

ก า ร มี ส ่วน ร่วม ของ ป ร ะ ช า ช น แ ล ะ ก า ร ป า ก ค ر օ ง ท ա օ ง ถ ิ ն

ເອັນກ ເທົລ່າອະຮຣມທັສນ

ຄະນະວິຊາສາສຕ່ງ ມາຫວິທຍາລັບຮຽນສາສຕ່ງ

ก ารມีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของบ้านเมือง และการที่บ้านเมืองต้องทำอะไรเพื่อผลประโยชน์หรือความสุขของประชาชน ส่วนอย่างนี้มักจะเป็นเกณฑ์ที่ใช้กันเสมอ เมื่อต้องการดูว่าการเมืองการปกครองของเรามีเป็นประชาธิปไตยจริงหรือไม่ หรือมากขึ้นหรือไม่ ไม่ว่าเราจะดูกาเมื่อการเมืองการปกครอง ในแบบใด เช่น ในแบบบุคคล (พฤติกรรมและคุณสมบัติของผู้นำ นักการเมือง ข้าราชการ) หรือในแบบนโยบาย-โครงการ-ผลงานของรัฐบาล หรือในแบบของกฎหมายที่รัฐบาลเริ่ม หรือยกเลิก หรือแก้ไข (รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชนิพนธ์ กฎหมาย ฯลฯ) การเมืองการปกครองจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ในความเห็นของคนทั่วไปขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือราชการ ทำอะไร คิดอะไร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมากน้อยแค่ไหน หรือขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาล องค์กรปกครองท้องถิ่น และราชการ ทำอะไร คิดอะไร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมจริงหรือเปล่า หากพอหรือเปล่า

คำจำกัดความของประชาธิปไตยที่ง่ายแต่ลึกซึ้งมาก

คือคำจำกัดความแบบลินคอล์นที่กล่าวว่า “มันคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” หากเราจะตีความว่าในคำจำกัดความนี้ลินคอล์นเริ่มด้วยการบอกว่าประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน แล้วเราตามต่อว่าคำว่า “ของประชาชน” หมายความว่าอย่างไร อาจตีความได้ว่าคือการปกครองที่ทำเพื่อประชาชน และทำโดยประชาชนนั้นเอง แต่หากเราตามต่อไปว่าระหว่างการทำอะไร คิดอะไรเพื่อประชาชนกันการทำอะไรคิดอะไรโดยประชาธิปไตย ลิ่งไหนสำคัญกว่ากัน? หรือความว่าเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยคือการที่รัฐบาลคิดอะไร ทำอะไร เพื่อประชาชน หรือการที่รัฐบาลคิดอะไร ทำอะไร โดยประชาชนมีส่วนร่วมกันแน?

คำถามเช่นนี้คนไทยส่วนใหญ่จะตอบว่า การทำอะไรเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน คือหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของระบบประชาธิปไตย

จริงอยู่ ประชาธิปไตยต้องพยายามทำอะไร คิดอะไร เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนด้วย แต่เกณฑ์ที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยในความเห็นของนักทฤษฎีการเมือง-ลังคอมตะวันตกส่วนใหญ่ คือการทำอะไร คิด

อะไร โดยประชาชนเองต่างหาก

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการบ้านเมืองโดยตนเอง สำคัญกว่าการให้รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น และราชการ ทำอะไร คิดอะไร เพื่อประชาชนหรือให้ประชาชน พูดง่ายๆ ว่า ประชาริปไตยเป็นของประชาชน เพราะก่อนอื่นประชาริปไตยคิดอะไร และทำอะไร โดยประชาชน และต่อจากนั้นจึงมาสนใจว่า การคิดอะไรและทำอะไร โดยประชาชนเองจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพวากเพาเองจริงหรือไม่ หรือจะพูดเป็นภาษาอังกฤษก็ได้ว่า “by the people สำคัญกว่า for the people” ที่กล่าวเช่นนี้ได้ปฏิเสธ “for the people” แต่ยังไงต้องให้น้ำหน้าหรือให้ความสำคัญกับ “by the people” มากขึ้น หรือถ้ามากกว่า “for the people” ได้เกิดขึ้น

หากพูดโดยใช้ภาษาอังกฤษปนอีก ก็พูดได้ว่า self-government สำคัญกว่า good government นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ เรายังสนใจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิด ทำ สร้าง อะไรด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่าคิดแต่เพียงว่าประชาริปไตยคือการทำอะไร คิดอะไร เพื่อประชาชนอย่างเดียวก็พอแล้ว ไม่ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมน้อยหรือไม่มีเลยก็ไม่เป็นไร

เมื่อพูดถึงการทำอะไร ทำอย่างไร เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น ในเมืองไทยเราก็ได้คิดและทำอะไรหลายๆ อย่างไปแล้วเพื่อการนี้ เช่น ส่งเสริมให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ให้มากขึ้น ให้ประชาชนลงคะแนนเสียงด้วยความซื่อสัตย์ พร้อมกับให้เลือกพรรครัฐ เลือกนโยบายมากกว่าเลือกบุคคล ที่สำคัญที่สุดเราสอนให้ประชาชนไม่ให้รับอิมสิโนจ้างใดๆ ในการลงคะแนนเสียง

ด้วยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ประชาชนไทยมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอีก โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ มากมายในสังคม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้อาจต่อสู้เรียกร้อง หรือ ปักป้องผลประโยชน์ของตนเองและเสนอความคิดเห็นของตนได้อย่างค่อนข้าง

เสริม เพื่อให้รัฐทำหรือไม่ทำนโยบาย-โครงการ-กฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งในการนี้กลุ่มเหล่านี้อาจจะทำกิจกรรมอะไรที่ไม่เป็นข่าว ไม่ดึงดัง เช่น ยินค่าวังทุกข์ ยื่นคำคัดค้าน ขอเข้าพบผู้มีอำนาจ หรืออาจจะทำกิจกรรมอะไรที่เป็นข่าวพอมีความคืบหน้า เช่น ถือป้ายเดินขบวนปราศรัย ไปจนถึงการประท้วงหรือการเผชิญหน้ากับผู้รักษากฎหมาย ดังเช่นกรณีม้อบมันลำปะหลังที่เพิ่งเกิดขึ้น เมื่อไม่นานนี้ หรือกรณีเดินขบวนขับไล่รัฐบาล พลเอกสุจินดา คราประยูร ที่เกิดขึ้นเมื่อ 7 ปีมาแล้ว เป็นต้น

ด้วยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นนายรัฐมนตรี เรย়ังได้เห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่ต่างกว่าที่กล่าวมาข้างต้น คือ การรวมตัวกันเป็น NGOs เพื่อทำงานช่วยเหลือชาวบ้าน หรือเข้าร่วมกับชาวบ้านคัดค้านนโยบาย-โครงการบางอย่างของรัฐ หรือคัดค้านกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ที่กระบวนการเลี้ยงชีพ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของชาวบ้าน ฯลฯ

การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยในทุกวันนี้ยังรวมไปถึงการที่ประชาชนอ่านหนังสือพิมพ์ พังวิทยุ ดูโทรทัศน์ พร้อมกับวิพากษ์วิจารณ์รัฐ นักการเมือง ข้าราชการ หรือเชื่นจดหมาย บทความไปลงหนังสือพิมพ์ต่างๆ หรือโทรศัพท์เข้าไปคุยกับผู้จัดรายการวิทยุ โทรทัศน์ต่างๆ เป็นต้น นี่คือการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบใหม่ที่เกิดขึ้นแทนทุกวัน ทุกคืนในประเทศไทย นับตั้งแต่ยุคที่มีการต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และคณะรัฐประหาร รศช. เป็นต้นมา

ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา นี่ เมืองไทยยังมีประเพณีหรือระเบียบในการให้สมาชิกในหน่วยงานบางหน่วยของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัย คณะ ภาควิชา มีโอกาสเลือกหรือเล่นอื่นๆ ผู้นำของหน่วยงานของตน เพื่อใช้ในการแต่งตั้ง อธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชา ต่อไป นี่ก็เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง ล่าสุดมีความพยายามใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นอีก นั้นคือรัฐธรรมนูญฉบับปี

2540 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อ (50,000 คน) เสนอให้รัฐสภาตัดถอนการเมือง หรือเข้าชื่อร่วมกัน เพื่อเสนอกฎหมายสำคัญๆ สู่การพิจารณาของรัฐสภาโดย ไม่ต้องผ่านนักการเมือง พรุครการเมือง หรือประชาชน อาจร่วมทำประพาพิจารณ์ได้เพื่อให้สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายและโครงการที่สำคัญของรัฐในระดับต่างๆ ได้ด้วย

ตามว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมดที่กล่าว มาข้างต้นนี้ทำไปเพื่ออะไร ? บางคนตอบว่า เพื่อให้ ประชาธิปไตยแบบที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทน (Representative Democracy) สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่บาง คนอาจอธิบายว่า มาตรการเหล่านี้ทำไปเพื่อให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น (participatory democracy) หรือบางคนก็อธิบายได้ว่า มาตรการเหล่านี้ ทำไปเพื่อสร้างประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ให้แก่ประชาชน

ความจริงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ก็คือ ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ก็คือ มีใช่องค์รวมที่แตกต่างอย่างลึกซึ้ง จากของเก่า (ของเก่าหมายถึง ประชาธิปไตยที่ประชาชน ใช้อำนาจผ่านตัวแทน หรือ representative democracy) เพราะมันยังอยู่ในความคิดที่ว่า ประชาธิปไตยคือ การใช้อำนาจเลือกผู้แทนหรือคัดค้านผู้แทน (representative democracy) เป็นสำคัญ ความคิดเช่นนี้ทำให้ เห็นว่า การมีส่วนร่วมที่ดีที่สุดคือการกดดัน เรียกร้อง หรือสนับสนุนรัฐบาล องค์กรปกครอง และหน่วยงาน ต่างๆ ของราชการให้ทำงานให้ดียิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนยิ่งขึ้นเท่านั้นเอง เป็นการเสนอให้ประชาชน มีส่วนร่วมเพื่อให้ได้รับบาล หรือได้นโยบายและกฎหมาย ที่ดีที่สุด เพียงแต่ไม่ได้เสนอให้ประชาชนกดดันรัฐบาล หรือสนับสนุนฝ่ายค้านด้วยคะแนนเสียงเพียงอย่างเดียว หากยังใช้หนังสือพิมพ์ สื่อมวลชน นักวิชาการ และ กลุ่มต่างๆ รวมทั้ง NGOs ให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ยังเป็นการให้คันดี คานกล้า (เช่น NGOs หลายๆ กลุ่ม)

มาทำอะไรแทนประชาชน เพื่อประชาชน โดยที่ประชาชน จริงๆ ส่วนใหญ่ไม่รับรู้เท่าไหร่ หรือในบางมาตรการก็ เป็นการใช้กระบวนการรัฐธรรมนูญในการกดดัน หรือเป็น ให้นักการเมืองดำเนินนโยบาย-โครงการ หรืออักษรหมาย เพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือประเทศชาติ นั่นเอง

อย่างนั้นเชิญท่านผู้อ่านให้มองใกล้ไปกว่าการมีส่วนร่วมแบบผ่านตัวแทน (representative democracy) ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ซึ่งในระบบนี้ (1) ประชาชนไม่มีส่วนร่วมโดยตรงสักเท่าไหร่ (2) ประชาชนที่เข้าร่วมหรือเข้า มา มีส่วนมักคิดถึงประโยชน์อุดมการณ์ของตนเองเป็นสำคัญ (3) ประชาชนส่วนหนึ่งที่มีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สุข หรือผลประโยชน์ของส่วนรวมพอกสมควร (เช่น สังคม ศาสนา สมาคมนักประชาธิปไตย กลุ่ม สสร. บางกลุ่ม) ก็มักไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นหรือกลุ่มอื่นเท่าไหร่ มักผูกขาดความถูกต้อง ความดี ไว้แต่เพียงที่พากตน เท่านั้น คิดว่าพากตนเท่านั้นที่คิดถูก พูดถูก ส่วนคนอื่น คิดผิด พูดผิดเสมอ (4) การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะเป็นไปอย่างก้าวร้าว เป็นปฏิปักษ์ต่อ กันและกันโดยไม่จำเป็น มีการจับเอาความที่มาผสมความจริง มีการปล่อยเช้า สร้างเช้า ทำลายเกียรติภูมิของกันและกัน มีการพิพาขาก่อนที่กระบวนการทางกฎหมายจะตัดสินว่าใครผิดใครถูก มีได้เป็นไปอย่างสร้างสรรค์สามัคคี และมีความสมานฉันท์ (5) การมีส่วนร่วมทั้งหมดรวมทั้งที่ทำอย่างสร้างสรรค์ หลายครั้งก็ทำไปเพื่อกดดันและสนับสนุนรัฐบาลซึ่งเป็น ตัวแทนของเราว่าทำอะไร เพื่อเรา “ประชาชน” มากกว่า ที่จะเป็นการมีส่วนร่วมที่เราทั้งหลายพากันเป็นเจ้าของ บ้านเมือง เป็นเจ้าของ การเมือง การปกครอง มากที่สุด ผู้เขียนอยากรู้ว่า “ประชาธิปัตย์ คิด สร้าง ทำ” เพื่อส่วนร่วม เพื่อ “บ้านเมือง” “ชุมชน” “ท้องถิ่น” มากที่สุด ให้ ประชาชนเอง คิดถึงผลประโยชน์ หรือความชอบธรรม ที่ก้าวขึ้นมาครอบคลุมที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ หรือหาก เป้าหมายที่เป็นเรื่องเฉพาะตนเฉพาะส่วนของตนหรือกลุ่ม ตามขั้นตอนนี้ๆ หรือขั้นตอนนี้ๆ หรือขั้นตอนนี้ๆ ที่ใหญ่

กว่า กว้างขวางกว่า ก็ต้องพยายามประสานเรื่องเฉพาะตน เฉพาะส่วนนี้เข้ากับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ใหญ่กว่า

นั่นคือผู้เขียนอย่างให้ by the people เป็นการปฏิบัติใน self-government ด้วย แทนที่จะอยู่ใน representative government อย่างเดียว

การเมืองร่วมแบบ self-government โดยถึง การให้คำจำกัดความของประชาธิปไตยที่ให้น้ำหนักกว่าการ ทำอะไร โดยประชาชนนั้นจะไม่หมายถึงเพียงการเลือกผู้แทน หรือผู้นำที่ดี หรือโดยการเรียกร้อง ประท้วง สนับสนุน นโยบาย งบประมาณ โครงการ ที่ดีหรือที่ เหมาะสมเท่านั้น แต่คำว่า “โดยประชาชน” ยังต้อง หมายถึง การที่ประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจในการทำอะไร สร้างอะไร เพื่อบ้านเมือง เพื่อชุมชน “ท้องถิ่น” หรือ เพื่ออาชีพหรือกลุ่มก้อนของตนเอง ด้วยตนเอง ให้มาก ยิ่งขึ้น ประชาชนต้องถือว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่อง ของตนเองด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องของรัฐบาล เรื่องของนัก การเมือง ข้าราชการ หรือลือมัวลชน เท่านั้น

แม้เราในทุกวันนี้จะเลือกรัฐบาลที่ดี จะกำหนด กดตัน นโยบาย-โครงการ-การใช้งบประมาณที่ดี ต่อ ต้าน-เบ็ดโปง นักการเมือง หรือข้าราชการที่เเล้วร้ายได้ มากมายก็ตาม แต่เคนี้ก็ยังไม่พอเพียง เราต้องลืมเกิด ให้ประชาชนรู้สึกว่าส่วนรวมก็ดี กิจการบ้านเมืองก็ดี นโยบาย โครงการ งบประมาณ ของรัฐก็ดี เป็นของ ประชาชนเอง ปัญหาของส่วนรวม บ้านเมือง ท้องถิ่น เป็นของพวกเขากันเอง เราต้องไม่เพียงเรียกร้อง “กด ตัน” ให้รัฐบาลทำอะไร คิดอะไร ให้เราหรือเพื่อเราให้ดี (ให้สุจริตยิ่งขึ้น มีวิสัยทัศน์ยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพยิ่ง ขึ้น) เท่านั้น แต่เราต้องพยายามเข้าไปทำประโยชน์ให้ ส่วนรวมยิ่งขึ้น ระดมความคิด ระดมเงินทอง ของเรา ในการทำอะไรเพื่อบ้านเมือง เพื่อชุมชน เพื่อท้องถิ่น ให้มากยิ่งขึ้น

นี่คือประชาธิปไตยใหม่ นี่คือการเมืองใหม่ ซึ่งเรา จะทำกันในประเทศไทย ในยุคที่เราภักดีสู่สุลตั้งสุลาราชใหม่

การเมืองอย่างนี้มีอีกนักการเมืองในปัจจุบันก็ ลือได้ว่าเป็นของใหม่ที่ยังทำน้อย หรือยังแทบไม่เคยทำ กันในปัจจุบัน แต่ในอีกแห่งหนึ่งมันก็เป็นการเมืองแบบ ดั้งเดิม หรือแบบคลาสสิกที่เคยเกิดมาแล้วในตะวันตก ในยุคกรีโภราณและในยุคกลาง มิพักต้องพูดถึงว่าใน ชนบท หรือในเมืองของไทยเรามีมีรากของ การเมือง แบบนี้หลงเหลืออยู่ และในบางที่ บางแห่ง ก็มีความ พยายามของประชาชนที่จะพัฒนาให้การเมืองแบบใหม่นี้ ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

หลายท่านอาจไม่ทราบว่าประชาธิปไตยตะวันตกซึ่ง เรารับจากมาเป็นแม่แบบในการปกครองของเราเองนั้นมี ความเป็นมาที่ยาวนานกว่า 2,500 ปี ประชาธิปไตยมิใช่ ของใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ 100-200 ปีมาแล้วนั่นเอง ตรง กันข้าม ประชาธิปไตยตะวันตกมีมาแล้วสามยุคในรอบ 2,500 ปีที่ผ่านมา

ในยุคโบราณเมื่อ 2,500 ปีมาแล้ว ประชาธิปไตย ถือกำเนิดขึ้นในนครอิสราเอล ของกรีก โดยมีนคร เอเธนส์เป็นแม่แบบที่สำคัญที่สุด ประชาธิปไตยในยุค นั้นเกิดขึ้นในสังคมและการเมืองขนาดเล็กระดับครอบครัว เมือง ซึ่งมีประชากรไม่กี่หมื่น ไม่กี่แสน ในจำนวนนี้ เป็นพลเมืองไม่กี่ร้อย ไม่กี่พัน โปรดสังเกตว่าประชา- ธิปไตยสมัยเริ่มต้นไม่ได้เกิดในอาณาจักร ราชอาณาจักร หรือประเทศขนาดใหญ่อย่างที่เรามักกันในทุกวันนี้

เมื่อ 2,500 ปีมาแล้ว ในแวดวงแคว้นดินแดนขนาด ใหญ่อย่างที่ได้มีประชาธิปไตยไม่ ประชาธิปไตยมีอยู่แต่ใน ดินแดนที่มีขนาดเล็กกระหัตต์ มีประชากรและพลเมือง ไม่มาก มีผู้คนคุ้นหน้าคุ้นตา รู้จักกัน พูดคุยกันได้โดย ตรง เรื่องของส่วนรวม ปัญหาของส่วนรวมเป็นที่ครา ก็รู้ ครา ก็มองเห็นและเข้าใจโดยแทบไม่ต้องอาศัยสื่อ หรือสื่อมวลชน

ในยุคโบราณนั้นกรีกเรียกนครอิสราเอล Polis คำว่า การเมืองหรือ Politics ของพวกเข้า ก็คือกิจที่กระทำใน Polis นั้นเอง การเมืองหรือ Politics ในความหมาย

คลาสสิกคือการร่วมกันทำประโยชน์หรือแก้ปัญหาให้แก่ ส่วนรวม หรือบ้านเมืองนั่นเอง การเมืองในนครประชาธิปไตยของกรีกโบราณ เป็นการเมืองที่ถูกกำกับด้วย จริยธรรม หรือคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง (Civic Virtue) มิใช่ประชากรทั้งหมดจะได้เป็นพลเมือง มี ประชากรเพียงประมาณ 10% เท่านั้นที่ได้เป็นพลเมือง โดยผู้หญิง ทาส และชาวต่างชาติ ไม่มีทางได้เป็น พลเมืองเลย แต่คนที่เป็นพลเมืองนั้นมีหน้าที่และความ ผูกพันต่อส่วนรวมสูงมากเช่นกัน กล่าวว่าได้ประชาธิปไตย ยุคกรีกโบราณนั้นเป็นประชาธิปไตยที่แคบ (มีคนเพียง ประมาณ 10% ที่มีสิทธิและหน้าที่ตอบแทนเมือง) แต่ลึก (พลเมืองซึ่งเป็นเพียง 10% ของประชากรนั้นต้องใกล้ชิด กันมาก แล้วมีส่วนร่วมเป็นอย่างสูงในการเมือง)

ในนครประชาธิปไตยกรีก พลเมืองต้องจับสลาก เพื่อผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทำงานที่ให้นครในด้าน ต่างๆ เช่น ในด้านการบริหารต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน กันไปเป็นผู้ปกครองหรือผู้บริหารบ้านเมือง ตั้งแต่ระดับ สูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด การที่เข้าเน้นการจับสลากก็ เพราะเขารู้ว่าการเลือกตั้งจะทำให้คุณเด่น คนเก่ง คุณดี ไปทำงานให้บ้านเมืองเป็นหลัก ส่วนคนที่วุ่นไป นั้นจะแทบไม่มีโอกาสได้เข้าไปทำงานให้บ้านเมือง การ จับสลากเกิดขึ้นเพื่อให้พลเมืองทุกคนไม่ว่าเขาจะเก่ง หรือดี หรือมีความรู้ความสามารถแตกต่างกันแค่ไหน ก็มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าไปทำงานให้บ้านเมือง นั่นคือ กรีกโบราณเน้นการสร้าง self-government ไม่ใช่การสร้าง good government

ในด้านนิติบัญญัตินครประชาธิปไตยเหล่านี้ไม่มีสภาน ผู้แทนราษฎร มีแต่สภากองพลเมือง การประชุมสภานี้เพื่อ ออกกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญต่างๆ ก็คือการให้ พลเมืองทุกคนเข้ามาแสดงความคิดเห็น เข้ามาร่วมมติร่วม กันซึ่งจะมีผลบังคับใช้โดยมิได้อ้าค่ายผู้แทนราษฎรหรือ ผู้แทนพลเมืองมาทำหน้าที่แทนพลเมือง และประชากร โดยทั่วไปอย่างที่เราคุ้นเคยกันในปัจจุบัน และในทาง

ด้านตุลาการก็เช่นกัน พลเมืองในนครเหล่านี้จะจับสลาก ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นคณะสูงชั้น เพื่อพิจารณา ข้อเท็จจริงและพิพากษาตัดสินในคดีความต่างๆ กระบวนการ การยุติธรรมของกรีกในยุคประชาธิปไตยโบราณนั้น มีได้ ใช้ผู้พิพากษาอาชีพที่เล่าเรียนมาโดยเฉพาะเป็นผู้ตัดสิน หากใช้พลเมืองทั่วไปนั้นเองทำหน้าที่นี้ให้แก่บ้านเมือง

ประชาธิปไตยกรีกโบราณเป็นประชาธิปไตยที่ ประชาชนปกครองดูแลตนเอง และทำประโยชน์หรือ แก้ปัญหาให้ส่วนรวมด้วยตนเอง (self-government democracy) นั่นเอง

การที่พลเมืองจะเข้าไปร่วมรับผิดชอบ ร่วมทำ ประโยชน์ให้ส่วนรวมหรือบ้านเมืองมากมายนั้นเป็นไป ได้อย่างไร ตอบได้ว่าด้วยการให้การศึกษาแก่พลเมือง ให้พวกเขารู้ภาระภูมิใจในความเป็นพลเมืองในแบบที่ว่าพวก เขายังเป็นเจ้าของบ้านเมือง พวกรู้ต้องมีความเสียสละ ต้องรับผิดชอบ และต้องแก้ปัญหาให้ส่วนรวม หรือให้ บ้านเมือง การให้การศึกษาเพื่อสร้างสำนึกร่วมกัน ความเป็น พลเมือง (civic virtue) นี้ อาจกระทำได้ทั้งในโรงเรียน และนอกโรงเรียน อาจารย์ทำได้ทั้งการอ่าน เขียน พัฒนาด้วยการปฏิบัติหรือฝึกฝนในโลกแห่งความเป็นจริง อาจจะเป็นการศึกษาที่เน้นจริยธรรม ทฤษฎี หลักการ แต่ก็อาจจะเป็นการศึกษาที่เน้นการดูแบบอย่าง การเอา ตัวอย่างของเรื่องดี คุณดี มาเผยแพร่สู่กัน จุดมุ่งหมาย ของการศึกษาเช่นว่านักเรียนที่เกิดจากใจที่เสียสละ และ รับผิดชอบต่อบ้านเมือง ถือเป็นปัญหาของส่วนรวมเป็น ปัญหาของตนเอง การเมืองเช่นนี้พวกรู้กรีกโบราณถือเป็น ยอดสูงสุดของคุณธรรม กรีกที่เป็นประชาธิปไตยเช่นนี้ ฝึกให้คุณเป็นคนเก่ง คุณดี แต่ความเก่งและความดี นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม พวกรู้กรีกเห็น การเมืองเป็นเรื่องดี การเมืองเป็นส่วนต่อหรือเป็น พัฒนาการของจริยธรรม มนุษย์เป็นสัตว์ที่สมบูรณ์ได้ก็ เพาะอยู่ในการเมือง การเมืองเป็นโรงเรียนฝึกคุณ- ธรรม จริยธรรม และทักษะให้แก่พลเมือง พวกรู้กรีก

เรียกผู้ที่ไม่สนใจการเมือง ไม่สนใจปัญหาของส่วนรวม ว่าอีเดียท (idiot) แม้ว่าคนๆ หนึ่งจะเก่งหรือฉลาดแค่ไหน หากความเก่งและความดีของเขามีได้มุ่งไปแก้ปัญหาให้บ้านเมือง หรือสร้างคุณประโยชน์ให้กับบ้านเมือง พวกรีกโบราณก็เรียกคนเหล่านั้นว่า idiot น่าสนใจตรงที่ว่า คำว่า idiot นี้ต่อมาความหมายว่า โง่เขลาหรือเง้อ ความหมายดังเดิมของมันคือคนที่ไม่สนใจเรื่องของบ้านเมือง-ส่วนรวม-การเมือง

ประชาธิปไตยเช่นว่านี้เกิดขึ้นและดำเนินอยู่ในบางส่วนของกรีก และดำเนินอยู่ไม่กี่ร้อยปีก็เลื่อมถอยและแตกดับไปในที่สุด

จากนั้นนับเป็นพันปีประชาธิปไตยจึงได้อุบัติขึ้น อีกครั้งหนึ่งในยุโรปในช่วงยุคกลางถึงยุคเรอนาซองส์ (ประมาณศตวรรษที่ 11 ถึง 15) ในยุคนี้ไม่เรียกการปกครองตนเองว่าประชาธิปไตย แต่เรียกว่ารัฐพับลิก (Republic) หรือว่าระบบสาธารณรัฐ ความจริงน่าจะเรียกว่าระบบอนุทิธิที่ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของส่วนรวมมากกว่า จุดเน้นของรัฐพับลิกในสมัยนั้นมีเชือยู่ที่การมีส่วนร่วมเป็นประมุขของรัฐ คำว่า Republic หรือสาธารณรัฐ นั้น รากศัพท์ภาษาลาตินของมันแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า The Public ซึ่งถ้าอธิบายด้วยภาษาไทยอาจเรียกได้การเมืองของรัฐพับลิกในยุคนั้นที่เน้นเรื่องของส่วนรวม เน้นเรื่องการเป็นเจ้าของบ้านเมืองหรือชุมชนทั้งสิ้นนั่นเอง

ประชาธิปไตยในยุคกลางเป็นระบบการเมืองขนาดเล็ก เกิดในเมืองเช่นเดียวกับในยุคกรีกโบราณ ยิ่งไปกว่านั้nm เป็นประชาธิปไตยของคนชั้นกลาง คือ คนที่มีสถานะอยู่ตรงกลางระหว่างคนชั้นสูง-คนชั้นล่าง ปกครอง ซึ่งได้แก่ กษัตริย์ ขุนนาง และพระฝ่ายหนึ่ง กับประชาชนคนชั้นล่าง ซึ่งได้แก่ เกษตรกร ซึ่งเป็นไพร่ท่าส่วนใหญ่อีกฝ่ายหนึ่ง นครหรือเมืองประชาธิปไตยในยุโรปในยุคกลางนี้ ผู้ที่เป็นพลเมืองก็คือคนชั้นกลางซึ่งประกอบอาชีพเป็นป่าค้า หนาแน่น แพทย์

ครูบาอาจารย์ คนเหล่านี้เป็นเสรีชน หมายความว่าเขามีใช้ทรัพยาสดังเช่นช่างหรือเกษตรกรส่วนใหญ่เชือยู่ในชนบทที่ล้อมรอบหรือเมืองเหล่านี้ พวกราชมีสิทธิ-เสรีภาพ-และหน้าที่ในการเมือง

นคร-เมืองประชาธิปไตยในยุคกลางนี้มีหลายร้อยแห่ง แต่กระจายอยู่ในดินแดนเพียงสองบริเวณของยุโรป คือ บริเวณหนึ่งได้แก่บริตาเนียซึ่งอยู่ในดินแดนปัจจุบันของอิตาลีตัวอย่างคือเมืองเวนิช เจนัว ปิซซ่า ซีเอน่า ส่วนอีกดินแดนหนึ่งได้แก่บริตานคร-เมืองซึ่งอยู่ในดินแดนปัจจุบันของเยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เช่น เมืองโคโลญจ์ เบอร์มิ่งบีช บรูจ เกนท์ ลูเบก เป็นต้น

พลเมืองในยุคกลางมีทั้งสิทธิและหน้าที่ แต่จุดเด่น ก็ยังอยู่ที่การอุทิศตนของให้แก่บ้านเมือง เพราะประชาธิปไตยในยุคนี้ก็ยังมีข้าราชการและนักการเมืองน้อยมาก หรือแทบไม่มี ประชาชนโดยเฉพาะพลเมืองต้องทำงานที่เป็นเรื่องส่วนรวมของนครหรือรัฐที่ตนอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเด็กนักเรียนนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ แต่ในยุคนี้มีการเลือกตั้งผู้นำของเมืองมากขึ้นแล้ว แทนที่จะจับสลากหรือผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปทำหน้าที่แต่อย่างเดียวดังเช่นที่เคยเกิดในยุคกรีกโบราณ

และเช่นเดียวกับประชาธิปไตยกรีกโบราณ สาธารณรัฐที่เกิดในนคร-เมืองในยุคกลางนี้มักเชื่อว่า สาธารณรัฐจะไม่มีมอดมวยหากพลเมืองเห็นแก่ส่วนรวม ตรงกันข้ามสาธารณรัฐจะล้มเหลวหรือพ่ายแพ้หากประชาชนลงทะเบียนเรื่องของส่วนรวม น่าสนใจที่นักประชัญญาในยุคนี้เรียกปรากฏการณ์ที่พลเมืองผูกใจหรือหมกหมุนแต่เรื่องส่วนตัว หรือเรื่องของครอบครัว-เครือญาติ โดยละเอียดที่สุดเรื่องของนคร-เมืองว่าพฤติกรรมคอร์รัปชัน (corruption) ลิ่งที่จะทำลายสาธารณรัฐมีเชือกการที่นักการเมืองคอร์รัปชันอย่างที่คนไทยกล่าวกันอยู่ในเวลานี้ แต่คือการที่ผู้คนทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเมืองเมินเฉยหลีกห่าง หรือเลี่ยงหนีภารกิจต่อส่วนรวมต่างหาก

ประชาธิปไตยพึ่งกล้ายเปลี่ยนมาเป็นการปกครองโดยประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนในรัฐสภาหรือในรัฐบาลเมื่อสองร้อยปีมานี้เองประชาธิปไตยสมัยใหม่เกิดขึ้นในคืนเดนที่มีขนาดใหญ่ เป็นรัฐที่มีทั้งเมืองและชนบทเป็นประชาธิปไตย ที่มีขอบเขตในการปกครองเกินกว่านคร-เมือง เป็นประชาธิปไตยที่เกิดในสังคมที่ลับซับซ้อน ผู้คนอยู่ห่างไกลกันและห่างไกลจากความเป็นจริง เกิดขึ้นในสังคมที่ความเป็นจริงไม่สามารถรับรู้ได้โดยไม่ผ่านสื่อ หรือสื่อมวลชน เป็นประชาธิปไตยที่เกิดในยุคที่การปกครองดูแลบ้านเมือง และส่วนรวมต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถและ การฝึกฝนเฉพาะทางมิใช่น้อย เป็นประชาธิปไตยที่เกิดในเศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม ที่เน้นให้แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนรวม เรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องการเมือง และเชิดชูความคิดที่ว่าคนส่วนใหญ่มีธรรมชาติที่สนใจแต่เรื่องส่วนตัว เรื่องใกล้ตัว และเรื่องของครอบครัว เครือญาติ เพื่อนฝูง มากกว่าเรื่องของส่วนรวม เรื่องของบ้านเมือง

ประชาธิปไตยยุคใหม่ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านผู้แทน เชื่อว่าการเมืองจะอยู่รอดหรือไม่เมื่อเชื่อยุคที่การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน

แต่ประชาธิปไตยยุคใหม่จะให้สิทธิในทางการเมืองแก่ประชาชนทั่วไป เป็นประชาธิปไตยที่กว้างแต่แคบ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้เป็นพลเมืองแต่พลเมืองมิต้องรับผิดชอบ ร่วมคิด ร่วมทำงานให้ส่วนรวมโดยตรง เพียงลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานให้บ้านเมืองในระดับต่างๆ โดยพลเมืองส่วนน้อยที่มีความสนใจและความกระตือรือร้นทางการเมืองอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่านักก็ได้ เช่น ดูแล กำกับ เสนอนโยบาย กฎหมาย หรือกดดัน ประท้วง ผู้นำ หรือผู้ปกครองบ้านเมืองเมื่อเห็นว่าพวานี้สร้างปัญหาให้จนหนไม่ได้แล้ว ฯลฯ ตั้งเช่นที่กล่าวมาในตอนเด็นสุดของบทความ แต่ทว่าใจของประชาธิปไตยยุคใหม่มี

ใช้การเมืองเพื่อส่วนรวม มิใช่การเมืองโดยประชาชนเอง การเมืองสมัยใหม่มิใช่อำนาจของจิริธรรมหรือคุณธรรมต่อไปแล้ว การเมืองถูกมองเป็นเพียงวิธีการมาก ยิ่งขึ้น การเมืองถูกมองเป็นเพียงการแย่งชิงตำแหน่ง อำนาจ งบประมาณ โครงการ นโยบาย โดยกลุ่มต่างๆ หรือโดยนักการเมืองที่กุมอำนาจในมือเมืองที่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์เฉพาะตน เฉพาะส่วน เฉพาะกลุ่ม แต่เพียงเท่านั้น ประชาธิปไตยที่ใช้อำนาจผ่านตัวแทนนี้ เชื่อว่าการสร้างการเมืองที่ดีต้องอาศัยกลไก กฎกิจ สถาบัน ที่จะทำให้ประชาชนได้เลือกผู้แทนที่ดีและเก่งเข้าไปสู่ อำนาจ และเพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองที่เข้าสู่อำนาจ แล้วใช้อำนาจหนาที่นั้นไปในทางที่ผิด แต่หันมายังนั้น มันมิได้เน้นว่าการเมืองที่ดีเกิดจากพลเมืองที่มีคุณธรรม และสำนึกรักเพื่อส่วนรวม เพื่อบ้านเมืองอย่างเช่นในอดีต

ในที่นี้ผู้เขียนมิได้เสนอให้เราล้มเลิกประชาธิปไตยแบบใช้อำนาจผ่านตัวแทน หากเสนอว่าเราควรส่งเสริมประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองดูแลตนเอง พึงตนเอง ทำประโยชน์เพื่อบ้านเมืองด้วยตนเอง (self-government democracy) ให้มากขึ้น เพื่อสร้างพลเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อบ้านเมือง พลเมืองเหล่านี้ต่อไป จะเป็นกำลังสำคัญในการดูแลให้ประชาธิปไตยแบบใช้อำนาจผ่านตัวแทนพัฒนาไปในทางที่ดียิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผู้เขียนอย่างเห็นเจิง เป็นการมีส่วนร่วมตามทฤษฎีประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (self-government democracy) ซึ่งหมายถึง ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของบ้านเมือง ผูกพันกับส่วนรวม รู้ว่อนรู้หน้ากับบ้านเมือง กระตือรือร้นและเลี้ยงลูกทำประโยชน์ให้แก่ชุมชน-ห้องถิน-ส่วนรวมยิ่งขึ้น

เราจะสร้างการมีส่วนร่วมแบบที่ประชาชนพึงตนเอง ดูแลส่วนรวมให้มากยิ่งขึ้นได้ที่ไหน? ตอบได้ว่า ที่การปกครองห้องถิน!

นานมาแล้วที่การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยถูกมองเป็นเพียงการปกครองและบริหาร ถึงเวลาแล้วที่เราต้องมองการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพราะประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตยที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด เปิดโอกาสพลเมืองเข้าใจและสนใจเรื่องของส่วนรวมได้ดีกว่า และมากกว่าที่ระดับชาติ

การปกครองท้องถิ่นของไทยจากนี้ไปต้องเน้นที่การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา และประชาธิปไตยท้องถิ่นนี้ต้องไม่เอาประชาธิปไตยที่ระดับชาติเป็นต้นแบบหรือตัวแบบ

ประชาธิปไตยระดับชาติซึ่งกำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ เน้นการเลือกตั้งเป็นหลัก เป็นประชาธิปไตยที่เน้นการแก่งแย่งแข่งขัน เน้นการแบ่งชิงหรือแบ่งปันผลประโยชน์ อันเกิดจากนโยบาย โครงการ หรือบประมาณของรัฐ เป็นหลัก เป็นประชาธิปไตยที่ทำให้ผู้คนห่างเหินจากส่วนรวม ไม่เน้นการร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อทำประโยชน์ให้ส่วนรวม ซึ่งทั้งหมดนี้มิใช่สิ่งที่เราพึงให้เกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่น

เราต้องสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่แตกต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติพอสมควร ควรคิดว่าเรามีภารกิจสร้างประชาธิปไตยในสองระดับที่แตกต่างกัน แนะนำบที่ประชาธิปไตยท้องถิ่นเองก็ต้องมีการเลือกตั้งและต้องมีระบบผู้แทน แต่ประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องมีอิทธิพลมากกว่านั้น

ผู้เขียนขอเสนอโดยง่าย กล้าๆ และมาตรการบางอย่างในการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งกำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ให้เป็นประชาธิปไตยที่เน้นการพึ่งตนเอง การดูแลส่วนรวมโดยประชาชนเองให้มากขึ้นดังต่อไปนี้

1) องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยต้องมีขนาดเล็ก เพื่อเอื้อให้เกิดการสนทนาและเปลี่ยนความคิดเห็นกันในหมู่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองรู้จักมั่นคงกับผู้นำขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดูแลควบคุณและหนุน

ช่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปโดยง่าย ขนาดประเทศขององค์กรบริหารส่วนตำบล ดูจะเหมาะสมดีแล้ว ขนาดของเทศบาลโดยทั่วไปดูจะเหมาะสมดีแล้ว ขนาดประชากรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครดูจะใหญ่เกินไป องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจึงควรปรึกษาหารือกับองค์กรบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น อาจให้องค์กรบริหารส่วนตำบลสังตัวแทนมาอยู่ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย นอกจากนั้นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจจะต้องจัดให้มีการประชุมสมัชชาตัวแทนนี้ มีสมาชิกซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรละประมาณ 5 คน เช่นนี้จะได้สมาชิกสมัชชาประมาณ 500 คน ในแต่ละจังหวัด ก่อนที่จะมีการประชุมสมัชชาทั่วไปให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมประชาชนทั้งตำบลเพื่อเสนอประเด็นให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดว่าจะทำอะไรบ้าง และฝึกนโยบายหรือข้อคิดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยผ่านตัวแทน

ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นควรจะมอบอ่านเจ้าให้แต่ละเขตให้มากขึ้นและในแต่ละเขตนั้นให้สมาชิกสภาเขต มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลงานของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญให้มีการประชุมสมัชชาประชาชนเขตเป็นประจำ โดยสมาชิกสมัชชาประชาชนเขตได้มาราชการเลือกตั้งของประชาชนในเขต ซึ่งในขณะนี้อาจต้องเรียกประชุมประชาชนทั้งเขต เพื่อฝึกความคิดเห็นในเชิงนโยบายและปฏิบัติการของเขต ผ่านสมาชิกสมัชชาประชาชนเขตของตน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะต้องมีการประชุมของพลเมืองทั้งตำบลเป็นระยะๆ ในขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครควรต้องมีการประชุมประชาชนในเขตเป็นระยะๆ เช่นกัน

ส่วนเทศบาลหรือเมืองพัทยาก็อาจมีสมัชชาประชาชนเทศบาลหรือเมืองโดยสมาชิกมาจากตัวแทนของชุมชนย่อย ซึ่งชุมชนย่อยต้องจัดให้มีการประชุม

ของประชาชนทั้งชุมชน เพื่อเลือกตัวแทนสมัชชา และฝ่ายแนวคิดเชิงนโยบายผ่านสมาชิกสมัชชาไปยังเทศบาล หรือเมืองอีกทีหนึ่ง อนึ่ง การประชุมของประชาชนทั้งตำบล ทั้งแขวง หรือทั้งชุมชนย่ออยู่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจต้องมีการกำหนดองค์ประชุมขึ้นด้วย เช่น 10 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนทุกคนเข้าประชุมก็ได้

2) การประชุมสมัชชา ก็คือการประชุมของตัวแทน ในเขตย่อย ส่วนการประชุมประชาชนทั้งหมดขององค์กรปกครองท้องถิ่น ก็คือการประชุมของผลเมือง ทั้งหมดโดยตรง การประชุมทั้งสองระดับเช่นนี้จะเสริมให้ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

นอกจากการพิจารณาเรื่องประเด็นนโยบายหรือข้อกฎหมายแล้ว การประชุมสมัชชาและการประชุมผลเมืองทั้งหมดยังควรอภิปรายเพื่อตรวจสอบ ควบคุม และทั่วทิ้งงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และควรจะสามารถอภิปรายเพื่อชุมชนหรือติดต่อกันงาน หรือผู้นำขององค์กรปกครองท้องถิ่น อาจมีการให้คำแนะนำ ความดีความชอบแก่ผู้นำหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะเป็นการประชุมเพื่อแสดงความพอใจ หรือความไม่พอใจต่อการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ด้วยก็ได้

และที่สำคัญที่สุดที่จะขาดไม่ได้เสียเลยคือ การประชุมสมัชชาหรือการประชุมผลเมืองก็ต้องให้ประชาชน มีส่วนร่วมคิดร่วมทำในโครงการต่างๆ และร่วมแบ่งปันทางในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสียสละกำลังกายใจ สมองและทรัพยากรของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งคราว หรือเป็นประจำสม่ำเสมอ เช่น ร่วมกันทำความสะอาดถนน หรือทางเดินเท้าที่ไหนอย่างไร เวลาใด ร่วมกันดูแลสวนสาธารณะที่ได้เวลา ได้ อย่างไร ร่วมแรงร่วมใจสร้างพิพิธภัณฑ์การศึกษา ให้เยาวชนในเขตของตนอย่างไร สนับสนุนให้ท้องถิ่นมี

กิจกรรมทางวัฒนธรรม ศิลปะ วิทยาการ และบันเทิง ได้อย่างไร เป็นต้น

ผู้เขียนพบว่าในขณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบทุกระดับ ยกเว้นกรุงเทพมหานครอยู่บ้าง แต่จะไม่มีเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของตนเท่าไหร่ ประชาธิปไตยในท้องถิ่นเราไม่เป็นประชาธิปไตยแบบผ่านตัวแทน แต่จะทั้งหมดก็ว่าได้

3) องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับต้องเสริมสร้างสนับสนุนให้เครือข่ายขององค์กรสถานบันทึกลังคมมีความเข้มแข็ง และเข้าร่วมป่าเพียงสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นให้มากขึ้น ต้องส่งเสริมให้มีมูลนิธิ สมาคม ชมรมต่างๆ ขึ้นมาทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อห้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น ต้องผลักดันหรือส่งเสริมให้พลเมืองรวมกลุ่มจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มเป็นชุมชน หรือเป็นกลุ่มละ嵬ากบ้านหรือกลุ่มศาสนា และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำงานร่วมกับกลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้ให้มากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับควรจะมีคณะกรรมการนโยบายด้านต่างๆ ขึ้นมาขึ้นหรือกำกับงานของตนโดยคณะกรรมการนโยบายชุดต่างๆ เหล่านี้ประกอบด้วย นักการเมืองห้องถิ่น ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งไม่ใช่พนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรจะมีตัวแทนของประชาชนซึ่งเลือกจากชุมชน หรือองค์กรเครือข่ายต่างๆ ในภาคประชาชนสังคม เป็นส่วนประกอบด้วย

คณะกรรมการนโยบายด้านต่างๆ เหล่านี้ อาจจะไม่เพียงพิจารณาแต่เรื่องนโยบาย แต่จะต้องหาทางระดม เอาความคิด ความสามารถ ทรัพยากรและความร่วมแรงร่วมใจจากพลเมือง และองค์กรเครือข่ายที่อยู่ในภาคประชาชนสังคม ให้มาร่วมมือกันทำประโยชน์ให้ห้องถิ่นตามนโยบายของตนด้วย

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายาม อาศัยกำลัง สถาบัญญาและ การสนับสนุนจากพลเมืองและ

เครือข่ายของประชาสังคมแล้ว ยังต้องตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของผลเมืองและองค์กร เครือข่ายของประชาสังคมด้วย นอกจากจะให้ราชการสามารถจ่ายงบประมาณหรืออุดหนุนงบประมาณให้องค์กรทางประชาสังคมได้แล้ว โดยนโยบายบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรมีลักษณะราชการให้น้อยลง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีพนักงานประจำให้น้อย ควรใช้ลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อช่วยงานและตรวจสอบหรือเฉพาะกิจให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องจ้างคนทำงานกึ่งเวลาให้มากขึ้น ที่สำคัญที่สุด ห้องถินต้องใช้อาสาสมัครซึ่งไม่มีเงินเดือนประจำ แต่มีเงินตอบแทนเล็กน้อยให้มากยิ่งขึ้น และผู้เกียรตินายุนั้นก็ต้องให้โอกาสเข้ามาทำงานให้มากขึ้นด้วยเป็นต้น

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ไม่ควรทำแต่โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา หากต้องพยายามเน้นงานที่สร้างคุณภาพชีวิตงานที่สร้างบุคลากร งานที่ปลูกฝังความรักใคร่กลมเกลียว ความเสียสละ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของบ้านเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ต้องมีกิจกรรมอบรมปั้มเพาะให้ประชาชนมีล้านึกของความเป็นพลเมือง เน้นการมีส่วนร่วมการเสียสละ และการปฏิบัติภาระหน้าที่ ไม่น้อยไปกว่าการสอนเรื่องสิทธิต่างๆ ที่ประชาชนพึงมีรวมทั้งจะต้องจัดอบรมเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเรื่องผังเมือง ความงามของเมือง เรื่องสิ่งแวดล้อมของเมือง และเรื่องสติปัญญาของเมืองให้มากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้มีความสมมูรณ์ทางจิตวิญญาณด้วย ไม่ใช่ปล่อยให้มีการสร้างเมืองหรือห้องถินด้วยวัตถุเพียงอย่างเดียว ที่ทำกันอยู่ในเวลานี้ และในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถินอาจร่วมมือกับฝ่ายศาสนาต่างๆ เช่น วัด มัสยิด โบสถ์ วัดธิคิร์ต่างๆ ด้วยก็ได้

5) เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นห้องถินมากยิ่งขึ้น ต้องทำให้ข้าราชการหรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นส่วนกลางให้น้อยลงเป็นห้องถินให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกสรรหรืออนุมัติราชการหรือพนักงานประจำของตนเองมากยิ่งขึ้น ต้องหมายการที่จะทำให้ตำแหน่งประจำต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการหมุนเวียน ปรับเปลี่ยนถ่ายทอดให้น้อยกว่านี้ ถ้าจำเป็นอาจจะต้องมีการหมุนเวียนก็ไม่ควรหมุนเวียนโดยไม่จำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์หรือวัฒนธรรม เช่น ไม่ควรให้โอนย้ายหรือหมุนเวียนข้ามภาค เป็นต้น

หรืออาจต้องคิดว่าตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วน ห้องถิน ตำแหน่งหัวหน้าส่วนก็ได้ หรือหัวหน้ากองก็ได้ อาจไม่จำเป็นต้องเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำเท่านั้น อาจเป็นตำแหน่งของลูกจ้างหรือคนทำงานกึ่งเวลาซึ่งทำสัญญาเป็นช่วงๆ เช่นช่วงละ 4 ปี และต้องมีการพิจารณาต่อสัญญาทุกๆ 4 ปี แต่ทั้งนี้ต้องให้เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เหล่านี้สูงขึ้น ให้เขามีรายได้พอเกินพอเพียงให้ความมั่นคงทางการงานของเขามีน้อยลง การมีภาระการทำงานต่อทุกๆ 4 ปีเช่นนี้จะทำให้เขางานจริงจังมากขึ้น เราคาครรถือหลักจ้างคนให้น้อยลงแต่ละคนทำงานมากขึ้น โดยมีค่าตอบแทนมากขึ้นตามไปด้วย

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับต้องขยายบทบาทและหน้าที่ให้มากขึ้น ไม่ทำแต่เรื่องรักษาความสงบสุขภาพอนามัย การศึกษาเบื้องต้น และการสร้างถนนไฟฟ้า น้ำประปา เท่านั้น ในส่วนนี้ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะมอบอำนาจจากรัฐการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถินมากแค่ไหน

แต่แม้ในสภาพเช่นทุกวันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถินก็สามารถมีบทบาทกว้างขวางและรอบด้านยิ่งขึ้น ได้ด้วยการประสานงานกับราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางให้มากยิ่งขึ้น เช่น การสร้างงานศิลปะวิทยาการบันทึก และวัฒนธรรมของห้องถินนั้นอาจไม่ต้องใช้คนหรืองบประมาณของตนเอง แต่ประสานร่วมมือชักจูงให้หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหา

วิทยาลัยมาเปิดอบรมหรือเปิดสัมมนาในห้องประชุมของเทศบาลโดยเทศบาลรับหน้าที่ด้านการประชาสัมพันธ์ เป็นผู้เสนอแนะเนื้อหาในการสัมมนาและอบรม รวมทั้งรับผิดชอบการสร้างผู้เข้าอบรมให้ก็ได้ หรือการสร้างพิพิธภัณฑ์อันเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของเยาวชน เช่น เทศบาลอาจตั้งบประมาณเพื่อการก่อสร้างและจัดสถานที่ ส่วนบุคลากรและบประมาณในการดำเนินการอาจได้จากการมาศึกษาดูงานเรียนโดยมีเทศบาลที่ร่วมพิจารณาอย่างใกล้ชิดในเรื่องเนื้อหาสาระของพิพิธภัณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของเทศบาล เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับไม่ควรพึ่งพาใจกับการทำงานย่ำๆ ไม่ก่ออย่าง ไม่ควรพึ่งพาใจแค่เพียงการทำงานโดยใช้บัญญัติอย่างเดียวเท่านั้น ไม่ควรพึ่งพาใจในการทำงานที่ใช้พนักงานหรือข้าราชการประจำเท่านั้น

7) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล อาจไม่จำเป็นต้องแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ อาจให้มีการบริหารในลักษณะคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปในตัว ทั้งนี้ก็เพื่อลดความขัดแย้งและแบ่งออกเป็นฝ่ายเป็นฝ่าย ซึ่งการแบ่งออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายสภานั้นทำที่ที่ผ่านมาในการปกครองห้องถิ่นได้ทำให้เกิดสถานะที่ฝ่ายบริหารก็คือฝ่ายรัฐบาล ส่วนฝ่ายสภาก็คือฝ่ายค้าน และเสียงส่วนน้อยกล้ายเป็นฝ่ายค้านเสมอ และเมื่อฝ่ายค้านไม่มีส่วนร่วมในการบริหารเลย ก็จะกลายเป็นฝ่ายเดียว หรือฝ่ายขัดแย้งเดียว

เราจึงเป็นต้องสร้างการปกครองห้องถิ่นที่สามารถดึงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมในการบริหารได้ เป็นรัฐบาลผสมที่ดึงทุกฝ่ายมาเป็นรัฐบาลได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการร่วมบริหารนิติบัญญัติเช่นนี้ ควรจะมีคุณสมบัติที่ปรึกษาเชิงนโยบายซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งไม่ใช่นักการเมือง พนักงาน หรือข้าราชการประจำ เข้ามา

ร่วมงานและให้ความคิดเห็นคำแนะนำซึ่งคณะกรรมการร่วมอาจจะรับไปปฏิบัติก็ได้ หรือในกรณีที่ไม่รับข้อคิดเห็นไปปฏิบัติก็ต้องมีเหตุผลที่อธิบายต่อสาธารณะได้

อนึ่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น ควรแบ่งส่วนราชการตามลักษณะของโครงการและลักษณะของพื้นที่ด้วย เพื่อจะให้เป็นระบบราชการที่สามารถประดമประชาชนมาช่วยงานได้เสมอไม่ผูกขาดการงานโดยพนักงานหรือข้าราชการประจำเท่านั้น เช่น พนักงานดับเพลิงไม่ควรมีแต่พนักงานประจำ หากควรอาสาสมัครที่ได้รับการฝึกฝนอบรมแล้วเข้ามาด้วยการดูแลรักษาความปลอดภัยในองค์กรบริหารส่วน จังหวัดหรือในเทศบาลก็ไม่ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของตำรวจเท่านั้น แต่อาจจะเป็นหน้าที่ของพลเมืองทั่วไปที่สามารถร่วมดูแลความปลอดภัยสาธารณะด้วย เป็นต้น

ทั้งหมดที่เสนอมานี้ หลายท่านคงไม่เห็นด้วย เพราะเคยชินกับแนวคิดและการทำงานแบบเก่า หรืออาจเป็นเพราะท่านยังมองการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจให้ห้องถิ่นเป็นเรื่องของการบริหารหรือการปกครองเป็นหลัก

ผู้เขียนหวังแต่เพียงว่าทุกคนจะช่วยให้เราทบทวนกันอีกสักครั้งหนึ่งว่า ขณะนี้เราสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันไปทำไร? ผู้เขียนเชื่อว่า ประชาชนปัจจุบันต้องห้องถิ่นต้องเป็นโรงเรียนหรือเป็นสนามฝึกประชาธิรัฐให้พวกรเข้ามายังการตัดสินใจเป็นพลเมือง ให้พวกรเข้ามีความรู้สึกเป็นเจ้าของรัฐ เจ้าของบ้านเมืองให้มากขึ้น ให้พวกรเข้ามีความเสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ให้พลเมืองสามารถในพื้นที่ของตนเองหรือรวมกำลังกันเพื่อแก้ปัญหาของตนเองหรือปัญหาของส่วนรวมให้ได้มากขึ้น

พลเมืองที่ได้รับการฝึกฝนที่ระดับห้องถิ่นเช่นนี้ ไม่ซักก็เร็วจะเข้ามายังการรับรุ่ง หรือปฏิรูปการเมืองที่ระดับชาติให้เป็นของพลเมืองยิ่งขึ้น หรือให้เป็นรัฐและ การปกครองที่ยอมให้ที่ประชารังคมชี้นำกันมากยิ่งขึ้น●

บรรณานุกรม

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ การเมืองของพลเมือง: สู่สังคม
ใหม่ กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2543.
- เอนก เเหล่าธรรมทัศน์ ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก:
อ่านและสอนที่จอทั้นลี ยอดกินส์ กรุงเทพฯ: สถาบัน
การเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542.
- Bookchin, Murray From Urbanization to Cities:
Toward a New Politics of Citizenship Cassel Wellington House, 1995.
- Crick, Bernard In Defence of Politics Penguin Books, 1982.
- Dionne, E.J.Jr. Community Works: The Revival
of Civil Society in America Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
- King, Desmond and Gerry Stoker Rethinking
Local Democracy London: Macmillan Press, 1996.
- Minogue, Kenneth Politics: A Very Short Introduction New York: Oxford University Press, 1995.
- Mundy, John H. and Peter Riesenber The Medieval Town New Jersey : Princeton University Press, 1958.

- Norton, David L. Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue Berkeley: University of California Press, 1995.
- Oldfield, Adrian Citizenship and Community: Civil Republicanism and the Modern World London: Routledge, 1990.
- Phillips, Anne "Why Does Local Democracy Matter? In Lawrence Pratchett and David Wilson, eds., Local Democracy and Local Government London: Macmillan, 1996.
- Pirenne, Henri Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1952.
- Pirenne, Henri Early Democracies in the Low Countries: Urban Society and Political Conflict in the Middle Ages and the Renaissance New York: Harper & Row, 1963.
- Veninga, James F. and Noelle McAfee Standing with the Public: The Humanities and Democratic Practice Kettering Foundation Press, 1997.
- Weber, Max The City New York: The Free Press, 1958.

