

# ความยากลำบากในการทำให้ห้องถีนเป็น ประชาธิปไตย: กรณีศึกษาจากการปักครองห้องถีนอังกฤษ

ศุภสัตว์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## บทนำ

ประเด็นศึกษาในเรื่องของความเป็นประชาธิปไตยของห้องถีนนั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นศึกษาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการศึกษาทางด้านการบริหารการปักครองห้องถีน นักวิชาการจำนวนมากทั้งในตระวันตก และไทยเองต่างก็มีสมมติฐานไปในทิศทางเดียวกัน ว่า การมีระบบการปักครองห้องถีนที่มีความเข้มแข็ง และเป็นประชาธิปไตยนั้น จะเป็นรากเหง้า หรือพื้นฐานที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตยในระดับชาติ ทั้งนี้ เพราะการมีประชาธิปไตยในห้องถีนเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละห้องถีนได้มีส่วนร่วมและปฏิบัติการเกี่ยวกับการปักครองในระบบประชาธิปไตยนั้นเอง ดังนั้นนักวิชาการเหล่านี้จึงพยายามทุ่มเทศึกษาว่า จะต้องทำอย่างไรจึงสามารถสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจริงในการปักครองห้องถีนได้

บทความนี้มุ่งที่จะเสนอว่าโดยแท้จริงแล้ว กระบวนการหรือความเป็นประชาธิปไตยในห้องถีนนี้ซึ่งนักวิชาการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นนั้น เป็นสิ่งที่มิอาจจะสร้างหรือ

ทำให้เกิดขึ้นง่ายนัก การจะทำให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นจริง ๆ นั้น ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในหลายสิ่งหลายประการทั้งในเชิงของแนวคิดและวิธีการ โดยใน การเสนอตั้งกล่าวผู้เขียนได้หยิบยกເຄາມการปักครองห้องถีนของอังกฤษมาเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้การที่เลือกເຄາມการปักครองห้องถีนอังกฤษเป็นกรณีศึกษาด้วยเห็นว่า รูปแบบการปักครองห้องถีโนังกฤษนั้น มักได้รับการหยิบยกมาศึกษาเวลา มีการศึกษาการปักครองห้องถีน ในเชิงของการเปรียบเทียบเสมอ ๆ (ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วรูปแบบการปักครองห้องถีนในประเทศไทยล้วนนอร์ดิก หรือประเทศอย่างสวิตเซอร์แลนด์ยังน่าจะมีการนำมาศึกษากันมากกว่าด้วยประเทศไทยเหล่านี้มีการปักครองห้องถีนที่เข้มแข็งมาก)

ในการบรรลุข้อเสนอเหล่านั้น บทความนี้ได้เริ่มต้นโดยการทบทวนถึงจุดที่เป็นพื้นฐานแนวคิดของการปักครองห้องถีน และประชาธิปไตย อันสามารถนำไปสู่การสร้างค่านิยามของประชาธิปไตยในห้องถีน หลังจากนั้นบทความนี้ได้ให้ภาพกว้าง ๆ ของการปักครองห้องถีโนังกฤษว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร และจากนั้น

เป็นส่วนของการประเมินถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ และในส่วนท้ายของบทความได้มีการเสนอถึงแนวทางที่จะสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งแนวทางเหล่านั้นน่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นของไทยได้

## พื้นฐานแนวคิด การปกครองท้องถิ่น

John Stuart Mill เป็นนักคิดคนแรก ๆ ที่ได้พูดถึงความสำคัญของท้องถิ่น โดยเขาได้กล่าวไว้ในงานเขียนเรื่อง "Considerations on Representative Government" ว่าสถาบันการเมืองในท้องถิ่นน่าจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยทั้งนี้พระมันจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน ในเรื่องการเมืองการปกครอง และการบริหารงานในระดับท้องถิ่นนั้นจะเป็นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงกว่าการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพราะว่าองค์กรในท้องถิ่นจะมีความเข้าใจถึงความสามารถและความสนใจของท้องถิ่นได้ดีกว่า<sup>(1)</sup>

นอกจาก Mill แล้วในช่วงเวลาเดียวกัน (คริสตศตวรรษที่ 19 ต่อต้นคริสตศตวรรษที่ 20) ยังมีนักคิดทางการเมืองอีกหลายคนที่เห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และควรจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้น อย่างเช่นนักคิดสายลัษณะนิยม Fabian ในอังกฤษ ที่เคยเสนอว่า ชนชั้นกรรมมาซีพในอังกฤษควรจะได้รวมตัวกันเป็นเทศบาลลัษณะนิยม โดยรูปแบบการปกครองที่ว่าเนื้ออาคัยระบบเลี้ยงช้างมาก และมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ และรูปแบบการปกครองนี้เองที่จะเป็นการยกระดับคุณภาพของท้องถิ่น กับทั้งเป็นการปฏิรูปสังคม<sup>(2)</sup>

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่สำคัญของพัฒนาการทางด้านการศึกษาการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มกลายเป็นประเดิมศึกษาที่มี

การถูกเฉียงและวิพากษ์วิจารณ์กันมากขึ้น อย่างไรก็ตามในช่วงแรกนั้นได้เกิดข้อสรุปร่วมกันในหมู่นักวิชาการสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น โดยมองว่า<sup>(3)</sup>

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นโอกาสที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมือง

2. การปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้เกิดการให้บริการที่มีคุณภาพ

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการป้องกันการรวมอำนาจของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่นได้รับการพัฒนาสืบต่อมาภายใต้กระบวนการทัศน์ดังกล่าวจนทุกวันนี้ ในปัจจุบัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองแรกที่สัมผัสใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ รวมไปถึงเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่นในเวทระดับชาติ ดังที่มีนักวิชาการตะวันตกให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตราเป็นกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะ และการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมการดำเนินงานโดยตัวแทนของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>(4)</sup>

## ประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยคือคำอธิบายถึงรูปแบบและการแบ่งส่วนอำนาจภายในระบบการปกครอง แนวคิดประชาธิปไตยเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากยุคกรีกโบราณ ซึ่ง

(1) Stoker, G. (1996) "Normative Theories of Local Government and Democracy" in King, D. and Stoker, G. (eds.) Rethinking Local Democracy.. Macmillan p. 5

(2) ibid., p. 6

(3) ibid., pp. 6-7

(4) Chandler, J., A. (1996) Local Government Today.. Manchester University Press. p. 1

หากพิจารณาจากรูปศัพท์ของคำว่า democracy และจะเห็นว่า democracy มาจากคำในภาษากรีกสองคำ คือคำว่า demos ซึ่งแปลว่าคนจำนวนมาก หรือคนจน กับคำว่า kratos ซึ่งหมายถึงอำนาจหรือการปกครอง ดังนั้นหากพิจารณาจากรูปศัพท์แล้วประชาธิปไตยก็จะหมายถึง การปกครองโดยคนจำนวนมากหรือคนจน นั่นเอง<sup>(5)</sup>

ในการจัดการปกครองของครัชก็ริกโบราณนั้น จะมีลักษณะที่แตกต่างจากประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกล่าวคือ ในครัชก็ริกโบราณเป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบทางตรง (direct democracy) ภายใต้รูปแบบการปกครองนี้ประชาชนทุกคน จะเข้าร่วมประชุมเมือง และนโยบายหรือการตัดสินใจ ที่สำคัญ ๆ ก็จะถูกนำเข้ามาในที่ประชุมนี้ให้พิจารณา ตัดสินใจ สำหรับคณะบุคคลที่ไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาล นั้น ก็จะได้มาโดยการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน<sup>(6)</sup>

อย่างไรก็ตามในสภาพของสังคมปัจจุบัน ประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นประชาชน แต่ละคนจึงต้องมอบอำนาจที่แต่เดิมพึงมีแก่คณะบุคคล หรือกลุ่ม ซึ่งอาจจะได้แก่พรรคการเมือง เข้าไปทำหน้าที่ เหล่านั้นแทนตน และนี่เองที่ถือเป็นจุดเริ่มของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) โดยในการเลือกตัวแทนนั้น จะกระทำการโดยอาศัยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยในยุคใหม่ ประธานาธิบดี อับรา罕์ม ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกา เป็นบุคคลหนึ่งที่ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยไว้ได้อย่างน่าฟัง ว่า ประชาธิปไตยคือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (Democracy means government of the people, by the people and for the people) จากว่าที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางข้อนี้ ทำให้เราเห็นได้ว่า องค์ประกอบ หรือจุดเน้นที่สำคัญของประชาธิปไตยคือ<sup>(7)</sup>

1. ความเสมอภาคในทางการเมือง (political equality) จากรูปศัพท์จะเห็นว่าประชาธิปไตย (democracy) หมายถึงการปกครองโดยคนหมู่มาก หรือประชาชน ซึ่งประชาชนในที่นี้ย่อมหมายถึงประชาชนทุกคน ข้อจำกัดที่พึงมีได้คือ ข้อจำกัดในเรื่องของอายุเท่านั้น เพราะนั่นคือสิ่งที่สะท้อนถึงความสุกสม (maturity) ในทางความคิดและการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ใหญ่แล้ว ก็จะต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน (popular participation) องค์ประกอบในข้อนี้หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนรู้เห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ภายใต้ระบบท้องสังคมสมัยใหม่นั้น การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกระบวนการปกครองนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ก็คือการใช้สิทธิเลือกผู้แทน โดยการเลือกตั้งที่มีขั้นนั้น จะต้องเป็นไปโดยเสรี (free vote) และการลงคะแนนแบบลับ (secret ballot)
3. ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) จุดเน้นในข้อนี้ เกี่ยวนেื่องกับคำนิยามประชาธิปไตย สมัยใหม่ของประธานาธิบดีลินคอล์นประการสุดท้ายที่ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองเพื่อประชาชน ดังนั้น การนิยามถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลักเลี่ยงไม่ได้ แต่ทว่าสิ่งที่ถูกตั้งค่าตามมาโดยตลอดก็คือ จะ

(5) Heywood, A. (1992) Political Ideologies.. Macmillan p. 269

(6) ibid., p. 270

(7) ibid., pp. 273-281

เชื่อได้อย่างไรว่า สิ่งที่ถูกเรียกว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นผลประโยชน์สาธารณะจริง ๆ ดังที่ Bentham นักคิดในสายอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) กล่าวไว้ว่า อันที่จริงแล้ว สิ่งที่ถูกเรียกว่าผลประโยชน์สาธารณะก็คือ กลุ่มของผลประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง<sup>(8)</sup>

หากได้พิจารณาถึงแนวคิดและความหมายของทั้งการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยแล้ว จะเห็นว่า ทั้งสองสิ่งไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างว่า ประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะว่า ในประการแรก การปกครองท้องถิ่นในแง่มุมหนึ่ง ถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองขององค์กร โดยคนที่จะเข้ามาปกครองก็คือ คนของท้องถิ่นเอง ซึ่งหลักการประชาธิปไตยได้พูดไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน

ในการที่สอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้วย ซึ่งในการให้บริการสาธารณะเหล่านั้นจะต้องมีการจัดลำดับของความต้องการ และกำหนดอภิมาเป็นนโยบายสำหรับการปฏิบัติ แต่ทว่าในท้องถิ่นเองก็ย่อมมีลักษณะและระดับของความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การยินยอมให้ประชาชนได้เลือกและแสดงออกซึ่งความต้องการ จึงเป็นวิถีทางที่เหมาะสม รวมไปถึงการเป็นหลักประกันความผิดพลาดในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเอง ซึ่งลักษณะประการนี้เองที่ถือได้ว่าเป็นกระบวนการประชาธิปไตย<sup>(9)</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การนำเอาแนวคิดหรือกระบวนการประชาธิปไตยมาใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น ได้กระทำผ่านกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) มากกว่าประชาธิปไตยแบบทางตรง (direct democracy) กล่าวคือ การที่กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นคือหน่วยการปกครองของนั้น ไม่ได้มายความถึงการ

ที่ประชาชนทุกคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างหรือกำหนดนโยบายต่างๆ โดยตรงเหมือนดังเช่นสมัยกรีกโบราณ แต่ว่าประชาชนจะมีโอกาสทำได้เพียงการใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่เหล่านั้นแทนตน

การเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้นอยู่บนพื้นฐานแห่งความเชื่อว่า ผู้แทนเหล่านั้นจะกระทำการพันธะสัญญา อันได้แก่นโยบายหรือต้องการแสดงที่ให้ไวก่อนการเลือกตั้ง การที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนเหล่านั้นเข้าไปหมายความว่า ประชาชนเมืองเจ้าจะร่วมกันที่ต้องการให้นโยบายของผู้แทนนั้นเป็นผลในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังคงมีพื้นฐานของความเชื่อว่า ในขณะที่ผู้แทนดำเนินการแทนอยู่ ผู้แทนจะทำหน้าที่ในการเป็นช่องทาง (channel) ของประชาชนสำหรับถ่ายถึงความต้องการของเข้า ไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ด้วย อย่างไรก็ได้ ในกรณีที่ผู้แทนไม่สามารถที่จะทำให้พันธะสัญญาเหล่านั้นบรรลุเป้าหมายได้ ผลตอบแทนที่พวกเขามาจะได้รับก็คือ การไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในการเลือกตั้งคราวต่อไป

### ความหมายของประชาธิปไตยในท้องถิ่น

จากการบทหวานแนวคิดพื้นฐานทั้งสองข้างตัน ทำให้เราพอที่จะนิยามหรือทำความหมายของประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามการที่จะให้คำนิยามของคำว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่น ให้มีลักษณะสั้นกระชับเหมือนดังเช่นคำนิยามปกติทั่ว ๆ ไปนั้น คงจะเป็นการกระทำที่ยากลำบากอยู่ไม่น้อย วิธีการที่ง่ายและเหมาะสมกว่าคือ การสรุปถึงองค์ประกอบของท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย ว่าประกอบด้วยองค์ประกอบใดบ้าง จากการพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานและงานเขียนที่เกี่ยวข้อง ทำให้พอสรุป

(8) Bentham, J. in Heywood, A. (1992). *ibid.*, p. 279

(9) Phillips, A. (1996) 'Why Does Local Democracy Matter?' in Pratchett, L. and Wilson, D. (eds.) *Local Democracy and Local Government.*, Macmillan. p. 21.

ได้ว่า ห้องถินที่เป็นประชาธิปไตยนั้น น่าจะประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. โครงสร้างทั้งในทางการเมืองและการบริหารที่มีลักษณะเปิด (openness) องค์ประกอบที่สำคัญในประการแรกนี้หมายถึง การที่โครงสร้างของห้องถินทั้งในทางการเมืองและการบริหารนั้น เปิดกว้างสำหรับประชาชนในห้องถินได้เข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพราะ การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความโปร่งใส (transparency) ให้กับสาธารณะ ไม่ใช่โครงสร้างของห้องถินเปิดกว้างให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว เท่ากับว่า ประชาชนมีความสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบ (being accountable) การทำงานของบรรดาผู้แทนที่เขาเลือกเข้าไปได้ การมีส่วนร่วมนอกจากจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความโปร่งใส (transparency) ให้กับการบริหารงานของห้องถินอีกด้วย จากล่าวโดยสรุปได้ว่า สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ห้องถินนั้น ๆ เป็นประชาธิปไตยคือ การที่โครงสร้างของห้องถินนั้นเปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้าไปตรวจสอบการทำงานและเกิดความโปร่งใสยืนยันเอง
2. เป็นห้องถินที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (responsiveness) คุณลักษณะอีกประการหนึ่งของห้องถินที่เป็นประชาธิปไตยคือ ห้องถินที่มีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ โดยการสนองตอบของห้องถินนั้น อาจแสดงออกมาในลักษณะของแนวโน้มนโยบายและวิธีการในการที่จะทำให้นโยบายสัมฤทธิผล<sup>(10)</sup> การที่ห้องถินจะสนองตอบต่อประชาชนได้เน้น อาจจำเป็นที่จะต้องมีภูมายิ่งหรือข้อกำหนดทางภูมายิ่งให้ห้องถินต้องรับฟังความต้องการหรือ

ขอเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด อาจารม์ไปถึง การประกันสิทธิของประชาชนต่อการร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน 3. เป็นห้องถินที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในประเดิมนี้เป็นสิ่งที่สัมพันธ์สืบเนื่องกันกล่าวคือ ในการที่จะทำให้หลักการข้อที่สองบรรลุผลได้นั้น ห้องถินจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นอิสระในที่นี้หมายถึง ประการแรก ห้องถินจะต้องมีอิสระจากการควบคุมที่เคร่งครัดของการบริหารราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ห้องถินควรจะได้มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางพอสมควร ห้องถินควรจะสามารถ trifurcate หรือโครงการต่าง ๆ ได้โดยไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง นอกจากนั้น ห้องถินก็ควรจะมีอิสระจากการควบคุมทางด้านทรัพยากร เช่น งบประมาณ หรือบุคลากร ประการที่สอง ห้องถินควรมีอิสระจากการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลในห้องถินด้วยเช่นกัน กลุ่มอิทธิพลในห้องถินที่กล่าวถึงนี้ อาจหมายรวมไปถึง กลุ่มการเมืองที่เป็นเครือข่ายทางการเมืองในระดับชาติตัวอย่าง ทั้งนี้ เพราะว่าการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลเหล่านี้อาจทำให้ความต้องการของห้องถินจริง ๆ นั้นถูกบิดเบือนไป

4. ความเข้มแข็งในแนวคิดเรื่องผู้แทน (representativeness) จากที่เราระบุกันโดยทั่วไปว่า ประชาธิปไตยในห้องถินนั้นใช้วิถีทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้น ห้องถินที่จะเป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องเป็นห้องถินที่

(10) Stoker, G. (1996) 'Redefining Local Democracy' in Pratchett, L. and Wilson, D. (eds.) *ibid.*, p.195

(11) Beetham, D. (1996) 'Theorising Democracy and Local Government' in King, D. and Stoker, G. (eds.) *op. cit.*, p. 32

ยีดมันในวิถีทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนควรจะมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนที่เท่าเทียมกัน รวมไปถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันของทุกคนในการเข้าไปเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ภายในระบบการเมืองของท้องถิ่นต้องปราศจากความไม่เป็นธรรมอันสืบเนื่องมาจากการแต่งต่างทางด้านศาสนา สีผิวชาติพันธุ์<sup>(12)</sup> หรืออาชญากรรม ฯลฯ ประชาชนทุกคนต้องทราบหน้ารัฐในสิทธิหน้าที่ของตน ทุกคนต้องรู้สึกอยู่เสมอว่า เรายังมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรต่อระบบการเมือง รวมถึงความรู้สึกที่ว่า ทุกคนล้วนมีโอกาสเท่า ๆ กันที่จะเข้าไปเป็นผู้ปกครองของท้องถิ่น

### การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยอังกฤษนั้น ประกอบไปด้วยการบริหารราชการในส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเหมือนอย่างไทย โดยที่การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เป็นลักษณะการจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียว (single tier) และแบบสองชั้น (two tier) ผสมกัน โดยโครงสร้างสองชั้นนี้ เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมอาณาบริเวณส่วนใหญ่ของประเทศไทย กล่าวคือ

### ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น

ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้นนี้ได้แก่ County Councils ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 34 แห่ง而已 และในแต่ละ County จะประกอบไปด้วย District Councils ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (lower tier) ในปัจจุบันโครงสร้างในส่วนนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 238 แห่ง而已 และอาจถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การจัดโครง

สร้างแบบสองชั้นนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในช่วงปี ค.ศ. 1972-1974

### ส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

1. Metropolitan District Councils หน่วยการปกครองในรูปแบบนี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตที่มีความเจริญ และความหนาแน่นของประชากรสูง เช่นในเขตเมืองท่าสำคัญ ๆ อย่าง Birmingham, Manchester, Leeds, Newcastle-on-Tyne, Sheffield เป็นต้น อย่างไรก็ตามในอดีตโครงสร้างในส่วนนี้เคยมีลักษณะเป็นโครงสร้างสองชั้นมาก่อน กล่าวคือ ประกอบไปด้วยโครงสร้างชั้นบน ได้แก่ Metropolitan County Councils และโครงสร้างชั้nl่างอันได้แก่ Metropolitan District Councils แต่ทั้งนี้ รัฐบาลของนาง Thatcher ได้ประกาศยุบโครงสร้างชั้นบนคงเหลือไว้แต่โครงสร้างชั้nl่าง ในปี ค.ศ. 1986 โดยอ้างเหตุผลที่สำคัญว่าการมีโครงสร้างแบบสองชั้นนี้ทำให้ประชาชนมีความลับสันในเรื่องของความรับผิดชอบของท้องถิ่น การทำให้โครงสร้างเป็นชั้นเดียวจะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในการจัดการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น กับทั้งโครงสร้างชั้นบนที่ถูกยกไปนั้นก็มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดอยู่แล้ว<sup>(13)</sup> ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ มีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง而已
2. การปกครองในเขตมหานครลอนדון ในปัจจุบันประกอบไปด้วย London Bourough

(12) ibid., p. 32

(13) Wilson, D. and Game, C. (1998) Local Government in the United Kingdom 2nd ed., Macmillan p.54

Councils 32 แห่ง และ City of London Corporation อีก 1 แห่ง อย่างไรก็ตามในอดีต การจัดโครงสร้างภายในมหานครลอนดอนนี้เคย มีลักษณะเป็นโครงสร้างสองชั้นมาก่อน คือมี

Greater London Council เป็นโครงสร้างชั้นบน แต่ Greater London Council นี้ได้ถูกยุบไป พร้อมๆ กับ Metropolitan County Councils ในปี ค.ศ. 1986 ด้วยเหตุผลเดียวกัน

3. Unitary Authority เป็นโครงสร้างใหม่ล่าสุดที่เริ่มนิยมใช้ในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1998 Unitary Authority นี้เป็นโครงสร้างที่เกิดจากการรวมเอา District Council เข้าด้วยกัน ปัจจุบันมีหน่วยการปกครองในรูปแบบนี้ทั้งสิ้น 46 แห่งน่วย การจัดตั้ง Unitary Authority นี้เป็นไปตามเจตนา-รวมตนของพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Party) โดยในตอนแรกพรรคอนุรักษ์นิยมต้องการให้มีโครงสร้างชั้นเดียวทั่วทั้งประเทศ แต่ทว่าประชาชนแสดงความไม่เห็นด้วยจึงทำให้รัฐบาลจัดตั้ง Unitary Authority ได้เพียง 46 แห่ง เหตุผลที่สำคัญที่รัฐบาลอนุรักษ์นิยมกล่าวอ้างในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในครั้งนี้คือการกล่าวว่าโครงสร้างชั้นเดียวจะ เป็นการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบของประชาชน (accountability) พร้อมๆ กับการเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ในการบริหารงานของท้องถิ่น<sup>(14)</sup>

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้น เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (committee form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (councillor) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อาทิ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการคลัง เป็นต้น โครงสร้างการบริหารแบบนี้จะมี

มีการแยกเป็นฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมๆ กัน (เป็นรูปแบบเดียวกับสุขภาวะของไทย แต่ก่อตั้งตรงที่ของอังกฤษ สมาชิกทั้งหมดมาจาก การเลือกตั้ง)

## ความยากลำบากในการทำให้ท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย

เมื่อเราได้นิยามความหมายของประชาธิปไตยในท้องถิ่นพร้อมๆ กับการกล่าวถึงลักษณะโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษแล้ว ในขั้นนี้เราสามารถที่จะประเมินถึงความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ ซึ่งผู้เขียนมองว่าการเป็นประชาธิปไตยของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ไม่ง่ายนัก กล่าวคือ ความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้นถูกจำกัดโดยเงื่อนไขสองด้าน ด้านหนึ่งคือข้อจำกัดที่เกิดจากข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และในอีกด้านหนึ่ง คือข้อจำกัดอันเกิดจากสภาพของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเอง

### ข้อจำกัดอันเกิดจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

เมื่อเราบททวนแนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย และลักษณะการทำงานของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทำให้เราเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการกล่าวคือ

ในประการแรก การที่เรามักพูดกันว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ เพราะประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้แทน อันเท่ากับว่าประชาชนได้เลือกและกำหนดทิศทางของนโยบายนั้น อันที่จริงแล้วประชาชนจะได้เลือกแต่เพียงแนวโน้มนโยบายกว้างๆ เท่านั้น ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณานโยบาย

(14) ibid., p.59

ต่าง ๆ ในรายละเอียด รวมถึงการที่ประชาชนไม่สามารถที่จะหยั่งรู้ได้เลยว่าอะไรคือวิธีการที่จะทำให้นโยบายเหล่านั้นล้มทุกชิ้นในทางปฏิบัติ<sup>(15)</sup> ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว กรณีที่คณะผู้แทนของห้องถินมีลักษณะเป็นสภาพผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคร่วม หรือกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มด้วยแล้ว ย่อมมีความเป็นไปได้อย่างมากที่แนวโน้มของแต่ละกลุ่มที่เสนอไว้แตกต่าง มีอันต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกกลุ่ม และนั้นย่อมหมายความว่าประชาชนไม่ได้เป็นผู้กำหนดทิศทางการทำงานของห้องถินอย่างแท้จริง

ประการที่สอง เป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการจำกัดของทางเลือก กล่าวคือในบางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ระบบการเมืองที่ไม่ค่อยเปิดกว้างนั้น ย่อมส่งผลทำให้พรรคร่วมกลุ่มทางการเมืองมีจำกัดไม่กี่กลุ่ม ดังนั้นสถานการณ์เช่นนี้ย่อมหมายความว่าประชาชนไม่สามารถที่จะเลือกแนวโน้มโดยที่ตนเองต้องการอย่างแท้จริงได<sup>(16)</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่จะทำให้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนบรรลุผลอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบการเมืองที่เป็นอยู่ต้องมีลักษณะที่เปิดกว้างสำหรับกลุ่มทุกกลุ่มในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง

ประการที่สาม เป็นประเด็นที่เกิดจากการที่ผู้แทนที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปแล้ว ไม่กระทำการพันธะสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนซึ่งเหตุการณ์ เช่นนี้เกิดขึ้นเสมอ<sup>(17)</sup> ภายใต้ระบบการทำงานของประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ไม่มีมาตรการที่ดีพอที่จะควบคุมกรณีดังกล่าว นอกเสียจากการที่ผู้แทนเหล่านั้นอาจไม่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยต่อมา หรืออาจกล่าวได้ว่าภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีข้อจำกัดในเรื่องของกระบวนการตรวจสอบ (accountability) อันเป็นหัวใจสำคัญของการหนึ่งของประชาธิปไตย ดังที่ Rousseau เองก็ได้เคยกล่าววิพากษ์วิจารณ์ระบบการเมืองของประเทศอังกฤษเอาไว้ว่า พลเมืองชาอังกฤษจะมีอิสรภาพ

ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งเท่านั้น ทันทีที่ล่มสลาย (สภ.) ถูกเลือก พลเมืองชาอังกฤษก็คือทาส<sup>(18)</sup>

ในประการสุดท้าย เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับระบบการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำงานที่โดยอาศัยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว (first past the post) นั้น จะส่งผลให้เสียงความต้องการของประชาชนที่เลือกพรรคร่วมกลุ่มการเมืองที่แพ้การเลือกตั้งนั้นจะแพ้กันเพียงเสียงเดียว ก็ตาม จนอาจจะกล่าวได้ว่า ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวนั้น ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเป็นประชาธิปไตยของผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้น

## ข้อจำกัดอันเกิดจากระบบ

### การปกครองห้องถินของประเทศอังกฤษเอง

สภาพการปกครองห้องถินของประเทศอังกฤษที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นภาพสะท้อนที่ดีของความไม่เป็นประชาธิปไตยของห้องถิน แม้นว่าเรามักจะใช้การปกครองห้องถินของอังกฤษเป็นตัวแบบอันหนึ่งเวลาเราศึกษาการปกครองห้องถินก็ตาม เราพึงทราบกว่าในความเป็นจริงแล้ว การปกครองห้องถินของประเทศอังกฤษนั้นมีปัญหาในเรื่องของความเป็นประชาธิปไตย เช่นกัน โดยปัญหาเหล่านี้อาจมองได้จาก

ประการแรก ในเรื่องของความล้มเหลวของส่วนกลางกับส่วนห้องถิน กล่าวคือ รัฐบาลกลางที่ปกครองประเทศได้พยายามที่จะเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ในการควบ

(15) King, A. (1981) "What Do Election Decide" in Butler, D. Penniman, H., R. and Renny, A. (eds.) Democracy at the Pools., American Enterprise Institute. p.300

(16) Ball, A., R. (1993) Modern Politics and Government.. Macmillan p.129

(17) Burnheim, J. (1985) Is Democracy Possible?: The Alternative to Political Politics., Polity Press. p.99

(18) Rousseau, J., J. in Heywood, A. (1992) op.cit., p.276

คุมการทำงานของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ส่วนกลางได้พยายามใช้กลไกของส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบ หรือควบคุมการทำงานของท้องถิ่น โดยสถาบันที่เข้าไปควบคุมเหล่านั้นมักเป็นสถาบันที่ประกอบไปด้วย สมาชิกที่ส่วนกลางแต่ตั้งโดยตรงเป็นล้วนมากอย่างเช่น Audit Commission<sup>(19)</sup> นอกจากนี้ส่วนกลางยังคงใช้ มาตรการในเชิงบริหารอีก ๆ เช่นในแง่ของการคลัง ที่ส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการ การณ์ของภาษีที่จัดเก็บจากภาคธุรกิจที่เรียกว่า National Non-Domestic Rates ก็เป็นตัวอย่างที่ดี โดยในการเก็บภาษีประเภทนี้รัฐบาลกลางโดยบริษัทประเมินรายได้ที่ได้รับการอนุมัติ จะทำการประเมินรายได้ของสถานประกอบการธุรกิจต่างๆ ทั่วประเทศในแต่ละปี จากนั้นรัฐบาลกลางจะกำหนด อัตราการเก็บภาษีเอง โดยอาศัยฐานการคำนวณของ บริษัทที่รัฐบาลอนุมัติ หลังจากนั้นให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษี แล้วจัดส่งให้ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางจัดสรรงบลับคืน แก่ท้องถิ่น โดยอาศัยจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

หรือหกมองในสัดส่วนงบประมาณทั้งหมดของ ท้องถิ่นอังกฤษแล้ว ยังเห็นได้อีกว่าส่วนกลางสามารถ เข้ามาควบคุมท้องถิ่นโดยอาศัยเงินอุดหนุน (grants) ต่าง ๆ อีก โดยเห็นได้จากในช่วงต้นของทศวรรษ 1990 นี้ (ช่วงปีงบประมาณ 1992-93) ผู้อุดหนุนของรัฐบาล มีอัตราส่วนกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดของท้อง ถิ่น<sup>(20)</sup> การที่ท้องถิ่นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่นนี้ย่อมทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระอันเป็นเงื่อนไข สำคัญอันหนึ่งของประชาธิปไตยในท้องถิ่น

ประการต่อมา เราสามารถเห็นได้ว่าความเป็น ประชาธิปไตยของท้องถิ่นในอังกฤษนั้นได้ถูกลดทอน ลงไปผ่านกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ดังที่ ได้กล่าวมาแล้วถึงการปฏิรูปในช่วงทศวรรษที่ 1990 นี้ เป็นการนำเอาโครงสร้างแบบชั้นเดียวมาใช้นั้น ส่งผล ทำให้ขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีขนาด

ใหญ่ขึ้น เพราะในพื้นฐานการจัดตั้ง Unitary Authority นั้นาค้ายการยุบรวม District Council เข้าด้วยกัน และ การที่ขนาดหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหญ่ขึ้นนี้ ได้ส่ง ผลทำให้อัตราส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นต่อจำนวน ประชากรเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้แทนหนึ่งคนต้อง เป็นตัวแทนของประชาชนจำนวนมากขึ้น อันเท่ากับว่า ซึ่งว่างระหว่างประชาชนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขยายกว้างขึ้นด้วย และสัดส่วนนี้หากมองเปรียบเทียบ กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศอื่น ๆ ในยุโรปแล้ว ถือได้ว่าเป็นตัวเลขที่น่าตกใจ โดยสัดส่วนจำนวนผู้แทน ท้องถิ่นของอังกฤษต่อจำนวนประชากรนั้นอยู่ที่ 1:2,000 คน ในขณะที่ตัวเลขโดยเฉลี่ยของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป จะอยู่ที่ 1:300-400 คน<sup>(21)</sup>

นอกจากจะมองความเป็นประชาธิปไตยผ่านอัตราส่วน ของผู้แทนต่อจำนวนประชากรแล้ว ยังสามารถตั้งข้อ สังเกตต่อมาได้อีกว่าในกระบวนการปฏิรูปนั้นตั้งแต่ใน ยุคของนาง Thatcher ในปี 1986 ที่มีการยุบ Metropolitan County Councils และ Greater London Council นั้น ได้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของโครง สร้างที่ถูกยุบไปให้กับคณะกรรมการร่วม (Joint Boards) จำนวนมาก โดยที่คณะกรรมการร่วมเหล่านี้ไม่ได้มี โครงสร้างที่ประชาชนมีส่วนร่วมหรือมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนเลย<sup>(22)</sup> ยิ่งไปกว่านั้นแล้วกระแสที่เกิดขึ้น อย่างต่อเนื่องภายใต้รัฐบาลอนุรักษ์นิยมก็คือการที่ ภารกิจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นถูกถ่าย โอนไปสู่ภาคเอกชน (private sector) หรือ องค์กร อาสาสมัคร (voluntary organizations) ในรูปของการ ทำสัญญาจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านสวัสดิการ

(19) Stoker, G. (1996) op.cit., p.2

(20) Wilson, D., and Game, C. (1998) op.cit., p.179

(21) Stewart, J. (1996) More Innovation in Democratic Practice., INLOGOV p.4

(22) Wilson, D., and Game, C. (1998) op.cit., pp.54-55

### สังคม (social welfare) <sup>(23)</sup>

จากปัญหาดังกล่าวทำให้มีการเสนอทางออกโดยนักวิชาการจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้นก็ยังมิอาจใช้แก้ปัญหาต่างๆ ได้ทั้งหมด

โดยในเมืองข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้เสนอให้นำเอากระบวนการประชาธิปไตยแบบทางตรงมาปรับใช้ หรือที่ในปัจจุบันเรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) โดยได้เริ่มโครงการนำร่องในหลายแห่งจากการปกครองท้องถิ่น โดยมีการให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางในการดำเนินตามนโยบาย ใน การเปิดโอกาสให้กระทำการให้โดยการให้ประชาชนเข้ามาร่วมประชุมกับสมาชิกสภากลั่นหน้าที่ที่รับผิดชอบ เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาระหว่างนี้ ประชาชนจะมีโอกาสได้พิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจนได้ข้อสรุป ซึ่งโครงการเหล่านี้เรียกชื่อแตกต่างตามแต่ละแห่งโดยการปกครอง เช่น Public Meeting, Neighbourhood Forum, Round-table เป็นต้น<sup>(24)</sup> หรือแม้แต่ข้อเสนอให้มีการใช้การลงประชามติ (referendum) เป็นแนวทางเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการหาทางออกสำหรับประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็เป็นอีกข้อเสนอหนึ่ง<sup>(25)</sup>

อย่างไรก็ตามเมื่อประเมินแล้วข้อเสนอเหล่านั้นแล้วอาจกล่าวได้ว่าแนวทางเหล่านั้นอาจยังมิใช่สิ่งที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาได้ทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะปัญหานั้นอยู่ที่ความต้องการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนชาวอังกฤษเอง กล่าวคือจากพฤติกรรมการเลือกตั้งสามารถลังเกตเห็นว่าชาวอังกฤษไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพียงร้อยละ 30-40 เมริยันเทียบกับการเลือกตั้งในระดับชาติที่ประชาชนไปใช้สิทธิมากถึงร้อยละ 70 เศษ ๆ<sup>(26)</sup> นอกจากนั้นจากการศึกษาของหลักฐานอีกว่า

การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของชาวอังกฤษนั้นให้ความสำคัญต่อแนวโน้มนโยบายของพรรคในระดับชาติเป็นหลัก แทนที่จะให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคร่วมที่มีต่อท้องถิ่น<sup>(27)</sup>

สำหรับปัญหาอันเกิดจากโครงสร้างการทำงานของท้องถิ่นนั้น ก็มีการเสนอให้มีการบทวนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่ เช่นการเสนอให้มีการรื้อฟื้นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่เรียกว่า parish กลับมาใช้อีกครั้งโดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่าโครงสร้างขนาดเล็กนี้สามารถทำหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่<sup>(28)</sup> กอร์ปั้นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปี 1993 ที่กระทำโดย Market & Opinion Research International (MORI) ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวอังกฤษจำนวนมากยังคงมีความรู้สึกที่ผูกพันต่้อมชนขนาดเล็กมากกว่าเขตการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ<sup>(29)</sup>

เช่นเดียวกับข้อเสนอให้นำระบบประชาธิปไตย

(23) Blair, P. (1991) "Trends in Local Autonomy and Democracy" in Batley, R. and Stoker, G. (eds.) Local Government in Europe: Trends and Development., Macmillan p.48

(24) ดูได้จากงานเขียนหนึ่ง Stewart, J. (1996) op.cit.

(25) White Paper (1998) Modern Local Government-in touch with the people.. HMSO 4.8

(26) ข้อมูลนี้สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นช่วงปี 1989-1992 ในขณะที่การเลือกตั้งระดับชาติเป็นของปี 1992 จาก Chandler, J., A. (1996) op.cit.. p.246

(27) ibid.. p.258

(28) ดูได้จากงานเขียนของ Newton, K.. (1982) "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly?: Size Effectiveness and Democracy Local Government" in Political Studies. Vol.30 No.2

(29) สามารถดูได้จากรายงานการศึกษาของรัฐบาลอังกฤษ Local Government Commission for England (1994) The Future Local Government of Cambridge, Kent and Cheshire. HMSO

แบบมีส่วนร่วมมาปรับใช้ ข้อเสนอณี่จึงมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามมาว่า หากพิจารณาถึงทฤษฎีทางด้านการปกครองท้องถิ่นแล้วจะพบว่า ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน โดยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นนั้นต้องมีขนาดที่เหมาะสม เพื่อให้มีศักยภาพที่เพียงพอในการระดมทรัพยากรสำหรับการให้บริการสาธารณะ<sup>(30)</sup> ดังนั้นการเรือฟื้นโครงสร้างขนาดเล็กอาจส่งผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนี้ มีขอบเขตการให้บริการสาธารณะที่จำกัดจนเกินไปเป็นได้

### บทสรุป: บทเรียนจากการปกครองท้องถิ่น อังกฤษสู่แนวทางการสร้างประชาธิปไตย

จากการทบทวนแนวคิดพื้นฐานต่าง ๆ จนถึงการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ทำให้เราพอที่จะสร้างบทสรุปบางประการได้ ซึ่งบทสรุปเหล่านี้ก็นาที่จะนำมาปรับใช้ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในบ้านเรารaได้บ้างตามสมควร ข้อสรุปเหล่านี้อาจได้แก่

- การสร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมือง การสร้างจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง (citizenship) นี้ ถือได้วาเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการสร้างประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่นและที่เดียว ทั้งนี้พิจารณาจากว่าในความเป็นพลเมืองนั้นหมายถึง การรู้ว่าตนเองนั้นมีสิทธิและหน้าที่บางอย่างติดตัวอยู่ เป็นการตระหนักรู้ที่นอกเหนือไปจากความเข้าใจว่าการเป็นพลเมืองหมายถึงการเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึก และตื่นตัว (active citizenship) นั้นจึงหมายถึงการเป็นพลเมืองที่สามารถทำให้หน้าที่ต่าง ๆ นั้นบรรลุล่วงได้ พร้อม ๆ กับการมีทัศนคติที่ว่าการเป็นพลเมืองนั้นไม่ได้เป็นเพียงสถานภาพแต่เป็นวิถีปฏิบัติในการดำเนินชีวิต<sup>(31)</sup>

ในทางปฏิบัติ พลเมืองที่ตื่นตัวจึงเป็นพลเมืองที่มีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม การเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัวจะสามารถล้ำข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่มีต่อการนำเอาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การสร้างสำนึกแบบพลเมืองนั้นต้องการทำผ่านกระบวนการเรียนรู้ หรือการชัดเจนทางสังคม (socialization process) โดยอาศัยสถาบันต่าง ๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน มหาวิทยาลัย เป็นต้น ดังนั้นย่อมหมายความว่าการสร้างสำนึกแบบพลเมืองนี้ย่อมเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลานาน

- การส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคสังคม (ในข้อนี้บางคนอาจเรียกว่าการสร้างประชาสังคม) ในประเด็นที่สองนี้อาจมองได้วาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากประเดิมแรก กล่าวคือ ในสังคมที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่ตระหนักและตื่นตัวในความเป็นพลเมืองนั้น ย่อมเป็นโอกาสหรือแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน องค์กรภาคประชาชนนี้ในประเทศตะวันตกอาจเรียกว่าองค์กรอาสาสมัคร (voluntary organization) หรือในประเทศกำลังพัฒนาองค์กรประชาชนอาจรวมตัวกันในรูปขององค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organization-NGO) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในบริบทใดก็ตามองค์กรประเภทนี้จะมีบทบาทอย่างมากในการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ในประเทศพัฒนาแล้ว องค์กรอาสาสมัครจะช่วยรัฐในการทำหน้าที่บางอย่าง อย่างเช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษองค์กรประเภทนี้ทำหน้าที่ช่วยท้องถิ่นในการให้บริการทางด้านสวัสดิการสังคม อาจ

(30) มีงานเขียนหลายชิ้นที่กล่าวถึงเรื่องนี้อาทิ เช่น Newton, K. (1982) ibid., หรือ Dahl, R. A. and Tufte, E. R. (1974) Size and Democracy. Oxford University Press.

(31) Pierson, C. (1996) The Modern State.. Routledge pp.152-153

นอกจากได้ร่วมในประเทศที่พัฒนาแล้ว องค์กรอาสาสมัครอาจเป็นพันธมิตร (partnership) ในการทำงานกับรัฐบาลในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาเกิดเดียวกันที่องค์พัฒนาเอกชนเหล่านี้มีบทบาทที่สำคัญต่อกระบวนการประชาธิปไตย เช่น บทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องสิทธิบทางอย่างของชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ จนมีการกล่าวกันว่า ในประเทศไทยกำลังพัฒนา องค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่แทนระบบพรรคการเมืองที่มีความอ่อนแอก<sup>(32)</sup>

3. การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าบทเรียนที่เกิดขึ้นในการปกครองห้องถีนของประเทศอังกฤษจะทำให้เราเห็นว่า การนำเอาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนักก็ตาม แต่ทว่า ในความเป็นจริงนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น จะเป็นวิธีการอันหนึ่งที่ช่วยลดซ่องว่างของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ถูกโถด้วยมาโดยตลอดในช่วงระยะหลัง ๆ กับทั้งจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบ ควบคุม ตลอดทั้งการเพิ่มความโปร่งใสให้กับการปกครองห้องถีน ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ สามารถทำได้ในหลายทาง ออาทิ การให้สิทธิประชาชนในการริเริ่มกฎหมาย การทำประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การอุดถอนผู้บริหารของห้องถีน เป็นต้น

4. การกำหนดขนาดของหน่วยการปกครองห้องถีนที่เหมาะสม ในประเด็นนี้หมายถึง การตระหนักรถึงความสำคัญที่ว่า ขนาดนั้นมีนัยยะสำคัญต่อความเป็นประชาธิปไตยของห้องถีนก้าวคือ หน่วยการปกครองห้องถีนขนาดเล็ก อาจมีแนวโน้มของความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าหน่วยการปกครองห้องถีนขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพราะ มีความเป็นไปได้อย่างมากที่ประชาชนในหน่วยการปกครองห้องถีนขนาดใหญ่จะขาดสำเนียงที่ผูกพันกับชุมชนของตนเอง (sense of community) ซึ่ง

ส่งผลให้พวากษาไม่ให้ความสนใจต่อภารกิจการงานต่างๆ ของชุมชน ทั้ง ๆ ที่เป็นประเด็นปัญหาร่วมกัน นอกจากนี้ ขนาดของหน่วยการปกครองห้องถีนยังมีความสัมพันธ์ต่ออัตราส่วนของสมาชิกสภาน้ำท้องถีนต่อจำนวนประชากร กล่าวคือ ขนาดของหน่วยการปกครองห้องถีนที่ใหญ่ขึ้น มากทำให้จำนวนอัตราส่วนสมาชิกสภาน้ำท้องถีนต่อประชากรสูงขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม นั่นมีได้หมายความว่าหน่วยการปกครองห้องถีนขนาดเล็กจะเป็นสิ่งที่ดีเสมอไป เพราะหากว่า หน่วยการปกครองห้องถีน มีขนาดที่เล็กจนเกินไปนั้น อาจทำให้ห้องถีนมีบทบาทที่จำกัดจนอาจไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน ดังนั้น สิ่งสำคัญก็คือ จะต้องมีการพิจารณาถึงหน่วยการปกครองห้องถีนที่เหมาะสมให้หน่วยการปกครองห้องถีนไม่ต้องมีขนาดที่ใหญ่โตเกินไปจนทำให้สูญเสียสำเนียงความเป็นชุมชนและความเป็นประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เล็กจนเกินไปจนเมื่อขอบเขตของการให้บริการที่จำกัดมากจนเกินไปด้วยเช่นกัน

5. การให้อิสระแก่ห้องถีนในด้านต่าง ๆ ในประเด็นนี้นั่นบางคนอาจเรียกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ห้องถีน อย่างไรก็ตามการให้อิสระนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าต้องครอบคลุมมิติที่สำคัญ ๆ อย่างน้อยสามมิติด้วยกัน นั่นคือ มิติทางด้านการกิจหน้าที่ การคลัง และบุคลากร ในมิติแรกนั้น อาจกล่าวได้ว่าส่วนกลางจะต้องเปิดโอกาสให้ห้องถีนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ โดยกว้างขวาง รวมถึงการให้อิสระแก่ห้องถีนในการริเริ่มบริการใหม่ ๆ ด้วยหากว่า สิ่งเหล่านั้นเป็นความต้องการของประชาชนในห้องถีน บริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ควรตกเป็นของส่วนกลาง หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

(32) ดูรายละเอียดได้ใน Clarke, G. (1998) "Non-governmental organization (NGOs) and Politics in the Developing World" in Political Studies., XLVI pp. 36-52

อย่างเช่นในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ เพราะองค์กรเหล่านั้นมีโครงสร้างและกระบวนการใน การจัดการของตนเองอยู่แล้ว นั่นย่อมาเท่ากับว่าท้องถิ่น หรือประชาชนไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการ การเหล่านี้ได้เลย

สำหรับมิติทางด้านการคลังนั้นก็เช่นกัน ที่ส่วนกลาง จะต้องเพิ่มอิสระหรือกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น โดยในการให้อิสระนั้นหมายความว่าส่วนกลางต้องมอบอำนาจทาง การคลังแก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น การกำหนดรายได้ ของท้องถิ่นจากภาษีร่วม หรือการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นใน การจัดเก็บภาษีได้เอง การภูมิ劲 การร่วมลงทุนกับหน่วย งานภายนอก และการจัดทำแหล่งรายได้อื่น ๆ เป็นต้น และในมิติสุดท้าย การให้อิสระในด้านบุคลากร นั้น ส่วนกลางควรจะได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการที่จะหา

บุคลากรที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องต่อความต้อง การของท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถกำหนดคุณสมบัติ ของบุคลากร วิธีในการคัดเลือก ค่าตอบแทน ได้ด้วย ตนเอง ทั้งนี้การให้อิสระในแบบของบุคลากรนี้ มีสมมติ ฐานสำคัญอยู่ที่ว่า ส่วนกลางย่อมไม่สามารถที่จะรับรู้ถึง ความต้องการของท้องถิ่นได้เท่ากับตัวของท้องถิ่นเอง นั่นเอง

บทสรุปดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอที่ยາา ที่เกิดจากการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่าสิ่ง ต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญในกระบวนการ การสร้างประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่น หากประเทศไทย นี้ได้นำมาปรับใช้อย่างผสมผสานกันเป็นแนวทางในการ จัดการปกครองท้องถิ่นแล้ว โอกาสที่เราจะได้เห็นท้อง ถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยคงไม่ไกลเกินจริง •

## បរាជានក្រោម

Ball, A., R. (1993) **Modern Politics and Government.** London: Macmillan.

Blair, P. (1991) "Trends in Local Autonomy and Democracy" in Batley, R. and Stoker, G. (eds.) **Local Government in Europe: Trends and Development.** London: Macmillan.

Burnheim, J. (1985) **Is Democracy Possible?: The Alternative to Political Politics.** Cambridge: Polity Press.

Chandler, J., A. (1996) **Local Government Today.** Manchester: Manchester University Press.

Clarke, G. (1998) "Non-governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World" in **Political Studies** XLVI.

Dahl, R., A. and Tufte E., R. (1974) **Size and Democracy.** Oxford: Oxford University Press.

Heywood, A. (1992) **Political Ideologies.** London: Macmillan.

King, A. (1981) "What Do Election Decide" in Butler, D. Penniman, H., R. and Renny, A. (eds.) **Democracy at the Pools.** Washington: American Enterprise Institute.

Local Government Commission for England (1994) **The Future Local Government of Cambridge, Kent and Cheshire.** London: HMSO.

Newton, K., (1982) "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly?: Size Effectiveness and Democracy Local Government" in **Political Studies.** Vol.30 No.2.

Phillips, A. (1996) "Why Does Local Democracy Matter?" in Pratchett, L. and Wilson, D. (eds.) **Local Democracy and Local Government.** London: Macmillan.

Pierson, C. (1996) **The Modern State.** London: Routledge.

Stewart, J. (1996) **More Innovation in Democratic Practice.** Birmingham: INLOGOV

Stoker, G. (1996) "Normative Theories of local Government and Democracy" in King, D. and Stoker, G. (eds.) **Rethinking Local Democracy.** London: Macmillan.

White Paper (1998) **Modern Local Government-in touch with the people.** London: HMSO.

Wilson, D. and Game, C. (1998) **Local Government in the United Kingdom 2<sup>nd</sup> ed.** London: Macmillan.

