนรู้และการต่อสู้ด้วยตนเอง ประชาชนจะสามารถมีจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยตัวเองได้ และมีศักยภาพอย่างเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการทุจริตได้ โดยจะให้ความสำคัญกับการต่อสู้ทางสังคมเป็นหลักมากกว่าการต่อสู้ทางการเมือง ซึ่งเป็นการมุ่งการเรียกร้องทางศีลธรรมอย่างสันติ

กระบวนการสร้างกลไกการควบคุมและลงโทษทางสังคม สามารถเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง อาจเป็นการเรียกร้องให้ผู้ที่กำลังสนับสนุน ร่วมมือ และคำจูนระบอบการทุจริต ถอนการสนับสนุนหรือไม่ให้การร่วมมือกับระบอบนี้อีกต่อไป ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการ หรือองค์กรที่สนับสนุนด้านเงินทุน หรือเคยเข้าร่วมในกระบวนการทุจริตทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง และ อีกด้านหนึ่ง คือการเรียกร้องให้บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรภาคประชาชนร่วมกันลงโทษทางสังคม (Social sanction) ต่อบุคคลที่ช่วยกันค้ำจูนระบอบการทุจริตเอาไว้ โดยการไม่คบค้าสมาคม ไม่ยุ่งเกี่ยว ไม่แสดงความเคารพ ไม่ยกมือไหว้เมื่อพบ ฯลฯ รวมทั้งร่วมคิดค้นมาตรการที่แสดงให้เห็นถึงความไม่พอใจในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ระบอบนี้เกิดความสำนึกในความผิดทางด้านศีลธรรมที่ได้ทำลงไปจนกว่าระบอบนี้จะสิ้นสุดลง

กิจกรรมของประชาชนจึงถือเป็นกระบวนการสร้างและส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยของภาคประชาชน โดยวัฒนธรรมประชาธิปไตยของภาคประชาชน จะนำไปสู่การกระตือรือร้นที่จะช่วยเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน การละเมิดจริยธรรมทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง โดยอาศัยช่องทางต่างๆ เช่น การเปิดโปง การตรวจสอบ การคัดค้าน และการต่อต้านกับการทำอันไม่สุจริต และขาดคุณธรรมของนักการเมืองและรัฐบาล

วัฒนธรรมและการแสดงออกทางการเมืองในการร่วมตรวจสอบและลงโทษทางสังคม จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบการควบคุมและลงโทษทางสังคม (Social sanction) ซึ่งเป็นมาตรการทางสังคม สำหรับการป้องกันมิให้นักการเมืองต้องไปแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ (เพ็งอ่าง, 2549)

เป้าหมาย

1. การควบคุมและการลงโทษทางสังคมกลายเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมือง
2. ทุกภาคส่วนในสังคมช่วยกันควบคุมและตรวจสอบนักการเมือง

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการในการควบคุมตรวจสอบ และกำหนดบทลงโทษนักการเมืองที่ทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินนโยบายของรัฐ
2. ให้สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการควบคุมทางสังคมต่อนักการเมืองที่ทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความผิดทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และอาจได้รับเงินสนับสนุนการผลิตสื่อจากกองทุนพัฒนาการเมือง
3. ปรับปรุงกฎหมายเรื่องคดีทุจริตของนักการเมืองให้ไม่มีข้อจำกัดทางอายุความ
4. กำหนดกระบวนการในการลงโทษให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เห็นผล เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในระบบว่าสร้างความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยอาจมีมาตรการเว้นวรรคนักการเมืองที่ทำความผิดเพื่อรอผลการพิจารณา และเพิ่มบทลงโทษ เช่น ห้ามลงสมัครตำแหน่งการเมืองหรือทางราชการทุกระดับภายในระยะเวลา 10 ปี
5. ส่งเสริมการนำมาตรการทางสังคมมาใช้ในการควบคุม การลงโทษทางสังคมมากขึ้น เช่น การนำมาตรการต่อต้านนักการเมืองที่ทุจริตโดยการไม่สนับสนุนในกิจกรรมต่างๆ การต่อต้านโดยไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากบริษัทที่มีการทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
6. จัดให้มีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจตามกฎหมายในการยื่นฟ้องคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของนักการเมือง เช่น สภาพัฒนาการเมือง โดยมีประชาชนเป็นผู้ร้องทุกข์
7. ปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบคดีทุจริตของนักการเมืองในสังกัด
8. สนับสนุนงบประมาณให้สภาผู้แทนราษฎรมีสื่อเพื่อควบคุมการทุจริตของนักการเมืองและเขตชุมชนการเมืองที่ทำความดี

9. รณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ของตนที่จะควบคุมตรวจสอบคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองและผู้นำทางการเมือง และส่งเสริมให้ประชาชนมีอำนาจและบทบาทในการตรวจสอบคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองและผู้นำทุกระดับ โดยยึดหลักจารีตประเพณี ศีลธรรม และวัฒนธรรมโดยไม่ยึดกฎหมาย ซึ่งเป็นการลงโทษทางสังคม

10. จัดให้มีองค์กรแบบ คตส. ในระดับชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อตรวจสอบนักการเมืองในระดับท้องถิ่น

11. ให้มีสภาประชาชน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ เพื่อเป็นสภาคู่ขนานกับการเมืองแบบตัวแทน รวมทั้งให้เด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมือง และต้องมีกฎหมายรองรับสภาประชาชน เพื่อให้มีอำนาจในการเรียกนักการเมืองหรือข้าราชการมาชี้แจง รวมถึงกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่มาชี้แจง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- องค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบนักการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
- องค์กรตุลาการแผนกคดีการเมือง
- พรรคการเมือง
- สถาบันการศึกษา
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

4. การพัฒนากลไกการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรม (Political recruitment)

สภาพปัญหา

รากฐานของวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์นับว่ามีผลต่อการเอื้อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีแนวโน้มจะมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนได้ค่อนข้างง่าย ดังจะพบได้ว่าในระดับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงมักมีการอาศัยอำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ของตนทำการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือเอื้อประโยชน์ระหว่างบุคคลที่ร่วมทำการมิชอบด้วยกฎหมายในลักษณะการต่างตอบแทน

อย่างไรก็ดี การทำที่เป็นการทุจริตในหน้าที่นั้น นอกเหนือจากสาเหตุที่มาจากพฤติกรรมส่วนบุคคลแล้ว ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่มีสาเหตุจากระบบการคัดสรรบุคลากรเข้าสู่ระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการคัดสรรที่ได้ยึดมั่นในหลักคุณธรรมความสามารถ หากแต่ดำเนินการด้วยเครือข่ายเส้นสายในระบบอุปถัมภ์ นำไปสู่การแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งในระบบราชการและในรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดของนักการเมืองให้ไปเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ในองค์กรของรัฐ ซึ่งการทำเช่นนี้มักมีลักษณะต่างตอบแทน กล่าวคือเมื่อนักการเมืองแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้มากเท่าไร นักการเมืองก็ยิ่งจะมีโอกาสรับรู้ข่าวสารข้อมูลภายในหน่วยงานได้มาก และจะยิ่งมีโอกาสคอร์รัปชันได้มากขึ้นตามไปด้วย

จากสภาพปัญหาเช่นนี้ จึงต้องมีการพัฒนากลไกการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนากลไกของระบบราชการ โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทุกภาคส่วนในสังคม ให้ปลอดจากระบบอุปถัมภ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย

แนวคิด

จริยธรรมเป็นระบบคุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์ในสังคมพึงยึดถือปฏิบัติ เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขในสังคม จริยธรรมจึงมีความสำคัญในฐานะกรอบการประพฤติปฏิบัติทางสังคม ไม่จำเพาะแต่การดำเนินชีวิตประจำวันเท่านั้น หากยังรวมถึงจริยธรรมในการประกอบอาชีพ และจริยธรรมทางการเมืองอีกด้วย

เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ ทั่วไป นักการเมืองย่อมต้องอยู่ภายใต้ระบบจริยธรรมซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการยึดมั่นในความเป็นวิชาชีพนิยม (Professionalism) นั่นคือ ระบบคุณค่าที่ทำให้บุคคลผู้ประกอบการวิชาชีพนั้นๆ เล็งถึงความสำคัญของการประกอบวิชาชีพอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจริยธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

หากเปรียบเทียบอาชีพนักการเมืองกับอาชีพอื่นๆ อาจกล่าวได้ว่า อาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่อาศัยขั้นตอนและกระบวนการพัฒนาศักยภาพขั้นที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิชาชีพเฉพาะอย่างแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักกฎหมาย ครูอาจารย์ ทหาร นักธุรกิจ หรือแม้กระทั่งข้าราชการเพราะอาชีพเหล่านี้ต้องอาศัยเวลาอันยาวนานในการศึกษา ฝึกอบรมในเทคนิคพิเศษ และผ่านการทดสอบมาตรฐานการรับรองที่กำหนดไว้สูงของแต่ละวิชาชีพ

ในขณะที่ผู้เป็นนักการเมือง มิได้ถูกจำกัดว่าจะต้องจบการศึกษาระดับใด และไม่มีข้อพิสูจน์ชัดเจนใดๆ ที่จะสรุปได้ว่า ระดับการศึกษาเป็นเครื่องกำหนดความสามารถในการเป็นนักการเมืองที่มีคุณธรรมเป็นที่ยอมรับของประชาชน ตลาดการเมืองประกอบด้วยบุคคลที่มีภูมิหลังหลากหลายที่เข้ามาสู่อาชีพนักการเมืองโดยมุ่งหวังที่จะมีอำนาจ มีเกียรติและสถานภาพสูงทางสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีอุดมคติสูงส่งหรือต่ำเพียงใดก็ตาม

นอกจากนี้ อาชีพนักการเมืองมิได้มีองค์กรวิชาชีพที่จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การปรับปรุงและการปฏิบัติงานด้านวิชาชีพให้ก้าวหน้าทันกับวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ๆ ดังเช่นองค์กรวิชาชีพอื่นๆ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลักและระบบการเมืองของประเทศหลักเกณฑ์ข้อบังคับการดำเนินงานของสถาบันหลักทางการเมือง เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง เป็นเพียงการพยายามจัดระเบียบวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มิได้มีผลต่อพัฒนาการของวิชาชีพในความหมายที่ใช้ในกรณีของวิชาชีพโดยทั่วไป

การขาดมาตรฐานการเข้าสู่อาชีพการเมืองดังกล่าว ทำให้อาชีพการเมืองมีลักษณะที่เป็นไปได้ทั้ง 2 ด้าน คือ การเป็นนักการเมืองแบบสมัครเล่น (Part-time) และนักการเมืองอาชีพ (Full-time) ซึ่งต่างก็มีปัญหาที่เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมอย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าหากพิจารณาในด้านการเตรียมตัวทางวิชาชีพแล้ว อาชีพการเมืองอาจจะมีมาตรฐานที่ด้อยกว่าวิชาชีพอื่นก็ตาม แต่อาชีพการเมืองเป็นอาชีพที่มีความสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(1) เป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจของรัฐ หรือที่เรียกว่าอำนาจทางการเมือง (Political power) ต่อประเด็นนี้ต้องยอมรับว่าอาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่มีการใช้อำนาจซึ่งอาจมีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึก และอาจนำมาซึ่งความล่มสลายของระบบการเมือง การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง หรือแม้กระทั่งสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐและการอยู่รอดของประเทศ ทั้งนี้ ไม่นับถึงผลกระทบที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลในด้านเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และวิถีชีวิตของปัจเจกชนได้

(2) ตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง (Public office) ถือเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับความไว้วางใจสูงจากประชาชน (Office is a public trust) แนวคิดดังกล่าว หมายความว่าผู้ที่ไปเป็นนักการเมือง ไม่ว่าจะไปเป็นนักการเมืองสมัครเล่นหรือนักการเมืองอาชีพ จะถูกมองจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดเป็นพิเศษกว่าบุคคลธรรมดา หรือแม้กระทั่งผู้ประกอบวิชาชีพอื่นๆ เพราะเป็นบุคคลสาธารณะ (Public man) ทั้งนี้ เพราะเป็นตำแหน่งของการเป็น “ผู้นำ” ทางการเมือง

ในการพิจารณาถึงจริยธรรมนักการเมือง มีความจำเป็นจะต้องยึดถือลักษณะสำคัญ 2 ประการข้างต้นของอาชีพการเมืองไว้เสมอว่า “การทำ” (Action) ของนักการเมืองที่จะวิเคราะห์ในแง่อาชีพ จะต้องเป็นการทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง (Public office) ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับศรัทธา ความไว้วางใจ (Trust) จากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจเรื่องนโยบาย มาตรฐาน แผนงาน และการปฏิบัติต่างๆ ในนามของรัฐ (ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น) มิฉะนั้นจะทำให้เข้าใจไขว่เขว ซึ่งจะทำให้จริยธรรมนักการเมืองมิได้แตกต่างจากจริยธรรมหรือคุณธรรมที่ปัจเจกชนพึงมี (มนตรี เจนวิทย์การ เขียน, วรียา ชินวรรณ โสอุป, 2546: 69)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาการเมืองที่มีชื่อเสียงชาวเยอรมัน ได้บรรยายถึงอาชีพการเมืองในหัวข้อ “Politik als Beruf” (Politics as a vocation) โดยชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างอาชีพการเมืองกับอาชีพอื่นๆ ที่ต้องใช้ปัญญา (Intellectual professions) คือเป็นอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยระยะเวลาในการฝึกฝน ที่มีการพัฒนาความสำนึกในเรื่องเกียรติของวิชาชีพนั้น (Professional honor) ซึ่งเป็นจริยธรรม กล่าวคือ ไม่ต้องอาศัยความรู้ทางด้านเทคนิคพิเศษ ซึ่งไม่ทำให้เกิดความสำนึกว่าจะต้องสร้างจริยธรรมของวิชาชีพ (Professional integrity) อย่างไรก็ตาม เวเบอร์มีความเห็นว่า การเกิดพรรคการเมืองทำให้มีโอกาสฝึกฝนวิธีการต่อสู้เพื่อชิงอำนาจตำแหน่งในพรรคและในการเลือกตั้ง เพื่อดำรงตำแหน่งในรัฐ เขาเห็นว่านักกฎหมายน่าจะเป็นนักการเมืองสมัยใหม่ได้ดีที่สุด เพราะศึกษาและฝึกอบรมในการต่อสู้คดีมาแล้ว สามารถนำความรู้นี้มาใช้ในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ได้ (คือทำกรณีที่ดีแล้วน่าจะแพ้ (Bad case) ให้ชนะได้) ซึ่งก็มีได้หมายความว่าผู้ต่อสู้จะต้องมีคุณธรรมหรือจริยธรรม แต่เป็นการต่อสู้ตามตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ ภายในระบบพรรคการเมืองเองก็อาจแบ่งเป็นผู้ชำนาญและเจ้าหน้าที่ทางการเมือง (Political officials) แต่โดยรวม การเมืองในพรรคการเมืองก็คือ การเมืองที่เป็นการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์

เวเบอร์ตั้งคำถามว่า ถ้าเช่นนั้นจริยธรรมทางการเมืองอยู่ที่ไหน เขามองว่าจริยธรรมเกิดขึ้นในสภาพวิกฤติ ซึ่งทำให้ต้องหันมาอ้างเหตุผลความถูกต้องในการทำทางการเมืองเป็นการใช้จริยธรรมเป็นเครื่องมืออ้างความถูกต้อง อย่างไรก็ตาม เวเบอร์ไม่ได้มองว่าหลักจริยธรรมทางทฤษฎีทั้งหมดจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองแต่เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจ จริยธรรมที่เกี่ยวข้องน่าจะมี 2 อย่าง คือ

- (1) จริยธรรมว่าด้วยความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ (Ethics of principled conviction)
- (2) จริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ (Ethics of responsibility)

หลักจริยธรรมทั้งสองอย่างมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะที่ว่า หากมีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ แต่ไม่มีความรับผิดชอบต่อการทำที่เกิดจากความรู้สึกเช่นนั้น คนที่มีความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการจะได้รับความเคารพ แต่จะไม่มีใครยอมให้เป็น “นักการเมือง” ถ้าไม่มีความ

รับผิดชอบ เพราะอาจใช้ความรุนแรงจากการที่มีอำนาจที่ชอบธรรม โดยไม่คำนึงถึงผลที่ตามมา
นักการเมืองที่มีความเชื่อรุนแรง (Conviction politician) เป็นบุคคลอันตราย

ในทัศนะของเวเบอร์ นักการเมืองควรมีคุณสมบัติเด่น 3 ประการ (มนตรี เจนวิทย์การ, 2540: 8) คือ

(1) มีอารมณ์ผูกพันแน่นแฟ้น จริงจังต่ออุดมการณ์ (Passion) ซึ่งหมายความว่า
นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาจะสู้ คำว่า passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เกิดจาก
ความตื่นเต้นที่ไร้ความหมายหรือเป็นเพียงเจตคติภายในเท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความ
รับผิดชอบก็ไม่นับว่าเป็น passion

(2) มีความรับผิดชอบ (Responsibility) จริยธรรมของความรับผิดชอบเป็นตัวชี้ให้เห็น
ว่า นักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่

(3) มีวิจารณญาณ (Judgment) ซึ่งหมายถึงความถึงความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่
หวั่นไหวและความสงบ แต่ตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริง การขาดวิจารณญาณเป็นบาปหนัก
อย่างหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

คุณสมบัติทั้งสามจะประกอบกันเป็นจริยธรรมของนักการเมือง เป็นพลังที่สร้าง
บุคลิกภาพ โดยสรุป การที่กิจกรรมทางการเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์อย่างแท้จริง นักการเมืองจึง
จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบและมีวิจารณญาณเป็นเครื่องกำกับ ความหลงตัวเอง (Vanity) เป็นสิ่งที่
คุกคามอาชีพการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบ และจะเป็นไปเพื่อการสร้าง
ภาพของการทำทางการเมือง

การเมืองในระบบอบเสรีประชาธิปไตยเป็นอาชีพที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีภูมิหลังที่
แตกต่างกันเข้าสู่วงการได้เสมอกัน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ปัญหาการทำผิดจริยธรรมเริ่ม
ตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งที่มีต้องค่าใช้จ่ายสูง ส่งผลให้นักการเมืองต้องแสวงหาเงินทุนจากแหล่ง
ต่างๆ ไม่ว่าจะโดยถูกหรือผิดกฎหมาย

การที่จะสร้างมาตรฐานจริยธรรมทางการเมือง รวมไปถึงการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรม
จริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมืองนั้น จำเป็นจะต้องมีแนวทางที่ถูกต้องและเป็นไปได้ (มนตรี
เจนวิทย์การ เขียน, วรียา ชินวรรณ โธ สรุปล, 2546: 75) ดังนี้

(1) มีการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ทฤษฎี หลักปรัชญาทางจริยศาสตร์ที่สามารถจะ
นำมาใช้เป็นกรอบทางความคิด (Conceptual framework) ในการที่จะวางมาตรฐานและหลัก
จริยธรรมในทางปฏิบัติอันเหมาะสมกับระดับการพัฒนาของสังคมไทย

(2) ต้องพิจารณาเรื่องของจริยธรรมทางการเมืองในฐานะที่เป็นความพยายามประการ
หนึ่งที่จะตรวจสอบความรับผิดชอบในการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรทางการเมือง
และการปกครองทุกส่วน ในลักษณะที่เชื่อมโยงกันในโครงสร้างของรัฐธรรมนุษย์ ตลอดจนครอบคลุม
ถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่เกี่ยวข้อง

(3) ประเด็นทางจริยธรรมหลักหลายข้อจำเป็นต้องมี แต่เป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏเป็นแนวคิดหรือวัฒนธรรมทางการเมือง จึงจำเป็นต้องทำให้กระจ่าง เช่น เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) หรือเรื่องการให้และการรับของขวัญ

(4) ต้องแยกออกจากกันให้เห็นชัดเจนระหว่างการทำที่เป็นความผิดชัดเจนทางอาญา เช่น การรับสินบนหรือการคอร์รัปชันบางประเภท กับการทำที่เป็นเรื่องจริยธรรมที่ไม่สามารถกำหนดเป็นกฎหมาย แต่จัดทำเป็นกฎทางจริยธรรม

(5) จะต้องสร้างคู่มือจริยธรรมเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานพัฒนาจริยธรรมและติดตามผลและการปฏิบัติตามกฎ และมีบริหารให้คำปรึกษา อีกทั้งมีองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยลงโทษ ซึ่งจะต้องเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกดดันทางการเมือง

(6) ขั้นตอนการสอบสวน ไต่สวน การพิจารณา การลงมติ การลงโทษ ต้องเขียนไว้ให้ชัดเจนและให้ความยุติธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้อง

(7) จะต้องมีการระดมการพิจารณาพิเศษสำหรับบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสูงที่ทำความผิด

(8) จะต้องมีการให้การศึกษาด้านจริยธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องด้วย

การปรับปรุงกระบวนการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมืองจึงจำเป็นต้องพิจารณากระบวนการคัดสรรเสียใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้ปัจเจกบุคคลที่มีสำนึกทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมเบียดคนอื่นเข้ามาครอบครองตำแหน่งผู้นำและนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องพิจารณาถึงเป้าหมายว่าทำอะไร จึงจะสามารถจูงใจให้คนที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมและจริยธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยทั่วไป แต่ไม่เต็มใจให้เข้ามาสู่ระบบการเมือง เพื่อช่วยพัฒนาการเมืองให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญในเรื่องการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาทุกระดับทุกประเภท โดยให้เน้นจริยธรรมคุณธรรมให้มากขึ้น ปฏิรูปการเรียนการสอนในทุกสถาบันการศึกษาให้เกิดคุณภาพในการส่งเสริมจริยธรรมคุณธรรมแก่นักเรียนนักศึกษา สร้างระบบความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity systems) และระบบเกียรติศักดิ์ (Honour system) ให้เกิดขึ้นในสังคมโดยผ่านระบบและกระบวนการการศึกษาของชาติ และเน้นการแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับจริยธรรมในหลักสูตรการศึกษาอบรมทุกหลักสูตรทุกประเภท จัดให้มีสถาบันฝึกอบรมนักการเมืองให้มีมาตรฐาน มีการประเมินผลที่ชัดเจน รวมไปถึงส่งเสริมให้สังคมให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและการส่งเสริมสังคมให้ยกย่องคนดี ไม่นิยมคนร้ายรวยมาจากการคดโกงหรือประพฤติมิชอบ การให้สถาบันทางศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในสถาบันทางการเมืองมากขึ้น เพื่อให้การคัดสรรบุคคลที่จะเข้าสู่การเมืองได้บุคคลผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม เหมาะกับการพัฒนาระบบการเมืองต่อไปในอนาคต

เป้าหมาย

1. มีกลไกการคัดสรรบุคคลที่จะเข้าสู่การเมืองให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม โดยกลไกซึ่งทำหน้าที่ในการคัดสรรนี้อาจจะได้แก่ พรรคการเมือง รวมทั้งภาคประชาสังคม
2. ประชาชนมีช่องทางในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติเบื้องต้น ผลงานและความประพฤติในอดีตของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ปรับปรุงประมวลจริยธรรมของ ส.ส. และ ส.ว. ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา โดยให้เครือข่ายภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
2. ให้มีการจัดทำฐานข้อมูลนักการเมือง โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การจัดทำข้อมูลประวัตินักการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการกลั่นกรองนักการเมือง รวมถึงการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลสาธารณะ ผู้สมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาจเป็นภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาชน
3. ผลักดันให้พรรคการเมืองเป็นกลไกเบื้องต้นในการกำกับและควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม
4. กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับวินัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงความรับผิดชอบให้ปรากฏ
5. ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีบทบาทในการวางกลไกการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง และการทำหน้าที่ของ กกต. โดยเครือข่ายประชาชนในทุกพื้นที่
6. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อนำเสนอต่อสาธารณชนก่อนการเลือกตั้ง
7. ให้สมาชิกพัฒนาการเมืองทำหน้าที่ในการกำกับคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมือง
8. สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมร่วมกับ กกต. ในการติดตาม ตรวจสอบการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยมีสัดส่วนเท่ากัน
9. ให้มีองค์กรทำหน้าที่ดูแล กำกับ และส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม นักการเมืองทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

10. สร้างระบบสนับสนุนกิจกรรมของเยาวชนเพื่อสร้างคนรุ่นใหม่ให้มีคุณธรรมควบคู่คุณภาพ อาทิ การสนับสนุนการสร้างค่ายอบรมเยาวชนด้านคุณธรรมจริยธรรมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. สร้างทัศนคติและค่านิยมของประชาชนใหม่ที่มีต่อคุณสมบัติของนักการเมือง โดยให้ประชาชนมีทัศนคติที่ยอมรับนักการเมืองที่มีคุณธรรม
2. ให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้ง กกต. ในจังหวัดของตนเอง
3. ให้เครือข่ายภาคประชาชนและสถาบันการศึกษามีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ
4. ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วน ทุกระดับวัยได้เรียนรู้หลักศาสนาทุกศาสนา เพื่อก่อให้เกิดการนำมาใช้ปฏิบัติอย่างแท้จริง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- องค์การอิสระเพื่อตรวจสอบนักการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น้องค์กรตุลาการคดีการเมือง
- พรรคการเมือง
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 4

ธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : ธรรมนูญการเมืองและการบริหาร

หลักธรรมาภิบาล หรือเรียกตามชื่อภาษาอังกฤษว่า Good governance เป็นทั้งหลักการพื้นฐานและยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนสังคม ที่ไม่เพียงแต่สังคมการเมืองไทยเท่านั้นที่ต้องการให้เกิดขึ้น แต่นานาอารยประเทศในโลกต่างนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมืองและการบริหาร เพราะเชื่อว่าหลักธรรมาภิบาลสามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ช่วยเสริมสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และจริยธรรมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สร้างความชอบธรรมและความเป็นธรรมในสังคม สร้างความโปร่งใสความสามารถตรวจสอบได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) มีข้อสรุปร่วมกันว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ความสำเร็จ

สำหรับสังคมการเมืองไทยนั้น รูปธรรมที่ชัดเจนที่สุดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ในสมัยนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ระเบียบดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นในระบบต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และมีการสั่งการให้หน่วยงานราชการหรือองค์กรของรัฐต้องดำเนินการตามระเบียบฯ นี้ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องเสนอแผนงานหรือโครงการที่ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลระบุเป้าหมายที่ต้องการ วิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ตัวชี้วัด ผลผลิต ผลลัพธ์ และปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ ซึ่งการดำเนินการนี้ส่วนราชการต่างๆ ต้องรายงานผลการดำเนินการต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทุกปี

อย่างไรก็ดี การริเริ่มนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการครั้งนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระบบราชการมากกว่าจะมุ่งสร้างหลักธรรมาภิบาลทางการเมือง แม้ว่าในอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะผู้นำและคณะผู้บริหารของสังคมการเมืองไทยที่ผ่านมา มักจะมีถ้อยแถลงหรือประกาศนำหลักธรรมาภิบาลมายึดเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่มีอำนาจหน้าที่นั้น มักถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือตั้งข้อสงสัยในเรื่อง

การบริหารจัดการทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้ประกาศไว้

จากสภาพการเมืองการปกครองในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเด็นปัญหาสำคัญของการเมือง การปกครองในสังคมการเมืองไทยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบริหารจัดการทางการเมืองและการบริหารจัดการตามระบบราชการ ในขณะที่ผู้บริหารประเทศแทบทุกชุดที่ผ่านมามักเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน องค์กรอิสระ ถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้การดำเนินกิจการทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการตามที่เคยปรากฏ นอกจากนี้ ยังส่งผลให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง การปกครองในหลายประการอันมิสมควรถูกเกิดขึ้น ทั้งที่องค์กรหรือหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญสามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้ระบบดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ววิกฤติการณ์ทางการเมืองการปกครองเหล่านี้ มักมีสาเหตุหลักมาจากผู้นำทางการเมืองและคณะผู้บริหารหลักเลี้ยวละเลย เพิกเฉย ไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหารอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

ยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบอบการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นให้ระบอบการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในกระบวนการจัดการทางการเมืองและการบริหารนั้น ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุดตามความเหมาะสม ทุกรูปแบบ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นในการดำเนินการ ดังนี้

1. ภาครัฐจำเป็นต้องปรับแนวคิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารใหม่ โดยมุ่งสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชน คำนึงถึงผลกระทบต่อสาธารณะ หลักการบริหารมีพื้นฐานอยู่บนหลักความชอบธรรม ประสิทธิภาพในการทำงาน การตรวจสอบ ถ่วงดุล ความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง

2. ทบทวน ปรับปรุง บัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการดำเนินการให้มีความชัดเจน ทันต่อสภาพการณ์ เพื่อที่องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องต่อบริบทแวดล้อมในโลกปัจจุบัน

3. ภาคประชาชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญ กับการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ โดยการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง ถึงการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารของบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร โดยภาคประชาชนต้องตระหนักว่าการเมืองเป็นเรื่องของชีวิตประชาชนทุกคน

ด้วยความจำเป็น วัตถุประสงค์ และข้อเสนอเบื้องต้นในการดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้ยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร มีพันธกิจที่สำคัญ 7 ประการ ในการดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ กล่าวคือ

1. การเสริมสร้างสถาบันการเมือง (Political institutionalization)
2. การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ (Effective checks and balances)
3. การสร้างระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability)
4. การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม (The rule of law)
5. การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy)
6. การเสริมสร้างระบบการเมืองและการบริหารโดยเน้นผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests)
7. การเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transparency)

โดยรายละเอียดต่าง ๆ ในแต่ละพันธกิจ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเสริมสร้างสถาบันการเมือง (Political institutionalization)

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่า สถาบันการเมืองในสังคมการเมืองไทยนั้น ยังขาดซึ่งลักษณะของความเป็นสถาบันการเมืองที่มีเสถียรภาพ เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาหรือวิกฤติทางการเมืองขึ้น สิ่งที่มีปรากฏคือ สถาบันการเมืองหลักมักไม่สามารถแก้ไขและจัดการปัญหาได้ด้วยตัวเอง สถาบันการเมืองหลักที่ว่านั้น ได้แก่ รัฐบาลที่ผ่านมา มักจะจัดตั้งในลักษณะพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมรัฐบาล จึงขาดซึ่งเอกภาพในการบริหารงาน นำมาสู่ความไม่แน่นอนในเสถียรภาพ เพราะผู้นำรัฐบาลหรือพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลต้องเผชิญกับการต่อรอง การต่อสู้แย่งชิงทางการเมือง ทั้งจากกลุ่มการเมืองภายในพรรค พรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้าน ทำให้เกิดสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่ว่ารัฐบาลแทบทุกชุดที่ผ่านมาของประเทศไทยแทบจะบริหารราชการไม่ครบวาระ มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีลาออก หรือประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร จนเป็นเรื่องปกติในสังคมการเมืองไทย ขณะเดียวกันกับที่สถาบันนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ที่ในอดีตมักจะเผชิญกับการยุบสภาโดยอำนาจของนายกรัฐมนตรี และการทำหน้าที่ที่ไม่มี

ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเป็นที่พึ่งของประชาชนทั่วไปได้ อาทิ การขาดการประชุมของสมาชิก
จนองค์ประชุมไม่ครบพอที่จะประชุม การทำหน้าที่ที่ไม่คำนึงถึงสถานภาพความเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชน แต่กลับคำนึงถึงคำสั่ง มติ หรือการชี้แจงจาก
หัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้าพรรคเป็นหลัก และที่สำคัญผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมการเมืองไทยมองว่า
นักการเมืองไทยไม่สามารถจะเป็นที่พึ่งหรือฝากอนาคตไว้ได้ สำหรับสถาบันหลักที่ดูเสมือนว่าจะมี
ความหนักแน่นมั่นคงและเป็นที่น่าเชื่อถือให้ความเคารพมากที่สุด คือ สถาบันตุลาการ แต่ด้วยกรอบ
อำนาจหน้าที่และลักษณะการปฏิบัติงานที่อาจไม่ได้เกี่ยวพันโดยตรงต่อวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คน
ในสังคมมากเท่ากับสองสถาบันแรกที่กำลังกล่าวไป ทำให้การให้ความสำคัญหรือให้น้ำหนักกับสถาบัน
ตุลาการจึงอยู่ในระดับที่ไม่ได้ทัดเทียมกับรัฐบาลและรัฐสภา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันการเมืองเหล่านี้ หากพิจารณาให้ถึงสารัตถะหรือ
แก่นแกนของปัญหาแล้วจะพบว่า ปัญหาของสถาบันการเมือง มิได้อยู่ที่รูปแบบหรือระบบที่ถูก
ออกแบบ จัดวางอย่างเหมาะสมหรือชัดเจนดีแล้ว แต่ที่เป็นปัญหาใหญ่และส่งผลต่อความมี
ประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบัน คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่และมี
ส่วนขับเคลื่อนในสถาบันเหล่านั้นที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพ ความมีเสถียรภาพของสถาบัน
การเมือง มีส่วนในการสร้างความน่าเชื่อถือ การได้รับการยอมรับ นำไปสู่การเป็นสถาบันการเมืองที่
น่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพที่หนักแน่นมั่นคง หรือเป็นการบั่นทอนทำลายการก้าวสู่
ความเป็นสถาบันทางการเมืองของสถาบันเหล่านั้นนั่นเอง

แนวคิด

ในทัศนะของนักวิชาการตะวันตก องค์ประกอบของความเป็นสถาบันนั้น หมายถึง
ความสามารถขององค์กรในการปรับตัว (Adaptability) กล่าวคือ การที่องค์กรใดมีความสามารถในการ
ปรับตัวเองได้สูงก็สามารถที่จะตอบโต้กับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา
การปรับตัวเองนี้หมายความรวมถึง การเปลี่ยนแปลงในหน้าที่และหลักการขององค์กรนั้นด้วย
องค์กรหนึ่งอาจเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมอย่างหนึ่ง เมื่อบริบทแวดล้อมเปลี่ยนไป องค์กรนั้นอาจ
หมดความจำเป็น เว้นแต่จะมีการปรับองค์กรให้เข้ากับบริบทแวดล้อมใหม่ ประการต่อมาองค์กรต้อง
มีโครงสร้างซับซ้อน (Complexity) หมายถึง องค์กรสามารถเผชิญปัญหาและดำเนินการได้อย่าง
ราบรื่น ต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานย่อยในองค์กรนั้น โดยมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน
ซึ่งหน่วยงานย่อยเหล่านี้มีความจำเป็นมาก ในเมื่องานหรือความรับผิดชอบของสถาบันนั้นมีมากขึ้น
โดยให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมที่ซับซ้อนขึ้น ระบบการเมืองหรือ
สถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะธรรมดา ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของสังคมสมัยใหม่ได้ และ
จะต้องยุติการดำเนินการไปในที่สุด

นอกจากนี้แล้ว องค์กรยังต้องมีความอิสระพอสมควร (Autonomy) กล่าวคือ ต้องไม่ผูกพันกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป ต้องรักษาระยะห่างและรักษาความเป็นอิสระขององค์กรของตนไว้และความเป็นอิสระจะนำมาซึ่งความเป็นกลุ่มก้อน หรือความเป็นเอกภาพ ซึ่งก็จะเข้าสู่องค์ประกอบสุดท้ายของความเป็นสถาบัน คือ องค์กรต้องมีความเป็นกลุ่มก้อน (Coherence) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้องค์กรมีการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันการเมือง (Political institutionalization) สิ่งเหล่านี้จะทำให้สถาบันการเมืองสามารถดำรงอยู่และดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสถาบันการเมืองจะมีส่วนสำคัญในการช่วยรักษาระเบียบทางการเมือง

เป้าหมาย

สถาบันการเมืองมีความเข้มแข็งโดยสถาบันการเมืองสามารถทบทวนปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจหน้าที่ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลาและทำให้สถาบันการเมืองมีความทันสมัย ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งสู่ความมีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน ภายใต้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. สถาบันหลักทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล และศาล รวมถึงองค์กรอิสระ ทบทวน บทบาท อำนาจหน้าที่ ต้องประเมินผลการดำเนินการขององค์กรอยู่เสมอ โดยสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้สถาบันมีการปรับตัว ทันท่วงที สถานการณ์ เสริมสร้างเสถียรภาพและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. องค์กรภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม การดำเนินงานของสถาบันการเมือง ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล พรรคการเมือง ตลอดจนเสนอแนะความคิดเห็นที่ตั้งอยู่บนเหตุผล ผ่านพื้นที่หรือเวที อาทิ อาจผ่านการจัดตั้งเป็น “สภาประชาชน” หรือ “สมัชชาประชาชน” เพื่อดำเนินการวิพากษ์ วิจัย วิจารณ์ อภิปราย ติดตาม ตรวจสอบ เป็นการสร้างพื้นที่การเรียนรู้ในด้านการพัฒนาประชาธิปไตยร่วมกันของประชาชนในทุกภาคส่วน และมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นสถาบันการเมืองให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมืองในสังคมการเมืองไทย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของสภาพัฒนาการเมือง และ “สภาประชาชน” หรือ “สมัชชาประชาชน” นี้ ควรมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ภูมิภาค และระดับประเทศ สมาชิกสภาประชาชนหรือสมัชชาประชาชน มาจากการสรรหา

โดยองค์กรภาคประชาชน โดยคำนึงถึงสัดส่วนความครอบคลุมของประชาชนทุกอาชีพทุกภาค ส่วนในสังคม รวมถึงตัวแทนจากเครือข่ายเด็กและเยาวชน เครือข่ายสตรี เครือข่ายผู้ด้อยโอกาส เครือข่ายผู้พิการ เหล่านี้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินการของสภาประชาชนหรือสมัชชาประชาชน จะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3. สนับสนุน ให้มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และในโครงสร้างพรรคการเมือง ควรให้ความสำคัญกับที่ประชุมใหญ่ของพรรค ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อาทิ จัดให้มีการประชุมใหญ่ของพรรคทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติรวมถึงเปิดโอกาสให้บุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมืองได้โดยสะดวก บัญญัติกฎหมาย ห้ามมิให้มีการควมรวมพรรคหรือยุบรวมพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ครบวาระ

4. สนับสนุนให้พรรคการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายของพรรคการเมือง โดยวางอยู่บนฐานคติที่ว่านโยบายของพรรคการเมืองที่ดีต้องมาจากความต้องการของประชาชน

5. ส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าทำรายงานวิจัยโดยสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยหรือองค์กรที่เชื่อถือได้ ต่อกระบวนการสร้างองค์กรไปสู่ความเป็นสถาบันการเมือง เพื่อเป็นแนวทาง วิธีการ ในการให้องค์กรที่มีอยู่ดำเนินการตามเพื่อจะพัฒนาสู่ความเป็นสถาบัน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. เสริมสร้างทัศนคติของประชาชน ให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ ในสังคมและพรรคการเมือง โดยให้ความเชื่อมั่นว่าสถาบันเหล่านี้ สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เสริมสร้างทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะสร้างความเชื่อมั่นและสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นต่อประชาชนได้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงทางการเมือง

- องค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน หรือ องค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจร สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ด้านสื่อ อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ เครือข่ายสื่อภาคประชาชน
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง ศูนย์ประสานงานเยาวชนเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

2. การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ (Effective checks and balances)

สภาพปัญหา

จากวิกฤติการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2548 จนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประเด็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความไร้ประสิทธิภาพภายในระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีเสถียรภาพที่มากเกินไปของฝ่ายบริหารจนทำให้สูญเสียดุลยภาพขององค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตย (รัฐสภา รัฐบาล และศาล) กล่าวคือ รัฐบาลมีเสถียรภาพจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนเป็นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภา ทำให้การตรวจสอบตามกลไกของระบบรัฐสภาโดยพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถที่จะทำได้อย่างเต็มที่ กอปรกับการทำหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ อาทิ วุฒิสภา องค์กรอิสระต่างถูกรองรับโดยรัฐบาลทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่รักษาดุลยภาพของระบบการเมืองเอาไว้ได้

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลตามกลไกปกติไม่ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถที่แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วยกลไกของระบบเอง เป็นผลให้เกิดการรัฐประหารเพื่อเป็นการปรับโครงสร้างทางการเมืองให้เข้าสู่ภาวะที่ได้สมดุลย์ในเวลาต่อมา

จากสภาพปัญหาข้างต้นที่กล่าวมานี้ อาจกล่าวได้ว่า หากการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของสังคมการเมืองไทยดำเนินไปในช่องทางปกติสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล และรวมถึงองค์กรอิสระ จะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นต่อประชาชนในสังคม และ

พัฒนาการประชาธิปไตยของสังคมนครเมืองไทย ก็จะไม่ถูกทำให้ชะงักงันจากอำนาจอันไม่พึงประสงค์ต่อระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ดังนั้น พันธกิจที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญประการหนึ่งจึงได้แก่ การสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ (Effective checks and balances)

แนวคิด

ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล ถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแนวคิดการแบ่งแยกจัดสรรอำนาจประชาธิปไตย (Separation of powers) โดยมีการแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจประชาธิปไตยออกเป็น 3 ทางหลักหลัก คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจเหล่านั้น คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล รัฐสภา และศาล ตามลำดับสำหรับระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เป็นระบบที่ออกแบบมาเพื่อทำการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจขององค์กรหลักที่ใช้อำนาจประชาธิปไตย ตามหลักการที่ไม่ต้องการให้องค์กรหรือสถาบันใดมีอำนาจสูงสุดและผู้ขาดการใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียว

การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการขององค์กรหรือสถาบัน จะต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างที่ปรากฏชัดเจน คือ สังคมนครเมืองสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีผู้ที่มีตำแหน่งสูงสุดทั้งทางการเมือง การบริหาร และเป็นประมุขของรัฐ สามารถที่จะระงับยับยั้ง (Veto) ร่างกฎหมาย หรือรัฐบัญญัติใดๆที่ผ่านมาจากรัฐสภา (Congress) ได้ แต่หากรัฐสภายังต้องการที่จะให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาใหม่ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 จึงจะประกาศใช้ได้

นอกจากนี้ประธานาธิบดียังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง การบริหาร อาชีพ ประชานและผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานชนาครกลางสหรัฐอเมริกา แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พนักงานของรัฐรวมทั้งประธานาธิบดีและผู้พิพากษา อาจถูกสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) กล่าวโทษ (Impeachment) ในการทำผิดต่อหน้าที่และเสนอให้วุฒิสภา (The senate) พิจารณาถอดถอน (Recall) ออกจากตำแหน่งได้ เช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมที่ศาลสามารถที่จะวินิจฉัยพิพากษาให้รัฐบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ผ่านรัฐสภา และประธานาธิบดีลงนามแล้ว ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ไม่สามารถบังคับใช้ได้ และแม้ว่าผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกาจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี แต่ก็ต้องมีความมั่นคงยึดมั่นในตัวบทกฎหมายและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

และที่สำคัญคือ ผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกาอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต การพ้นสภาพผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกาก็ต่อเมื่อเสียชีวิต ลาออก หรือถูกพิจารณาฟ้องร้องกล่าวโทษ และถูกถอดถอนในที่สุด ดังนั้น ผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกาจึงมีอิสระมาก สามารถดำรงความยุติธรรมได้เต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลถึงตำแหน่งหน้าที่การงาน และการกดดันจากฝ่ายการเมือง เพราะ

หากประธานาธิบดีจะแทรกแซงการทำงานก็ไม่สามารถจะทำได้ เพราะมีการตรวจสอบจากรัฐสภา และวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีก็จำกัดเพียง 2 วาระ 8 ปี เท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจและอิทธิพลของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาแม้จะมีมาก แต่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลาที่ชัดเจนและเมื่อครบกำหนดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องจำนนอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลจนส่งผลกระทบต่อการศึกษาการพิจารณาคดีสำคัญ

จะเห็นได้ว่าประเทศที่เป็นต้นแบบเสรีประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา ได้นำระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ซึ่งเป็นความคิดทางการเมืองของนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส บารอน เดอ มงเตสกีเอร์ (Baron de Montesquieu) ที่เชื่อว่าการใช้อำนาจอธิปไตยที่ดีนั้น ควรที่จัดแบ่งออกเป็น 3 ด้าน โดยองค์กรหรือสถาบันที่นำไปปฏิบัติต้องมีความเป็นอิสระ และสามารถตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งกันและกันได้ เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหรือสถาบันใดมีอำนาจมากจนกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กรหรือสถาบันอื่น แนวคิดนี้สหรัฐอเมริกานำไปปรับใช้พร้อมทั้งสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับสังคมการเมืองไทยนั้น โครงสร้างทางการเมืองไทยมีองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่หลักตามการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลครบถ้วน เพียงแต่ประสิทธิภาพในการดำเนินการยังไม่เป็นที่น่าพอใจ และองค์กรหรือสถาบันเหล่านั้นไม่ได้แสดงศักยภาพให้เห็นว่าสามารถที่จะเป็นผู้ที่คลี่คลาย หรือแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ด้วยองค์กรหรือสถาบันเหล่านั้นเอง

หากยึดเอาหลักการของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1 โดยมีผลผลิตคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16) จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างองค์กรอิสระให้เกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการขององค์กรหลักตามการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยองค์กรอิสระหรือหน่วยงานพิเศษหลายองค์กรที่ตั้งขึ้น สามารถที่จะแสดงบทบาทได้ทัดเทียมกับองค์กรหลักตามการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างน่าสนใจ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หากไม่คำนึงถึงการถูกแทรกแซงหรือชี้หน้าทางการเมืองในระยะเวลาที่ผ่านมา ต้องยอมรับว่าองค์กรเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการทำงานได้ดีในระดับหนึ่ง สามารถดำเนินการในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการสร้างสมดุลทางการเมืองได้ ซึ่งพันธกิจการสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ในส่วนยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร มีความประสงค์ให้มององค์กรอิสระและหน่วยงานพิเศษเหล่านี้ เป็นอีกอำนาจหนึ่งในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจหลัก เพื่อทำหน้าที่กำกับและคานอำนาจซึ่งกันและกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างสมดุลทางการเมืองให้เกิดขึ้นอีกทางหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ได้ละเลยหรือลดบทบาทขององค์กรหรือสถาบันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม เพียงแต่เสนอให้องค์กรอิสระมีบทบาทเพิ่มขึ้น พร้อมกับการเสนอกลยุทธ์ในการ

พัฒนาเพื่อให้องค์กรหรือสถาบันหลักตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เป้าหมาย

ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทยมีระบบและกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่ทรงประสิทธิภาพ สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองและการบริหารไปได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถสร้างสมดุลทางการเมือง การบริหาร ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ด้วยตัวเองก่อนที่จะนำไปสู่วิกฤติ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ทบทวน บัญญัติ ปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง ให้การใช้อำนาจอธิปไตย ผ่านสถาบันหลัก เป็นไปตามหลักการสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และองค์กรอื่นของรัฐ ต้องได้รับการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดกระบวนการกำกับดูแลที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ
3. สนับสนุนให้มี “ที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชนในระดับภูมิภาค” เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ
4. จัดทำกฎหมายบัญญัติให้ทุกหน่วยราชการต้องชี้แจง ในกรณีที่องค์กรภาคประชาชนยื่นหรือจัดทำข้อเสนอขอข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐพร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลประกอบ
5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐต้องทำงานประสานกับองค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ในการดำเนินงาน อาทิ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประสานการทำงานร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่ออธิบาย แนะนำ ตลอดจนเชื่อเชิญให้ประชาชนในชุมชนในท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ ถ่วงดุล และการดำเนินการในลักษณะนี้ นอกจากจะเป็นการสร้างพลเมืองให้เข้มแข็งตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการเมืองแล้ว ยังสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ด้วย

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. จัดให้มีที่ปรึกษาด้านกฎหมายของภาคประชาชน (คณะกรรมการกฤษฎีกาภาคประชาชน) ในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ พิจารณาและโต้แย้งทางกฎหมายกับองค์กรภาครัฐ หากเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่เป็นธรรมหรืออาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยที่มาของคณะกรรมการกฤษฎีกาภาคประชาชนต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ทางกฎหมาย อาจมาจากสภานายความหรือมีบทบาทในการต่อสู้ทางกฎหมายให้กับประชาชน

2. ปรับปรุงระบบการศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งเน้นให้ระบบการศึกษารองรับอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยจัดทำหลักสูตรหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and balances) ให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ อาจผ่านการจัดทำหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งหลักสูตรเป็น

2.1 หลักสูตรสำหรับบุคคลทั่วไป

2.2 หลักสูตรที่บรรจุในระดับการศึกษาตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงระดับอุดมศึกษา

และเน้นให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของภาคประชาชนที่จะต้องติดตามตรวจสอบ เพราะการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ทรงประสิทธิภาพที่สุด คือ การตรวจสอบและถ่วงดุลจากภาคประชาชนนั่นเอง

3. สนับสนุนการศึกษาวิจัยในประเด็นการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยภาคประชาชนที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง อาทิ การปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ประชาชนกลายเป็นผู้เสียหายจากการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างไร้ประสิทธิภาพของสถาบันหลักทางการเมืองและให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้อง เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงทางการเมือง
- องค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันการศึกษา

- สื่อมวลชน หรือองค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคม นักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ด้านสื่อ อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ เครือข่ายสื่อภาคประชาชน
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน ศูนย์ประสานงานเยาวชนเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

3. การสร้างระบบการตรวจสอบและการรับผิดชอบทางการเมือง (Political accountability)

สภาพปัญหา

ในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล นับเป็นปัญหาหลักสำคัญที่นำไปสู่กระแสการต่อต้านรัฐบาล ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอุปสรรคในระบบการตรวจสอบและการเรียกร้องความรับผิดชอบทางการเมืองจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีประพฤติกฎหมายเกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ

นอกจากนี้ กฎ กติกากลางที่ระบุถึงการทำหน้าที่ตรวจสอบก็มีส่วนเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบและเรียกร้องให้รับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีให้ทำได้ยาก โดยมาตรา 185 ได้กำหนดให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด และจะต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วย

ในขณะที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นนั้นอาจทำได้ง่ายกว่า โดยในมาตรา 186 ใช้เสียง 1 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด จึงสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ทางหนึ่งแม้จะเป็นความประสงค์ดีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารประเทศโดยเฉพาะผู้นำมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ ไม่ต้องกังวลกับการต่อสู้ทางการเมืองมากนัก แต่ในขณะเดียวกันกลับสร้างให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากเกินไป และฝ่ายบริหารอาศัยข้อได้เปรียบนี้ดำเนินการทางการเมืองและการบริหารอย่างเต็มที่ โดยแทบจะไม่ได้รับฟังความคิดเห็นที่ต่างไปจากพรรคพวกของตน ดังนั้น การตรวจสอบตามระบบรัฐสภาโดยสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 จึงไม่สามารถที่จะอภิปรายผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีได้เลย

แนวคิด

การถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันระหว่างสถาบันการเมืองหลัก นับเป็นหลักการพื้นฐานของการใช้อำนาจการปกครองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบจะเป็นกลไกที่ทำให้ผู้บริหารประเทศในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสถาบันการเมืองอื่นๆ และใช้อำนาจทางการปกครองไปสู่เป้าหมายที่เป็นเจตจำนงร่วมของสังคมเป็นสำคัญ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบและมีความรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อการทำใดๆ ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน กลไกในระบบการเมืองก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย โดยการปฏิบัติหน้าที่นั้นจำเป็นต้องมีจิตสำนึกต่อพันธะหน้าที่ สังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลอันจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั้งผลดีและความเสียหาย ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมที่จะชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่และพร้อมต่อการตรวจสอบจากสาธารณะ

เป้าหมาย

มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ตนจำเป็นต้องแสดงออก

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ทบพวน ปรับเปลี่ยน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บัญญัติให้ความผิดทาง การเมืองให้ไม่มีอายุความ เพื่อสามารถที่จะดำเนินการเอาผิดกับนักการเมือง แม้จะออกจากตำแหน่งไปแล้ว

2. สนับสนุนให้มี “คณะกรรมการกำกับวินัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” โดยมีกรรมการจำนวนหนึ่งเป็นตัวแทนมาจากองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับการยอมรับ เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล รับเรื่องราวเรียนเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน

3. ให้ทุกหน่วยราชการจัดทำรายงานประจำปีที่รายงานถึงผลการดำเนินงานตลอดปีงบประมาณแถลงต่อสาธารณะ

4. สนับสนุนให้พรรคการเมือง อบรม ปลุกฝัง ความรับผิดชอบทางการเมืองให้แก่สมาชิกพรรค และมีบทลงโทษแก่สมาชิกพรรคที่ไม่ปฏิบัติตาม อาทิ ขับออกจากพรรค และพรรคการเมืองควรแสดงความรับผิดชอบ กรณีที่สมาชิกของพรรคทำการใดๆ ที่เสื่อมเสีย ด้วยการออกแถลงการณ์ขอโทษต่อสาธารณชน หรือด้วยวิธีการอื่น มากกว่าจะปฏิเสธให้เป็นเพียงเรื่องส่วนบุคคล แทนที่จะเป็นสิ่งที่พรรคต้องร่วมรับผิดชอบ

5. สนับสนุนให้สื่อมวลชนนำเสนอข่าวถึงการไม่แสดงความรับผิดชอบของนักการเมือง ขณะเดียวกันหากนักการเมืองคนใดแสดงความรับผิดชอบ ควรที่จะนำเสนอข่าวด้วยความชื่นชม เพื่อที่จะให้เกิดการเปรียบเทียบและเกิดการพฤติกรรมเลียนแบบในหมู่นักการเมือง หรือการให้แรงจูงใจในการทำข่าวประเภทข่าวเจาะลึก ข่าวเชิงสืบสวนสอบสวน ต่อการปฏิบัติงานของนักการเมืองที่มีแนวโน้มหรือส่องเจตนาไปในทางทุจริต โดยมีการให้รางวัล ประกาศเกียรติคุณ แก่ผู้สื่อข่าวและหน่วยงาน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. จัดตั้งสถาบันอบรมทางการเมือง อาทิ โรงเรียนคุณธรรมจริยธรรม สถาบันอบรมนักการเมือง แก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานด้านการเมือง โดยกำหนดหลักสูตรให้มีการเรียนรู้ความรับผิดชอบทางการเมือง

2. องค์กรภาคประชาชน ใช้วิธีการกดดันทางสังคม เรียกร้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมือง ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ และมีการลงโทษทางสังคม (Social sanction) ต่อผู้ฝ่าฝืน อาทิ การขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนนำเสนอข้อมูลของนักการเมืองผู้นั้นผ่านสื่อมวลชนทุกประเภท การไม่ติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์ด้วยกับนักการเมืองในท้องถิ่น

3. สนับสนุนองค์กรภาคประชาชนที่มีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ ลักษณะคู่ขนานไปกับการทำงานขององค์กรภาครัฐ เช่น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน

4. สนับสนุนการขยายฐานเครือข่ายชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินการตามนี้

5. สนับสนุนการสร้างค่านิยมว่าด้วยความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น การประกาศลาออกเมื่อถูกตั้งข้อสงสัยถึงความบริสุทธิ์ หรือลาออกเมื่อพบว่าตนเองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- องค์การอิสระ
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน หรือ องค์การ สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคม นักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ด้านสื่อ อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ เครือข่ายสื่อภาคประชาชน
- องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การอื่น อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชนต้านคอร์รัปชัน ศูนย์ประสานงานเยาวชนเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

4.การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม (The rule of law)

สภาพปัญหา

หลักการสำคัญทางการบริหารการปกครองประการหนึ่ง ที่สังคมการเมืองไทยปรารถนาให้เป็นหลักการสำคัญในการบริหารการปกครองของประเทศไทย โดยเรียกร่องกันมาตั้งแต่เมื่อครั้งมีการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1 และนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ หลักการปกครองของรัฐด้วยหลักนิติธรรม (The rule of law) เนื่องจากผู้นำความคิดทางการเมือง นักคิด ปัญญาชน และประชาชนในสังคม ต้องการหลักประกันในการบริหารการปกครองของรัฐที่มีต่อผู้ได้ปกครอง และองค์การหรือหน่วยงานอื่น ว่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มิได้นำกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อรับใช้รัฐ และอาศัยความได้เปรียบทางกฎหมายนำประโยชน์ที่ควรเป็นของประชาชนไปเป็นของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้การปกครองด้วยหลักนิติธรรมจึงเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมการเมืองไทย เพราะเชื่อว่าการปกครองที่ยึดเอากฎหมายเป็นหลัก จะได้รับการยอมรับ

จากสมาชิกในสังคม และเป็นการยืนยันถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

แต่สิ่งที่ผู้คนในสังคมการเมืองไทยรับรู้และพบเห็นอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม และโดยเฉพาะรัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เชื่อว่าการเมืองไทยได้มีการปฏิรูปทางการเมืองเสร็จสิ้นแล้ว นั่นคือ ประเด็นปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรมโดยรัฐยังคงปรากฏให้ผู้คนทั่วไปรับรู้อยู่เสมอ อาทิ การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่ไม่เป็นธรรมกับผู้คนบางกลุ่ม การบัญญัติกฎหมายที่ให้สนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น วิธีการจัดการกับความขัดแย้งในสังคมที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดการเผชิญหน้าระหว่างประชาชนทั่วไปกับรัฐและมีแนวโน้มว่าจะเกิดความรุนแรงขึ้นตามมารวมทั้งการไม่สามารถอธิบายการใช้อำนาจรัฐจัดการกับปัญหาสำคัญของประเทศอย่างการจัดการกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จนปรากฏว่ามีผู้ที่เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก และในจำนวนที่มีผู้เสียชีวิตจากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่าวิสามัญฆาตกรรมนั้น หลายชีวิตที่สูญเสียชีวิตไปถูกมองว่าเป็นการฆ่าตัดตอน หรือไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ของรัฐเป็นการละเมิดหลักการปกครองด้วยหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน ยิ่งทำให้หลักการปกครองที่ว่าด้วยการถือกฎหมายเป็นหลักและจำกัดอำนาจรัฐให้ทำได้เท่าที่บัญญัติไว้เท่านั้นถูกสั่นคลอนและทำลายมากขึ้นไปอีก และส่งผลโดยตรงต่อหลักการประกันสิทธิ เสรีภาพ สวัสดิภาพของประชาชนในสังคมการเมืองไทยโดยทั่วไปที่ไม่อาจรับรองได้ว่าหลักการต่างๆ เหล่านี้ จะไม่ถูกละเมิด ดังนั้น พันธกิจนี้จึงบังเกิดขึ้นเพื่อเรียกร้องหรือเสริมสร้างให้รัฐรับและนำหลักการบริหารปกครองตามหลักนิติธรรมมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

แนวคิด

การบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม หรือ The rule of law นั้น ถือเป็นหลักการบริหารปกครองของอารยประเทศที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อถือมาช้านานถึงความชอบธรรมของผู้ปกครองหรือรัฐบาลว่า รัฐจะดำเนินการใดๆ ได้ตามแต่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หมายถึง รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจอันถูกจำกัดของรัฐบาลนั้น อาจถูกจำกัดมาตั้งแต่ต้นโดยรัฐธรรมนูญ (Constitutional limitation) แล้ว หรือจะบัญญัติปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมภายหลังก็ได้ การที่ต้องจำกัดอำนาจรัฐเนื่องจากเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิด สิทธิ เสรีภาพ ส่วนบุคคล อำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นจะไม่ไปก้าวก้าวหรือแทรกแซงองค์กรหรือหน่วยงานอื่น และหลักนิติธรรมนี้จะเป็นการป้องกันมิให้รัฐทำการใดๆ ตามความพึงพอใจ โดยมีได้ยึดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เป้าหมาย

การปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์พัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการทำของรัฐทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่เป็นการละเมิดกฎหมาย โดยองค์กรภาคประชาชนดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบ การตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลักนิติธรรม เช่น การปราบปราม การชุมนุมชน การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดด้วยวิธีการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมถึงมีบทบาทในการยื่นฟ้องต่อศาล
2. จัดอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม มีความยืดหยุ่น และเรียนรู้การทำงานกับ กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ เป็นต้น
3. พรรคการเมือง ควรนำหลักนิติธรรมใช้ในการบริหารจัดการภายในพรรคการเมือง ของตน หลักนิติธรรมของพรรค อาจหมายถึงข้อบังคับพรรค ระเบียบพรรค และมาตรการหรือ บทลงโทษของพรรค พร้อมทั้งประกาศให้สาธารณชนรับรู้ว่าพรรคมีการดำเนินการตามหลัก นิติธรรมอย่างไร
4. จัดตั้ง “องค์กรภาคประชาชนเพื่อติดตามการบริหารการปกครองของรัฐตามหลัก นิติธรรม” เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ อย่างไร โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานขององค์กรนี้ และควรขยายฐานการทำงานไปสู่ระดับ ภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับ

กลยุทธ์พัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้เน้นการศึกษาที่ว่าด้วยหลักนิติธรรมมาบรรจุไว้เพื่อ การเรียนรู้ตั้งแต่ระดับชั้นต้น โดยการปรับปรุงหลักสูตรนี้นอกจากจะดำเนินการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ชำนาญการแล้ว ควรเปิดโอกาสให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาการ ปรับปรุงหลักสูตรด้วย เพราะจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความยากง่ายของเนื้อหาที่สื่อไปถึงกลุ่มเด็ก และเยาวชน ในการที่จะปลูกฝังเรื่องนิติธรรมตั้งแต่วัยต้นของชีวิต

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐทุกแห่งนำหลักนิติธรรมไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานในแต่ละปี โดยรัฐให้แรงจูงใจในรูปของรางวัลและการลงโทษ เช่น การประกาศเกียรติคุณ เพิ่มงบประมาณหรือตัดลดงบประมาณประจำปี

3. รณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งหน้าที่นี้ควรดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาชน และทำงานประสานกับองค์กรของรัฐ อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับสถาบันศึกษาวิจัยต่างๆ โดยให้สถาบันศึกษาวิจัยให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันการศึกษาวิจัย
- สื่อมวลชน หรือ องค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ด้านคอร์รัปชัน เป็นต้น

5. การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy)

สภาพปัญหา

ในระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล มิได้ตั้งอยู่บนการเข้าสู่อำนาจด้วยกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว หากยังขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจการบริหารการปกครองภายใต้กรอบของกฎหมาย และกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันระหว่างสถาบันการเมืองต่างๆ เนื่องจากรัฐบาลในระบบเสรีประชาธิปไตยจะคงไว้ซึ่งความชอบธรรมในการใช้อำนาจการปกครองก็ต่อเมื่อการใช้อำนาจนั้นดำเนินไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) นั่นคือ กระบวนการใช้อำนาจของรัฐบาลมีการถ่วงดุลตรวจสอบมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary) เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมาย และในขณะเดียวกัน กระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลยังเป็นการสร้างหลักประกันอีกด้วยว่า การใช้อำนาจของรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณชนและสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนพลเมือง

แต่หากพิจารณาถึงวิกฤตการณ์ทางการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่าสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งมีที่มาจากปัญหาวิกฤตความชอบธรรมของรัฐบาล (Legitimation crises) กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาลจะอ้างถึงความชอบธรรมทางการเมืองจากการได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากการเลือกตั้ง แต่ในเวลาเดียวกัน การเป็นรัฐบาลที่ยึดกุมเสียงข้างมากในสภาภิส่งผลให้กระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดำเนินไปโดยไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ตามกลไกในระบบรัฐสภา ยิ่งกว่านั้น การใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของกลไกการถ่วงดุลตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาและองค์กรอิสระต่างๆ ก็ยิ่งส่งผลให้กระบวนการใช้อำนาจของรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะละเมิดหลักนิติธรรม (The rule of law) ดังเช่น ปราบปรามการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลในระบบประชาธิปไตย อย่างการดำเนินนโยบายสงครามกวาดล้างยาเสพติดที่นำไปสู่การฆ่าตัดตอนและมีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก เป็นต้น

นอกจากนี้ วิกฤตความชอบธรรมของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตยที่ผ่านมา ยังเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจทุนและอำนาจรัฐควบคุมแทรกแซงสื่อมวลชน ทั้งในรูปแบบการควบคุมครอบงำสื่อมวลชนของรัฐ และการเข้าควบคุมทางธุรกิจ (Take over) ในกิจการสื่อเสรี ตลอดจนการหุ้มนโยบายสื่อสิ่งพิมพ์เอกชนโดยกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดบุคคลในรัฐบาล ส่งผลให้เกิดการเลือกนำเสนอประเด็นสาธารณะบางประเด็น ในขณะที่บางประเด็นซึ่งแสดงถึงมิติสาธารณะที่ขัดแย้งกับรัฐบาลกลับถูกควบคุมปิดกั้นหรือขจัดจากเวทีสาธารณะ (De-publicized) ยิ่งกว่านั้น ยังนำไปสู่การแปรผลประโยชน์เฉพาะของบุคคลบางกลุ่มให้กลายเป็น “ผลประโยชน์ส่วนรวม” ในความรับรู้ของสาธารณชน ดังปรากฏให้เห็นในกรณีของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลในรัฐบาล

การใช้อำนาจการบริหารการปกครองที่มีลักษณะละเมิดหลักนิติธรรม การใช้อำนาจครอบงำควบคุมการทำงานของกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมือง และการปิดกั้นกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลของภาคประชาชนในเวทีสาธารณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะนำไปสู่ปัญหาวิกฤตความชอบทางการเมือง แม้ว่ารัฐบาลมีมาตามกระบวนการเลือกตั้งและได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากก็ตาม ก็อาจจะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของมวลชนต่อต้านรัฐบาลและการรัฐประหารในที่สุด

แนวคิด

ในหลักเสรีประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องได้รับความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy) ในการใช้อำนาจบริหารการปกครองต่อประชาชนพลเมือง ความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล จะเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญคือ *ประการแรก* การใช้อำนาจใดๆ ของรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ของสังคม *ประการที่สอง* กฎหมายและกฎเกณฑ์ในการกำกับการใช้อำนาจรัฐนั้น จะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่มาจากการยอมรับร่วมกันระหว่างฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้อยู่ในการปกครอง และ*ประการสุดท้าย* ความชอบธรรมจะต้องได้รับการยืนยันผ่านการแสดงออกซึ่งความยินยอมพร้อมใจ (Popular consent) ในหมู่ประชาชนผู้อยู่ในอำนาจการปกครองของรัฐบาล ดังนั้น การใช้อำนาจใดๆ ของรัฐบาลโดยมิได้ตั้งอยู่บนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) จึงเป็นสาเหตุหลักของการเกิดวิกฤตความชอบธรรม (Legitimation crises) และส่งผลให้ระบบการเมืองไม่สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงต่อไปได้

ในระบบเสรีประชาธิปไตย ความชอบธรรมทางการเมืองเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการมีกลไกทางการเมืองที่เป็นหลักประกันได้ว่าการใช้อำนาจปกครองของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐบาลสอดคล้องกับเจตจำนงและความต้องการของประชาชน ตลอดจนผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม กระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาล (Legitimation process) สามารถบรรลุได้โดยผ่านช่องทางที่สำคัญ 2 ประการคือ *ประการแรก* รัฐบาลจะต้องดำเนินกระบวนการทางการเมืองภายใต้กฎเกณฑ์การใช้อำนาจของระบอบการเมือง (Rules of power) ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองไปพร้อมกับการจำกัดควบคุมอำนาจของรัฐบาล

และ*ประการที่สอง* ระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยจะต้องตั้งอยู่บนฐานของความยินยอมพร้อมใจของประชาชน ซึ่งแสดงออกผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั่วไปที่เปิดกว้าง มีการแข่งขันที่เป็นธรรมและโปร่งใส ในแง่นี้ความชอบธรรมจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงและความยินยอมด้วยความมีเหตุมีผล (Rational obedience) ของประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจะสามารถบริหารการปกครองประเทศโดยได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากประชาชนต่อไปได้

ยาวนานเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองต่อแรงกดดันและเจตจำนงสาธารณะที่มา
จากประชาชน

เป้าหมาย

พัฒนาระบบการเมืองไทยให้เป็นระบบการเมืองที่มีความชอบธรรมตามแนวทางการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. รัฐสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวน ปรับเปลี่ยน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้มี
ลักษณะ ดังนี้

1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมาจากการ
การเลือกตั้งของประชาชน

1.2 เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องโทษจำคุก ไม่ว่าจะรอลงอาญาหรือรอ
การลงโทษ และไม่ว่าจะถึงที่สุดหรือไม่ ควรกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งทันที

2. องค์กรภาคประชาชนดำเนินการให้เครือข่ายในพื้นที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติ
หน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ เครือข่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย
เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

3. สนับสนุนให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยหรือทำการสำรวจความคิดเห็นโดยสถาบันการศึกษา
สถาบันวิจัย หรือองค์กรที่เชื่อถือได้ ต่อประเด็นความชอบธรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและ
สม่ำเสมอ

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. เสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบมืออาชีพ (Professional) ให้เกิดขึ้นในหมู่
ข้าราชการ พนักงานของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง ชี้นำการทำงาน

2. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชน ติดตาม ตรวจสอบ ความชอบธรรมของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมถึงสนับสนุนการขยายฐานเครือข่ายชุมชนและ
ท้องถิ่นในการดำเนินการตามนี้

3. ปรับปรุงระบบการศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งเน้นให้สร้างความเข้าใจถึงหลักความชอบธรรมทางการเมือง และผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานด้านการเมือง ควรกำหนดหลักสูตรให้มีการเรียนรู้หลักความชอบธรรมทางการเมือง (Political legitimacy) ที่ใช้ในการบริหารการปกครองด้วย

4. ส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหมู่ประชาชนทั่วไปว่าการกำกับ ตรวจสอบ ดูแลความชอบธรรมทางการเมืองของนักการเมืองนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน หรือ องค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคม นักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ด้านคอร์รัปชัน เป็นต้น

6. การเสริมสร้างระบบการเมืองและการบริหารโดยเห็นผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests)

สภาพปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่สังคมการเมืองไทยประสบมาโดยตลอด คือ ระบบการเมืองและการบริหารที่มีการปฏิบัติในลักษณะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตน พรรคพวก และกลุ่มผู้บริหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การตั้งคำถามจากสาธารณะถึงความสามารถในการบริหาร การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในการบริหารกิจการเพื่อสาธารณะปรากฏขึ้นในทุกรัฐบาล จนดูเหมือนว่าระบบการเมืองและการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะของสังคมการเมืองไทยยังคงเป็นสิ่งที่ห่างไกล เรายังคงอยู่กับการเกิดขึ้นและวนเวียนของการเปลี่ยนกลุ่มผู้นำ คณะผู้บริหารที่เข้ามาเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน บริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ โดยวางพื้นฐานอยู่บนชัยชนะจากการต่อสู้แข่งขันแย่งชิงทางการเมือง ซึ่งสิ่งที่เราคาดหวังคือการที่ผู้นำ คณะผู้บริหารเหล่านั้นใช้ความรู้ ความสามารถ บริหารกิจการบ้านเมืองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่ แต่จากสภาพความเป็นจริงที่ผู้คนในสังคมการเมืองไทยรับรู้ กลับกลายเป็นว่าสังคมการเมืองไทยยังคงห่างไกลจากสิ่งที่เราคาดหวังเหลือเกิน

ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ความสามารถในระบบการเมืองและการบริหารของรัฐบาลก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากสังคมการเมืองไทย แต่สิ่งที่เกิดการตั้งคำถามและเป็นเงื่อนไขให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือ รัฐบาลได้ใช้ความได้เปรียบทางการเมือง และความสามารถทางการบริหารให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงหรือไม่ การเกิดการชุมนุม เรียกร้อง เดินขบวน ทวงถามความสามารถในการบริหารของรัฐบาล จนนำมาสู่การใช้อำนาจทหารเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการบริหาร ได้ตอกย้ำถึงความจำเป็นที่ต้องบูรณะฟื้นฟูและเสริมสร้างระบบการเมืองและการบริหารที่เน้นผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อสร้างสังคมที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี มีคุณธรรม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน มากกว่าที่จะพัฒนาอย่างก้าวกระโดด โดยละเลยการสำรวจตรวจสอบว่า ในระหว่างที่อัตราการพัฒนาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นั้น ผลประโยชน์ที่ควรเป็นของสาธารณะถูกเบียดบังให้กลายเป็นของส่วนบุคคลหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือไม่ และที่สำคัญไปไม่น้อยกว่ากัน คือ รัฐต้องเร่งสร้างศรัทธาต่อประชาชน โดยภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนระบบการเมืองและการบริหาร จัดการให้มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ มีผลสำเร็จเป็นรูปธรรม และที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ภาพสะท้อนของการบริหารที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน การบริหารจัดการงบประมาณจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ กล่าวคือ ประกอบด้วย เป้าหมาย วิธีการ มาตรการ และดัชนีชี้วัดผลของงาน แต่สิ่งที่รัฐบาลในอดีตทำ ยกตัวอย่างจากรัฐบาลที่บริหารราชการแผ่นดินก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้คนในสังคมการเมืองไทยตั้งคำถามถึงการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลว่ามีการบริหารจัดการเพื่อเป็นไปตามประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อาทิ งบประมาณทัวร์นกขมิ้นจำนวนกว่าหนึ่งพันล้านบาท ที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นงบประมาณที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิจารณาแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้นำฝ่ายบริหารในขณะนั้นให้เหตุผลว่า งบประมาณทัวร์นกขมิ้นนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายการติดตามการบริหารราชการแผ่นดิน การติดตามการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ต่างๆ แต่เป็นที่ตั้งคำถามกันมากถึงความเหมาะสมของการใช้งบประมาณนี้ เพราะมีความคาบเกี่ยวระหว่างการใช้งบประมาณเพื่อโฆษณาหาเสียงให้กับพรรครัฐบาล กับการบริหารงบประมาณเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง รวมทั้งการจัดทำงบประมาณที่เรียกว่า การจัดสรรงบประมาณกลาง โดยการจัดสรรงบประมาณกลางของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา มีการให้เหตุผลว่าเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพด้านการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีงบประมาณขั้นต่ำในแต่ละปีวางไว้ที่ 10,000 ล้านบาท แต่มิได้ระบुरายละเอียดเอาไว้ว่าจะใช้จ่ายเพื่อโครงการใด และอำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ถูกมองและตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลในขณะนั้นนำงบประมาณเหล่านี้ลงไปใช้จ่ายหรือพัฒนาในพื้นที่ ภูมิภาคที่พรรคการเมืองรัฐบาลมีฐานเสียงหนาแน่นและมีความได้เปรียบ มากกว่าที่จะกระจายการใช้จ่ายงบประมาณให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ตามหลักการบริหารที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง ครอบคลุม และเป็นธรรม

แนวคิด

ในกระบวนการพัฒนาการเมือง จำเป็นต้องสร้างการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการทำงานในหมู่ข้าราชการและนักการเมือง โดยมุ่งเป้าหมายในการปฏิบัติงานไปที่การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเป็นสำคัญ และต้องทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน มุ่งให้บริการประชาชน ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติหรือใช้สองมาตรฐานในการปฏิบัติงานต่อประชาชน โดยการดำเนินการบริหารที่เน้นผลประโยชน์สาธารณะนั้น จำเป็นต้องนิยามความหมายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่เป็นที่พึงปรารถนาของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม ไม่มีใครที่จะปฏิเสธการได้รับผลประโยชน์เหล่านี้ เช่น การให้บริการสาธารณะ การจัดสวัสดิการสังคม แต่สิ่งที่พึงระวังคือ บางครั้งสิ่งที่เป็นผลดีต่อสังคมโดยรวมอาจจะไม่ใช่สิ่งที่ดีหรือ

เหมาะสมสำหรับส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้ ดังนั้น จึงยังคงจำเป็นต้องสงวนสิทธิ์ส่วนบุคคลไว้มิให้ ถูกละเมิด สมาชิกในสังคมเสรีประชาธิปไตย สามารถที่จะมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ ตราบเท่าที่ ผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น ได้มาด้วยวิถีทางแห่งสุจริต

เป้าหมาย

การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารประเทศ เป็นการตัดสินใจโดยยืนอยู่บน หลักผลประโยชน์สาธารณะ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ผลักดันให้ รัฐประกาศเป้าหมายทางการเมืองและการบริหารงาน ที่เน้นผลประโยชน์ สาธารณะอย่างชัดเจน นอกเหนือจากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว และให้มีการประเมินผลการ ดำเนินการบริหารในแต่ละปี โดยการประเมินมาจากหลายภาคส่วนในสังคม และมีตัวชี้วัด ระดับ ความก้าวหน้า ผลสำเร็จในการตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะ

2. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนรวมตัวกันเพื่อเคลื่อนไหว ในกรณีที่มีแนวโน้มว่า การบริหารงานของรัฐ อาจกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินการ บริหารประจำทุกปี โดยการประเมินจากทุกภาคส่วนในสังคม และมีการกำหนดตัวชี้วัด ความก้าวหน้า ตัวชี้วัดผลสำเร็จในการตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะ ความพึงพอใจของ ประชาชน

3. สนับสนุนให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากงบประมาณของทาง ราชการ ทั้งจากราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ผ่านการเสนอโครงการที่เกี่ยวข้อง และมีความ สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ ของประชาชนในพื้นที่นั้น

4. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างใกล้ชิด

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมมากกว่าที่จะคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณลงไปเฉพาะในพื้นที่ของตน
2. รณรงค์สร้างความรู้ ความเข้าใจ ถึงการบริหารจัดการที่เน้นผลประโยชน์สาธารณะให้ครอบคลุมทั่วถึงแก่ประชาชนโดยผ่านเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน หรือ องค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน เป็นต้น

7. การเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transparency)

สภาพปัญหา

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความสามารถ มีศักยภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง และสามารถสร้างปรากฏการณ์ทางการเมืองใหม่ขึ้นในสังคมการเมืองไทยอยู่หลายประการด้วยกัน อาทิ ความสามารถในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองด้วยการบริหารราชการแผ่นดินจบครบวาระ โดยไม่มีการลาออกของนายกรัฐมนตรี หรือยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2548 การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดโมแครตภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 สิ่งที่สังคมการเมืองไทยจับตามอง คือ การใช้ความได้เปรียบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเป็นจำนวนมากในสภา และจำนวนฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชนภายนอกที่เกื้อหนุนผู้นำและรัฐบาลให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความราบรื่น มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความได้เปรียบเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้การบริหารหรือการดำเนินกิจการทางการเมืองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารเป็นหลัก

แต่สิ่งที่ปรากฏคือ เกิดการตั้งคำถาม ข้อสงสัยจากสาธารณะถึงการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินกิจการทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และได้รับการยอมรับว่ามีประชาชนให้การสนับสนุนมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏในสังคมการเมืองไทย ว่าการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินกิจการทางการเมืองที่กำลังเกิดขึ้นนั้นยังคงขาดซึ่งความโปร่งใส การตรวจสอบที่ยังไร้ประสิทธิภาพเพียงพอ การชี้แจงต่อสาธารณะที่รัฐบาลไม่อาจจะให้คำอธิบายจนปราศจากข้อสงสัยถึงความบริสุทธิ์ โปร่งใสใดๆ ได้อย่างกระจ่างชัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาลักษณะนี้ มิได้เพิ่งเกิดขึ้นภายหลังที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงเท่านั้น แต่ปัญหาการทุจริตในแวดวงการเมืองและการบริหาร นับเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่เกิดขึ้น ดำรงอยู่ และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพหรือความต่อเนื่องในการบริหารประเทศของรัฐบาลของไทยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นโดยการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการจัดตั้งโดยการปฏิวัติมักจะถูกเรียกร้องให้แสดงความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารให้เป็นที่ปรากฏ ซึ่งเป็นการแสดงข้อเรียกร้องจากประชาชนอย่างชัดเจนถึงความต้องการให้รัฐบาลดำเนินกิจการทางการเมืองและการบริหารบนพื้นฐานของความโปร่งใสเป็นหลัก

ปัญหาความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร อันเกิดจากการพยายามติดตามตรวจสอบ การทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนข้าราชการระดับสูงที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะ จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในภาพรวม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงสิบปีที่ผ่านมา จะมี

การปฏิรูปการเมืองและการสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลและเอาผิดทางการเมืองกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ จนถึงการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่โปร่งใสในการบริหารของรัฐบาลที่ผ่านมากลับยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง หากแต่การใช้อำนาจที่ไม่โปร่งใสที่เกิดขึ้นในช่วงหลังนี้แปรเปลี่ยนรูปแบบไปจากในอดีตที่เป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ในการทุจริตหาผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ มาสู่การทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งแม้ไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งทางการเมืองเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวโดยตรง แต่ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัทและธุรกิจในเครือญาติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยสภาพปัญหาเหล่านี้จึงมีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารด้วยพันธกิจนี้

แนวคิด

ความโปร่งใสทางการเมือง ถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากการบริหารจัดการทางการเมืองในปัจจุบัน จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบจากพลเมืองหรือประชาชนในรัฐนั้นมากกว่าที่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะดำเนินการเอง กระบวนการตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใสในนั้น วางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างนั้นต้องตรวจสอบได้ โดยอาศัยเครื่องมือที่สำคัญ คือ การนำเสนอข้อมูลของสื่อมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งในสังคมการเมืองไทยต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการของทั้ง 2 ส่วนนี้

เป้าหมาย

การดำเนินการทางการเมืองและการบริหารมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้เป็นที่ประจักษ์

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะทุกปี โดยแบ่งเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับผู้บริหาร และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ใดให้รายงานต่อสาธารณะในพื้นที่นั้น

2. สนับสนุนให้กลไกเดิมที่ทำหน้าที่ด้านความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไป อาทิ

- การให้รัฐเปิดเผยจำนวนเงินและรายชื่อบริษัท องค์กร ห้างร้าน หรือหน่วยงาน เอกชนบริจาคแก่รัฐ
- ทุกพรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายและเงินบริจาคในช่วงก่อนเลือกตั้ง

3. สนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนจัดตั้ง “องค์กรตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเพื่อความโปร่งใสโดยภาคประชาชน” เพื่อให้ประชาชนมีพื้นที่ในการติดตาม ตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายรองรับ

4. สนับสนุนให้มีการศึกษารายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร โดยสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย หรือองค์กรที่เชื่อถือได้ เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาจัดระบบและนำเสนอเป็นแนวทาง หรือวิธีการในการนำไปสู่ความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร เช่น การสร้างตัวชี้วัดและมาตรฐานความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร

5. กำหนดให้โครงการขนาดใหญ่ขนาดพันล้านของรัฐบาลต้องมีการจัดทำการศึกษาวิจัยทางวิชาการและตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการดำเนินโครงการดังกล่าว โดยองค์กรวิชาการที่มีความเป็นอิสระ

6. สนับสนุนการนำเสนอรายงานข่าวของสื่อมวลชนในการรายงานข่าวที่เกี่ยวกับการบริหารและการเมืองที่มีความโปร่งใส โดยอาจสนับสนุนรางวัล การประกาศเกียรติคุณ แก่ข่าวที่ได้รับการคัดเลือกว่าเสนอข่าวได้เป็นที่น่าสนใจ มีความถูกต้องแม่นยำ น่าเชื่อถือ และมีความครอบคลุมในหัวข้อนี้ โดยอาจแบ่งประเภทข่าวความโปร่งใสในการบริหารและการเมืองระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น เพื่อให้สื่อมวลชนประจำท้องถิ่นให้ความสนใจในการรายงานข่าวเชิงสืบสวนสอบสวนมากขึ้น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. สนับสนุนให้ปรับปรุงระบบการศึกษาทั้งระบบโดยมุ่งเน้น ให้สร้างความเข้าใจถึงหลักความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร

2. สนับสนุนให้รณรงค์เรื่องการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหารให้แก่เยาวชน เช่น การจัดโครงการ ผู้นำเยาวชนกับความโปร่งใสทางการเมืองและการบริหาร

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- รัฐสภา
- คณะรัฐมนตรี
- พรรคการเมือง
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน หรือ องค์กร สมาคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อมวลชน อาทิ สื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสื่อครบวงจรสมาคม นักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ
- องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอื่น อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 5

ความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง
และการสร้างสังคมสมานฉันท์

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคมสมานฉันท์

การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ นับเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาสังคม การเมือง ด้วยเหตุที่ความมั่นคงของชาติ หมายรวมถึงทั้งการปกป้องวิถีชีวิตคนในสังคม การดูแลให้สังคมสามารถผ่านพ้นวิกฤตการณ์ต่าง ๆ โดยที่สังคมเกิดความสูญเสียน้อยที่สุด รวมถึงการจัดการความขัดแย้งภายในสังคม โดยการทำให้คนในชาติมีวิถีที่จะจัดการกับความเห็นที่ต่างกันโดยลักษณะที่ทำให้ทุกกลุ่มความเห็นมีพื้นที่ดำรงอยู่ในสังคมร่วมกันได้อย่างสันติ และการจัดการความขัดแย้งภายนอก เพื่อให้สังคมไทยสามารถดำรงอยู่ร่วมกับเพื่อนบ้านอย่างมีความสมานฉันท์

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคมสมานฉันท์ จึงมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อวางแนวทางการพัฒนาระบบการเมืองไทยให้เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างการอยู่รอดปลอดภัยของคนในสังคมและความมั่นคงของชาติ บนเงื่อนไขของการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ใน 3 ประการ คือ *ประการแรก* การปกป้องและรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน *ประการที่สอง* การดูแลให้ประชาชนในชาติอยู่เย็นเป็นสุข มีความสามัคคี เคารพซึ่งกันและกัน พร้อมร่วมมือร่วมใจประสานพลังกันเมื่อชาติมีภัย และสามารถดำรงรักษาสถาบันสำคัญของชาติ *ประการที่สาม* การปกป้องและรักษาเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของชาติในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติ โดยผ่านกระบวนการพัฒนาในมิติทางการเมือง จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการปัญหาที่ถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศชาติ เนื่องจากบริบทด้านความมั่นคงในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากบริบทของโลกยุคสงครามเย็น ซึ่งปัญหาความมั่นคงของชาติเกิดจากการเผชิญภัยคุกคามจากภายนอกที่ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างรัฐต่อรัฐอย่างชัดเจน และด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การมองวิธีการจัดการด้านความมั่นคง ด้วยการเพิ่มความเข้มแข็งด้านอาวุธเป็นสำคัญ

ในบริบทปัจจุบัน ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงมิได้จำกัดตัวอยู่เพียงมิติของภัยคุกคามทางการทหารและการปกป้องเอกราชอธิปไตยเช่นในอดีต หากแต่เป็นวิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของประเด็นความขัดแย้งในระดับโลก การจัดการความขัดแย้งและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และการสร้างสันติสุขในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติ ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญของการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ จึงมิได้อยู่ที่การมุ่งสร้างความแข็งแกร่งทางด้านกำลังอาวุธแต่เพียงอย่างเดียว หากยังอยู่ที่การลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปองทำลายความมั่นคงของชาติไปพร้อมกัน เพราะการมีอาวุธยุทโธปกรณ์ทางการทหารที่ทันสมัย มิได้เป็นหลักประกันว่าคนในชาติจะอยู่อย่างสงบสุขอย่างยั่งยืน トラบไคที่ยังต้องเผชิญปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรม การขาดความเอื้ออาทร การแย่งชิงทรัพยากร ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างฝักฝ่ายกลุ่มต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่ความรุนแรงและการทำลายล้างชีวิตซึ่งกันและกัน

การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่มีเป้าหมายเพื่อการสร้างสังคมที่มีความ
สมานฉันท์และสันติภาพอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาแนวทางการเสริมสร้างความ
มั่นคงของชาติผ่านมิติการจัดการปัญหาแบบสันติวิธี ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้คนในสังคม
ยอมรับการอยู่ร่วมกันบนกติกาเดียวกัน การลดเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เมื่อเผชิญ
กับความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ตลอดจนการเสริมสร้างกลไกในการจัดการความขัดแย้ง เพื่อหาข้อยุติ
ร่วมกันอย่างสันติ ทั้งนี้ การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติผ่านมุมมองแบบสันติวิธี จำเป็นจะต้อง
ตั้งอยู่บนความคิดที่ว่า ปัญหาความขัดแย้งในตัวเองมิได้เป็นปัญหาความมั่นคง แต่การจัดการความ
ขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงต่างหากที่เป็นปัญหาความมั่นคง เพราะการจัดการความขัดแย้งอย่างไม่
ถูกต้อง จนเกิดความรุนแรงขึ้นในสังคม ย่อมส่งผลให้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกลายเป็นที่มาของการ
ทำลายความสามัคคีของคนในชาติ ซึ่งเป็นการทำลายความมั่นคงภายในชาติในระยะยาว

พันธกิจ

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การจัดการความขัดแย้ง และการสร้างสังคม
สมานฉันท์ ไปสู่การบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินพันธกิจที่
สำคัญอย่างน้อย 4 ด้าน ประกอบด้วย

1. การเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติ (Internal security)
2. การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Nonviolent conflict management)
3. การเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม
(Political toleration)
4. การเสริมสร้างความสามารถในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติท่ามกลางความ
หลากหลาย (balance of conformity and diversity)

1. การเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติ (Internal security)

สภาพปัญหา

ภายใต้บริบททางการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ปัญหาหลักด้านความ
มั่นคงภายในของประเทศไทย เป็นไปในลักษณะของการทำทลายอำนาจรัฐด้วยกำลังอาวุธของพรรค
คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ด้วยเหตุนี้ การ
รักษาความมั่นคงภายในในช่วงเวลาดังกล่าว จึงมุ่งเน้นการลดการทำทลายอำนาจรัฐด้วยกลวิธีต่าง ๆ
ทั้งการปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ การแย่งชิงแนวร่วมประชาชน และยุติลงด้วยการดำเนินนโยบาย
ทางการเมืองในการจัดการปัญหาอย่างสันติด้วยการออกคำสั่ง 66/23

แต่ในปัจจุบัน สภาพปัญหาด้านความมั่นคงภายใน ได้แปรเปลี่ยนรูปแบบไป มิใช่การทำลายอำนาจรัฐบนฐานของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ และมุ่งเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง หากเป็นปัญหาการบ่อนทำลายความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งมีต้นตอของปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยแวดล้อมที่มาจากปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่นำไปสู่ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้าด้วยความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ปัญหาค่าแรงและการกำหนดราคาผลผลิตการเกษตร ความขัดแย้งที่เกิดจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ และความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากการแบ่งฝักฝ่ายของกลุ่มคนที่มีความเห็นต่างกัน และในขณะเดียวกัน ความมั่นคงของชาติก็เผชิญกับการภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ภัยจากการก่อการร้ายสากล และขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ

แนวคิด

พันธกิจการเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาติอย่างยั่งยืน ตั้งอยู่บนแนวคิดที่มุ่งเน้นการมองปัญหาความมั่นคงที่ความขัดแย้งอันเป็นสาเหตุของความแตกแยกและความรุนแรงที่ส่งผลต่อการบ่อนทำลายความมั่นคงทางสังคม ทั้งนี้การดำเนินพันธกิจการเสริมสร้างความมั่นคงภายในชาตินั้น สามารถพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติได้ใน 3 ระดับ คือ 1) การพิจารณาความมั่นคงในมิติที่เป็นปัญหาภายในประเทศ 2) มิติปัญหาในพื้นที่ชายแดน และ 3) มิติปัญหาด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การพิจารณามิติความมั่นคงในแต่ละระดับดังกล่าว จะนำไปสู่การวางแนวทางการจัดการปัญหาด้านความมั่นคงที่มีความหลากหลายและครอบคลุมประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงไม่จำเพาะแต่เพียงมิติความมั่นคงทางการทหารแต่เพียงด้านเดียว

หากพิจารณาประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงจากมิติภายในประเทศ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ปัญหาหลักต่อความมั่นคงภายในมิใช่การทำลายอำนาจรัฐด้วยกองกำลังที่มีการจัดองค์กร ขบวนการอย่างเปิดเผย ดังเช่น ความขัดแย้งในยุคสงครามเย็น หากแต่ปัญหาที่นำไปสู่การทำลายความมั่นคงภายในชาติ เกิดขึ้นในรูปของการใช้ความรุนแรงของคนในสังคม เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้ผู้คนบางกลุ่มตกอยู่ในสภาวะอับจนหนทางในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคม และหากสังคมปราศจากกลไกในการหาข้อยุติและแสวงหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวก็อาจขยายตัวไปสู่ปัญหาความรุนแรงได้ในที่สุด

ตัวอย่างของปัญหาความมั่นคงในมิติภายในประเทศ อาทิเช่น เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มคนผู้รวมตัวเดินขบวนต่อต้านการดำเนินนโยบายสาธารณะขนาดใหญ่ของรัฐอย่างโครงการสร้างเขื่อน การวางท่อก๊าซระหว่างประเทศ หรือแม้แต่การชุมนุมของชาวบ้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อประท้วงการจับกุมผู้ต้องสงสัยของ

เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น แนวทางการจัดการปัญหาที่ส่งผลต่อความมั่นคงของสังคมในลักษณะดังกล่าว จึงอยู่ที่การสร้างกลไกการแสวงหาข้อยุติความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ที่ตั้งอยู่บนความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยอาศัยการมีตัวกลางในการไกล่เกลี่ยและหาทางออกบนฐานของเหตุผลและองค์ความรู้ทางวิชาการที่เที่ยงตรงและเป็นกลาง

สำหรับการพิจารณาความมั่นคงจากมิติด้านปัญหาในพื้นที่ชายแดน จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันแม้ว่าจะไม่มีภัยคุกคามทางทหารขนาดใหญ่จากภายนอก แต่ชายแดนนับเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านการสร้างความมั่นคง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ยากลำบากต่อการเข้าถึง จึงส่งผลให้วิถีชีวิตคนชายแดนต้องเผชิญปัญหาคุณภาพชีวิต อีกทั้งการอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและเกี่ยวข้องกับการหาประโยชน์จากสิ่งผิดกฎหมายได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติด การค้าสินค้าหนีภาษี และการค้าอาวุธสงคราม ทำให้พื้นที่ชายแดนมีความขัดแย้งรุนแรง รวมทั้งการต่อต้านอำนาจรัฐทั้งจากภายในและภายนอกอยู่เสมอ

ด้วยเหตุนี้ การปกป้องคุ้มครองวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนหรือชายขอบอำนาจรัฐ จึงเป็นหนึ่งในพันธกิจเร่งด่วนในการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัย เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ชายแดนสามารถดำรงชีพด้วยความมั่นคง ป้องกันไม่ให้เกิดภัยคุกคามของกลุ่มอำนาจผิดกฎหมายในพื้นที่หรืออิทธิพลจากภายนอก โดยอาศัยการมีอำนาจรัฐที่เข้มแข็ง ปรากฏตัวต่อเนื่อง ปกป้องคุ้มครองและฝึกกำลังสร้างความเข้มแข็งชุมชนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ควรทำให้วิถีชีวิตของคนชายแดนสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง และมีโอกาสพัฒนาศักยภาพของชุมชน บนรากฐานของการธำรงรักษาอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมเฉพาะของผู้คนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่ชายแดน

สำหรับการพิจารณาความมั่นคงจากมิติปัญหาด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน จะพบว่า ปัจจุบันประเด็นปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมากมักมีที่มาจากทัศนคติของสังคมที่มีต่อกัน มากกว่าจะเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและการทหาร ทัศนคติของสังคมที่นำไปสู่การจุดประเด็นความขัดแย้งและความหวาดระแวงที่เกิดขึ้น โดยหลักแล้วมักมีสาเหตุมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย ในลักษณะของการใช้ศักยภาพที่เหนือกว่าเข้าไปแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การจับปลาข้ามเขตน่านน้ำ การทำไม้และแร่ธาตุ ทั้งวิธีที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง รวมทั้งการไปแสวงประโยชน์จากการลงทุนกับเพื่อนบ้านที่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจน้อยกว่า ดังนั้น แนวทางในป้องกันปัญหาความขัดแย้งทางทัศนคติในความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน จึงอยู่ที่การปรับจุดยืนต่อความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่มุ่งแข่งขันเอาชนะหรือเอารัดเอาเปรียบ แต่เป็นการมุ่งช่วยเหลือเกื้อกูล อาศัยมิติทางวัฒนธรรมในการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด และมีจุดยืนชัดเจนที่จะไม่สนับสนุนการใช้กำลังหรือความรุนแรงใด ๆ บนดินแดนไทยเพื่อต่อต้านหรือสนับสนุนการบ่อนทำลายอำนาจรัฐเพื่อนบ้าน

เป้าหมาย

1. ภาครัฐสามารถควบคุมจำกัดขอบเขตปัญหาความขัดแย้งมิให้ขยายไปสู่ความรุนแรงที่บั่นทอนความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และจัดการปัญหาความรุนแรงที่ดำรงอยู่ให้ลดน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด
2. สังคมไทยมีความสงบเรียบร้อยเป็นปกติสุข ปราศจากความแตกแยกและความรุนแรงทางการเมือง
3. ประชาชนในพื้นที่ชายแดนมีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย และได้รับการส่งเสริมให้พัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพบนพื้นฐานของทรัพยากรและระบบนิเวศในท้องถิ่น
4. ปัญหาความขัดแย้งในความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านลดลง มีความร่วมมือทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และความร่วมมือทางวัฒนธรรมเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

ด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

1. สนับสนุนให้องค์กรอื่นๆ ที่นอกเหนือจากคู่อริ อาทิจังหวัด ภาควิชาการ ภาคประชาชน ศาสนา ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการสร้างกลไกการเจรจาข้อยุติและทางออกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงและมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม โดยมีตัวแทนภาควิชาการ เป็นตัวกลางในการประสานการเจรจาดังกล่าวบนพื้นฐานของความเสมอภาค และอาศัยข้อมูลที่เป็นจริงในการพิจารณาหาทางออก

2. หน่วยงานด้านความมั่นคงภายในที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จัดโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครเฝ้าระวังภัยความมั่นคง ทำหน้าที่สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยและรายงานข้อมูลข่าวสารภายในชุมชนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลการค้ายาเสพติด การลักลอบค้าแรงงานผิดกฎหมาย การค้าขายสินค้าผิดกฎหมาย เป็นต้น

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ในหลักสูตรการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสาธารณะ และการจัดการความขัดแย้งโดยอาศัยตัวกลาง และการบรรเทาระดับความขัดแย้งมิให้ขยายตัวไปสู่ความรุนแรง

4. รัฐบาลสนับสนุนโครงการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ เช่น การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคง การติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในจุดที่สำคัญ เป็นต้น

ด้านการรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน

1. หน่วยงานด้านความมั่นคงทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรชุมชนให้มีส่วนร่วมในการแจ้งข้อมูล และร่วมสอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ตามแนวชายแดน เช่น ส่งเสริมให้มีการจัดโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครหลักสูตรการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน เป็นต้น

2. รัฐสภาทำหน้าที่ในการผลักดันการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการด้านการรักษาความมั่นคง โดยยึดประเด็นปัญหาในระดับพื้นที่นำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่เป็นหลักในการพิจารณาโครงการ ทั้งนี้ โดยอาศัยกระบวนการทำงานของคณะกรรมการด้านความมั่นคงในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นกลไกในการดำเนินการ

3. กองทัพเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองกำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดน โดยส่งเสริมแนวทางการเชื่อมโยงประชาชนในพื้นที่เข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลรักษาความมั่นคงร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การส่งเสริมโครงการฝึกกองกำลังภาคประชาชนให้เป็นมืออาชีพปฏิบัติหน้าที่ในหมู่บ้านในระยะยาว

4. หน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัด เชื่อมโยงความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชน และนักลงทุน ในการดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ชายแดนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นคง มีการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและระบบนิเวศ เช่น การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตอาหารฮาลาล การส่งเสริมอาชีพประมงชายฝั่ง การส่งเสริมการเพาะปลูกพืชในพื้นที่สูง และการส่งเสริมอาชีพในชุมชน

5. หน่วยงานด้านความมั่นคงจัดให้มีระบบการติดตาม และประเมินผลการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง โดยเชื่อมโยงให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ประเมินผลให้มากที่สุด เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมคิด ร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความมั่นคง

6. รัฐบาลสนับสนุนโครงการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อความมั่นคงของชาติ ด้านการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ

1. รัฐบาลขจัดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความหวาดระแวงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ป้องกันการทำความผิดในประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน เพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างทหารตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรม ประเพณี การกีฬา ตลอดจนความช่วยเหลือในการพัฒนา

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การลงประชามติกรณีรัฐบาลตัดสินใจส่งทหารไปรบต่างประเทศ หรือการอนุญาตให้กองทัพต่างประเทศเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย

3. จัดตั้งศูนย์อำนวยการความมั่นคง เพื่อทำหน้าที่รักษาความมั่นคงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวทั่วประเทศ

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. หน่วยงานด้านความมั่นคงอาศัยองค์กรชุมชน ภูมิปัญญาและกลไกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่น เป็นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางเพื่อการรักษาความมั่นคงในแต่ละพื้นที่
2. หน่วยงานด้านความมั่นคงมีการฝึกอบรมเรียนรู้เกี่ยวกับการทำงานด้านมวลชนในพื้นที่ โดยยึดหลักความเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้คนในท้องถิ่นที่ต่างชาติพันธุ์ ต่างศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับคนในท้องถิ่น อันนำไปสู่การเปิดพื้นที่ในการสนทนาแลกเปลี่ยนความต้องการ ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความมั่นคงในระยะยาว
3. รัฐบาลส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดชายแดน ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมือง ศูนย์กลาง และเมืองชายแดนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และภูมิภาค
4. รัฐบาลจัดทำข้อตกลงการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังไม่มีข้อตกลงดังกล่าว
5. หน่วยงานภาครัฐมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเสริมสร้างความมั่นคงโดยรวมของประชาชนในชาติ ทั้งความมั่นคงด้านปัจจัยพื้นฐาน ความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ความมั่นคงในการดำรงวิถีชีวิต วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กระทรวงกลาโหม
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- กระทรวงมหาดไทย
- ชุมชนท้องถิ่น
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

2. การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Nonviolent conflict management)

สภาพปัญหา

การดำรงอยู่ร่วมกันของผู้คนในสังคมการเมืองนั้น ย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในระดับบุคคลหรือในระดับสังคม เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์มิได้ถือกำเนิดมาเหมือนกันทุกประการ หากมีความแตกต่างกันในหลายลักษณะนับแต่ความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ไปจนถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม วิถีชีวิต ความเชื่อ และวัฒนธรรม แม้ว่าความแตกต่างโดยพื้นฐานในลักษณะต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างดังกล่าวนี้ มักเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งระหว่างคนต่างกลุ่มที่อยู่ร่วมในสังคม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นบ่อเกิดของความรุนแรงด้วยแต่อย่างใด

เนื่องจากปัญหาความรุนแรงในสังคม มีต้นตอที่แท้จริงอยู่ที่การเลือกใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้ลุกลาม มากกว่าจะเกิดจากปัญหาความขัดแย้งในตัวเอง นั้นย่อมหมายความว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้ว สังคมมีทางเลือกหลากหลายวิถีทางในการแก้ไขข้อขัดแย้งให้ลุกลามไปได้ ส่วนการใช้ความรุนแรงนั้น เป็นเพียงหนึ่งในวิธีการแก้ปัญหาเท่านั้น มิใช่เป็นทางออกเดียวในการจัดการความขัดแย้งในสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ การแก้ไขข้อขัดแย้งทางด้านพรมแดนระหว่างชาติสองชาติ อาจจัดการได้ทั้งโดยการใช้ความรุนแรงอย่างการทำสงคราม หรือการไม่ใช้ความรุนแรงอย่างการเจรจาทางการทูต เป็นต้น

ในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมในหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในด้านนโยบายสาธารณะ ความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความขัดแย้งด้านแรงงาน รวมถึงความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝักฝ่ายที่ตรงข้ามกัน ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การเผชิญหน้ากันระหว่างฝักฝ่ายที่สนับสนุนกลุ่มทางการเมืองคนละขั้ว มีแนวโน้มที่จะเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรง อันอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ความแตกแยกทางสังคมได้ในที่สุด

แนวคิด

การสร้างสังคมสมานฉันท์ จำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขของการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีหรือการไม่ใช้ความรุนแรงเป็นสำคัญ โดยถือว่าสันติวิธีเป็นทางเลือกหลักเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง และยึดมั่นในหลักมนุษยธรรม เพื่อปฏิเสธการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากการใช้ความรุนแรง ไม่ว่าจะโดยรัฐหรือกลุ่มคนผู้ก่อความรุนแรง ต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขที่เชื่อว่าต่างฝ่ายต่างมีความชอบธรรมที่จะใช้ความรุนแรง เป็นวิธีการบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้ความรุนแรง แม้จะเป็นมาตรการในการจัดการปัญหาที่ดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็ว แต่การใช้ความรุนแรงจัดการปัญหา กลับจะทำให้สังคมมองไม่เห็นทางเลือกทางการเมืองอื่นๆ และที่สำคัญ ยังอาจทำให้ความขัดแย้งยิ่งขยายวงกว้าง และนำไปสู่การเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรงหนักขึ้น

การเผชิญปัญหาความรุนแรงตามแนวทางสมานฉันท์ จึงหมายถึงการเข้าถึงวิธีการแก้ปัญหาโดยอาศัยสันติวิธีเป็นหลัก อีกทั้งยังต้องหาหนทางสร้างสันติสุขและความมั่นคงของสังคมไทยในอนาคตไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายรัฐเองจำเป็นต้องวางรากฐานของการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธีในสังคม โดยหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในการให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการสถานการณ์การชุมนุมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่มีความล่อแหลมต่อการเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรงได้ทุกขณะ รวมถึงการเสริมสร้างให้สันติวิธีเป็นแนวทางหลักในนโยบายการแก้ไขปัญหาความรุนแรงภายในประเทศในระยะยาว ดังเช่นการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยแนวทางสันติวิธี

สำหรับกระบวนการจัดการและแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบสันติวิธี มีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นกับว่าความขัดแย้งอยู่ในสถานการณ์ใด ระหว่างก่อนเกิดสถานการณ์ ระหว่างที่เกิดสถานการณ์ และภายหลังสถานการณ์ความขัดแย้งผ่านพ้นไปแล้ว ในกรณีที่พบว่าความขัดแย้งกำลังจะก่อตัว แนวทางการจัดการเพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสมคือ การเสนอแนวทางไต่สวนสาธารณะ (Public hearing) ซึ่งเป็นวิธีการที่ควรเกิดก่อนที่จะมีการดำเนินการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะขนาดใหญ่ เพื่อให้พรรคชนที่แตกต่างขัดแย้งกันระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ได้รับการพิจารณาและนำไปสู่การสร้างข้อสรุปและการตัดสินใจร่วมกันของคนในสังคม

ในกรณีที่ความขัดแย้งเกิดขึ้นและนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายที่ตรงข้ามกัน เช่น การชุมนุมเรียกร้อง การปิดถนน ล้อมทำเนียบรัฐบาลหรือส่วนราชการ ปิดล้อมโรงงาน เป็นต้น แนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสมก็คือ การสร้างพื้นที่สำหรับการสานเสวนาระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งผ่านกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยแบบมีคนกลาง ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนกลุ่มผู้เรียกร้อง และผู้แทนภาควิชาการ โดยอาจเป็นการเจรจาเพื่อต่อรอง (Negotiation) เพื่อหาข้อ

แลกเปลี่ยนบางอย่างร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาในประเด็นที่ไม่ซับซ้อนนัก หรือการเจรจาไกล่เกลี่ย
คนกลาง (Mediation) ในกรณีที่คู่ขัดแย้งเห็นว่าทั้งคู่ต่างไม่สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันได้โดยลำพัง
จึงต้องอาศัยการยอมรับความช่วยเหลือจากคนกลางเป็นผู้ช่วยตัดสินใจในปัญหาความขัดแย้ง

สำหรับกรณีที่ปัญหาความขัดแย้งได้เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้ว เช่นการเผชิญหน้าระหว่าง
ฝ่ายที่ขัดแย้งกันด้วยความรุนแรง และก่อให้เกิดความเสียหายในร่างกายและทรัพย์สิน แนวทางการ
จัดการความขัดแย้งอย่างสันติวิธีที่เหมาะสมคือ กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative
justice) ซึ่งเป็นกระบวนการเยียวยาปัญหาความขัดแย้งโดยให้ความสนใจในการฟื้นฟูแก่เหยื่อและ
ชุมชนที่ตกเป็นเหยื่อมากกว่าการให้คุณค่าเรื่องการลงโทษผู้ทำผิด โดยยกระดับความสำคัญของ
เหยื่อในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น รวมทั้งการดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมเรียกร้องให้ผู้ทำผิด
แสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อบุคคลหรือชุมชน ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการข้อพิพาทที่มีรากฐาน
อยู่ในวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม เช่น การประชุมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมู่บ้าน การบรรเทาและเยียวยา
ความเสียหายของเหยื่อด้วยจารีตกฎเกณฑ์ในชุมชน เป็นต้น

เป้าหมาย

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือแนวทางสันติวิธีในการจัดการความขัดแย้ง
2. มีองค์กรหรือสถาบันทางสังคมเป็นกลไกในการเปิดพื้นที่สำหรับฝ่ายที่ขัดแย้งกัน
ได้รับฟังซึ่งกันและกันอย่างเป็นธรรม
3. ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้รับการจัดการด้วยกระบวนการหา
ข้อยุติอย่างสันติวิธีโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน
พื้นที่

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. จัดเวทีเรียนรู้การจัดการความขัดแย้งอย่าง สันติวิธี ในประเด็นปัญหาในชุมชน เพื่อ
ส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการจัดการความขัดแย้งด้วยวิถีชุมชน ภายใต้บริบทความสัมพันธ์
แบบเครือญาติ และเป็นมิตร และสนับสนุนการสร้างระบบยุติธรรมของชุมชนในการจัดการความ
ขัดแย้งของคนภายในชุมชนและระหว่างชุมชน โดยอาจอยู่ในรูปแบบของ “คลินิกยุติธรรมชุมชน”
“กระบวนการยุติธรรมชุมชน” และ “อนุญาโตตุลาการชุมชน”
2. มีการสำรวจ วิจัย เพื่อรวบรวมบทเรียนการจัดการความขัดแย้งของชุมชน ท้องถิ่น
โดยการใช้พลังความเป็นมิตรในชุมชน และเผยแพร่แนวทางการจัดการความขัดแย้งโดย
ภาคประชาชนแบบสันติวิธี อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในสังคม

3. สนับสนุนการจัดตั้งกรรมการเจรจาหาข้อยุติความขัดแย้งทางสังคมในประเด็นต่างๆ ด้วยสันติวิธี โดยมีลักษณะไตรภาคีระหว่างผู้แทนภาครัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ผู้แทนผู้เดือดร้อน และนักวิชาการ เป็นตัวแทนเพื่อให้มีการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูล และเรียนรู้ซึ่งกันและกันด้วยเหตุผล และมีตัวกลางรักษาความเป็นธรรมในการเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่ายให้สามารถหาข้อยุติที่ยอมรับร่วมกันได้

4. ส่งเสริมให้มีการสร้างนักจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีที่มีความเป็นมืออาชีพ เพื่อทำหน้าที่ในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยกระบวนการสมานฉันท์

5. จัดทำหลักสูตรส่งเสริมสันติวิธีและจัดโครงการฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายเป็นมืออาชีพที่มีเครื่องมือในการทำงานกับความขัดแย้งด้วยทางเลือกที่ลดทอนความรุนแรง และเพิ่มพูนความชอบธรรมของรัฐในการบริหารบ้านเมืองด้วยกฎหมายอย่างเป็นธรรม เช่น วิธีเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหา ทำที่ในการวางตัวในสถานการณ์เผชิญหน้า เรียนรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการแสดงความเห็นในสังคมประชาธิปไตย เช่น การชุมนุม การดื้อแพ่ง (Civil disobedience) เป็นต้น

6. ส่งเสริมให้มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายการเรียนรู้การจัดการความขัดแย้งและการสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ระหว่างปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาคประชาชน และภาครัฐ เช่น เครือข่ายสมานฉันท์และสันติวิธี เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ และการให้องค์กรภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่นอกเหนือจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ให้มีการเรียนรู้การจัดการความขัดแย้ง 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) การเรียนรู้ประเด็นปัญหาความขัดแย้ง 2) การเรียนรู้กระบวนการจัดการความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ 3) การคัดเลือกตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีและการสร้างสมานฉันท์ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาและได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคม

7. สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ทำหน้าที่ส่งเสริมแนวคิดในการจัดการความขัดแย้งด้วยวัฒนธรรมการไม่ใช้ความรุนแรง หรือ “สันติวัฒนธรรม” ให้เป็นที่รับรู้แก่สังคมในวงกว้าง

8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือก การดำเนินกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative justice) ซึ่งเป็นกระบวนการที่กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำผิดมาร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาว่าจะจัดการอย่างไรกับสิ่งที่เกิดขึ้นจากการทำผิด และหาวิธีการในการฟื้นฟูแก่เหยื่อ และชุมชนที่ตกเป็นเหยื่อ โดยกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเรียกร้องการแสดงความรับผิดชอบของผู้ทำผิด และให้การช่วยเหลือสนับสนุนในการตอบสนองต่อความต้องการของเหยื่อ

9. ส่งเสริมการจัดให้มี “คณะกรรมการสันติสุขชุมชนจังหวัดภาคใต้” (ข้อเสนอของ กอส.) ประกอบด้วย ข้าราชการทั้งฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายพลเรือน ผู้แทนทั้งฝ่ายการเมือง ศาสนา และธุรกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีคณะกรรมการสันติสุขชุมชนในทุกหมู่บ้านหรือทุกตำบล ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ครู หรือเจ้าหน้าที่อนามัย เพื่อทำหน้าที่ป้องกันเหตุร้ายจากความเข้าใจผิด สร้างความปรองดองสมานฉันท์ระหว่างคนต่างศาสนาหรือต่างชาติพันธุ์ในชุมชน และเป็นสื่อกลางเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน

10. ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสมานฉันท์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ร.บ.ดับไฟใต้) ตามแนวทางข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เพื่อสร้างกลไกที่อำนวยความสะดวกแก่ปัญหาความรุนแรงของภาครัฐในพื้นที่เป็นเอกภาพ และเป็นกลไกที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศยส.) สภาพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์

11. ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจทานกฎหมายที่อาจขัดต่อแนวทางสันติวิธี แล้วยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้น รวมทั้งบัญญัติมาตรการส่งเสริมสันติวิธี เพื่อส่งเสริมให้สันติวิธีเป็นแนวทางหลักในนโยบายแก้ไขปัญหความรุนแรงในสังคมไทย

12. สภาพัฒนาการเมือง สนับสนุนเงินทุนในการต่อสู้คดีของประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ อาจตั้งเป็นกองทุนยุติธรรมภาคประชาชน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. รัฐบาลนำแนวทางสันติวิธีมาใช้เป็นกลไกหลักในการดำเนินการจัดการความขัดแย้ง
2. สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยทั่วทุกภูมิภาคที่มีศูนย์ศึกษาสันติวิธี ทำหน้าที่ส่งเสริมให้สังคมไทยมีการเรียนรู้ความจริงเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ทั้งในระดับบุคคล ความรุนแรงในครอบครัว ตลอดจนความรุนแรงในสังคม
3. ส่งเสริมงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์วิจัยและศึกษาสันติวิธีในภูมิภาค เพื่อศึกษาวิจัยและแสวงหาทางออกในประเด็นความขัดแย้งทางสังคมในพื้นที่

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- หน่วยงานภาครัฐด้านการรักษาความมั่นคงภายใน
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กระทรวงกลาโหม
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ

- สถาบันการศึกษา
- สื่อมวลชน
- ชุมชนท้องถิ่น
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

3. การเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นทางการเมืองให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม (Political toleration)

สภาพปัญหา

ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ปัจเจกบุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงวิถีชีวิตอย่างเสรีบนพื้นฐานของโลกทัศน์ ความเชื่อ และวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่มของตนเอง ในหลายกรณี ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้คนที่มีความเชื่อ ความเชื่อ และความต้องการที่ต่างกัน กลับนำไปสู่ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรง เพราะต่างฝ่ายต่างมองว่าอีกฝ่ายไม่ใช่พวกเดียวกับตน หรือแม้กระทั่งมองไม่เห็นว่าเป็นคนเดียวกับตนมองว่าเป็นศัตรูนั้น เป็นคนที่มีศักดิ์ศรีและสิทธิในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคมการเมืองไม่ต่างกัน หากมองอีกฝ่ายที่ต่างไปจากตนด้วยอคติที่เหยียดหยามว่าคนเหล่านั้นต่ำต้อยด้วยค่ากว่าพวกของตนเอง

เมื่อเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งบนพื้นฐานของความแตกต่างของกลุ่มคนในสังคมที่มีความต้องการ ผลประโยชน์ ตลอดจนโลกทัศน์ทางวัฒนธรรมที่ต่างกัน สังคมจึงจำเป็นต้องมีพื้นที่ที่เป็นกลางสำหรับทุกฝ่าย ในการประสานความขัดแย้งบนพื้นฐานของความเสมอภาคและเป็นธรรม และเพื่อเสริมสร้างความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ มิให้ความขัดแย้งขยายไปสู่ความแตกแยกในสังคม และการเผชิญหน้ากันด้วยความรุนแรงในที่สุด

แนวคิด

การอดทนอดกลั้น หรือการมีความสามารถทนกันได้ ระหว่างกลุ่มคนที่มีวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ และระบบศีลธรรมที่ยึดถือแตกต่างกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากการทนกันได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีโลกทัศน์ ความเชื่อทางศาสนา และอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งอยู่ร่วมในสังคมการเมืองเดียวกัน เป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดในการยุติปัญหาความรุนแรง ไม่ว่าจะมิใช่สาเหตุจากความขัดแย้งบนฐานของความแตกต่างทางศาสนาหรือการเมือง

ในหลักการเสรีนิยมทางการเมือง ความอดทนอดกลั้นหรือความทนกันได้ต่อความแตกต่างหลากหลายในสังคมการเมือง จำเป็นจะต้องเกิดขึ้นใน 2 ระดับ คือ *ระดับแรก* ความอดทนอดกลั้นระหว่างบุคคล อาจเรียกได้ว่าเป็นความทนกันได้ในทางศีลธรรมของปัจเจกบุคคล เป็นความอดทนอดกลั้นที่ปัจเจกบุคคลมีต่อบุคคลอื่นที่แตกต่างไปจากตน แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว ทั้งสองฝ่ายจะมีทัศนคติ จุดยืน ความคิด ความเชื่อ ตลอดจนมาตรฐานทางศีลธรรมที่แตกต่าง ตรงข้าม หรือขัดแย้งกันเพียงใดก็ตาม ความทนกันได้ระหว่างปัจเจกบุคคลนี้ ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า สมาชิกในสังคมทุกคนมีความเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตไปบนหนทางที่ตนเห็นว่าดี ที่สุดภายใต้กฎกติการ่วมของสังคม

ในอีกระดับหนึ่ง คือความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลายในระดับรัฐบาลหรือฝ่ายผู้ใช้อำนาจอปกครองรัฐ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ รัฐที่มีความเป็นกลาง มีความอดทนต่อความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มคนทุกกลุ่มภายใต้การปกครอง โดยรัฐทำหน้าที่เป็นกรรมการทางการเมือง ใช้อำนาจในการบริหารปกครองอย่างไม่ลำเอียง หรือมีอคติต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความแตกต่างจากคนกลุ่มอื่น ด้วยการทำหน้าที่อย่างเป็นกลางในทางการเมือง ภายใต้เป้าหมายในการใช้อำนาจเพื่อจัดสรรผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในสังคมการเมืองอย่างเสมอภาคเท่ากัน จึงจะทำให้ผู้คนที่มีความแตกต่างทั้งทางชาติพันธุ์ สีผิว เพศสภาพ ตลอดจนวัฒนธรรม สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสันติ

ในบริบทของสังคมไทย แนวทางการเสริมสร้างความอดทนอดกลั้น หรือขันติธรรมทางการเมือง นับเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำพาสังคมไทยไปสู่เป้าหมายความสามัคคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการเยียวยาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยหลัก “การทนกันได้” ระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมที่ร่วมอาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

ในกรณีของการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยั่งยืน การสร้างภูมิคุ้มกันต่อการใช้ความรุนแรงต่อกัน โดยอาศัยการเพิ่มความทนกันได้ หรือความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่าง สามารถปฏิบัติได้โดยให้คนส่วนน้อยและคนส่วนใหญ่ ได้มีโอกาสพบกันในเวทีที่เป็นทางการหรือกึ่งทางการ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางความคิดบนพื้นฐานของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รวมถึงฝึกการรับฟัง และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ตลอดจนการหาทางออกร่วมกัน

เป้าหมาย

1. สังคมการเมืองไทยมีกลไกรองรับข้อพิพาทและความขัดแย้งสาธารณะในทุกระดับที่อาจนำไปสู่ความรุนแรง โดยเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นกลางและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย
2. การเผชิญปัญหาความขัดแย้งด้วยความอดทนอดกลั้นได้รับการปลูกฝังจนกลายเป็นค่านิยมของสังคมไทย

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ให้มีการจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้หลักความอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างในระบบอบประชาธิปไตย และการยอมรับเคารพในความหลากหลายของคนในสังคมในทุกระดับ เช่น การพัฒนาความสามารถในการอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่าง การเคารพในความแตกต่างหลากหลายและความเท่าเทียมของปัจเจกบุคคล การเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้อื่น และการไม่เลือกปฏิบัติ
2. สื่อมวลชน ทำหน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นกลาง รวมถึงเปิดพื้นที่สาธารณะในการสื่อสารความต้องการของคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ส่งเสริมความเข้มแข็งและการเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดำรงอยู่แต่เดิม โดยเฉพาะแบบแผนพิธีกรรม และกิจกรรมทางสังคม ที่ศาสนิกต่างศาสนาในชุมชนเดียวกันยอมรับและปฏิบัติร่วมกันได้ เช่น สภากาชาด เวทีชาวบ้าน การลงแรงร่วมใจในชุมชน เป็นต้น

4. ภาครัฐจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมจัดโครงการฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในภาษา วัฒนธรรม วิถีชีวิต และหลักความเชื่อทางศาสนาอิสลาม แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่จะไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

5. สถาบันครอบครัวทำหน้าที่ในการปลูกฝังหลักการทนกันดีหรือความอดทนอดกลั้นทางการเมืองแก่เยาวชนอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้มีการฝึกปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวัน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ส่งเสริมให้หลักสูตรการศึกษา มีการเรียนรู้หลักการเคารพในความแตกต่างหลากหลาย และความอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่าง ตลอดจนการรู้จักรับฟังในความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการรับฟังและเคารพในการมีสิทธิมีเสียงของคนกลุ่มข้างน้อยในสังคม

2. สื่อมวลชนเป็นสื่อกลางในการส่งเสริมค่านิยมในการยอมรับหลักการแสวงความเห็นพ้องต้องกัน โดยให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยในสังคมการเมือง

3. หน่วยงานราชการปรับปรุงแบบพิธีการทางราชการให้มีความเป็นกลาง มิให้ขัดกับหลักการปฏิบัติตนตามความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในพื้นที่

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กระทรวงกลาโหม
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- ชุมชนท้องถิ่น
- สื่อมวลชน
- องค์การภาคประชาชนเครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพ.ช) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

4. การเสริมสร้างความสามารถในการอยู่ร่วมกันของคนในชาติท่ามกลางความหลากหลาย (Balance of conformity and diversity)

สภาพปัญหา

ปัญหาชนกลุ่มน้อยนับเป็นปัญหาพื้นฐานที่บรรดาระัฐสมัยใหม่ต่างเผชิญอยู่ เนื่องจากการก่อตัวของรัฐและการกำหนดเส้นเขตแดนของรัฐต่าง ๆ ในโลก เป็นการแบ่งแยกบนฐานการคำนึงถึงภูมิศาสตร์เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่าชนกลุ่มน้อยในบางประเทศ กลับเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกับชนกลุ่มใหญ่ของบางประเทศ ปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย จึงมีสาเหตุมาจากการแบ่งแยกกลุ่มคนตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์โดยอำนาจรัฐ ในขณะที่ความเป็นมนุษย์และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมไม่สามารถถูกแบ่งแยกได้ ผู้คนที่มิวัฒนธรรมเดียวกัน แม้จะอยู่ต่างพื้นที่ของรัฐ จึงยังคงมีความผูกพันและความสัมพันธ์ต่อกันผ่านศาสนา ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม

ในหลายประเทศ ปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างคนกลุ่มน้อยกับคนกลุ่มใหญ่ในรัฐ นำไปสู่ปัญหาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่รัฐเกิดความไม่ไว้วางใจชนกลุ่มน้อย และพยายามดำเนินมาตรการในการทำให้คนกลุ่มน้อยกลืนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมคนกลุ่มใหญ่ในรัฐ รวมถึงการละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อย กลับยิ่งนำไปสู่การต่อต้านและการไม่ไว้อเชื่อใจกันมากขึ้น จนอาจนำไปสู่ความแตกแยกทางสังคม การต่อต้านอำนาจรัฐและกลายเป็นปัญหาความมั่นคงในที่สุด

แนวคิด

เพื่อให้สังคมการเมืองไทย เป็นสังคมที่ผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลาย สามารถดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสมานฉันท์ บนพื้นฐานของการเคารพในอัตลักษณ์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นที่แตกต่างจากความเป็นตัวเรา พันธกิจประการแรกที่ทุกภาคส่วนในสังคมควรร่วมกันผลักดัน ก็คือ การสร้างพื้นที่รองรับความแตกต่างหลากหลายในสังคมให้เกิดขึ้น โดยผ่านการสร้างความเป็นชาติไทยในมิติใหม่ที่มีความหมายกว้างขวางกว่าการนิยามความเป็นชาติไทยในแบบเดิม

การนิยามความหมายของคำว่า “ชาติ” ในสังคมการเมืองไทยภายใต้ระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ควรได้รับการทบทวนและให้ความหมายใหม่ เพื่อเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการสร้างสังคมสมานฉันท์ กล่าวคือ การนิยามความเป็นชาติไทยที่ถูกสร้างขึ้นในยุคของการสร้างรัฐ – ชาติ (Nation-state) ในอดีต กำลังกลับกลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน

และที่สำคัญที่สุดคือ การนิยามความหมายของความเป็นชาติไทยที่มีได้รวมถึงพลเมืองกลุ่มย่อยในสังคม ได้นำไปสู่การสร้างเงื่อนไขที่ให้ความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นบนฐานของความแตกต่าง และการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มคนที่อ้างอิงตนเองเข้ากับอัตลักษณ์ความเป็นไทยกับคนกลุ่มอื่นที่ถูกมองว่าเป็นศัตรูของชาติ

ในอดีตการนิยามความเป็นชาติ เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ ความหมายของความเป็นชาติจึงถูกนิยามบนตรรกะของความเหมือนกันที่เป็นหนึ่งเดียว (Logic of identity) ดังเช่น การเป็นพลเมืองของรัฐเดียวกัน มีศูนยร่วมความจงรักภักดีแหล่งเดียวกัน หรือการเชิดชูอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์หลักกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในรัฐ เหนือกลุ่มชาติพันธุ์ย่อยอื่นๆ ในฐานะภาพตัวแทนความเป็นชาติ หรือ “เอกลักษณ์ประจำชาติ”

โดยตรรกะแล้ว การนิยามความเป็นชาติในลักษณะดังกล่าว ตั้งอยู่บนฐานคติทางการเมืองแบบกีดกัน (Politic of exclusion) ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสร้างความชอบธรรมแก่การใช้ความรุนแรงทำต่อบุคคลที่เป็นกลุ่มอื่น (Otherness) ซึ่งถูกผลักดันให้กลายเป็น “ศัตรู” ฉะนั้น การทบทวนคำนิยามและให้ความหมายแก่ความเป็นชาติใหม่ จึงเป็นพันธกิจทางการเมืองที่สำคัญในการปูทางไปสู่การสร้างสังคมสมานฉันท์อย่างยั่งยืน

ความเป็นชาติที่จะนำไปสู่การมีสันติสมานฉันท์ในสังคมการเมือง จึงต้องเป็นชาติที่มีเอกภาพบนพื้นฐานของความแตกต่างหลากหลาย (Conformity) มิใช่ชาติที่ตั้งอยู่บนความเป็นเอกพันธ์หนึ่งเดียว (Homogeneity) บนพื้นฐานของการเก็บกดปิดกั้นความแตกต่างที่ดำรงอยู่ภายในสังคมการเมือง ซึ่งส่งผลให้ประวัติศาสตร์ของผู้คนบางกลุ่มพวกเขาหายไป วัฒนธรรมของผู้คนหายไป และทำให้สิทธิบางประการของพวกเขาหายไปมากที่สุด ดังเช่น ภาษาพูดหลายภาษาที่คนในท้องถิ่นพูดคุยสื่อสารในชีวิตประจำวัน ถูกทำให้หายไปหรือไม่ได้รับการรับรองโดยทางการ เพราะเป็นภาษาอื่นที่ต่างไปจากภาษาราชการ จึงถูกมองว่าไม่มีความสำคัญหรือขาดอำนาจที่จะพูด

และที่สำคัญที่สุด เอกภาพของชาติท่ามกลางความหลากหลาย จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐและคนในสังคม ต้องมองเห็นคนอื่นเป็นคนที่มีความศักดิ์ศรี มีสิทธิ และเสรีภาพเท่าเทียมกัน นั่นคือการมองว่าคนทั้งหลายที่มาประกอบกันเป็นชาติหรือประเทศ ไม่ว่าจะเป็รรากหญ้าหรือต้นไม้ใหญ่ ก็มีความสำคัญทั้งหมด สิ่งสำคัญก็คือ ทุกภาคส่วนจำเป็นต้องร่วมกันลดเงื่อนไขการใช้อำนาจที่ทำให้คนที่มีความแตกต่างกัน มองเห็นคนอื่นเป็นศัตรู และมองไม่เห็นว่าคุณอื่น ๆ ที่แตกต่างจากตนเองนั้น เป็นคนในชาติเดียวกัน

เป้าหมาย

1. ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้บรรเทาเบาบางลง
2. กลุ่มชาติพันธุ์รองและกลุ่มย่อยในสังคมได้รับการยอมรับในสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรี เท่าเทียมกับคนกลุ่มหลักของสังคม
3. วัฒนธรรมที่หลากหลายของท้องถิ่นได้รับการยอมรับ และมีพื้นที่ในการแสดงออก ถึงการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี
4. มีการนิยามความเป็นชาติในความหมายกว้างที่หมายรวมถึงทุกกลุ่มคน ทุกภาค ส่วนของสังคมร่วมเป็นฐานของชาติ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์พัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ให้มีการปฏิรูปการเรียนการสอนประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประวัติ ท้องถิ่นได้เป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ชาติอย่างภาคภูมิ โดยส่งเสริมการเขียนตำราเพื่อให้ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นอันหลากหลายเป็นรากฐานอันมั่นคงของประวัติศาสตร์ประเทศไทย
2. ส่งเสริมให้มีการจัดการเรียนการสอน และการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ที่มีความ หลากหลาย โดยบูรณาการการเรียนรู้ทั้งวิชาสามัญและการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ ตลอดจน ปรับปรุงคุณภาพและส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาในท้องถิ่น ให้ได้รับ การรับรองวุฒิการศึกษาอย่างเป็นทางการจากกระทรวง และสามารถใช้ในการศึกษาต่อในระดับที่ สูงขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ
3. สื่อมวลชนทำหน้าที่ให้การศึกษาสังคมไทยโดยรวมในเรื่องความหลากหลายทาง ประวัติศาสตร์ ภาษา และวัฒนธรรม รวมถึงเสริมสร้างจินตนาการความเป็นไทยใหม่
4. รัฐบาลประกาศให้ภาษาท้องถิ่นเป็นภาษาสื่อสารในการทำงาน
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็น ศูนย์รวมภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อสร้างความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีและอัตลักษณ์ทางชาติ พันธุ์ วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ตั้งอยู่ในพื้นที่ของชุมชนที่มีวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. สร้างความตระหนักในความมั่งคั่งของวัฒนธรรมท้องถิ่นอันหลากหลาย ตลอดจนความลุ่มลึกของศาสนาธรรมที่ผู้คนในสังคมยึดถือในการดำเนินชีวิต
2. ส่งเสริมให้ผู้คนในสังคมได้ศึกษาศาสนาของตนเองทั้งในทางศาสนศาสตร์และประวัติศาสตร์อย่างเข้มข้น เพื่อให้เข้าถึงแก่นทางธรรมของแต่ละศาสนา เพื่อให้เข้าใจในแก่นศาสนาธรรม และตระหนักในตำแหน่งแห่งที่ทางประวัติศาสตร์ศาสนาที่แต่ละฝ่ายเป็นอยู่ อันจะช่วยให้เข้าใจทั้งตนเอง และปัญหาที่แต่ละศาสนาเผชิญอยู่ได้มากขึ้น
3. กระทรวงวัฒนธรรมส่งเสริมให้วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในทุกภูมิภาคได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในอัตลักษณ์ความเป็นไทย และนำเสนอการนิยามความเป็นไทยที่หลอมรวมวัฒนธรรมอันหลากหลายไว้ด้วยกันอย่างมีเอกภาพ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- คณะรัฐมนตรี
- กระทรวงวัฒนธรรม
- กระทรวงศึกษาธิการ
- ชุมชนท้องถิ่น
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สื่อมวลชน
- ครอบครัว
- องค์กรภาคประชาชนเครือข่ายภาคประชาชนระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคใต้
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนตะวันออก เครือข่ายประชาชนอีสานเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและปฏิรูปการเมือง เครือข่ายประชาชนภาคตะวันตก เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง

ยุทธศาสตร์ที่ 6

การกระจายอำนาจ

และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร

การกระจายอำนาจถือเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองไทยให้ เป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็น เครื่องมือสำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับ ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในแผนยุทธศาสตร์ที่ 6 นี้ มิได้หมายความว่าตั้งแต่เฉพาะ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึง การเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership) การกระจายความเป็นธรรม และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness) การถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution) รวมถึงการเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายระหว่าง ชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local network strengthening) อีกด้วย

ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจและการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน ให้มีความเข้มแข็งและเปิดโอกาสให้ทุก ภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรชุมชน ภาคีท้องถิ่นต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ในทุกกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการทรัพยากรและการพัฒนาท้องถิ่น

ด้วยความจำเป็น วัตถุประสงค์ข้างต้น เป็นผลให้ยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจและ การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร ประกอบด้วยพันธกิจอย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership)
2. การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น
(Resource management fairness)
3. การสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution)
4. การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(Local network strengthening)

ซึ่งพันธกิจต่างๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership)

สภาพปัญหา

ในปัจจุบันพบว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งในชุมชนท้องถิ่นและระบบการปกครองของไทยก็คือ ปัญหาการขาดสำนึกในความเป็นเจ้าของท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาในการบริหารชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาการขาดคนมีความรู้ความสามารถในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากคนมีความรู้ความสามารถของท้องถิ่นย้ายถิ่นที่อยู่ไปอยู่ในเขตเมือง (ปัญหาสมองไหล) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในชุมชนท้องถิ่นเนื่องจากคนในท้องถิ่นออกไปแสวงหางานนอกพื้นที่ ปัญหาการกว้านซื้อทรัพยากรอันมีค่าภายในท้องถิ่นจากคนในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันผู้คนในท้องถิ่นก็ขายทรัพยากรอันมีค่าเหล่านั้นด้วยความเต็มใจ ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจในการแก้ไขและการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากคนที่แก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น มิใช่คนในชุมชนหรือคนในพื้นที่ ปรากฏการณ์การอพยพ การย้ายถิ่นฐานหรือถิ่นที่อยู่ จากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อแสวงหาโอกาสทางการศึกษา หรือโอกาสทางหน้าที่การงานที่ดีกว่า เป็นภาพสะท้อนถึงปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังพบอีกด้วยว่า บทบาทของรัฐในการส่งเสริมให้เกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น ก็มีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด แม้ว่าในปัจจุบันมีบางท้องถิ่นที่มีความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นในระดับหนึ่ง แต่ความสำนึกดังกล่าวล้วนเกิดจากบทบาทของภาคประชาสังคมและองค์กรภายในชุมชนท้องถิ่นนั่นเองทั้งสิ้น รัฐมีบทบาทในด้านการสร้างเสริมความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นน้อยมาก ทั้งนี้ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย

เมื่อสภาพปัญหา เป็นดั่งข้างต้นแล้ว “การเสริมสร้างความสำนึกในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local Ownership)” จึงถูกบรรจุให้เป็นพันธกิจลำดับแรกสุดของยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร ในแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้

แนวคิด

แนวคิดในการเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันในแวดวงนักสังคมสงเคราะห์ นักพัฒนาชุมชน และนักสังคมวิทยา กันมาอย่างค่อนข้างยาวนาน และต่างให้ความสำคัญกับแนวความคิดดังกล่าวไปในทำนองเดียวกันว่า ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาชุมชนและพัฒนาท้องถิ่น หากขาดซึ่งองค์ประกอบด้านนี้แล้ว การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ก็จะเป็นไปด้วยความยากลำบากและทำได้ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการศึกษาถึงความสำคัญของ ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นกันมาอย่างยาวนาน แต่ในทางปฏิบัติและในด้านนโยบายเชิงรูปธรรมกลับพบว่า มีการทำการสร้างสำนึกดังกล่าวอยู่น้อยมาก เราแทบจะไม่พบกิจกรรมในการสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นจากหน่วยงานของรัฐหรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเลย ดังที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วข้างต้นว่า บทบาทด้านนี้ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับองค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งก็ทำไม่ได้เต็มที่นัก เพราะขาดความพร้อมทั้งในเรื่องของบุคลากรที่มีความรู้เรื่องแนวคิดดังกล่าว และขาดแคลนงบประมาณ

ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นหมายถึง การที่คนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มีจิตสำนึกที่แสดงออกซึ่งความเป็นตัวตนของตนเองผ่านถิ่นที่อยู่หรือชุมชนท้องถิ่นของตน นอกจากนี้ สำนึกดังกล่าวต้องเกิดจากความต้องการภายในจิตใจที่จะปกป้องหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชุมชนท้องถิ่นของตนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ท้องถิ่น ทรัพยากรในท้องถิ่น สภาพความเป็นอยู่ภายในท้องถิ่น และยังคงดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

จากคำนิยามข้างต้น จึงทำให้สามารถแบ่งองค์ประกอบของคำว่า ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นได้อย่างน้อย 3 ประการ อันได้แก่ หนึ่ง สำนึกที่แสดงออกซึ่งความเป็นตัวตนของตนเองผ่านถิ่นที่อยู่หรือชุมชนท้องถิ่นของตนเอง สอง มีความต้องการภายในจิตใจที่จะปกป้องหรือพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชุมชนท้องถิ่นของตนในด้านต่างๆ และ สาม การดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้ สำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นมีความสำคัญอยู่อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

หนึ่ง ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น จะเป็นแรงผลักดันสำคัญในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ภายในท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น เพราะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากคนในท้องถิ่นนั้นๆ

สอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากในประการแรก กล่าวคือ คนในชุมชนท้องถิ่นจะมีความรู้สึกเป็น “พวกเดียวกัน” ก่อให้เกิด “ความสามัคคี” ระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่น และส่งผลโดยตรงต่อ

การดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ของคนในท้องถิ่น เนื่องจากคนที่มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันและมีความรู้สึกสามัคคีกันแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะทำกิจกรรมบางอย่างเพื่อส่วนรวมได้ง่ายขึ้น

สาม ความสำคัญดังกล่าวจะส่งเสริมการแข่งขันกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกันอย่างไรไม่รู้ตัว กล่าวคือ เมื่อคนมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันภายในชุมชนด้วยกันแล้ว และมีกิจกรรมร่วมกัน เป้าหมายในการทำกิจกรรมร่วมกันก็คือ การบรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่ชุมชนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถทำได้ ก่อให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาชุมชน บริหารชุมชน สร้างผลประโยชน์ให้กับชุมชนโดยปริยาย ซึ่งถือเป็นผลดีโดยตรงต่อความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่นดังกล่าว

สี่ สำคัญดังกล่าว จะก่อให้เกิดความปกป้อง หวงแหน และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานภายในชุมชน เพราะสำนึกดังกล่าวสร้างความเป็น “เจ้าของ” ให้กับสมาชิกในชุมชน จึงเรียกความสำนึกนี้ว่า สำนึกในการเป็น “เจ้าของ” ท้องถิ่นหรือชุมชน

เมื่อแนวคิดเรื่อง ความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีความสำคัญดังเช่นนี้แล้ว ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของพันธกิจที่ 1 นี้ก็คือ การสร้างชุมชนท้องถิ่นให้มีความตระหนักรู้ถึงความเป็นเจ้าของให้ได้

เป้าหมาย

ประชาชนมีความตระหนักรู้ถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นที่ตนเองอาศัย

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. สนับสนุนให้ใช้เวทีชาวบ้าน สภาชาวบ้าน หรือเวที/สภาชุมชนที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น ให้เป็นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และกระตุ้นการสร้างสำนึกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมถึงจัดให้มีการประชาพิจารณ์และประชาคมท้องถิ่น ซึ่งสามารถเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ให้แก่คนในชุมชนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการสร้างความตระหนักรู้ถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่น

2. กำหนดให้การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และชี้แจงการใช้จ่ายต่อท้องถิ่นหรือชุมชนสาธารณะ หรือกำหนดภาษีท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อสร้างภาวะ และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดความหวงแหนในภาษีและทรัพยากรของตนเอง เนื่องจากคนในท้องถิ่นต้องเสียภาษี หรือ ผลประโยชน์บางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ ดังนั้น ความรู้สึกอยากจะดูแลเงินภาษีที่ตนเองเสียไปก็จะ

เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีหรือผลประโยชน์อื่นใดจากคนในท้องถิ่นต้องโปร่งใสและสามารถตรวจสอบและสามารถชี้แจงต่อสาธารณะได้

3. ส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นธำรงรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ จารีตและประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น เพื่อสร้างความภาคภูมิใจให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. สร้างค่านิยมให้ประชาชนมีความรู้สึกรักผูกพันและเกิดความรู้สึกรักว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต และสร้างความตระหนักรู้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงอัตลักษณ์ท้องถิ่นผ่านกระบวนการให้การศึกษา และการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เพราะเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่มีค่ามากที่สุดที่คนในท้องถิ่นจำเป็นต้องอนุรักษ์และหวงแหนไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะเฉพาะที่ มีอยู่ที่เดียวเฉพาะในท้องถิ่นนั้น

การสร้างความรู้สึกรักท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องทำผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อมๆ กับกระบวนการให้การศึกษาเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสตัดสินใจร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม และเกิดการพิจารณาในข้อดีข้อเสียต่างๆ ร่วมกัน

2. กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการนาร่องที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณา อนุมัติโครงการ และรวมไปถึงอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินงานในโครงการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้ในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น ผ่านโครงการต่างๆ ภายในท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- เครือข่ายประชาชนทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายประชาชนภาคเหนือ กลาง ใต้ อีสาน ตะวันออกและตะวันตก ศูนย์นิติธรรมสิ่งแวดล้อม เครือข่ายสลัมสี่ภาค เป็นต้น
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายชนเผ่าแห่งประเทศไทย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เครือข่ายเมืองน่าอยู่ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนแออัด เป็นต้น

2. การสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness)

สภาพปัญหา

พันธกิจนี้เป็นพันธกิจที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากพันธกิจที่ 1 เรื่องการเสริมสร้างความสำคัญในการเป็นเจ้าของท้องถิ่น (Local ownership) โดยตรง เนื่องจากสำนึกในความต้องการที่จะสร้างความความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในท้องถิ่นมีสำนึกในการเป็นเจ้าของทรัพยากรท้องถิ่นนั้น และเกิดความรู้สึกต้องการความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร มิใช่ให้รัฐหรือองค์กรอื่นใดมาตัดดวงผลประโยชน์หรือทรัพยากรในท้องถิ่นไปจนกระทั่งท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเหล่านั้นทั้งที่เป็นทรัพยากรภายในท้องถิ่นนั้นๆ เอง

ปัญหาการตัดดวงผลประโยชน์ของรัฐหรือหน่วยงานอื่นใด ไปจากท้องถิ่นด้วยความไม่เป็นธรรม (Unfairness) และไม่ได้รับความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่นเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีปัญหาเรื่องข้อพิพาทป่าชุมชน ระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเจ้าของผืนป่าในพื้นที่ หรือการที่ชุมชนถูกกีดกันให้ออกจากพื้นที่ป่าของตน แล้วรัฐประกาศพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นให้เป็นป่าสงวน หรือการขูดรีดใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้รับความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่น เช่น การขูดรีดใช้ถ่านหินในเขตจังหวัดภาคเหนือ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมยังออกมาในรูปแบบอื่นที่มิใช่เป็นการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมโดยตรง หากแต่เป็นการลิดรอนสิทธิชุมชนบางอย่างโดยการอ้างผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น การสร้างเขื่อน การตัดถนนหรือการสร้างทางด่วน เป็นเหตุให้คนในชุมชนท้องถิ่นต้องอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ทั้งที่ไม่ต้องการเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวม เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเมืองฉบับนี้ด้วย

แนวคิด

การจะพิจารณาถึงการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น (Resource management fairness) สิ่งหนึ่งที่จะต้องศึกษาควบคู่กันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชน เนื่องจากการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ชุมชนพึงจะมี หรือพึงได้ในความเป็นเจ้าของทรัพยากรท้องถิ่นเหล่านั้น แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาควบคู่ไปกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นอยู่เสมอ

การศึกษาเรื่องสิทธิชุมชนของไทย เพิ่งจะได้รับการศึกษากันอย่างจริงจังมาไม่ถึง 10 ปี ที่ผ่านมา โดยก่อนหน้านั้นเป็นการศึกษาเรื่องสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิชาวนา สิทธิเกษตรกร ที่เป็นการวิเคราะห์ถึงกระบวนการขูดรีดและการเคลื่อนไหวของชนชั้นชาวนา สิทธิชุมชนเริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคมไทยตั้งแต่การศึกษาเรื่องป่าชุมชน และก้าวล่วงมาถึงสิทธิของชุมชนต่อการดำรงอยู่ในพื้นที่ และสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ จนกระทั่งมาถึงศึกษาถึงสิทธิในการปกป้องตนเองในการถูกลิดรอนสิทธิจากรัฐหรือหน่วยงานอื่นใด

สิทธิชุมชนหมายถึง สิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพยากรต่างๆ ในพื้นที่ของชุมชนตน ซึ่งจะรวมไปถึงสิทธิด้านต่างๆ ที่มักจะมาควบคู่กับความเป็นเจ้าของด้วย เช่น สิทธิในการปกป้องรักษาทรัพยากรในชุมชน สิทธิในการครอบครองทรัพยากรในชุมชน สิทธิในการหวงแหนหรืออนุรักษ์ทรัพยากรในชุมชน หรือ สิทธิในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ทรัพยากรในชุมชน เป็นต้น การแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชนจะทำได้ผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิชุมชน

กระบวนการเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิชุมชน เป็นกระบวนการจัดความสัมพันธ์ในการจำแนกอัตลักษณ์ของคนภายในชุมชนและภายนอกชุมชน รวมทั้งใช้ในการกำหนดค่านิยมร่วมของชุมชนที่สมาชิกในชุมชนยึดถือปฏิบัติกัน อีกทั้งเคลื่อนไหวผลักดันให้สังคมและรัฐยอมรับสิทธิชุมชนของตน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่รับรองอัตลักษณ์และความชอบธรรมที่ชุมชนนั้นๆ ยึดถือ หรือเท่ากับเป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจจากที่ละเมิด เพิกเฉยสิทธิ หันมารับรองสิทธิชุมชน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นนั้นอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชน ดังนั้น ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นจึงหมายถึง การจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นต้องได้รับความยินยอมจากชุมชนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการระดมความคิดเห็นของคนในท้องถิ่นและเกิดเป็นข้อสรุปร่วมกันของคนในชุมชน ข้อสรุปดังกล่าวเป็นสิทธิของชุมชนในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของตนต่อรัฐหรือผู้ที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น

ดังนั้น ความสำคัญของความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นก็คือ การที่ท้องถิ่นได้แสดงออกถึงสิทธิในชุมชนของตน ในการพิทักษ์ ปกป้อง รักษา และ จัดสรรทรัพยากรที่มีค่าในท้องถิ่นโดยความเห็นชอบและยินยอมของคนในท้องถิ่น และที่สำคัญคือ ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้ตกเป็นผู้อยู่ถูกเอาผลประโยชน์ไปแต่เพียงฝ่ายเดียว

เป้าหมาย

ท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. จัดทำกฎหมายที่บัญญัติให้การจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นและชุมชนโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวต้องมีเนื้อหาสาระที่มุ่งสร้างระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชนท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) การปรึกษาหารือ (Consult) การเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involve) และร่วมรับประโยชน์ (benefit sharing) ในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อร่วมทำงานกับประชาชน และเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนต่อประเด็นเรื่อง การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการพิจารณา

2. สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนถึงประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ผ่านเวทีสาธารณะ เวทีชาวบ้าน สภาชาวบ้าน หรือสภาชุมชนในท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว และให้การศึกษาแก่คนในชุมชนท้องถิ่นถึงความจำเป็นของการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นด้วยความเป็นธรรม

3. จัดทำกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการฟ้องร้องความเสียหายจากรัฐ กรณีถูกละเมิดสิทธิชุมชน

4. พัฒนากลไกการทำงานของสภาชุมชนท้องถิ่นในเครือข่ายภาคประชาชนให้สามารถทำงานร่วมกับรัฐ ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชนได้ อีกทั้งยังสามารถต่อรองกับรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น การพัฒนากลไกการทำงานของสภาชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว จะสามารถทำได้โดยผ่านการส่งเสริมให้เครือข่ายภาคประชาชนที่มีอยู่ในพื้นที่ เร่งรัดจัดกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกให้แก่คนในชุมชนท้องถิ่นให้ทราบถึงความจำเป็นในการทำงานร่วมกันผ่านเครือข่ายท้องถิ่นหรือสภาชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในประเด็นต่างๆ ที่กระทบถึงสิทธิของชุมชนโดยตรง

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ลดบทบาทของรัฐให้เป็นเพียงแต่ผู้สนับสนุน ผู้อำนวยการ (facilitator) มากกว่าที่จะเป็นผู้ชี้แนะหรือแทรกแซงการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐและชุมชนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น (มิใช่เป็นแต่เพียงการให้ข้อมูลข่าวสาร ปรึกษาหารือ หรือ เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างเดียว) โดยอาจจัดทำเป็นโครงการนำร่องขึ้นร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยเน้นให้บทบาทในการจัดทำโครงการดังกล่าวตกอยู่กับท้องถิ่นมากกว่ารัฐ ไม่ว่าจะเป็น อำนาจในการตัดสินใจ การบริหารงบประมาณ หรือแม้แต่การรับฟังความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐอาจทำหน้าที่เป็นแต่เพียง

ผู้สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอ หรืออำนวยความสะดวกให้โครงการ/กิจกรรมดังกล่าวสามารถทำได้จริง

2. ให้อำนาจหน้าที่ในการเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นโดยการมอบอำนาจตัดสินใจ (Empower) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้การจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นต้องทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น หลังจากผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบโดยชุมชนต่างๆ ในท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- รัฐสภา
- เครือข่ายประชาชนทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายประชาชนภาคเหนือ กลาง ใต้ อีสาน ตะวันออกและตะวันตก ศูนย์นิติธรรมสิ่งแวดล้อม เครือข่ายสลัมสี่ภาค เป็นต้น
- เครือข่ายประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายชนเผ่าแห่งประเทศไทย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เครือข่ายเมืองน่าอยู่ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนแออัด เป็นต้น
- เครือข่ายประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ เครือข่ายชุมชนคัดค้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ โครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา เป็นต้น

3. การสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution)

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ประเด็นเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางทั้งในส่วนของราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับให้รัฐบาลต้องทำการถ่ายโอนเงินงบประมาณ อำนาจหน้าที่ ภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาของผู้โอนและปัญหาในเรื่องความพร้อมของผู้รับโอน อีกทั้งในระยะหลังรัฐบาลเองก็ไม่สามารถถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจได้ตามที่กฎหมายและแผนกระจายอำนาจกำหนด

นอกจากปัญหาในเรื่องการถ่ายโอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ก็คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางมากเกินไป จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สภาพดังกล่าวส่งผลโดยตรงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรัฐอยู่ตลอดเวลา อ่อนแอและขาดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ในฝั่งรัฐเองก็เช่นกัน แนวคิดในการกำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ๆ ก็ไม่มีเพิ่มเติมเช่นกัน ส่วนใหญ่รัฐยังคงใช้แนวคิดและวิธีการเดิมๆ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลผ่านนโยบาย ระเบียบ กฎหมายหรือคำสั่งต่างๆ ส่งผลโดยตรงให้ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจของไทยวนเวียนอยู่ในปัญหาแบบเดิมๆ มาโดยตลอด ในบางพื้นที่ความรุนแรงของปัญหาเริ่มส่งสัญญาณชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ว่ารูปแบบและแนวคิดที่รัฐบาลใช้อยู่ในการกำกับดูแลพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเริ่มไม่ได้ผล ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ ตามมาเช่น ปัญหาด้านความมั่นคง การต่อต้านและการไม่ยอมรับอำนาจของรัฐ เป็นต้น

เมื่อสภาพปัญหาใน 3 ประการข้างต้นทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จึงส่งผลให้พันธกิจเรื่องการสร้างกลไกการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution) จำเป็นต้องถูกบรรจุให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเมืองด้วยเช่นกัน

แนวคิด

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution) เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย เนื่องจากการศึกษาถึงเรื่องการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ของไทยยังคงพิจารณาถึงแต่เฉพาะการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีคิดที่มุ่งพิจารณาว่ารัฐเป็นผู้ให้ ในขณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับ โดยที่รัฐมีสถานะที่เหนือกว่าท้องถิ่น และท้องถิ่นต้องรับฟังรัฐอยู่ตลอดเวลา

แนวคิดเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Devolution) เป็นแนวคิดที่พยายามจะให้ความห่างของรัฐกับท้องถิ่นลดน้อยลง และเป็นแนวคิดที่มุ่งพิจารณาว่าท้องถิ่นเปรียบเสมือนหุ้นส่วนของรัฐ (Partnership) มากกว่าที่จะเป็นองค์กรตามสายการบังคับบัญชา แนวคิดนี้ทำให้รัฐสามารถบริหารจัดการพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีความแตกต่างหลากหลายทั่วประเทศได้อย่างลงตัว โดยที่ไม่เบียดเบียนอัตลักษณ์ของท้องถิ่นต่างๆ กล่าวคือ ความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับได้ ในขณะที่ความแตกต่างหลากหลายก็สามารถอยู่รวมกันได้ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกัน

นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังมุ่งให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) และในขั้นท้ายที่สุดยังอาจรวมไปถึงการให้อำนาจในการตรากฎหมายระดับสูง (Legislative devolution)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่งผลให้การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจของไทยจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการถ่ายโอนอำนาจนี้เพิ่มเติมเข้าไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากแนวคิดนี้มีผลโดยตรงต่อทิศทางการกระจายอำนาจของไทยในอนาคต อีกทั้งยังเป็นแนวคิดใหม่ที่น่าจะถูกนำมาใช้ในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ปัญหาเรื่องการถ่ายโอนงบประมาณ ภารกิจ และบุคลากร หรือ แม้กระทั่งปัญหาเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐ เป็นต้น

เป้าหมาย

มีการถ่ายโอนอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. จัดทำประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นทุกฉบับ ทุกประเภท รวมไว้เป็นประมวลกฎหมายเดียว ทั้งนี้เพื่อสร้างเจตนาธรรมที่ชัดเจนในการบริหารจัดการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้ง ยังสามารถทำให้เห็นภาพรวมของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยได้ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

2. ปรับปรุงแผนแม่บทการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการรวมถึงกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคือ ต้อง

2.1 มีสาระของการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) เช่น ท้องถิ่นต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อท้องถิ่นโดยตรงได้เอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล การจัดบริการสาธารณะเกือบทุกประเภทต้องให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ทั้งนี้อาจมีรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างหลากหลายได้

2.2 มีสาระของการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เช่น เปิดโอกาสให้รูปแบบโครงสร้างของท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยอาจกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถเลือกโครงสร้างของท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง จัดให้มีการเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (Elected Officer) เช่น เจ้าพนักงานผู้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2.3 มีสาระของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) เช่น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหลากหลายประเภทมากยิ่งขึ้น หรือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานภาษีกว้างขึ้น แบ่งสัดส่วนภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

2.4 มีสาระของการกระจายอำนาจด้านบุคลากร (Personnel decentralization) ควรวางระบบให้มีการแลกเปลี่ยน และยืมตัวบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงใหม่ให้เป็นลักษณะองค์กรมหาชน มีใ้ช้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล เป็นต้น

3. มุ่งพัฒนาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเทคนิควิธีการใหม่ เช่น การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ รูปแบบสหการท้องถิ่น เป็นต้น การยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนบุคลากรส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเตรียมพร้อมรับภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. ทบทวนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมออย่างน้อยทุก 5 ปี เพื่อให้ภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา

2. เสริมสร้างคุณภาพของสภาท้องถิ่นในด้านต่างๆ เพื่อให้สภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาเพื่อออกกฎหมาย ข้อบัญญัติที่สำคัญของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความรู้ความสามารถด้านกฎหมายของสมาชิกสภาท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น ความสามารถในการรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาใหม่ๆ ในท้องถิ่น ความสามารถในการปรับตัวให้เข้าหากับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระบบ
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ
- รัฐสภา

4. การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local network strengthening)

สภาพปัญหา

ปัญหาการขาดการร่วมมือกันทำงานและการขาดความสามัคคีในท้องถิ่นของไทยก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น เนื่องจากข้อเท็จจริงพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยหลายแห่งไม่สามารถประสานหรือร่วมมือกันทำงานกับเครือข่ายทางสังคมภายในชุมชนท้องถิ่นได้ การทำงานหรือการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายชุมชนภายในท้องถิ่นทำงานโดยไม่มีการประสานงานกัน ส่งผลให้ในหลายเรื่องเกิดสภาวะการทำงานซ้ำซ้อน เกินความจำเป็นและเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ในขณะที่บางปัญหากลับไม่มีหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเครือข่ายชุมชนเข้าไปแก้ไขแต่อย่างใด

นอกจากการไม่ประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นด้วยกันแล้ว ในบางกรณีแม้แต่เครือข่ายชุมชนภายในท้องถิ่นด้วยกันเอง ก็ไม่ได้มีการประสานงานกันด้วยเช่นกัน ส่งผลให้ทำงานซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ

ในบางกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีความขัดแย้งกับเครือข่ายชุมชนภายในท้องถิ่น ส่งผลให้ไม่มีความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่น ท้องถิ่นแตกความสามัคคี ชุมชนท้องถิ่นกลายเป็นศัตรูที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ชุมชนภายในท้องถิ่นก็มอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่มีความเต็มใจที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น หรือมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานเพียงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น

ปัญหาการขาดการประสานงานที่ดี ความไม่ร่วมมือกัน หรือ การแตกความสามัคคีภายในท้องถิ่นนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะหากท้องถิ่นไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกันในการทำงานร่วมกันแล้ว การที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จก็คงจะเป็นไม่ใช่เรื่องง่ายนัก

ดังนั้น การสร้างหรือการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการพัฒนาทางการเมือง

แนวคิด

ในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ทั่วโลก อาจกล่าวได้ว่ามี 2 องค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ หนึ่ง หน่วยงานหรือตัวโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ สอง ชุมชนท้องถิ่นซึ่งหมายถึงชุมชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งอาจประกอบไปด้วยหลายชุมชนก็ได้ การที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นให้ได้ผล ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพนั้น ทั้ง 2 องค์ประกอบข้างต้นไปทำงานด้วยความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกัน เพราะในบางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากคนภายในชุมชนท้องถิ่น จึงจะสามารถทำงานได้ประสบความสำเร็จ เช่น การขอความร่วมมือจากชาวบ้าน การถ่ายทอดนโยบายของท้องถิ่นให้ประชาชนปฏิบัติตาม เป็นต้น และในขณะเดียวกัน ชุมชนท้องถิ่นก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ต่างๆ กิจกรรมของชุมชนท้องถิ่นจึงจะประสบผลสำเร็จ

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือกันระหว่าง 2 องค์ประกอบก็มีได้เกิดขึ้นโดยง่ายดายนักหากไม่มีเครื่องมือหรือกลไกส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันดังกล่าวในลักษณะดังกล่าว กลไกหรือเครื่องมือที่จะช่วยดังกล่าวนี้ เราเรียกว่า “การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้หมายถึง การที่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันในการแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้และเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นร่วมกัน การให้ข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การรับฟังคำแนะนำและปรึกษาหารือระหว่างกัน การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาในขั้นตอนต่างๆ การให้ความร่วมมือระหว่างกัน และการตัดสินใจร่วมกัน

นอกจากการร่วมกันในการแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันแล้ว การพัฒนาเครือข่ายยังรวมไปถึง การส่งเสริมให้เกิดการทำงานผ่านการรวมกลุ่มกันของคนภายในชุมชนท้องถิ่นเองอีกด้วย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เช่น การส่งเสริมในการเกิดการรวมกลุ่มอาชีพ การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันของคนในท้องถิ่นเพื่อกำจัดขยะมูลฝอย การส่งเสริมการรวมกลุ่มกันเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการรวมกลุ่มกันเพื่อพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกัน เป็นต้น เมื่อชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างกลุ่มการทำงานร่วมกันในประเด็นต่างๆ ภายในท้องถิ่นได้แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

ต่าง ๆ โดยที่กลุ่มต่าง ๆ อาจจะไม่มีความสนใจในประเด็นเดียวกัน แต่ทุกกลุ่มต่างทำงานภายในท้องถิ่นและเพื่อท้องถิ่นเหมือนกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้ชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันทำงานได้ก็จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งพื้นที่เขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพชุมชนท้องถิ่นตามธรรมชาติด้วยเช่นกัน

สาเหตุสำคัญที่ต้องส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นก็คือ ความสามัคคีของคนภายในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหากท้องถิ่นใดมีความสามัคคีกันระหว่างคนในท้องถิ่นด้วยกันแล้ว การที่จะทำให้ท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่นก็จะสามารถทำได้ง่ายขึ้น

ความสำคัญของการพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการอันได้แก่

หนึ่ง ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกันและกันมากยิ่งขึ้น และทำให้ความขัดแย้งระหว่างกันลดน้อยลง

สอง ทำให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ทั้งชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานสอดคล้องกัน เพราะรับรู้และเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่นร่วมกัน เป้าหมายในการทำงานเพื่อท้องถิ่นจึงเหมือนกัน

สาม ทำให้การแก้ไขและพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกที่ทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ เช่น การให้ชาวบ้านเป็นอาสาสมัครต่าง ๆ ในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่เครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ก็ได้รับการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น เงินงบประมาณ สถานที่ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้การพัฒนาเครือข่ายร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกบรรจุไว้เป็นพันธกิจหนึ่งของยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจ และการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร

เป้าหมาย

1. เกิดสำนึกความเป็นหนึ่งเดียวกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
2. เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
3. ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกันในทุกกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต สอดคล้องกับพื้นที่ชุมชนดั้งเดิม

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีโครงการนำร่องการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง หรือจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับชุมชนท้องถิ่น เพื่อบริหารจัดการปัญหาร่วมกัน และรายงานผลการดำเนินงานต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หากการดำเนินงานในโครงการนำร่องประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ให้บรรลุผล

2. เร่งสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วในขณะนี้ โดยจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความความต้องการของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น และร่วมกันประเมินสถานการณ์ภายในท้องถิ่น และริเริ่มการทำงานร่วมกันในรูปแบบต่างๆ ในทุกขั้นตอนเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าไปรับฟังการพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3. ให้บัญญัติกฎหมายที่รองรับการจัดตั้งหรือสนับสนุนองค์กรชุมชน สิทธิชุมชน เพื่อรองรับสถานะขององค์กรชุมชนและเครือข่ายชุมชนเหล่านั้น อีกทั้งอาจจำเป็นต้องกำหนดให้องค์กรชุมชนเหล่านั้น ต้องประสานแผนการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีเนื้อหาสาระในการพิทักษ์ ปกป้องสิทธิของชุมชนในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของภาครัฐ

4. ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นสร้าง/กำหนดกฎระเบียบที่ใช้มิติทางสังคมในการติดตาม ตรวจสอบ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1. พัฒนาเครือข่ายการเมืองภาคประชาชนด้วยภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยให้รัฐและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเครือข่ายการเมืองภาคประชาชน เช่น ด้านงบประมาณ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือต่างๆ หรืออำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมมือกันของคนในชุมชนท้องถิ่นต่อประเด็นสาธารณะต่างๆ

2. สร้างหลักสูตรการศึกษาในการศึกษาภาคบังคับที่ทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นรักในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตน ซึ่งอาจจะเป็นหลักสูตรเดียวกับหลักสูตรการศึกษาประชาธิปไตยเพื่อการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนที่สอดคล้องกับประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมถึงการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

3. การแบ่งเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต้องสอดคล้องกับสภาพชุมชนท้องถิ่นตามธรรมชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- กรมการปกครอง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- รัฐสภา
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- เครือข่ายประชาชนทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายประชาชนภาคเหนือ กลาง ใต้ อีสาน ตะวันออกและตะวันตก เป็นต้น
- เครือข่ายภาคประชาชนระดับชุมชนท้องถิ่น เช่น เครือข่ายชนเผ่าแห่งประเทศไทย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เครือข่ายเมืองน่าอยู่ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนแออัด เป็นต้น

บทส่งท้าย

แนวทางในการขับเคลื่อนแผนแม่บทพัฒนาการเมือง
ไปสู่การปฏิบัติ

1. ความนำ

แผนที่ใ้การนำไปปฏิบัติ ย่อมมีค่าไม่ต่างอะไรกับความฝันและความหวังซึ่งใ้ที่ทางสำหรับความจริงดังฝัน แผนที่ใ้การนำไปปฏิบัติ ย่อมหมายถึง การลงทุนงบประมาณ, เวลาและอัตราค่าจ้างมีปัญญาของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพียงเพื่อยืนยันช่วงห่างระหว่างสภาพการณ์ทางการเมืองที่ควรเป็นกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทส่งท้ายของร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ จึงรวมศูนย์พุ่งเป้าไปที่การทำให้แผนมี “คุณค่าในทางปฏิบัติ” นั้นย่อมหมายถึงการตอบคำถามสำคัญที่ว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตลอดจนไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน จำเป็นต้องกำหนดจังหวะก้าวนำทางต่อไปอย่างไร ร่างแผนแม่บทการเมืองฉบับนี้ จึงจะบรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ที่สำคัญของแผนฯ ได้ นั่นคือ “การทำให้กระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยเกิดการพัฒนาตัวของมันเองอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่เหนียวนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์กรหรือสถาบันภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดจนหลักคุณธรรมและจริยธรรมในระดับบุคคล”

ทว่าบริบทแวดล้อมที่ครอบคลุมกระบวนการยกร่างแผนฯ ฉบับนี้ อยู่ท่ามกลางความไม่แน่นอนทางการเมืองจากเหตุปัจจัยเงื่อนไขหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความไม่แน่นอนของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ผ่านผ่านการลงประชามติหรือไม่ก็ตาม ก็อาจเป็นชนวนไปสู่การยกร่างแก้ไขใหม่อยู่ดี ความไม่แน่นอนของผลการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ว่าจะกำหนดไว้ ณ ช่วงเวลาใดก็ตาม ก็ยังมีอาจคาดคะเนผลการเลือกตั้งที่จะนำไปสู่สมการของการจัดตั้งรัฐบาล มีพักต้องเฝ้าถึงประเด็นที่ว่า เมื่อมีรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งแล้ว แผนแม่บทพัฒนาการเมืองจะได้รับความสำคัญถึงขั้นขับเคลื่อนผ่านสภาพัฒนาการเมืองอย่างคึกคัก เข้มแข็งด้วยประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพียงใด

ด้วยเหตุดังนั้น บทส่งท้ายว่าด้วยการนำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติ จึงเล็งเป้าไปที่กรอบเวลาแห่งอนาคตอันใกล้ กล่าวคือ ในช่วงรอยต่อระหว่างปลายปีงบประมาณ 2550-2551 ซึ่งถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งสามประการข้างต้น น่าจะมีความเสถียรในระดับที่ขับเน้นความแน่นอนของสถานการณ์ได้

บทส่งท้ายนี้ จึงประกอบไปด้วยส่วนที่ 1 การวิเคราะห์เงื่อนไขที่ขาดเสียมิได้ของการผลักดันให้เกิดกระบวนการนำร่างแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติหรือที่เรียกว่าการวิเคราะห์ “ปัจจัยแห่งความสำเร็จ” ของการนำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติ หากเปรียบร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ดูกดั่งเข็มทิศนำทางสำหรับการเสริมสร้างการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทยต่อไปแล้ว “วิธีการเดินทาง” โดยใช้เข็มทิศ ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ชี้ขาดการผลักดันให้เกิดการนำแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติ จึงเป็นเหตุให้ต้องมีส่วนที่ 2 กรอบแนวทางการออกแบบสามกระบวนการสำคัญ ได้แก่ กระบวนการวัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง กระบวนการกำหนดและขับเคลื่อนวาระทางการเมืองประจำปี (Political agenda) และกระบวนการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งปรากฏครอบคลุมเป็นแก่นแกนของแทบทุกยุทธศาสตร์ในร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้ ยุทธศาสตร์ที่ประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ พันธกิจและกลยุทธ์นั้น หากปราศจากแผนงาน-โครงการรองรับ ย่อมขาดการสนับสนุนทรัพยากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปฏิบัติการของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง จึงมีอาจเกิดขึ้นได้เลยหากปราศจากการกล่าวถึงส่วนที่ 3 ว่าด้วยสี่โครงการสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดการจุดชนวนติด พลิกสถานการณ์ทางการเมืองให้วิวัฒน์ไปตามวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ตามร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองฉบับนี้

ส่วนที่ 1 : การวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ไปสู่การปฏิบัติ

“สภาพัฒนาการเมือง” มิได้เป็นหน่วยงานที่ใหญ่โตดุจตั้งสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตภารกิจ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ จะพบว่า สภาพัฒนาการเมือง เสมือนดังกลไกในการเอื้ออำนวย (Facilitation) ให้เกิดการเชื่อมร้อย (Connector) การดำเนินงานของภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง (Partnership) ไปสู่การขับเคลื่อนแผนแม่บทพัฒนาการเมืองอย่างสอดคล้องประสานกัน (Alignment)

ด้วยเหตุที่สภาพัฒนาการเมือง ถือเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกดังกล่าวมาข้างต้น ปัจจัยแห่งความสำเร็จประการแรก จึงได้แก่ การออกแบบโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมือง ให้สอดคล้องกับการนำร่างแผนแม่บททางการเมืองไปสู่การปฏิบัติ

เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองทั้ง 6 ด้าน มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงดุจเครือข่ายแห่งเหตุและผลที่ผืนนี้กำลังกัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จประการที่สอง จึงได้แก่ ความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงาน-โครงการที่สนับสนุนค่าชีวิตผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ทั้ง 6 โดยมีการสอบทานแนวทางการดำเนินงานที่ต้องสอดคล้องกันครอบคลุมทั้งในส่วนแผนงาน-โครงการต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ

ตัวอย่างเช่น กลยุทธ์การเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ซึ่งอยู่ในภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2: การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ควรประกอบไปด้วยแผนงาน-โครงการต้นน้ำ อาทิเช่น แผนงาน-โครงการสอบทานความพร้อมของแผนแม่บทชุมชนทุกตำบล ถัดมาได้แก่แผนงาน-โครงการกลางน้ำ ได้แก่ แผนงาน-โครงการบูรณาการแผนแม่บทชุมชนเข้าสู่กระบวนการวางแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เพื่อส่งแรงหนุนไปยังแผนงาน-โครงการปลายน้ำ นั่นคือแผนงาน-โครงการติดตามและประเมินผลโดยเครือข่ายผู้นำชุมชนเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการสู่การปฏิบัติ เป็นต้น

แผนงาน-โครงการต้นน้ำ จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การเตรียมปัจจัยนำเข้าของกระบวนการดำเนินงานตามเป้าประสงค์ของกลยุทธ์ให้พร้อม ในขณะที่วัตถุประสงค์ของแผนงาน-โครงการกลางน้ำ คือ การผลักดันให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุผลผลิตรูปธรรมที่สะท้อนผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของกลยุทธ์ แผนงาน-โครงการปลายน้ำ มุ่งเน้นไปที่การติดตามประเมินผลตลอดรวมไปถึงการนำผลผลิตที่ได้จากแผนงาน-โครงการกลางน้ำ เผยแพร่ขยายผลผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ เช่น ใช้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของราชการที่ยึดแผนแม่บทชุมชนเป็นศูนย์กลาง เป็นโอกาสสำหรับการขยายพื้นที่สาธารณะให้ผู้นำชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาส่วนราชการท้องถิ่นและภูมิภาคในการบริหารโครงการ ให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการและศักยภาพของพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ผลสัมฤทธิ์ของทุกยุทธศาสตร์ขึ้นตรงต่อความเข้มแข็งของความเป็นพลเมือง (Citizenship) ด้วยเหตุดังนั้น การเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อปฏิบัติการมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งจะช่วยยกระดับจิตสำนึกและค่านิยมประชาธิปไตย จึงถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จประการที่สาม ซึ่งจะช่วยประกันความยั่งยืนของพัฒนาการประชาธิปไตย เนื่องจากค่านิยมประชาธิปไตย เป็นบาทฐาน (Foundation) ของวัฒนธรรมประชาธิปไตย สังคมประเทศใด หากมีวัฒนธรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เข้มแข็งแล้วไซ้ ย่อมประกันความต่อเนื่องของกระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดและพฤติกรรมผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ฉะนั้น ความยั่งยืนสถาพรของพัฒนาการประชาธิปไตยของประเทศ จึงอยู่ที่การวางรากฐานของค่านิยมประชาธิปไตยแก่ประชาชนและภาคีหุ้นส่วนนับจากระดับฐานรากไปจนถึงระดับชนชั้นนำทางการเมืองตลอดรวมไปถึงข้าราชการไทย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการบริหารราชการ

แผ่นดินที่ขับเคลื่อนโดยสถาบันทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภายในระบบฯ และนอก
ระบบฯเอง

มีคำกล่าวที่ว่า “คุณภาพของนักการเมือง ย่อมสะท้อนคุณภาพทางความคิดของ
ประชาชน” ใช่หรือไม่ว่า คุณภาพทางความคิดของประชาชน มิได้ถูกกำหนดจากการ “ได้รับ”
ข่าวสารข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจทางการเมือง ทว่าถูกกำหนดจาก “การรับรู้และตีความ”
(Perceptual interpretation) ต่อข่าวสารข้อมูลผ่านสื่อมวลชนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุตั้งนั้น **ปัจจัยแห่ง
ความสำเร็จประการที่สี่ จึงได้แก่ ความร่วมมือของสื่อมวลชนทุกแขนงในการสร้างการรับรู้
และการตีความข่าวสารข้อมูลและองค์ความรู้ ที่สนับสนุนร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง**

นอกจากความเข้มแข็งของความเป็นพลเมืองแล้ว การเสริมสร้าง “ภาวะรับผิดชอบทาง
การเมืองและการบริหาร” (Political and public administrative accountability) ตามหลัก
ธรรมาภิบาลและคุณธรรมจริยธรรม คืออีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญในทุกยุทธศาสตร์ของร่างแผนแม่บท
พัฒนาการเมือง ฉะนั้น **ปัจจัยแห่งความสำเร็จประการที่ห้า จึงได้แก่ ความเข้มแข็งของระบบ
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในการลดระดับความเสี่ยงหรือโอกาสของการบริหาร
ราชการแผ่นดินที่ผิดพลาด อันเป็นผลมาจากการขาดความพอเพียงของการนำหลักธรรมาภิ
บาลและหลักคุณธรรมจริยธรรม ในการผลักดันทิศทางการพัฒนาประเทศ** เนื่องจากฐานคติที่ว่า
“ความไม่แน่นอน คือ ความแน่นอน” ด้วยเหตุที่ “ความเสี่ยง” เกี่ยวพันกับความไม่แน่นอน การลด
ความเสี่ยงถึงขั้นหมดไป ย่อมเป็นแค่เพียงมายาคติ ทว่า การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล
และหลักคุณธรรมจริยธรรม ให้อยู่ในระดับที่ “ยอมรับได้” ตามผลการสำรวจความคิดเห็นของ
ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือฐานคติที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสูงกว่า

ส่วนที่ 2 : การออกแบบสามกระบวนการเพื่อนำร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองสู่การปฏิบัติ

Robert S. Kaplan และ David P. Norton (1992) ได้กล่าวถึงฐานคติที่สำคัญประการ
หนึ่งของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ไว้ในหนังสือ The Strategy-Focused Organization ไว้ว่า
“**ถ้าคุณไม่สามารถวัดในสิ่งที่你能ทำได้ คุณก็ไม่สามารถจัดการความสำเร็จของคุณได้**”
เช่นเดียวกับ Lawrence G. Hrebiniak (2005) ในหนังสือ Making Strategy Work: Leading
Effective Execution and Change เขาเน้นย้ำว่า องค์กรที่หากมีกลไกในการวัดและประเมิน
ผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ในเชิงรุก แม้การจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กรนั้น จะยังไม่สอดคล้องกับ
ยุทธศาสตร์ แต่ก็มีแนวโน้มที่จะผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากกลไกการวัดและ
ประเมินผลสำเร็จของยุทธศาสตร์ จะช่วยให้ข้อมูลสะท้อนกลับ (Feed back) แก่ไข ปรับปรุงปัญหา
ความผิดพลาดได้ทันที่ที่อีกทั้งช่วยสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการยกระดับความเข้มแข็งของ
ปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์แก่ภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

กระบวนการสำคัญในการนำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองสู่การปฏิบัติ จึงได้แก่ กระบวนการวัดและประเมินผลสำเร็จของร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ควรมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวัดและประเมินผลสำเร็จของการขับเคลื่อนร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง โดยมีการกระจายหรือถ่ายทอดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายไปยังภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับทุกกลยุทธ์ในทุกยุทธศาสตร์ คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวชี้วัดรวมทั้งเป็นเจ้าภาพหลักในการออกแบบและรวบรวมข้อมูลดิบที่แสดงถึงความเคลื่อนไหวและ/หรือความคืบหน้าของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายผ่านกลไกและวิธีวิทยา (Methodology) ที่กำหนดไว้
2. ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายดังกล่าว นอกจากมุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์แล้ว ควรให้นำหนักความสำคัญกับตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของปัจจัยแห่งความสำเร็จทั้ง 5 ประการที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 1 เนื่องจากตัวชี้วัดเหล่านี้ คือตัวชี้วัดปัจจัยผลักดันหรือตัวชี้วัด “เหตุ” (Lead indicator) ที่ช่วยส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้าเกี่ยวกับความเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และพันธกิจของยุทธศาสตร์ ซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดผล (Lag indicator) จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของสภาพพัฒนาการเมือง ในการ “ชิงลงมือปรับเปลี่ยนปฏิบัติการในเชิงรุก” ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เป็นภัยคุกคาม (Threat) ต่อพัฒนาการเมืองได้
3. มีการกำหนดรอบการรายงานผลความคืบหน้าและ/หรือความเคลื่อนไหวของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของปัจจัยแห่งความสำเร็จดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเมือง โดยตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมาก สมควรรายงานเป็นรายเดือน ตัวชี้วัดที่มีความสำคัญรองลงมา สมควรมีการรายงานเป็นรายไตรมาสควบคู่กับการรายงานความคืบหน้าและ/หรือความเคลื่อนไหวของตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์

กระบวนการที่สอง ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากระบวนการแรก คือ กระบวนการสอบทานแผนปฏิบัติการจากแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ควรมึลักษณะสำคัญสามประการเช่นเดียวกัน

1. มีการสอบทานแผนแม่บทพัฒนาการเมืองเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการพัฒนาการเมืองทุกไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับเปลี่ยนเนื้อหาสาระของยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองตลอดจนกลยุทธ์ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดแผนงาน-โครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ผลการสอบทานข้างต้น ควรนำมาซึ่งการกำหนดลำดับความสำคัญของวาระทางการเมือง (Political agenda) เพื่อใช้เป็นเข็มมุ่งในการปรับแต่งแผนปฏิบัติการพัฒนาการเมืองให้ส่งผลในการขับเคลื่อนวาระทางการเมืองในแต่ละปีงบประมาณ
3. ควรใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนแม่บทพัฒนาการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบทานแผนฯ ดังกล่าวโดยใช้ระยะเวลาไม่เกิน 4 วัน 3 คืน เครื่องมือสำคัญในการสอบทานแผนฯ นอกจากได้แก่การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอก (SWOT Analysis) แล้ว ควรประกอบไปด้วยการวิเคราะห์จากสถานการณ์ทางการเมือง (Scenario analysis) เพื่อคาดคะเนตัวแปรหลักที่ส่งผลต่อความเป็นไปได้ของสถานการณ์การพัฒนาทางการเมืองในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อปรับแต่งเนื้อหาของยุทธศาสตร์ในรูปของแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy map) ให้สามารถรองรับจากสถานการณ์ทางการเมืองได้ทุกจากสถานการณ์ด้วย

กระบวนการที่สาม ได้แก่ กระบวนการปรับแต่งโครงสร้าง-กระบวนการ
กฎระเบียบ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศตลอดจนขีดสมรรถนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการ
นำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันว่า การดำเนินงานของสภา
พัฒนาการเมือง จะสอดคล้องกับผลการสอบทานแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการฯ จริง กระบวนการ
ดังกล่าว ประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. มีการประเมินขีดความสามารถในการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมืองตาม
เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA-Public management quality
award) เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนาหรือโอกาสในการ
ปรับปรุง (OFI-Opportunity for improvement) ครอบคลุมทั้งหมวดการนำองค์กร,
หมวดการวางแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์, หมวดการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้
ส่วนเสีย, หมวดการวัด วิเคราะห์และการจัดการความรู้, หมวดการมุ่งเน้น
ทรัพยากรบุคคลและหมวดการจัดการกระบวนการดำเนินงาน
2. ควรดำเนินการประเมินขีดความสามารถในการดำเนินงานของสภาพัฒนาการเมือง
ในระยะเวลาเดียวกันกับการสอบทานแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการพัฒนาการเมือง
นั่นคือ ทุกไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์กรอย่าง
รอบคอบและรอบด้านโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องเช่นกัน
3. การประเมินขีดความสามารถในข้อแรก ควรครอบคลุมการประเมินขีด
ความสามารถของภาคีหุ้นส่วนเองด้วย เพื่อให้เกิดพลังผนึก (Synergy) ในการ
พัฒนาความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองร่วมกัน

ส่วนที่ 3 : โครงการสำคัญในการนำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติ

สามกระบวนการสำคัญในส่วนที่สอง จะไม่อาจส่งผลให้เกิดปัจจัยแห่งความสำเร็จในส่วนที่หนึ่งได้ หากปราศจากโครงการสำคัญในการนำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ โครงการสำคัญ ดังต่อไปนี้

โครงการวิจัยการจัดทำตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายผลสำเร็จของแผนแม่บทพัฒนาการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยผลผลิตและแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญของโครงการฯ ดังนี้

ผลผลิตที่1 -จัดทำนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของปัจจัยแห่งความสำเร็จและผลผลิตตลอดจนผลลัพธ์ของพัฒนาการเมืองไทย

ผลผลิตที่2 -คู่มือการวัดและประเมินผลตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายตามผลผลิตแรก ซึ่งควรมีการระบุงลไกการจัดเก็บข้อมูลดิบตามตัวชี้วัด, ความถี่ในการจัดเก็บข้อมูลและหน่วยงานเจ้าภาพที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บข้อมูลตามกระดาษทำการที่กำหนด (Template of data collection) พร้อมทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้และทักษะในการประยุกต์ใช้คู่มือดังกล่าวเป็น

ผลผลิตที่3- จัดเวทีระดมความคิดเห็นจากภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการเมืองระยะเวลา 4 ปีงบประมาณตามกลยุทธ์ของทุกยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทพัฒนาการเมือง

โครงการรณรงค์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งถือเป็นจุดคานงัด (Leverage point) ที่สำคัญของการสร้างความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันการ “ฮั้ว” เพื่อโยกย้ายทรัพย์สินภายในเครือข่ายโครงสร้างอุปถัมภ์ทางการเมือง อีกทั้งยังเป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการรับผิดชอบต่อการพิสูจน์คุณสมบัติที่เหมาะสมของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมจริยธรรมแก่สาธารณะชน ประกอบไปด้วยผลผลิตและขั้นตอนการดำเนินงานโดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับความสำเร็จ ดังนี้

ระดับความสำเร็จที่1 -มีการรณรงค์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนงเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ

ระดับความสำเร็จที่2 -มีการกำหนดและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกีดกันให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ

ระดับความสำเร็จที่3 -มีการประกาศบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ แก่สาธารณะชน

ระดับความสำเร็จที่4 -มีการจัดตั้งกลไกการตรวจสอบความเคลื่อนไหวของบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ เพื่อติดตามความเป็นไปได้ของผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเจรจาต่อรองทางการเมืองที่เดิมพันด้วยงบประมาณของแผนงาน-โครงการสำคัญของประเทศส่วนราชการต่างๆ

ระดับความสำเร็จที่ 5 -มีการประกาศรายชื่อนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่อยู่ในเครือข่าย “น่าสงสัย” เกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของบัญชีทรัพย์สินอย่างผิดปกติพร้อมพยานหลักฐานตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณะชน

โครงการผลักดันแผนแม่บทชุมชนเข้าสู่กระบวนการวางแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของราชการส่วนท้องถิ่น ภูมิภาคและส่วนกลาง เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ราชการส่วนท้องถิ่น ภูมิภาคและส่วนกลาง จำเป็นต้องยกร่างแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีหรือที่เรียกว่าแผนยุทธศาสตร์เพื่อใช้เป็นกรอบในการสอบทาน จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณจนกระทั่งสามารถจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในแต่ละปีงบประมาณได้ ด้วยเหตุดังนั้น จึงถือเป็นโอกาสในการผลักดันแผนแม่บทชุมชน ซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมประชาธิปไตยทางตรงอีกรูปแบบหนึ่งได้ ประกอบไปด้วยผลผลิตและขั้นตอนการดำเนินงานโดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับความสำเร็จ ดังนี้

ระดับความสำเร็จที่ 1 -มีการผลักดันผ่านสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร.) ให้กำหนดแผนแม่บทชุมชน เป็นปัจจัยนำเข้าสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของราชการส่วนท้องถิ่นไปสู่แผนฯของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

ระดับความสำเร็จที่ 2 -มีการสอบทานความครบถ้วน ครอบคลุมของแผนแม่บทชุมชน โดยวิทยากรกระบวนการของสภาพัฒนาการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ระดับความสำเร็จที่ 3 -มีการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน-โครงการที่สามารถสอบทานจนพิสูจน์ได้ว่าแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของราชการส่วนท้องถิ่น ภูมิภาคและส่วนกลางสอดคล้องกับแผนแม่บทชุมชนในประเด็นใดและในพื้นที่ใด

ระดับความสำเร็จที่ 4 -มีการจัดตั้งกลไกคณะที่ปรึกษาภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาคโดยอิงกับคณะกรรมการธรรมาภิบาลระดับจังหวัดเพื่อประเมินและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลร่วมกับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค

ระดับความสำเร็จที่ 5 -มีการสอบทานรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีของราชการส่วนกลางโดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลภาคราชการ โดยมุ่งเน้นไปที่ความน่าเชื่อถือในการสนองตอบการแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการและต่อยอดศักยภาพของชุมชนตามแผนแม่บทชุมชน ทั้งรายไตรมาสและรายปี

โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความบริสุทธิ์ ยุติธรรมของ การเลือกตั้งและการบริหารราชการแผ่นดิน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการฯ ดังกล่าวก็เพื่อ สร้างแรงผลักดัน (Momentum) ให้เกิดการระดมทุนสนับสนุนการดำเนินการของสื่อเสรี (Free press) บนพื้นฐานของปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ นั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็น รากฐานของการสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและวัฒนธรรมประชาธิปไตย

ประกอบไปด้วยผลผลิตและขั้นตอนการดำเนินงานโดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับความสำเร็จ ดังนี้

ระดับความสำเร็จที่1- มีการระดมทุนและ/หรือจัดสรรงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการ ประมวลผลแบบสำรวจความคิดเห็นร่วมกันของภาคีสื่อมวลชนทุกแขนง

ระดับความสำเร็จที่2- มีการถอดแบบสอบถามไปยังทุกเขตเลือกตั้งเพื่อกำหนด คุณสมบัติอันพึงประสงค์ของนักการเมืองระดับชาติ โดยถือว่า การไม่ใช้เงินซื้อสิทธิ์เพื่อให้ประชาชน ขายเสียง เป็นหนึ่งในคุณสมบัติที่จำเป็น

ระดับความสำเร็จที่3- มีการถอดแบบสอบถามชุดที่สอง เพื่อสอบถามความคิดเห็น เกี่ยวกับความบริสุทธิ์ ยุติธรรมของการเลือกตั้งในทุกเขต

ระดับความสำเร็จที่4- มีการประมวลผลแบบสอบถามทั้งสองชุด เพื่อประกาศ นักการเมืองต้นแบบที่ได้รับการเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและปลอดการซื้อสิทธิ์ ขายเสียง

ระดับความสำเร็จที่5- มีการประมวลผลเพื่อจัดอันดับเขตเลือกตั้งที่ประชาชนแสดง ความคิดเห็นผ่านแบบสอบถามตามลำดับความบริสุทธิ์ ยุติธรรมในกระบวนการเลือกตั้งจากมากไป น้อย โดยประกาศผลการประมวลผลแบบสอบถามผ่านช่องทางภาคีสื่อมวลชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับชาติ

บรรณานุกรม

ก. หนังสือและเอกสารภาษาไทย

กมล สมิเชียร. (2514). “วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการพัฒนาทางการเมือง” ใน *วรรณไวทยาการ*.

กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

กฤษฎา บุญชัย. (2543). *ป่าชุมชน : บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้*. หนังสือชุดประชาสังคม

ลำดับที่ 18. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม. (2545). *บ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านโครงการผลาญ*

ชาติ. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์.

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร. (2546). *ความยากจน : สถานการณ์และบทบาทขององค์กรพัฒนา*

เอกชน. กรุงเทพฯ : ภาควิชาความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและมูลนิธิกองทุนไทย.

จุมพล หนิมพานิช. (2529). “กระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองกับทัศนคติทางการเมืองของคนไทย”

ในเอกสารการสอนชุดวิชา *พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย*. นนทบุรี :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

_____. (2548). *พัฒนาการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ*

ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2526). *การบริหารการพัฒนาชนบท*. มปท..

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2533). *ทำทนายทางเลือก : ความรุนแรง และการไม่ใช้ความรุนแรง*.

กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง.

เชาวน์วัศ สุตลาภา. (2511). *พรรคการเมือง*. พระนคร : บริษัทสหสยามพัฒนา.

เชาวนะ ไตรมาศ. (2540). *พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการ*

ทางสถาบัน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ไชยยัณฑ์ ไชยพร. (2549). “Deliberative Democracy and Deliberative Polls” กรุงเทพมหานคร วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2549.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). วาทกรรมการพัฒนา. กรุงเทพฯ : วิชาษา.

ณรงค์ พ่วงพิศ. (2529). “วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ตระกูล มีชัย. (2538). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2537). การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษานโยบาย. สาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : สายธาร, 2549

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. (2546). บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

_____. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (2534). “การเมืองแบบประชาธิปไตยกับยุทธศาสตร์การพัฒนา” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์ในการพัฒนา หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2538). “การปรับปรุงพรรคการเมืองไทย” รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ประสาธน์ มีแต่่ม. (2545). สู้อย่ามาทำเหลี่ยม. สงขลา : โครงการการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้.

พรรณิ บัวเล็ก. (2544). การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: บทสำรวจสถานะความรู้. มปท..

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ และ ชัยสิริ สมุทวณิช. (2529). “วรรณกรรมการเมืองไทย” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2549). “ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือ : บททดลองเสนอ” คม ชัด ลึก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2549.

มนตรี เจนวนิชการ. (2527). “สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

_____. (2540). “จริยธรรมนักการเมือง: แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพ. จัดโดยคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

ลิขิต ชีรวะดิน. (มปป). ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์แม็คจำกัด.

_____. (2546). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วริยา ชินวรรณโณ.(บรรณาธิการ). (2546). จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

วัชรินทร์ ชาญศิลป์. (2542). “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”.วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

วิชัย ต้นศิริ. (2548). วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์ (บรรณาธิการ). (2536). **สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. (2529). “หน่วยที่ 12 กลุ่มนักธุรกิจกับพัฒนาการทางการเมืองไทย” ใน เอกสารคำสอนชุดวิชา **ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย**. นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. (2547). **ทางเดินของคนเล็ก ๆ ที่จะสู้กับเรื่องใหญ่ : บทเรียนการเพิกถอนสิทธิบัตรยาดีดีไอ**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา.
- วีรบูรณ์ วิสารทสกุล และวนิดา วินิจจะกุล. (2542). “การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ จ.ตราด” ใน **ศุภวัณย์ พลายน้อย (บรรณาธิการ) การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วศินการพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). **การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ. (2543). **สันติวิถี : ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความมั่นคง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2544). **อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย**. นครปฐม : ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). **ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา.
- สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย. (2548). **“ปฏิรูปสื่อ 6 ปี ของการเดินหน้าที่ถอยหลัง” หนังสือรายงานประจำปี**.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). **คอร์รัปชันนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**. สภาที่ปรึกษา,

._____. (2526). **ทูนิยมขุนนางไทย 2475 – 2503**. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). **คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ. (2548). **เกษตรกรรมทางเลือก : เครือข่ายประชาสังคมเพื่อการพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน**. นนทบุรี : สำนักวิจัยและสุขภาพ.

._____. (2548). **เครือข่ายประชาคมคนพิการ : การสร้างอัตลักษณ์ในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ**. นนทบุรี : สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.

สุมาลี บำรุงสุข และศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. (2529). “ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจากแง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรม” ในเอกสารการสอนชุดวิชา **พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2543). **กองทัพในยามสันติ : ปฏิบัติการนอกเหนือจากการสงคราม และปฏิบัติการรักษาสันติภาพ**. กรุงเทพฯ : แสคว์ปรีนซ์.

._____. (2546). **สงครามใหม่ : กระบวนทัศน์ความมั่นคงไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง**. รายงานการวิจัยปัญหาความมั่นคงไทย เสนอต่อคณะกรรมการทหาร วุฒิสภา.

สุริยะใส กตะศิลา. (2546). **“อนาคตการเมืองไทย กับทางเลือกของประชาชน”**. ศูนย์ประสานงานเยาวชนเพื่อประชาธิปไตย วันที่ 20 เมษายน 2546.

สุวิทย์ ระวังวงศ์. (2546). **บันทึกขบวนการแรงงานไทยในรอบ 50 ปี พ.ศ.2496-2545**. กองทุนจัดพิมพ์หนังสือขบวนการแรงงานไทยในรอบ 50 ปี.

เสรี พงศ์พิศ. (2548). **วิธีคิด วิธีทำแผนชีวิต เศรษฐกิจชุมชน**. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.

เสนห์ จามริก และวีระ สมบูรณ์. (2547). **สิทธิชุมชนในมุมมองระดับโลก**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

อคิน รพีพัฒน์. (2537). “การมีส่วนร่วมของชุมชนในกาพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยและทำไมต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภากการพิมพ์.

อนุสรณ์ อุณโณ. (2547). **ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย: เกษตรกรรมยั่งยืนในบริบทระบอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรส่วนรวม**. กรุงเทพฯ :คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน.

ข. books

Almond, Gabriel A. and Powell, Jr.,G. Bingham. (1966). **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston : Little, Brown and Company.

Almond, Gabriel A. and Sydney Verba. (1969). **The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Boston : Little, Brown and Co.,1969.

Barber, Benjamin R. (2003). **Strong Democrat**, United States of American : University of California Press.

Bessette, Joseph. (1980). "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government," in **How Democractic is the Constitution?**, Washington, D.C., AEI Press.

Boonbongkarn, Suchit. (1966). “Thai Student’s Political Interest and Attitude”, **The Journal of Social Science**, October, 1966.

Cohen, John M. and Uphoff, Norman T. (1980). “**Participation ‘ s place in rural development : seeking clarity through specificity. World Development**”.

Dawson, Richard E and Kenneth Prewitt. (1969). **Political Socialization**. Boston : Little, Brown and Company.

Duverger, Maurice. (1963). **Political Parties: Theirs Organization and Activity in the Modern State**. Translated by Barbara Robert North. New York : John wiley & Sons.

Mead, George Herbert. (1934). **Mind, Self and Society**. Chicago : University of Chicago Press.

Nakata, Thinapan. (1975). **The Problem of Democracy in Thailand: A Study of Political Culture and Socialization of College Students**. Bangkok : Praepittaya.

Nino, C.S. (1996). **The Constitution of Deliberative Democracy**. New Haven : Yale University Press.

Riggs, Fred W. (1996). **Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity**. Honolulu : East-West Center..

Suehiro Akira. (1998). **Capital Accumulation in Thailand, 1855-1985**. Silkworm Books; Reprint edition (June 1998).

Yoshihara Kunio. (1988). **The Rise of Ersatez Capitalism in Southeast Asia**. Singapore : Oxford University Press, 1988.

ค. เว็บไซต์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

“ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”

<http://www.ocsc.go.th/law/pdf/0211_good_governance_history.pdf> accessed on 24 March 2007.

“ความจำเป็นในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในสังคม”

<http://www.ocsc.go.th/law/pdf/0212_good_governance_factor.pdf> accessed on 24 March 2007.

เครือข่ายด้านสาธารณสุข www.thaingo.org/link/browse.php?cat=3

“ที่มาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542”

<http://www.ocsc.go.th/law/pdf/0213_ministry_rule4_good_governance.pdf> accessed on 24 March 2007.

พิชัย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต และคณะ อ่างใน สังคม คุณคนณากรสกุล “ศักยภาพและบทบาทของ องค์การสาธารณสุขประโยชน์ในประเทศไทย”

http://www.thaingo.org/story/book_047.htm

มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค www.consumerthai.org,

มูลนิธิสุขภาพไทย www.thaihof.org

“วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ”

<http://www.opdc.go.th/uploads/files/Nation_Agenda.pdf> accessed on 24 March 2007.

“สิทธิมนุษยชน” วิกีพีเดีย, <<http://th.wikipedia.org/wiki/>>, accessed on 21 March 2007.

อำนาจ เนตยสุภา, “บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”,

<<http://www.ago.go.th/bods/bykanongdetch/HumanRights.html>>, accessed on 21 March 2007.

“Citizen” <<http://th.wikipedia.org/wiki/Citizen>>, accessed on 23 March 2007.

“Exit, Voice, and Loyalty” <http://www.en.wikipedia.org/wiki/Exit,_Voice,_and_Loyalty>, accessed on 21 March 2007.

Public Consultation Process “Group Report on Public Consultation Process”

<<http://www.horticulture.org.uk/BestvConsultation.htm>> accessed on 21 March 2007.

Umbreit, Mark S.. “Restorative Justice through Victim – Offender” Mediation : A Multi – Site Assessment, <[http:// wcr.Somona.edu/umbeit.html](http://wcr.Somona.edu/umbeit.html)> accessed on 2 April 2007.

ภาคผนวก

: รายชื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง
สภาพัฒนาการเมือง
และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง

**คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง
และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง**

- | | |
|---|----------------------------|
| 1. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(รองศาสตราจารย์ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์) | ที่ปรึกษา |
| 2. ศาสตราจารย์ สุจิต บุญบงการ | ประธานกรรมการ |
| 3. นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ | รองประธานกรรมการ คนที่ 1 |
| 4. รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล | รองประธานกรรมการ คนที่ 2 |
| 5. ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณมาลา | กรรมการ |
| 6. ศาสตราจารย์ สุจิต บุญบงการ | กรรมการ |
| 7. รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สุทกาทิน | กรรมการ |
| 8. รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | กรรมการ |
| 9. รองศาสตราจารย์ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ | กรรมการ |
| 10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โกวิทย์ พวงงาม | กรรมการ |
| 11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสักดิ์ ลากเจริญทรัพย์ | กรรมการ |
| 12. นางจันทนา สุทธิจารี | กรรมการ |
| 13. นายจำนงค์ แรกพิณีจ | กรรมการ |
| 14. นายชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี | กรรมการ |
| 15. นายเชียรชัย ณ นคร | กรรมการ |
| 16. พลตรี นิวัติ บูรณกุล | กรรมการ |
| 17. นายปรีชา อุตระกุล | กรรมการ |
| 18. นางปรีดา คงแป้น | กรรมการ |
| 19. นางสาวรสนา โตสิตระกูล | กรรมการ |
| 20. นายสมพร ธีพลมหา | กรรมการ |
| 21. นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | กรรมการ |
| 22. อธิบดีกรมการปกครอง | กรรมการ |
| 23. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ | กรรมการ |
| 24. รองศาสตราจารย์ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ | กรรมการและเลขานุการ |
| 25. นายยุทธพร อิศรชัย | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 26. ผู้อำนวยการสำนักประสานงานการเมือง
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 27. ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะอนุกรรมการยกร่างแผนพัฒนาการเมือง

1. ศาสตราจารย์ สุจิต บัญบงการ	ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
2. นายธีรชัย ณ นคร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
3. รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	ประธานอนุกรรมการ
4. ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณมาลา	อนุกรรมการ
5. ศาสตราจารย์ สมบูรณ์ สุขสำราญ	อนุกรรมการ
6. รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล	อนุกรรมการ
7. รองศาสตราจารย์ นิยม รัฐอมฤต	อนุกรรมการ
8. รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สุททวาทีน	อนุกรรมการ
9. รองศาสตราจารย์ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ	อนุกรรมการ
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสักดิ์ ลากเจริญทรัพย์	อนุกรรมการ
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อรทัย ก๊กผล	อนุกรรมการ
12. นายสมพร ธีพลมหา	อนุกรรมการ
13. นายจำนงค์ แรกพินิจ	อนุกรรมการ
14. นางสาวรสนา โตสิตระกูล	อนุกรรมการ
15. นายยุทธพร อิศรชัย	อนุกรรมการ
16. นายสมชาติ เจศรีชัย	อนุกรรมการ
17. นายวิทยา เลิศฤทธิ์	อนุกรรมการ
18. นางรัตนา สามารถ	อนุกรรมการและเลขานุการ
19. นางสาวณัฐสุรางค์ โกยแก้วพริ้ง	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
20. นางสาววารภรณ์ ไม้หอม	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. นางอัจฉรา นุชประมูล	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการยกร่างสภาพัฒนาการเมือง

1. ศาสตราจารย์ สุจิต บุญบงการ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
2. ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณมาลา	ประธานอนุกรรมการ
3. นายธีรชัย ฌ นคร	อนุกรรมการ
4. รองศาสตราจารย์ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	อนุกรรมการ
5. รองศาสตราจารย์ โกวิท พวงงาม	อนุกรรมการ
6. รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย	อนุกรรมการ
7. รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สุททาทิน	อนุกรรมการ
8. พลอากาศตรี จุลจรรยา แสงงำपाल	อนุกรรมการ
9. พันเอก เกกิงศักดิ์ เครือหงษ์	อนุกรรมการ
10. พันตำรวจโท พีระ วิชากรกุล	อนุกรรมการ
11. นายณรงค์ บุญสวยขวัญ	อนุกรรมการ
12. นายยุทธพร อิศรชัย	อนุกรรมการ
13. นายสามารถ คัมภีรานนท์	อนุกรรมการ
14. นายวิทยา ฉายสุวรรณ	อนุกรรมการ
15. นายสมชาย สหพันธ์พร	อนุกรรมการ
16. นางลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์	อนุกรรมการ
17. นางสาวลักษม์ กิตติประภัสร์	อนุกรรมการ
18. นายธีระพงษ์ วัฒนวงษ์ภิญโญ	อนุกรรมการและเลขานุการ
19. นางลลนา โรจน์ไพบูลย์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
20. นางสาวสุภารัตน์ ปัญญาทิพย์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. นายณรงค์ เทพรักษ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
22. นางสาวธีติมา สมาริ	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการพิจารณาโครงร่างกฎหมาย

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| 1. นายเชียรชัย ณ นคร | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. พลตรี ปิยะพล วัฒนกุล | อนุกรรมการ |
| 3. ผู้อำนวยการสำนักประสานงานการเมือง | อนุกรรมการ |
| 4. พันตำรวจโท วรัท วิเชียรสรรค์ | อนุกรรมการ |
| 5. นายพิพัฒน์ สิ้นคำอินทร์ | อนุกรรมการ |
| 6. นายศาสตรา โตอ่อน | อนุกรรมการ |
| 7. นายสุชาติ หล่อโล่ห์การ | อนุกรรมการ |
| 8. นายธรรมนิทย์ สุมันตกุล | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 9. นายก้องเกียรติ สุคนธ์เวศ | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 10. นางรุจิรัตน์ สมสอง | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 11. ว่าที่ร้อยตรีเอกพล จันแจ่มใส | ผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์

1. รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล	อนุกรรมการที่ปรึกษา
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์	ประธานอนุกรรมการ
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิวัฒน์ แต่งอักษร	อนุกรรมการ
4. รองศาสตราจารย์ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ	อนุกรรมการ
5. พลตรี นิวัติ บุรณะกุล	อนุกรรมการ
6. นายชวรงค์ ลิ้มปัทมปาณี	อนุกรรมการ
7. นายอภิวัฒน์ โพธิ์สิทธิ์	อนุกรรมการ
8. นายอลงกต วรกี	อนุกรรมการ
9. นายสุขสันต์ ยศะสินธุ์	อนุกรรมการ
10. นายชูเกียรติ บัวผาง	อนุกรรมการ
11. นายรณรงค์ กิตติรักษ์	อนุกรรมการ
12. ว่าที่พันตรี วิษณุ บุญมาร์ตัน	อนุกรรมการ
13. นางภาคกุล สุรฤทธิกุล	อนุกรรมการ
14. นางชุลีพร เกษโกวิท	อนุกรรมการ
15. นางสาวพันธ์ทิพย์ สุนันทิยกุล	อนุกรรมการ
16. นางกัญชวีร์ สวัสดิ์ภักดี	อนุกรรมการ
17. นางสาวนภัสสร อุตอามาตย์	อนุกรรมการ
18. นายสุรสีห์ วุฒิชรวิทิต	อนุกรรมการ
19. นางสาวพูลสุข งามระเบียบ	อนุกรรมการและเลขานุการ
20. นางรุจิรัตน์ สมสอง	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. นายอิทธิพงศ์ งามแดน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
22. นางสาวสุนิสา โรจน์ปิติพงศกร	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
23. นายอิทธิเดช สุพงษ์	ผู้ช่วยเลขานุการ
24. นายกิตตินันท์ จาวะนา	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น

1. นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ	ประธานอนุกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ	อนุกรรมการ
3. พลตรี นิวัติ บุรณกุล	อนุกรรมการ
4. พันตำรวจโท พีระ วิชากรกุล	อนุกรรมการ
5. นายสุภาชัย สารจรัส	อนุกรรมการ
6. นางจันทนา สุทธิจารี	อนุกรรมการ
7. นางสาวรสนา ไตสีตระกูล	อนุกรรมการ
8. นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา	อนุกรรมการ
9. นายจำนงค์ แรกพินิจ	อนุกรรมการ
10. นายปรีชา อุตระกุล	อนุกรรมการ
11. นายเชิดชัย วงศ์เสรี	อนุกรรมการ
12. นายประยุทธ์ อิศรชัย	อนุกรรมการ
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ	อนุกรรมการ
14. นายแอรอมลี แวบูละ	อนุกรรมการ
15. นายจำนงค์ จิตต์นิรันดร์	อนุกรรมการ
16. นายพงษ์ศักดิ์ สายวรรณ	อนุกรรมการ
17. นายสมศักดิ์ โยอินชัย	อนุกรรมการ
18. นายสมลักษณ์ หิรัญบุรณะ	อนุกรรมการ
19. นางสาวสมลักษณ์ หุตานุวัตร	อนุกรรมการ
20. นางสาวรณณา อิศวเรืองชัย	อนุกรรมการ
21. นางสาวสารี อ่องสมหวัง	อนุกรรมการ
22. นางปรีดา คงแป้น	อนุกรรมการและเลขานุการ
23. นางสาวศรีสุภาวงศ์ แจ้งสว่าง	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
24. นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
25. นางรุ่งไพลิน ร่มสนธิ์	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะอนุกรรมการประสานงาน

1. รองศาสตราจารย์ วรณธรรม กาญจนสุวรรณ	ประธานอนุกรรมการ
2. นางปฎิภา สุภพัชร	อนุกรรมการ
3. นายคมสัน โพธิ์คง	อนุกรรมการ
4. นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล	อนุกรรมการ
5. นางสาววัฒนา ศรีภิรมย์	อนุกรรมการ
6. นางปรีดา คงแป้น	อนุกรรมการ
7. ผู้อำนวยการสำนักประสานงานการเมือง	อนุกรรมการ
8. ผู้อำนวยการกองคลัง	อนุกรรมการ
9. นางนกุลยา รัตนโสภณ	อนุกรรมการ
10. ผู้ตรวจสอบภายใน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
11. นายอลงกต วรกี	อนุกรรมการ
12. นายสมศักดิ์ จังตระกุล	อนุกรรมการ
13. นางสาวปิยนดา ทำเสน	อนุกรรมการ
14. นางสาววิไล ว่องพุลสิน	อนุกรรมการ
15. นางสาวแววตา สุขวาณิชวิชัย	อนุกรรมการ
16. นางสาวอนันญา เจียมศรีพงษ์	อนุกรรมการ
17. นางรัตนา สามารถ	อนุกรรมการ
18. นางสาวพูลสุข งามระเบียบ	อนุกรรมการ
19. นายธีระพงษ์ วัฒนวงษ์ภิญโญ	อนุกรรมการ
20. นางสาววันทนา ธารพงษ์พันธ์	อนุกรรมการและเลขานุการ
21. นางสาววัลภา ทองหล่อ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
22. นายฐิติพงศ์ สุวรรณชำศิริ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
23. นางภักดิ์สินี สุขใส	ผู้ช่วยเลขานุการ
24. นายภวัต ประทีปากรชัย	ผู้ช่วยเลขานุการ