



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

จัดทำโดย พลตำรวจตรี เทพฤทธิ์ พรรณพัฒน์

รหัส ๖๑๐๖๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

พล.ต.ต.เทพฤทธิ พรรณพัฒน์^๑

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าเริ่มมาจากสมัยกรีกโบราณ และได้มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน การทำความเข้าใจและเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคม ช่วยให้บุคคลรู้จักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ที่ตนเองพึงมี รวมไปถึงเพื่อการดำเนินชีวิต ในสังคมร่วมกันอย่างมีความสุข และช่วยพัฒนาสังคมให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจนผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยปรากฏเจตนาารมณ์ในเรื่องนี้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฯ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ โดยได้มีการบัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง สิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ต้องพัฒนาให้กำเนิดขึ้นควบคู่กับสังคมไทย โดยการพัฒนาความเป็นพลเมืองเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงและต้องดำเนินการให้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนประชาชน ต้องเข้าถึงกระบวนการใช้สิทธิต่างๆ ได้สะดวก รวดเร็ว ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการเมืองในภาคประชาชนที่ เข้มแข็ง จะช่วยส่งเสริมและรักษาระบอบประชาธิปไตยในประเทศให้มั่นคงและยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน

^๑ ที่ปรึกษาบริษัท เจ็มมินาย ทรานสปอร์ตแอนด์คอมมูนิเคชั่น จำกัด

หลักประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

๑. บทนำ

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน แม้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมานานหลายสิบปี แต่ดูเหมือนว่าสถานการณ์การปกครองบ้านเมืองตั้งแต่เริ่มใช้ระบอบดังกล่าวจนถึงปัจจุบันยังไม่มั่นคง โดยมีสาเหตุมาจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่เข้าใจถึงแก่นแท้ของหลักประชาธิปไตย แต่ไปยึดติดที่ตัวบุคคลทั้งที่บุคคลดังกล่าวเป็นเพียงแค่ผู้นำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้เท่านั้น รวมทั้งผู้นำผู้ปกครองประเทศต่างกล่าวอ้างหลักดังกล่าวโดยที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักดังกล่าวอย่างแท้จริง ปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วยหลักประชาธิปไตย ส่งผลให้การบริหารปกครองบ้านเมืองมีปัญหาเรื่อยมา ก่อให้เกิดปัญหาวุ่นวายบานปลายจนถึงปัจจุบัน บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า หลักประชาธิปไตยมีที่มาอย่างไร และกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการส่งเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็น รูปธรรมต่อไป

๒. ความหมายของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” ถ้อยคำของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ถือเป็นนิยามของประชาธิปไตยที่เป็นที่นิยมอ้างอิง และได้ชื่อว่าเป็นนิยามที่ครอบคลุมมากที่สุด ทั้งยังบ่งบอกถึงหัวใจอันเป็นที่มา ผู้มีอาจและจุดมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั้ง ๓ ส่วนล้วนยึดโยงกับประชาชน

“ประชาธิปไตย” ภาษาอังกฤษใช้ศัพท์ว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ demos อันหมายถึง ประชาชน และ kratia อันหมายถึง การปกครอง ในขณะที่ภาษาไทย “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ในมิติของการปกครอง “ประชาธิปไตย” เป็นคำที่บ่งบอกถึงรูปแบบการปกครอง ที่ค่อยๆ อุบัติขึ้นในยุคสมัยใหม่ที่ยอมให้สามัญชน (Common People) มีส่วนมีเสียงเข้าร่วมในการกำหนดตัวบุคคลหรือคณะบุคคลให้เป็นรัฐบาล ตลอดจนมีส่วนในการกำหนด ควบคุมนโยบาย และการทำงานของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ตั้งอยู่บนความคิดความเชื่อที่ว่าบ้านเมืองไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชน ประชาชนจึงมีสิทธิชอบธรรมในการปกครองประเทศ^๒

^๒ ปรีดี เภษมทรัพย์, ๒๕๔๑, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๒๕.

๓. ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยถือกำเนิดที่นครรัฐเอเธนส์ (Athens) ตั้งแต่ช่วงประมาณ ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล โดยผู้คิดค้นหลักการนี้ขึ้น คือ โคลสเธนีส (Cleisthenes) เมื่อเขาและประชาชนของกรีก รวมกันโค่นล้มทรราชย์ที่นิยมการปกครองโดยอภิสิทธิ์ชนหรือขุนนาง (Aristocracy) ลงได้ จึงเกิดแนวความคิดที่จะนำประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง^๓ ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยตรง ทั้งนี้ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาประชาชนได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจปกครองแต่อย่างใด อันเป็นการลดทอนอำนาจของชนชั้นปกครองลง รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองจากภาคประชาชนเพิ่มขึ้น^๔ ต่อมาประมาณ ๔๐๐ ปีก่อนหน้านี้ในยุคกลาง ประเทศอังกฤษนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศแทนระบอบฟิวดัล (Feudalism) โดยมีหลักสำคัญ คือ ประชาชนมีเสรีภาพตามกฎหมายภายใต้การบริหารปกครองประเทศโดยรัฐสภาที่คัดเลือกมาจากประชาชนและมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักการปกครองดังกล่าวสืบเนื่องมาจากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ที่มีบทบัญญัติจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีบทบังคับให้พระมหากษัตริย์เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้อังกฤษเป็นต้นแบบของการบริหารปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐสภาที่แพร่หลายในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน^๕

๔. หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีหลักการสำคัญ ๕ ประการด้วยกัน คือ^๖

- **หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty)** โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง และรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

^๓ ยอดพล เทพสิทธิ์, ประชาธิปไตย (แบบตัวแทน) ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย? (<http://www.prachatai.com>)

^๔ Kurt A. Rafflaub, Josiah Ober, Robert Wallace : Origins of Democracy in Ancient Greek, University of California Press 2007 หน้า ๑-๒

^๕ อรรถวิษ รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๓ หน้า ๖

^๖ วิทยากร เชียงกุล, ๒๕๕๐, ชมรมศึกษาผลงานวิทยากร เชียงกุล [Online], Available :

<https://witayakomclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> [สืบค้นเมื่อ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑].

- **หลักเสรีภาพ (Liberty)** เสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน
- **หลักความเสมอภาค (Equality)** คือประชาชนจะต้องมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา
- **หลักกฎหมาย (Rule of Law)** การบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน
- **หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules)** ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย

๕. รูปแบบของประชาธิปไตย

๕.๑ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมือง^๗ โดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง คือ อำนาจ เป็นของกลุ่มประชาชนที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการเริ่มต้นกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจ และอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน

ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) จะเกิดได้ในชุมชนเล็ก ๆ ที่มีคนจำนวนน้อยเท่านั้น เพราะในประเทศที่มีคนจำนวนมากเป็นไปได้เลยที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ด้วยมีข้อจำกัดในเรื่องที่ประชุมและเวลาในการประชุม^๘ สำหรับตัวอย่าง การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) เป็นต้น

๕.๒ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง^๙ โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การปกครองโดยระบบผู้แทนประชาชนจะเป็นผู้ปกครองแต่มีได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเองทั้งหมด “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครอง จึงเป็นอำนาจอธิปไตยที่มา

^๗ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕.

^๘ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๔๘, หน้า ๑๓.

^๙ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๔๘, หน้า ๑๓.

จากประชาชน และประเทศที่เลือกรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นจะมีการนำหลักการเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ของอำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้อง^{๑๐}

๕.๓ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง มิใช่เพียงผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว^{๑๑} ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจ ไม่ควรจะเป็นของคนกลุ่มน้อย แต่ควรจะเป็นของประชาชนที่จะได้มีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม^{๑๒} หลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๖ ประการ^{๑๓} กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรนั้นจะต้องส่งผลต่อชีวิตของประชากร เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบายและกระบวนการยุติธรรมได้

๖. ประชาธิปไตยกับประเทศไทย

วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่สำคัญๆ สามารถแบ่งได้ ดังนี้

๖.๑ การเมืองการปกครองไทยยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์^{๑๔}

ประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองไทยเริ่มจากการปกครองแบบบิดากับบุตรในสมัยที่เป็นนครรัฐและแว่นแคว้นเล็กๆ เมื่อเป็นอาณาจักรใหญ่ขึ้น ฐานะของผู้ปกครองเปลี่ยนจากฐานะบิดาเป็นเจ้า ขุน หรือหลวง ข้าราชการกลายเป็นลูกขุน ประชาชนกลายเป็นไพร่

^{๑๐} วนิดา แสงสารพันธ์, การเข้าสู่เสนอกฎหมายโดยประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓, หน้า ๙

^{๑๑} ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดสิทธิ เสรีภาพ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔, หน้า ๖๐.

^{๑๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๔๘, หน้า ๑๔ - ๑๕.

^{๑๓} คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหาอุปสรรค และทางออก, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕.

^{๑๔} ออมร รักษาสัตย์, ๒๕๔๖, ปรัชญา รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๙๒-๙๓.

ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ปกครองยิ่งห่างเหินกับประชาชน พระเจ้าแผ่นดินมีฐานะเป็นสมมุติเทพ สูงกว่าข้าราชการและพลเมือง เกิดการแบ่งชั้นวรรณะของบุคคล เป็นเจ้าขุนนาง ไพร่ และทาส ในวรรณะต่างๆ ยังมีกำหนดฐานะของบุคคลออกเป็นหลายชั้น เช่น เจ้ามี ๕ ชั้น ขุนนางมีประมาณ ๑๐ ชั้น ไพร่มี ๓ ชั้น ทาสมีหลายประเภท นอกจากนั้น ยังมีการแบ่งแยกโดยศักดิ์นาและระบบยศถาบรรดาศักดิ์ สรุปได้ว่า เป็นสังคมที่มีชนชั้นมากมาย โดยชนชั้นสูงมีตำแหน่งหน้าที่ อำนาจวาสนา เปี่ยมบริบูรณ์ จนถึงชั้นเอาคมนมาเป็นไพร่ในสังกัดและมีทาสได้ ความเสมอภาคและประชาธิปไตยจึงไม่อาจสถาปนาได้

๖.๒ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีสาระสำคัญคือ การจัดตั้งรัฐชาติแบบทันสมัย การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งระบบราชการแบบใหม่ การพัฒนาส่วนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การคมนาคม และการสื่อสาร การใช้วิทยาการตะวันตกในการปรับปรุงประเทศ การเปิดประเทศไปสู่อารยธรรมตะวันตกในด้านความคิด ล้วนแต่การแปรเปลี่ยนสยามประเทศ จากราชอาณาจักรโบราณไปสู่ความเป็นรัฐชาติแบบทันสมัย มีระบบการปกครองและการบริหารที่มั่นคง มีเอกลักษณ์ในแง่ความเป็นชาติเด่นชัดขึ้น ข้อสำคัญที่สุดคือ ความสามารถที่นำประเทศให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก

แม้การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการปฏิรูปดังกล่าว จะไม่ไปไกลถึงขั้นการมีระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้มีการปูพื้นฐานไว้อย่างดี

การปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการสืบต่อและสานต่อโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทำให้กระบวนการทำให้ทันสมัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น สยามประเทศได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศสมาชิกในสังคมนานาชาติ โดยได้ร่วมทำสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

การปฏิรูปดังกล่าวมานี้ ได้นำไปสู่สถาบันราชการ ซึ่งเริ่มทำทนายอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ผลสุดท้ายก็มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เพื่อให้มีการปกครองระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและมีสถาบันประชาธิปไตย

๖.๓ ประชาธิปไตยในระยะเริ่มต้น^{๑๖}

คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ อาจกล่าวได้ว่า คณะราษฎรสามารถครอบครองอำนาจการบริหารประเทศได้นานถึง ๒๕ ปี กล่าวคือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐ แม้จะมีการผลัดเปลี่ยนอำนาจกันหลายรัฐบาล แต่ส่วนใหญ่บุคคลสำคัญใน

^{๑๕} ลีจิต ธีรเวคิน, ๒๕๔๖, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๓๐-๑๓๑.

^{๑๖} สมบัติ อารังอัญวงศ์, ๒๕๓๙, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, สำนักพิมพ์เสมาธรรม, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๓๐๖-๓๐๗

คณะราษฎรเป็นผู้ยึดกุมอำนาจการบริหารแผ่นดินทั้งสิ้น ถึงแม้ลักษณะการบริหารประเทศจะมีลักษณะอำนาจนิยมสูง แต่ก็ยังแฝงไว้ด้วยอุดมการณ์ประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้นำรัฐบาลได้พยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับประชาธิปไตย แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะชนชั้นปกครองส่วนใหญ่มีความคิดแบบอำนาจนิยม และไม่ไวใจให้ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง

การปกครองในยุคต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น แต่เนื้อหามิได้เป็นประชาธิปไตย เพราะเนื้อหาที่แท้จริงกลับมีลักษณะระบอบเผด็จการ (Bureaucratic Polity) คือ การปกครองของข้าราชการโดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ เป็นสำคัญ

ยุคของคณะราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ เป็นเหตุให้จอมพลป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ต้องหลบหนีออกจากประเทศไทย โดยเดินทางผ่านไปทางเขมรและเข้าลี้ภัยทางการเมืองอยู่ในประเทศญี่ปุ่น

๖.๔ ประชาธิปไตยใต้ระบอบฟอซุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ^{๑๗}

ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การเมืองการปกครองของไทยก็ตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบสมบูรณเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ใช้อำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติในการปกครองประเทศ และเป็นอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ ยังยกเลิกสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่คณะราษฎรจัดตั้งไว้ทั้งหมด และประกาศใช้กฎอัยการศึกห้ามมิให้ประชาชนชุมนุมทางการเมืองเกิน ๕ คน กล่าวได้ว่าภายใต้การปกครองของจอมพลสฤษดิ์ สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกยกเลิกทั้งหมด แม้กระทั่งการจัดตั้งสมาคมหรือชมรมต่างๆ ก็กำหนดไว้ชัดเจนว่าห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

รูปแบบการปกครองของจอมพลสฤษดิ์นี้ได้รับการขนานนามว่าเป็นการปกครองระบอบฟอซุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ อันมีลักษณะสำคัญคือ จอมพลสฤษดิ์เปรียบเสมือนฟอซุนหรือผู้ปกครองที่มีความเมตตากรุณา ซึ่งให้ความชอบธรรมแก่ระบบเผด็จการในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฟอซุนผู้เมตตา กับลูกที่วอนอนสอนง่าย การปกครองในรูปแบบนี้อำนาจอธิปไตยในการปกครองเป็นของบิดาคือจอมพลสฤษดิ์แต่เพียงผู้เดียว ลูกหรือประชาชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ผู้ใดต่อต้านหรือฝ่าฝืนจะถูกลงโทษอย่างเด็ดขาด ความเห็นและการกระทำของบิดาหรือผู้ปกครองคือ ปกาศิต

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๖ จอมพลถนอมกิตติขจร ก็ได้สืบทอดอำนาจเผด็จการต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กล่าวได้ว่าภายใต้อำนาจระบอบฟอซุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการนี้ ระบอบประชาธิปไตยได้ถูกกำจัดไปโดยสิ้นเชิง เป็นยุคสมัยที่ประชาชนไม่มีสิทธิและเสรีภาพใดๆ ทางการเมือง

^{๑๗} ทักษิณ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๒๖, การเมืองระบอบฟอซุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

๗. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน^{๑๘}

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครยัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน^{๑๙}

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม^{๒๐}

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผล

^{๑๘} เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐, หน้า ๑.

^{๑๙} เจมส์ แอล. เครยัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑, หน้า ๓.

^{๒๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘, หน้า ๑๕.

กระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ
ปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน^{๒๑}

ปีพม่า สุปก่าป่ง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา
เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้
ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้
ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน
โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และ
ประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น^{๒๒}

๘. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๒๓}

๘.๑ คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะ
ช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่
การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผล
ที่สุดได้

๘.๒ ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้อง
ใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความ
ต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้อง
เสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

๘.๓ การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่าง
มั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อ
โต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

^{๒๑} คเนิ่งนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ :

ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๕.

^{๒๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ ๒.

กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๔, หน้า ๑๘.

^{๒๓} เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.

ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑, หน้า ๒๑ - ๒๕

๘.๔ การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขา ก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยิ่งอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

๘.๕ การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

๘.๖ การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

๘.๗ การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

๘.๘ การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

๙. เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๒๔}

๙.๑ การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

๙.๒ ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน

๙.๓ ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

^{๒๔} ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒. หน้า ๑๖.

๑๐. ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๒๔}

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุดได้แก่

๑๐.๑ ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

๑๐.๒ ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

๑๐.๓ ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

๑๐.๔ ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

๑๐.๕ ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๑๐.๖ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึง

^{๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘, หน้า ๒๙ - ๓๐.

เพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

๑๑. สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๒๖}

รัฐธรรมนูญกำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิทางตรง มีดังนี้

- ตามมาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือตวงเว้นไม่ดำเนินการสิ่งที่จะก่อผลเสีย และหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอนั้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

- ตามมาตรา ๑๓๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

- ตามมาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น และจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป

- ตามมาตรา ๒๕๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

นอกจากสิทธิโดยตรงที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อที่จะเสนอกฎหมายและนโยบายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกหลายเรื่องหลายประเด็น ดังนี้

- ตามมาตรา ๕๗ (๑) รัฐต้องอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการทำกิจกรรม โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

- ตามมาตรา ๕๗ (๒) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย
 - ตามมาตรา ๖๓ รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต
 - ตามมาตรา ๖๕ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน
 - ตามมาตรา ๖๘ รัฐต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและเผยแพร่หลักธรรม ต้องมีมาตรการป้องกันการบ่อนทำลาย และต้องส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมดำเนินการดังกล่าวด้วย
 - ตามมาตรา ๗๔ รัฐต้องจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ หรือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพ ลูกจ้างและนายจ้าง ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม
 - ตามมาตรา ๗๘ รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน
 - ตามมาตรา ๑๗๘ รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
 - ตามมาตรา ๒๕๒ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย
 - ตามมาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลให้ประชาชนทราบ และมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย
 - ตามมาตรา ๒๕๗ (๓) การปฏิรูปประเทศต้องทำให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
 - ตามมาตรา ๒๕๙ กฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและแผนการปฏิรูปประเทศ ต้องระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกอย่างน้อย ๔ ประเด็นสำคัญ ดังนี้
- ตามมาตรา ๕๘ การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ฯลฯ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ
 - ตามมาตรา ๖๕ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

- ตามมาตรา ๗๗ ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน
- ตามมาตรา ๑๗๘ รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

๑๒. บทสรุป

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น แม้ว่าหลักสิทธิ เสรีภาพ และหลักอำนาจอธิปไตย จะเป็นสองเสาหลักในการค้ำชูระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ ให้ยั่งยืนก็ตาม ภายใต้สังคม ประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่าเพียงแต่รัฐยอมให้ประชาชนเลือกผู้นำ หากยังหมายถึงการที่สังคม ต้องพยายามทำอะไรด้วยตนเองให้มากที่สุด และต้องเป็นผู้ซึ่งนำกำหนดบทบาทรัฐ^{๒๗} การเป็นผู้ซึ่งนำรัฐ นั้นแม้จะไม่ได้กระทำด้วยประชาชนทั้งหมด แต่ด้วยกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร และยังมีกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ^{๒๘} การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาล และมีส่วนสร้างประชาธิปไตยในประเทศให้ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน การจะปฏิรูปการเมือง จึงต้องเริ่มจากการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ^{๒๙}

^{๒๗} อเนก เหล่าธรรมทัศน์, สอนนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ:คปฟ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, ๒๕๕๓.

^{๒๘} ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕, หน้า ๒๖.

^{๒๙} ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน ๒๕๔๙ - ๒๕๕๙” ในการเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรินดี เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

บรรณานุกรม

ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๑, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร.

ยอดพล เทพสิทธิ์า, ประชาธิปไตย (แบบตัวแทน) ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย?

(<http://www.prachatai.com>).

Kurt A. Raaflaub, Josiah Ober, Robert Wallace : Origins of Democracy in Ancient Greek, University of California Press 2007.

อรณิช รุ่งธิปานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ๒๕๕๓.

วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๕๐, ชมรมศึกษาค้นคว้าวิทยากร เชียงกูล [Online], Available :

<https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> [สืบค้นเมื่อ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑].

บวรศักดิ์ อวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑.เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๔๘.

วนิดา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหาอุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕.

อมร รักษาสัตย์, ๒๕๔๖, ปรัชญารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

ลิขิต อีร์เวคิน, ๒๕๔๖, วิชาการการเมืองการปกครองไทย, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

สมบัติ อารังอัญวงศ์, ๒๕๓๙, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, สำนักพิมพ์เสมาธรรม, กรุงเทพมหานคร.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, ๒๕๒๖, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการ
บริการจัดหางาน. กรุงเทพฯ : กองแผนงาน และสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวง
แรงงาน, ๒๕๕๐.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม.
แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น :
โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑.

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์
จำกัด, ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

อเนก เหล่าธรรมทัศน์, สอนนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ:คปไฟ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, ๒๕๕๓.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, เพิ่มพลังพลเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,
๒๕๕๕.

ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน ๒๔๘๙ - ๒๕๔๙” ในการเมืองการปกครองไทยในรอบ
๖๐ ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร
(บรรณาธิการ), นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.