



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสม
สำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง

โดย สวิง ตันอูด และคณะ

พฤษภาคม 2556

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษารูปแบบสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม
สำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง

คณะผู้วิจัย

สวิง ตันอุค

ไพสิฐ พาณิชย์กุล

บุษยา คุณากรสวัสดิ์

ทินกฤติ นุตวงศ์

กฤษณ์เพชร โสมณวัตร

พุดพิงศ์ นวกิจบำรุง

สังกัด

สถาบันการจัดการทางสังคม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เชียงใหม่จัดการตนเอง

นักวิจัยอิสระ

นักวิจัยอิสระ

นักวิจัยอิสระ

ชุดโครงการการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น

โครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สวปท.)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ 1) เพื่อศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจาก “สภาพเมือง” ในต่างประเทศและองค์กรภาคพลเมืองในประเทศ 2) เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ 3) เพื่อศึกษาและทดสอบรูปแบบสภาพเมืองที่คาดว่าจะเหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม 2 ขั้นตอน มีผลการศึกษาดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมือง ทั้งในและต่างประเทศ

โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน องค์กรต่างๆที่มีการศึกษาจากเอกสาร ซึ่งเป็นข้อมูลในรูปแบบความคิดเห็น การร่วมวิเคราะห์ ครอบคลุมเนื้อหาประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง ประสบการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งรูปแบบ กลไก อำนาจหน้าที่ การจัดความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร

1) การศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจากต่างประเทศ เลือกศึกษาใน 3 ประเทศ คือ

1.1) สหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นต้นแบบประชาธิปไตย ยกกรณีรูปแบบ Town Meeting การเข้าชื่อเพื่อขอเปิดสภาเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเช่นการออกข้อบัญญัติ พิจารณางบประมาณ และการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการตรากฎหมายโดยการลงประชามติของประชาชน ในรัฐโอเรกอน ซึ่งทั้ง 2 กรณีผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง นอกจากนี้ ในรัฐโอเรกอนยังมีคณะลูกขุนพลเมือง เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออีกด้วย นอกจากนี้ความตื่นตัวของพลเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองยังให้ความสำคัญกับความคิดเห็น และการใช้อำนาจทางการเมืองที่ไม่ต้องมีการรับรองอย่างเป็นทางการด้วย

1.2) ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง จุดแข็งของพลเมืองญี่ปุ่นจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมต่อสังคม รวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมทางสังคม และเครือข่ายมีความร่วมมือที่หลากหลาย ทำให้เกิดความเข้มแข็งของภาคพลเมือง

1.3) อิน โคนีเซีย ซึ่งมีพัฒนาการทางการเมืองใกล้เคียงกับประเทศไทย มีกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองทุกระดับ โดยไม่เน้นองค์กรพลเมืองแบบมีโครงสร้างแข็งตัว แต่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยมีกองเลขานุการซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ และการประสาน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจร่วมในโครงการขยายที่มีผลกระทบต่อประชาชน

2) การศึกษาองค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีที่มาจากประชาชน ในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อศึกษาเรื่อง รูปแบบกลไกโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ ความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบต่อกัน ของฝ่ายนิติบัญญัติ(รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร รวมทั้งบทเรียนการทำงานของภาคประชาชน ในบทบาทสมาชิกขององค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย

2.1) ศึกษาองค์กรที่มีรูปแบบเป็นทางการ คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน และ สภาเกษตรกรแห่งชาติ ความเหมือนกันของทั้ง 4 องค์กรคือ มีโครงสร้างแข็งตัว ยึดความเป็นตัวแทนที่มาจากองค์กร/กลุ่ม/เครือข่ายต่างๆ ซึ่งต้องผ่านการขึ้นทะเบียน แม้จะมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ระบบตัวแทนก็มีปัญหา เช่น ตัวแทนที่ถูกส่งไปจากกลุ่ม/เครือข่ายในพื้นที่ ที่งานเดิม เพราะให้ความสำคัญกับองค์กรระดับชาติมากกว่า อาจเพราะมีค่าเบี้ยเลี้ยง และการจะส่งคนเข้าไปเป็นสมาชิกได้ องค์กรต้นสังกัดต้องมีการขึ้นทะเบียน ทำให้องค์กรขนาดเล็ก หรือองค์กรที่ทำงานเฉพาะสถานการณ์ ไม่มีศักยภาพเข้าถึงได้ นอกจากนี้องค์กรเหล่านี้ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้เต็มที่ ไม่ว่าจะด้านการให้คำปรึกษา การพัฒนานโยบายสาธารณะ เพราะไม่มีการกำหนดให้องค์กรด้านบริหาร และนิติบัญญัติ ต้องรับผิดชอบต่อกัน องค์กรเหล่านี้ นอกจากการสนับสนุนงบประมาณตามกฎหมายหรือการรับฟังข้อคิดเห็น เรื่องกลไกสนับสนุนก็มีข้อจำกัดอย่างมาก เช่นไม่ทำงานเชิงรุก ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรทั้ง 4 องค์กร

2.2) ศึกษาองค์กรที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ ระดับท้องถิ่น คือ สภาแอมะมือเจะกิ อำเภอ กัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ และ สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรยั่งยืนแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 2 องค์กรเป็นการรวมกลุ่มเครือข่ายพลเมืองในท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่มีการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน องค์กรทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมประสาน และระดมความคิดเห็น พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะของชุมชน สร้างมีส่วนร่วมของชุมชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่ไม่มีอำนาจที่มีกฎหมายรับรอง ให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตาม และในผลทางปฏิบัติ องค์กรทั้ง 2 กลับสามารถเชื่อมประสานงาน รวมทั้งสามารถร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ กับหน่วยงานในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในกรณีของสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรยั่งยืนแม่ทา

สามารถกำหนดทิศทาง ชุมชน และส่งผู้ที่มีความเหมาะสมให้ลงสมัครและได้รับเลือกดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาแล้วหลายสมัย

2.3) การสำรวจข้อมูลองค์กรจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาต้นทุนของภาคประชาชนในการร่วมจัดการตนเอง ด้านประเด็นการทำงาน บทบาท รวมทั้งการทำงานในรูปแบบ การรวมกลุ่ม องค์กร เครือข่าย การศึกษาพบว่า มีกลุ่ม องค์กร เครือข่ายพลเมือง ทำงานสาธารณะ ทั้ง ดำเนินกิจกรรม พัฒนานโยบายสาธารณะ ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐ ในประเด็นหลากหลาย ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชนเมือง สุขภาพ เอดส์ เด็กและเยาวชน ผู้พิการ ผู้หญิง ศาสนา ลักษณะทำงานเฉพาะประเด็น หรือเฉพาะ พื้นที่ หรือบางเครือข่ายครอบคลุมพื้นที่ในภาคเหนือ มีทั้งการรวมกลุ่มทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และทำตามสถานการณ์ เช่นเมื่อมีปัญหา อีกทั้งมีการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานต่างๆและไม่ขึ้นทะเบียน/จดทะเบียนกับหน่วยงานใด

ดังนั้น หากกำหนดที่มาของสมาชิกสภาพลเมืองให้เป็นองค์กรที่ชัดเจน องค์กรที่ทำงานอย่างแข็งขัน แต่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และมีขนาดเล็ก ทำงานตามสถานการณ์ คงไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการของสภาพลเมือง

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยเชิงปฏิบัติการ

ด้วยการนำผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 มาเข้าสู่กระบวนการออกแบบรูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง และนำไปสู่การทดลองปฏิบัติเพื่อหาความเหมาะสม ในรูปแบบกลไก

1) การวิเคราะห์รูปแบบสภาพลเมืองเชียงใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการ ศักยภาพขององค์กรประชาชนเพื่อการจัดการตนเอง ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน พบว่าสภาพลเมืองเชียงใหม่มีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ 1.1) หลักการของสภาพลเมือง 1) เป็นพื้นที่ของทุกคน สามารถร่วมและใช้ประโยชน์ได้ ไม่ต้องผ่านระบบตัวแทน 2) สภาพลเมืองใช้พลังทางปัญญาและพลังทางสังคม สร้างการเปลี่ยนแปลง แสวงหาทางออก 3) สภาพลเมืองเป็นกลไกเชื่อมประสานระหว่างประชาชน กับสภานิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) วัฒนธรรมของสภาพลเมือง เป็นธรรมชาติกึ่งทางการเพื่อเชื่อมต่อกระบวนการพลเมืองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) พลเมืองมีบทบาทหลักในการใช้พื้นที่สภาพลเมือง โดยมีกองเลขานุการทำหน้าที่สนับสนุนในกระบวนการเปิดสภาพลเมือง 1.2) อำนาจหน้าที่ของสภาพลเมือง 1) ประสานความร่วมมือระหว่างพลเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนานโยบายสาธารณะ 2) สนับสนุนความเข้มแข็งภาคพลเมือง 3) จัดให้มีการหารือ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ใน

นโยบายสาธารณะ และการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ 4) สนับสนุนการจัดการตนเองของกลุ่มเครือข่ายภาคพลเมือง 5) สามารถฟ้องร้องแทนประชาชนได้ 6) มีอำนาจขอข้อมูลแทนประชาชนจากราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนโยบาย โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก 1.3) กลไกของสภาพลเมือง เน้นทำให้เกิดพลวัตของขบวนการพลเมือง ไม่ควรเน้นโครงสร้าง หรือการดำรงตำแหน่งที่ตายตัว แต่ควรเน้นกระบวนการ มีกลไกสนับสนุนด้านต่างๆ ให้กับพลเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็ง ขยายเครือข่าย เชื่อมประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการทำหน้าที่ด้านต่างๆ ประกอบไปด้วย 1) กองเลขานุการ 2) ผู้ขอเปิดสภาพลเมือง 3) ฝ่ายวิชาการ 4) คณะลูกขุนพลเมือง 5) กรรมการเมือง และเมื่อมีการเปิดสภาพลเมืองจะมีองค์ประกอบเพิ่มเติม 6) ประธานและรองประธานสภาพลเมือง 7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8) สื่อมวลชน 1.4) สภาพลเมืองระดับต่างๆ มีการแบ่งกลไกสภาพลเมือง 3 ระดับ 1) ระดับตำบล 2) ระดับโซน และ 3) ระดับจังหวัด 1.5) กระบวนการและวาระการเปิดสภาพลเมือง แบ่งเป็น 1) การประชุมสามัญ 2) การประชุมสมัชชาวิสามัญ และ 3) การประชุมกลุ่มย่อย 1.6) เกณฑ์การเปิดสภาพลเมืองสมัชชาวิสามัญ 1) ผู้ขอเปิดสภาพลเมืองต้องเป็นเจ้าของประเด็นปัญหา และทำงานในประเด็นนั้นมาก่อน 2) เรื่องที่ขอเปิดต้องเป็นประเด็นสาธารณะ 3) ต้องมีงานวิชาการหรือนักวิชาการทำข้อมูลศึกษาค้นคว้ามาก่อน

2) ปฏิบัติการเปิดสภาพลเมือง โดยใช้รูปแบบ กลไกสภาพลเมืองที่ออกแบบมาทดลอง โดยมีพลเมืองในการเสนอนโยบายสาธารณะ ตรวจสอบโครงการของรัฐ ร่วมกับหน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการทดลองปฏิบัติการใช้รูปแบบสภาพลเมืองใน 3 ลักษณะพื้นที่ คือ 2.1) การเปิดสภาพลเมืองสมัชชาวิสามัญครั้งที่ 1 เรื่องจราชร ขนส่ง ในวันที่ 27 มกราคม 2556 ณ พุทธสถาน จังหวัดเชียงใหม่ และประชุมคณะทำงาน ขยายคณะทำงานจราชร อย่างต่อเนื่อง จำนวน 5 ครั้ง / การประชุมเตรียมก่อนการเปิดสภาพลเมืองกับนักวิชาการ รวม 3 ครั้ง 2.2) การเปิดสภาพลเมืองสมัชชาวิสามัญครั้งที่ 2 เรื่องช่วงหลวงเวียงแก้ว วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556 ณ พุทธสถาน จังหวัดเชียงใหม่ และประชุมคณะทำงาน ขยายคณะทำงาน กองเลขาสมทบ การจัดกิจกรรมเพื่อหาแนวร่วมในพื้นที่ การยื่นหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม 10 ครั้ง / การประชุมเตรียมก่อนการเปิดสภาพลเมืองกับนักวิชาการ รวม 2 ครั้ง 2.3) การเปิดสภาพลเมือง(จำลอง)สมัชชาวิสามัญ ครั้งที่ 1 เพื่อการเสนอนโยบายสาธารณะ โดยเครือข่าย 4 เครือข่าย คือ เครือข่ายสวัสดิการ เครือข่ายเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เครือข่ายสุขภาพ เครือข่ายไฟฟ้าหมอกควัน กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 20 พฤษภาคม และประชุมคณะทำงานประเด็นเพื่อเตรียม

ผลจากการเปิดสภาพลเมืองสมัชชาวิสามัญ 2 ครั้ง และการติดตามงานอย่างต่อเนื่อง พบว่า 1) ผู้ขอเปิดสภาพลเมือง มีความกระตือรือร้น รู้สึกเป็นเจ้าของประเด็น รวมทั้งเป็นเจ้าของสภา

พลเมือง 2) มีการขยายเครือข่ายทั้งภาคพลเมือง นักวิชาการ ข้าราชการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล บางส่วน 3) กรณีช่วงหลวงเวียงแก้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การเปิดสภาพเมือง และการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง สามารถชะลอโครงการ และเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น จนโครงการมีทิศทางไปในทางที่น่าพอใจ

ส่วนการเปิดสภาพเมืองสมัยสามัญ พบว่า 1) ภาคพลเมืองยังไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงาน หรือมีนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนเสนอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด 2) ภาคพลเมือง ไม่เข้าใจหน้าที่บทบาท การจัดรูปองค์กร กระบวนการและขั้นตอนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหาร และนิติบัญญัติไม่ให้ความสนใจกับภาคพลเมือง รวมทั้งนโยบายสาธารณะ หากไม่มีผลด้านฐานเสียงทางการเมือง 4) กลไกโครงสร้าง รูปแบบทั้งด้านนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ไม่เหมาะสม และไม่รองรับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง รวมทั้งการผลักดันนโยบายสาธารณะ

สรุปผลจากการปฏิบัติการ

1. รูปแบบสภาพเมืองที่ใช้ทดสอบมีความเหมาะสมในด้านการสร้างส่วนร่วม และความเป็นเจ้าของของพลเมือง มีพลเมืองให้ความสนใจขอเปิดสภาพเมืองอย่างต่อเนื่อง หากมีการทำงานอย่างต่อเนื่อง จะสามารถขยายเครือข่ายทั้งภาคพลเมืองและวิชาการได้จำนวนมาก
2. ในประเด็นที่มีไม่มีความซับซ้อน จะสามารถหาทางออก ข้อเสนอ หรือทิศทางได้ชัดเจนพอที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสนใจ แต่ในประเด็นที่มีความซับซ้อน ทั้งสภาพปัญหา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่บทบาทซ้ำซ้อนกัน ต้องมีการเลือกประเด็นให้ชัด เพื่อหาข้อเสนอที่ชัดเจน
3. ต้องมีการทำงานข้อมูลเพื่อประกอบการเปิดสภาพเมืองอย่างครบถ้วน ชัดเจน และให้ข้อเสนอที่ชัดเจนในสภาพเมือง

ข้อเสนอ

- 1) ข้อเสนอต่อท้องถิ่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีพันธะความรับผิดชอบต่อสภาพเมือง ได้แก่ การเข้าชี้แจงและให้ข้อมูลต่อสภาพเมือง การสนับสนุนงบประมาณแก่สภาพเมือง การรายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายประจำปีให้กับสภาพเมือง
- 2) ข้อเสนอต่อการใช้อำนาจธิปไตยทางตรงแบบอื่นๆ นอกเหนือจากสภาพเมือง ซึ่งได้เสนอโดยภาคประชาชนในกระบวนการวิจัย ได้แก่ การให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งจำนวน 500 คนสามารถ

เข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และหากร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านในขั้นตอนสภานิติบัญญัติท้องถิ่น ให้นำร่างข้อบัญญัตินั้นเข้าสู่เวทีสาธารณะ และให้มีการทำประชาคมติ

3) ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป ได้แก่ การศึกษารูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมในระดับตำบลนอกเขตเมืองเชียงใหม่ การศึกษากลไกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบสภาพพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ 1) เพื่อศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจาก “สภาพพลเมือง” ในต่างประเทศและองค์กรภาคพลเมืองในประเทศ 2) เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ 3) เพื่อศึกษาและทดสอบรูปแบบสภาพพลเมืองที่คาดว่าจะเหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม 2 ขั้นตอน มีผลการศึกษาดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาองค์กรทั้งในและต่างประเทศ

1) การศึกษารูปแบบสภาพพลเมืองต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ศึกษา Town Meeting และการใช้อำนาจทางตรงของพลเมืองในรัฐ โอเรกอน ซึ่ง 2 กรณีมีจุดแข็งอยู่ที่ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง ในรัฐ โอเรกอนมีคณะลูกขุนพลเมืองให้ความเห็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ ประเทศญี่ปุ่น จุดแข็งของพลเมืองอยู่ที่การมีส่วนร่วมต่อสังคม มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรม และเครือข่ายมีความร่วมมือ ประเทศอินโดนีเซีย พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกระดับ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยมีกองเลขานุการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ

2) การศึกษาองค์กรภาคพลเมืองแบบเป็นทางการในประเทศ ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน และสภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยทั้ง 4 องค์กร มีลักษณะร่วมกันคือ การมีโครงสร้างที่ตายตัว ยึดความเป็นตัวแทน จากองค์กร/กลุ่ม/เครือข่ายต่างๆ ซึ่งต้องผ่านการขึ้นทะเบียน ทำให้องค์กรขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพเข้าถึงได้ ไม่กำหนดให้องค์กรด้านบริหาร และนิติบัญญัติ ต้องรับผิดชอบต่อองค์กรเหล่านี้

3) การศึกษาองค์กรพลเมืองแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ สภาเอะมื่อจะคี และสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรยั่งยืนแม่ทา ซึ่งทั้ง 2 องค์กรไม่มีการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตามตัว ทำหน้าที่เป็นกลไกการเชื่อมประสาน และการระดมความคิดเห็น

4) การรวบรวมข้อมูลองค์กรจัดการตนเอง พบว่ามีการดำเนินการ การพัฒนานโยบาย สาธารณะ การตรวจสอบการทำงานขององค์กร ที่มาของสมาชิกสภาพพลเมืองเป็นองค์กรที่มีการจัดแจง องค์กรที่ทำงานอย่างแข็งขัน แต่มีขนาดเล็ก ทำงานตามสถานการณ์ คงไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการของสภาพพลเมือง

ขั้นตอนที่ 2 การปฏิบัติการ โดยการวิเคราะห์และออกแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง

1) การนำผลการศึกษามาออกแบบสภาพเมือง ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ด้วยการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของแต่ละองค์กร รูปแบบ และบริบททางวัฒนธรรมการเมือง นำมาใช้ในการออกแบบสภาพเมืองซึ่งสาระสำคัญ 6 ประการ ประกอบด้วย หลักการของสภาพเมือง อำนาจหน้าที่ของสภาพเมือง กลไกของสภาพเมือง สภาพเมืองระดับต่างๆ กระบวนการและวาระการเปิดสภา เกณฑ์ในการเปิดสภาพเมือง

2) การปฏิบัติการ โดยกระบวนการทดลองใช้สภาพเมือง ในการเปิดสภาพเมืองครั้งนี้ การเปิดสภาพเมืองสมัยวิสามัญครั้งที่ 1 เรื่องจรรยา ขนส่ง ในวันที่ 27 มกราคม 2556 การเปิดสภาพเมืองสมัยวิสามัญครั้งที่ 2 เรื่องช่วงหลวงเวียงแก้ว วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556 และการเปิดสภาพเมือง(จำลอง)สมัยสามัญ ครั้ง 1 โดย 4 เครือข่าย กิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 20 พฤษภาคม 2556

การเปิดสภาพเมืองสมัยวิสามัญ 2 ครั้งพบว่า ผู้ขอเปิดสภาพเมือง มีความกระตือรือร้นเป็นเจ้าของประเด็น เป็นเจ้าของสภาพเมือง มีการขยายเครือข่ายทั้งภาคพลเมือง นักวิชาการ ข้าราชการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล ส่วนประเด็นปัญหากรณีช่วงหลวงเวียงแก้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การเปิดสภาพเมือง และเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องสามารถชะลอโครงการ มีกระบวนการและเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น ในส่วนประเด็นที่ไม่ซับซ้อน จะสามารถหา ข้อเสนอ หรือทิศทางได้ชัดเจนพอที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสนใจ แต่เรื่องที่ซับซ้อน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่บทบาทซ้ำซ้อนกัน ต้องมีการเลือกประเด็นให้ชัด เพื่อหาข้อเสนอที่ชัดเจน และต้องมีการทำงานข้อมูลเพื่อประกอบการเปิดสภาพเมืองอย่างครบถ้วน ชัดเจน และให้ข้อเสนอที่ชัดเจนในสภา

การเปิดสภาพเมืองสมัยวิสามัญ 1 ครั้ง พบว่า ภาคพลเมืองไม่มีนโยบายสาธารณะที่ชัดเจน เสนอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และยังไม่เห็นความสำคัญ ไม่เข้าใจหน้าที่ บทบาท การจัดรูปองค์กร ขั้นตอนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหาร และนิติบัญญัติก็ไม่ให้ความสนใจกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง รวมทั้งนโยบายสาธารณะ ซึ่งกลไก โครงสร้าง รูปแบบทั้งด้านนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ยังไม่เหมาะสม และไม่รองรับการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง รวมทั้งการผลักดันนโยบายสาธารณะ

สรุปผลจากการปฏิบัติการ

1. รูปแบบสภาพเมืองที่ใช้ทดสอบมีความเหมาะสมในด้านการมีส่วนร่วม และความ เป็นเจ้าของของพลเมือง มีพลเมืองให้ความสนใจขอเปิดสภาพเมืองอย่างต่อเนื่อง หากมีการทำงาน อย่างต่อเนื่อง จะสามารถขยายเครือข่ายทั้งภาคพลเมืองและวิชาการได้จำนวนมาก

2. ในประเด็นที่มีไม่มีความซับซ้อน จะสามารถหาทางออก ข้อเสนอ หรือทิศทางได้ ชัดเจนพอที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสนใจ แต่ในประเด็นที่มีความซับซ้อน ทั้งสภาพ ปัญหา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่บทบาทซ้ำซ้อนกัน ต้องมีการเลือกประเด็นให้ชัด เพื่อหาข้อเสนอที่ ชัดเจน

3. ต้องมีการทำงานข้อมูลเพื่อประกอบการเปิดสภาพเมืองอย่างครบถ้วน ชัดเจน และให้ ข้อเสนอที่ชัดเจนในสภา

Abstract

For the conduct of the research study of suitable civic council formats for Chiang Mai Metropolitan, the research team identified three objectives: 1) To study the experience of civic councils in foreign countries and of citizenry organizations in Thailand; 2) To study and collect information on self-managed groups in Chiang Mai; 3) To study and practice civic council formats which might be suitable for self-governing Chiang Mai. The research methodology consists of two stages as the study findings follows:

Stage 1: Study of various organizations in Thailand and foreign countries

1) Study documents on civic council formats in foreign countries: United States, Study town meeting formats and directly exercises of power by citizens in the state of Oregon. There are two instances where eligible voters can directly exercise legislative power. In Oregon, citizens jury can give opinions on draft bills proposed by the general public; Japan, The strength of Japanese citizens lies with their public consciousness. Various groups are formed to organize activities in collaboration with their networks; Indonesia, Civic participation mechanisms have been developed at all levels with emphasis on participatory process. A secretariat, which is a government unit, is responsible for provision of budget support.

2) Study of formal citizenry organizations in Thailand (National Economic and Social Advisory Council, Political Development Council, and Community Organization Council, National Farmers Council), these four organizations share common attributes i.e. good structure, decent representation of various organizations/ groups/ networks, whose registration is required. Typically, these organizations are small in size. Moreover, administrative and legislative entities are not mandated to be responsible for supervising these organizations.

3) Study of informal citizenry organizations in Thailand (Mujake Council and The Mae Tha Institute of Sustainable Resources and Farmers Development). Both organizations do not have formal organizational structure, and they act as a mechanism for coordination and collection of opinions.

4) Collection of information on self-managed organizations: It was found that the functions of these organizations concern with development of public policies, examination of various organizations' works. Despite their small sizes, these registered organizations work actively, and their missions change in respond to current issues. It is likely that they will not participate in civic councils.

Stage 2: Operation: Analysis and design of suitable civic council formats for self-governing Chiang Mai

1) Apply the findings from local and international studies for designing civic councils which are suited with present situation, based on analysis of strengths and weaknesses of each organization, format and political culture context, the design output includes; Principles of civic council; Power and duties; Mechanism of civic council; Various levels of civic council; Request process and agenda for opening of civic council; Criteria for civic council's opening.

2) Operation: The trial process for opening of civic council: Opening of the 1st extraordinary session of civic council under the theme "Traffic and Transportation" on 27 January 2013; Opening of the 2nd extraordinary session of civic council under the theme "Khuang Luang Wiang Keow" on 17 February 2013; Opening of the 1st ordinary session of (mock) civic council which was jointly organized by four networks and Chiang Mai Provincial Administrative Organization on 20 May 2013.

Operational outcomes consists of the first, Upon opening of two extraordinary sessions, it was observed that people requesting the opening of civic council were passionate, they had a sense of ownership of tabled issues; expansion of various networks of the civic sector, academics, local government officials, sub-district administrative organizations; in case of Khuang Luang Wiang Keow, which represents an examination of a large government project, the opening of civic council and continuous movements could eventually delay the project. Subsequently, a participatory process was set up and citizens have been allowed to have a greater degree of participation in the project.

Upon opening of one ordinary session of civic council, it was observed that the civic sector did not have clear public policies to be proposed to the provincial administrative organization; the civic sector did not understand the roles and duties, organizational structure and work procedures of local administrative organizations; the executive and legislative branches of local administrative organizations did not pay attention to the civic sector and public policies; and current mechanisms, structures and formats of legislative and executive branches are not suitable and do not accommodate public engagement and the exertion on public policy directions by the civic sector.

Conclusion of operational outcomes

1. Civic council formats are suitable for inducing public engagement and creating a sense of ownership of civic council. There are potentials for expansion of civic and academic networks.
2. For uncomplicated issues, clear recommendations or directions could be concluded, and they were clear enough to attract concerned authorities' attention. However, in case of complex matters, concerned authorities

with overlapping authorities must clearly identify issues in order to seek clear recommendations.

3. Clear and complete information must be prepared for opening of civic council, and clear recommendations must be presented at council meeting.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงด้วยการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ทั้งด้านวิชาการจาก อาจารย์ไพสิฐ พาณิชกุล นักวิชาการผู้ให้ความสำคัญกับขบวนการเคลื่อนไหวของพลเมืองและสนับสนุนให้งานวิชาการรับใช้ประชาชนมาโดยตลอด ในส่วนปฏิบัติการวิจัยกับ “สภาพลเมือง” ที่งานวิจัยนี้พยายามก่อรูปขึ้น ต้องขอขอบคุณคณะทำงานภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเองผู้อยู่เบื้องหลังการเปิดสภาพลเมือง ทั้ง 3 ครั้งและยังคงทำงานติดตามต่อเนื่อง ขอขอบคุณผู้ขอเปิดสภาพลเมือง นักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงพลเมืองทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและความร่วมมือเป็นอย่างดี และที่สำคัญขอขอบคุณศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สวปท.) ที่ให้การสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

เราไม่สามารถเปลี่ยนผ่านสังคมโดยขาดปัญญาหรือขาดปฏิบัติการได้ รวมทั้งความร่วมมือการมีความมุ่งมั่นที่เด็ดเดี่ยว เมื่องานสำเร็จ ความดี ความงามจากการทุ่มเทจึงควรเป็นของขวัญให้กับทุกท่าน คณะผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดสภาพลเมือง เกิดงานวิจัยที่จะกลายเป็นประกาศารให้กับสังคม ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัย

คำนำ

การศึกษาเรื่องรูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพยายามค้นหารูปแบบ “สภาพเมือง” ที่เหมาะสม ซึ่งมีทั้งรูปแบบขององค์กรพลเมือง และการใช้อำนาจของประชาชนในระบบประชาธิปไตย สภาพเมืองกำลังได้รับความสนใจจากขบวนการภาคประชาชน และถูกคาดหวังให้เป็นกลไกทางเลือกหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการตนเอง เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างจากปัญหาที่ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่สะท้อนความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงนำมาสู่ความสนใจที่ว่า สภาพเมืองดังกล่าวควรเป็นเช่นไร

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้น เพื่อสร้างรูปแบบ กลไก กระบวนการใช้อำนาจของพลเมือง โดยศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจากสภาพเมืองจากต่างประเทศ รวมถึงองค์กรในประเทศที่มีลักษณะเทียบเคียงกัน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการนำผลที่ได้จากการศึกษาไปปฏิบัติในสถานการณ์จริงเพื่อวิเคราะห์ว่ารูปแบบที่ได้คิดค้นจากงานศึกษามีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และศักยภาพของประชาชนหรือไม่

กระบวนการวิจัยชิ้นนี้ได้ทำให้เกิดข้อเสนอในการจัดรูปองค์กร “สภาพเมือง” รวมถึงกรอบแนวทางการใช้อำนาจของภาคประชาชนผ่านสภาพเมือง ซึ่งสัมพันธ์และยึดโยงกับการใช้อำนาจจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเชิงปฏิบัติการชิ้นนี้เป็นเพียงความพยายามเบื้องต้นที่สร้างแบบจำลองหรือต้นแบบสภาพเมืองที่เหมาะสม จากปัจจัยและเงื่อนไขที่มีอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ไม่ได้มุ่งหวังให้เป็นแบบจำลองสภาพเมืองที่สมบูรณ์แบบซึ่งสามารถรันดีถึงประสิทธิภาพและความเป็นอิสระของภาคพลเมืองได้ เนื่องจาก “สภาพเมือง” ที่เหมาะสมในที่นี้ จึงเป็นความเหมาะสมในช่วงเวลาและเงื่อนไขหนึ่งๆ กล่าวคือ รูปแบบสภาพเมืองจากงานวิจัยในชิ้นนี้ ไม่อาจนำไปใช้ในฐานะเป็น โมเดลสำเร็จรูปกับสภาพเมืองเชียงใหม่หรือสภาพเมืองที่อื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (กฎหมายรับรอง) เมื่อเวลาและสถานที่เปลี่ยน ปัจจัยและเงื่อนไขเปลี่ยน รูปแบบที่เคยเหมาะสมจึงอาจไม่เหมาะสมอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ แก่นแกนสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การสร้างรูปแบบหรือแบบจำลองที่แข็งตัว แต่คือการเปิดช่องทางเพื่อให้เกิดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคพลเมือง ให้ภาคประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง เปิดพื้นที่ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหาตัวเอง ซึ่งรวมไปถึงออกแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

การขับเคลื่อนให้พลเมืองจัดการตนเองผ่านรูปแบบสภาพเมืองให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบ กลไก การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ซึ่งยังเป็น โจทย์คำถามที่สำคัญและต้องการ การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยชิ้นนี้จะมีส่วนในการจุดประกายความคิดให้กับ ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมือง และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการ ปกครองตนเอง เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิและอำนาจทางการเมืองที่เท่า เทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิที่จะเลือกจัดการตัวเอง

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อภาษาไทย	ช
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ฅ
คำนำ	ฌ
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ถ
สารบัญภาพ	ท
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	2
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
1.4 แนวทางการนำไปใช้ประโยชน์	2
1.5 แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรม	2
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย	22
บทที่ 2 สภาพลเมืองในต่างประเทศ	25
2.1 “สภาพลเมือง” ในสหรัฐอเมริกา	26
2.2 “สภาพลเมือง” ในญี่ปุ่น	46
2.3 “สภาพลเมือง” ในอินโดนีเซีย	56
2.4 จินตนาการหลากหลายของสภาพลเมืองและทางเลือกของเชียงใหม่	64
บทที่ 3 องค์การตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศ	67
3.1 กรณีศึกษา: องค์การตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบเป็นทางการ	67
3.2 กรณีศึกษา: องค์การตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบไม่เป็นทางการ	89

บทที่ 4	กลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่	92
4.1	ข้อมูลทั่วไปจังหวัดเชียงใหม่	92
4.2	ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มจัดการตนเอง	94
4.3	ลักษณะและโครงสร้างของกลุ่มจัดการตนเอง	97
4.4	ข้อสังเกต	104
บทที่ 5	การวิจัยเชิงปฏิบัติการ	105
5.1	การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน ขององค์กรกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ	105
5.2	การออกแบบและปฏิบัติการสภาพเมืองเชียงใหม่	109
5.3	สรุปผลการปฏิบัติการ	113
บทที่ 6	สรุป	114
6.1	สภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร	114
6.2	ข้อเสนอ	119
บรรณานุกรม		122
ภาคผนวก		127

สารบัญตาราง

ตาราง 1 สรุปองค์การที่สร้างขึ้นตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

84

สารบัญภาพ

ภาพ 1	ระบบรัฐสภาที่มีการผสมผสานองค์ประกอบ 4 ประการของประชาธิปไตยทางตรง	5
ภาพ 2	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในเมืองบรูคลิน รัฐแมสซาชูเซต	40
ภาพ 3	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น	50
ภาพ 4	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย	58
ภาพ 5	โครงสร้างของมูสเรนบัง	61
ภาพ 6	แผนผังความสัมพันธ์ของกรรมาธิการเมือง	117

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบาทสำคัญในระบบการปกครองของไทย ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 โดยมีหลักการที่สำคัญคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตัดสินใจในกิจการในท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และยังคงกำหนดในรายละเอียดว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกั้นนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ดำเนินการโดยภาครัฐฝ่ายเดียว จึงเกิดข้อจำกัดในหลายๆ ประการเช่น ระบบการเมือง ระบบราชการ เป็นต้น ที่ทำให้การดำเนินการกระจายอำนาจไม่บรรลุหลักการ “การปกครองตนเองของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตัดสินใจในกิจการในท้องถิ่นได้เอง”

ขณะเดียวกัน ภาคท้องถิ่นและประชาชนกลับพยายามสร้างนวัตกรรมทางสังคมเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมในชุมชนของตนเอง พร้อมๆกับการพัฒนาความเข้มแข็งในการขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมในรายปัญหา เช่น การปฏิรูปที่ดิน การทำป่าชุมชน การจัดสวัสดิการชุมชน การพัฒนาระบบสุขภาพชุมชน

และจากการขับเคลื่อนดังกล่าวได้พบต้นตอของปัญหาที่ไม่สามารถทำให้เกิดการแก้ไข ปัญหาได้ทั้งระดับนโยบาย และชุมชนคือเรื่องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทำให้ปัจจุบันมีหลายจังหวัดที่เคลื่อนไหวในเรื่องการจัดการตนเอง เชียงใหม่หนึ่งในนั้น โดยมีการผลักดันเพื่อให้เกิดการจัดทำพระราชบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยจังหวัดจัดการตนเอง โดยในกระบวนการจัดทำบทบัญญัติดังกล่าว ได้ใช้วิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนหรือภาคพลเมือง ซึ่งผลจากการรับฟังความคิดเห็นมีข้อเสนอหนึ่งที่ให้มี “สภาพลเมือง” ในโครงสร้างของจังหวัดจัดการ

ตนเอง เพื่อให้การกระจายอำนาจสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและตรงความต้องการ ดังนั้น จึงนำมาสู่โจทย์คำถามหลักของงานวิจัย คือ รูปแบบของสภาพเมืองที่เหมาะสมกับเชียงใหม่จัดการตนเองควรเป็นอย่างไร กระบวนการได้มาซึ่งผู้ทำหน้าที่สภาพเมืองควรเป็นอย่างไร และอำนาจหน้าที่ของสภาพเมืองควรมีลักษณะอย่างไร โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบจากสภาพเมืองในต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจาก “สภาพเมือง” ในต่างประเทศและองค์กรภาคพลเมืองในประเทศ
2. เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาและทดสอบรูปแบบสภาพเมืองที่คาดว่าจะเหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เรียนรู้และเข้าใจจากประสบการณ์และบทเรียนของสภาพเมืองที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ
2. ฐานข้อมูลกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่
3. เกิดกระบวนการเพื่อจัดตั้งสภาพเมืองสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง
4. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

1.4 แนวทางการนำไปใช้ประโยชน์

เสนอรูปแบบสภาพเมืองจากงานศึกษาใน โครงสร้างของจังหวัดจัดการตนเอง

1.5 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของ “สภาพเมือง” ขึ้นอยู่บน 5 แนวคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดแรก ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งสะท้อนเหตุผล ความจำเป็น อุดมการณ์ และคุณค่าของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สัมพันธ์กับความเป็นพลเมืองที่ รู้ รื้อน รู้ หนากับสังคม แนวคิดที่สอง

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ การพัฒนาความร่วมมือและประชาธิปไตยซึ่งมิได้ให้ใครเพียงหนึ่งคนหรือกลุ่มคนต้องเกิดจากการเห็นพ้องต้องกัน รวมทั้งต้องเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกันด้วย แนวคิดที่สาม แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ ที่อธิบายความถึงรูปแบบการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐ ตลอดจนข้อดีข้อเด่นของแต่ละรูปแบบ โดยทั่วไปย่อมหมายถึงการบริหารจัดการอำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ (Centralization) แบบแบ่งอำนาจ (Decentralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดที่สี่ แนวคิดว่าด้วยการจัดการตนเองของชุมชนหรือท้องถิ่น (Local Self Government) ที่จะอธิบายถึงเหตุผล และอุดมการณ์ที่ย้ายและปรับข้อบัพทบาทของภาครัฐและประชาชนเสียใหม่ยิ่งกว่าการกระจายอำนาจ และแนวคิดสุดท้าย คือ แนวคิดด้านกระบวนการและปฏิบัติการ เนื่องจากการสร้างความรู้สึกใหม่ๆ โดยที่ไม่มีสถาบันการศึกษาได้เปิดสอน ไม่มีหลักสูตรที่จะเป็นหลักสูตรที่สำเร็จรูป รวมถึงเป็นการออกแบบรูปแบบสถาบันใหม่ๆ ที่ต้องมีความสอดคล้องกับบริบทของสังคม และจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมที่จะทำ ให้สถาบันกลายเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

1.5.1 แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง

งานเขียนของนิโคโล มาเคียเวลลี เรื่อง “เจ้าผู้ปกครอง” (The Prince) ซึ่งสั่งสอนว่าผู้ปกครองย่อมชอบที่จะใช้อำนาจเพื่อธำรงอำนาจของตนไว้ ดังนั้น ผู้ปกครองนั้นบางครั้งก็เสมือนราชสีห์ แต่ในหลายคราก็สามารถเป็นสุนัขจิ้งจอกที่ไรซึ่งวาจาสั่งได้เหมือนกัน ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญคือการธำรงไว้ซึ่งอำนาจของตน ซึ่งคำสั่งสอนของมาเคียเวลลีต่อผู้ปกครองนั่นเอง พร้อมกันนั้นจึง จำค รุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) กลับชวนมองว่าแท้จริงแล้วคำสั่งสอนของมาเคียเวลลีนั้นเป็น บทเรียนที่ยิ่งใหญ่ของประชาชน (นิโคโล มาเคียเวลลี, สมบัติ จันทรวงศ์ (แปล), 2551: ปกหลัง)

บทเรียนสำคัญนั้นก็ คือ อย่าได้ไว้ใจเจ้าผู้ปกครอง พวกเขาพร้อมจะใช้กำลังและความเจ้าเล่ห์ เพื่อธำรงไว้ซึ่งอำนาจเสมอ ซึ่งบทเรียนนี้เป็นบทเรียนสำคัญที่หนุนหลังผู้คนจำนวนมากให้หันหน้าหา “ประชาธิปไตย” และประชาธิปไตยกลายเป็นความหวังของประชาชนในการหลีกเลี่ยงภัยของผู้ปกครอง

โดยจุดกำเนิดประชาธิปไตยเป็นการปกครองของคนส่วนใหญ่ที่ปรากฏร่องรอยในอารยธรรมการปกครองของชนชาติกรีกโบราณ โดยเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ที่พลเมืองที่มีสิทธิแต่ละคนสามารถออกเสียงให้กับกิจการสาธารณะได้โดยตรง ที่ในขณะที่ประชาธิปไตยในโลกทุกวันนี้ หมายถึง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่

ประชาชนจะใช้สิทธิของเขาในการเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจรัฐในการจัดการกิจการสาธารณะแทนตน

เฉกเช่นการเป็นตัวแทนในเรื่องส่วนตัว ตัวแทนอาจไม่ทำตามประสงค์ของตัวการ ชัดประโยชน์ของตัวการ ทำโดยปราศจากอำนาจ หรือกระทั่งทำตัวเป็นตัวกลางเสียเอง ซึ่งสะท้อนได้บ้างว่า ภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็มีข้อจำกัดบางประการ ที่สำคัญคือ ตัวแทนในหลายกรณีกลายเป็นเจ้าผู้ปกครองหลายๆ ที่ใช้ทั้งพระเดช พระคุณ และความเจ้าเล่ห์ในการรักษาไว้ซึ่งอำนาจ นั้นย่อมแปลว่าสังคมไม่ได้ก้าวออกจากการมีเจ้าผู้ปกครองเลย

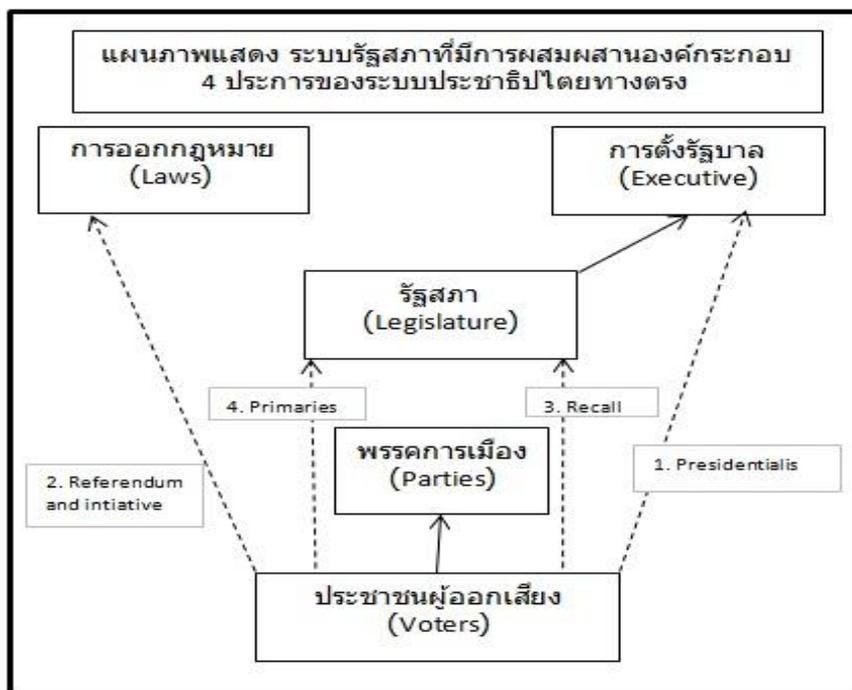
ความไม่สมประกอบหลายๆ อย่างของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนทำให้ประชาชนต้องแสวงหาช่องทางทางการเมืองใหม่ๆ ที่นอกจากระบบการเมืองที่เป็นทางการหรือระบบการเลือกตั้งเพียงลำพัง โดยประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และตรวจสอบด้วยตนเองด้วยพวกกันเอง หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีอุดมการณ์ที่ต่างกับประชาธิปไตยโดยระบบตัวแทนอยู่บ้าง คือ การให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม และร่วมกันเสียสละ หรือ “ประชาสังคม” ในขณะที่แรงขับของประชาธิปไตยในระบบตัวแทน คือ การแสวงหาและการแข่งขันเพื่อประโยชน์ของตนเองและกลุ่ม โดยเชื่อว่าการแข่งขันจะนำไปสู่สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ดีขึ้นทั้งกับตัวเองและส่วนรวม ซึ่งโดยทั่วไปการเสนอประชาธิปไตยทางตรงนั้นไม่ได้มีเป้าหมายในการห้ามบุคคลหรือกลุ่มใดแสวงหาประโยชน์จากการเมืองตามความชอบธรรม เพียงแต่ต้องการผสานประโยชน์ส่วนตนของแต่ละคน แต่ละกลุ่มให้สมานเข้ากับประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น และย้ายหัวใจของการเมืองจากฟากผลประโยชน์มาสู่ประโยชน์สาธารณะ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546: 55-70)

อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยทางตรงนั้นมีเงื่อนไขที่สำคัญมาก คือ ประชาชนต้องหลุดพ้นจากการเป็นผู้ร้อย เป็นราษฎรผู้เชื่อฟัง หรือแม้แต่การเป็นพลเมืองที่สนใจการเมือง (Concern Citizen) ก็ยังไม่เพียงพอ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทางตรงนั้นต้องเป็นพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นต่อประเด็นสาธารณะ (Active Citizen) ที่สำคัญที่สุด คือ ในระบอบการปกครองนี้ไม่ได้ต้องการการปกครองที่ดี แต่ต้องการการปกครองตนเองซึ่งอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่หากไม่ดีต้องไม่เลิก ต้องมีการเรียนรู้ปรับปรุง และไม่เรียกหาอศวินม้าขาวเข้ามาแก้ปัญหของตน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546: 55-70) เพราะไม่ยากที่อศวินม้าขาวนั้นจะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าผู้ปกครองต่อไปอีก

จากปัญหาของประชาธิปไตยแบบผู้แทน มีการนำกลไกการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของพลเมืองมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภา โดยจะช่วยเสริมสร้างอิทธิพลของพลเมืองในระบบการเมืองให้เข้มแข็งมากขึ้น และลดทอนความเป็น

ตัวแทนให้น้อยลง กลไกดังกล่าว มี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และชาย ไซยชิต, 2555) คือ (ดังแผนภาพ 1)



ภาพ 1

1) การนำระบบเลือกตั้งที่เปิดให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง (Presidentialis) เข้ามาใช้แทนที่การเลือกฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นับเป็นวิธีการเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตยทางตรงให้กับระบบรัฐสภาที่ชัดเจนที่สุด อย่างไรก็ตาม การเลือกฝ่ายบริหารโดยให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง ย่อมถือเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออีกนัยหนึ่งคือ เสี่ยงข้างมากของรัฐสภา ดังนั้น การนำกลไกการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงมาใช้ในระบบรัฐสภา จึงมีนัยถึงการเคลื่อนตัวของระบบการเมืองการปกครองจากการมีรัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภา ไปสู่การมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในทำนองเดียวกับระบบประธานาธิบดี ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว แม้จะทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงยิ่งขึ้น

2) การนำระบบการออกเสียงประชามติ (popular referendum) มาใช้เป็นกลไกในการเปิดให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเองโดยตรง เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา เคลื่อนตัวไปสู่การมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตย

ทางตรงมากขึ้น กล่าวคือ กลไกการออกเสียงประชามติ ส่งผลให้การใช้อำนาจในการออกกฎหมาย ไม่ถูกผูกขาดไว้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสียทั้งหมด หากแต่ประชาชนยังสามารถใช้อำนาจตัดสินใจทางนิติบัญญัติโดยตรงได้ โดยผ่านการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองหรือไม่รับรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้อีกด้วย

3) การออกเสียงถอดถอนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง (Recall) เป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน กล่าวคือ ภายใต้ระบบการเมืองแบบตัวแทนนั้น ประชาชนมีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองเฉพาะในเวลาที่มีการเลือกตั้งผู้แทน เพราะหลังจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาแล้ว ผู้แทนเหล่านั้นก็มักจะไม่ได้ใส่ใจในปัญหาความเดือดร้อนหรือข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ แต่กลับให้ความสำคัญกับความต้องการของพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนอยู่เบื้องหลังตนเองเป็นหลัก กลไกการออกเสียงถอดถอนผู้แทน จึงเป็นช่องทางสำหรับเปิดให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งซึ่งมีความไม่พอใจในพฤติกรรมของผู้แทนที่ตนได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาสามารถใช้สิทธิร่วมกันเรียกร้องให้มีการจัดการออกเสียงเลือกตั้งกรณีพิเศษ เพื่อลงมติถอดถอนผู้แทนคนนั้นออกจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

4) การออกเสียงเลือกตัวแทนสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่การแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาได้โดยตรง (Direct primary elections) เป็นกลไกสำหรับเปิดให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง สามารถออกเสียงตัดสินใจคัดเลือกตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกได้ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลไกองค์กรของพรรคการเมือง ซึ่งแม้จะมีบทบาทในฐานะตัวกลางในกระบวนการเลือกตั้ง แต่พรรคการเมืองก็ไม่อาจกีดกันหรือปฏิเสธสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรค ในการออกเสียงตัดสินใจกำหนดตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งได้ การเปิดให้ประชาชนสามารถออกเสียงเลือกตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงส่งผลให้ “การสังกัดเป็นสมาชิกพรรค” ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความสำคัญมากกว่าตัวองค์กรหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารพรรค

1.5.2 แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

แนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) มีนักวิชาการไทยใช้คำแปลแตกต่างกันไป (วิบูลย์ วิจารณ์ วิสารทสกุล, 2555) เช่น ประชาธิปไตยแบบร่วมปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยที่ใช้พิจารณาญาน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไตร่ตรองร่วมกัน ประชาธิปไตย

พลเมือง ประชาธิปไตยแบบถกแถลง และสนทนาปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยแบบร่วมไตร่ตรอง ซึ่งต่างคนก็ต่างนำคำนี้ไปใช้ในหลากหลายความหมาย หลากมุมมอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นทำ ความเข้าใจแนวคิดเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับสภาพเมืองเชียงใหม่

1. ความหมาย

ความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายคนซึ่ง มีความแตกต่างกันดังนี้

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็น รูปแบบของการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันสามารถเข้า สู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต่าง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันด้วยเหตุผล ที่ทุกฝ่ายยอมรับและประชาชนทั่วไปสามารถ เข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมให้มากที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ปัจจุบันและไม่ปิด โอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในอนาคต (สตีธร ธนานิธิโชติ, 2555)

Frank Fischer ได้กล่าวว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นการสร้างกระบวนการ ปรึกษาหารือสาธารณะ อันได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัยการให้เหตุผล ประชาชนต้องเตรียมความ พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็นของตนเอง เพราะจำนนต่อเหตุและผล ซึ่งเหตุและผลดังกล่าว อาจขัดแย้งกับแนวทาง ความคิดที่ตนเองอยากเห็นหรือขัดกับผลประโยชน์ของตนก็ตาม การ ปรึกษาหารือทางการเมืองจึงไม่ได้มีเป้าหมายหลักเพื่อจะปรับเปลี่ยนทางเลือก แต่กระบวนการ ปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เข้ามาร่วมทุกคนเข้ามาร่วมเข้ามาโดยมี สถานะภาพที่เท่าเทียมกัน โดยคนที่เข้ามาร่วมต้องการปกป้องและวิพากษ์วิจารณ์สถาบันหรือ โครงการต่างๆ โดยดูจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในสังคมพหุนิยม คนอื่นๆ ต่างมีเหตุผลที่แตกต่างกัน และต่างมาให้ข้อคิดเห็นและมุมมองของตน มีการอภิปรายถกเถียงกันด้วยเหตุผลและพร้อมจะ ร่วมมือกับผลของการอภิปรายถกเถียงดังกล่าว และถือว่าผู้อื่นเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เนื่องจากเหตุผลมีหลากหลาย ที่มาจากมุมมองต่างๆกัน การจะยอมรับว่า เหตุผลใดควรยอมรับ จึง ต้องมีการชั่งน้ำหนัก จะเห็นได้ว่า ไม่จำเป็นต้องมีการลงเสียงเป็นเอกฉันท์ และแม้จะไม่เห็นพ้องกัน เป็นเอกฉันท์ และอาจมีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ แต่ผู้เข้าร่วมมักเห็นว่า พวกเขารับรอง ทางเลือกดังกล่าว เนื่องจากมีการใช้เหตุผล แม้บางคนอาจไม่เห็นด้วย แต่การใช้เหตุผลทำให้การ ตัดสินใจดังกล่าวมีความชอบธรรม (พัชรวิ สิโรรส, 2555)

Nancy Roberts ได้อธิบายในเชิงทางปฏิบัติไว้น่าสนใจว่า กระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ ต่างๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น การปรึกษาหารือเป็นการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่ง

กันและกัน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาในวงกว้างขวางของภาคประชาชน ว่าปัญหาที่มีอยู่จะถูกต้องความอย่างไร ควรจะทำความเข้าใจได้อย่างไร และมีทางออกอะไรบ้าง และใครควรมีบทบาทในการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นความพยายามทำซ้ำๆและเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ที่มีการสื่อสารสองฝ่าย จะเห็นได้ว่า กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่เพียงแต่ค้นพบว่าประชาชนต้องการอะไร และพยายามตอบสนองด้วยวิธีการที่ประชาชนควรจะพึงพอใจมากที่สุด หากแต่ยังให้ประชาชนมีวิสัยทัศน์ทางเลือกในสิ่งที่พวกเขาต้องการและเป็นไปได้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสนทนาระหว่างพวกเขาขึ้น ปลูกปั่นให้มีการตรวจตราฐานคติและระบบคุณค่า ทำการขยายทางเลือกที่เป็นไปได้ และทำให้สังคมเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้น การกำหนดนโยบายจึงควรเป็นมากกว่าการค้นพบว่า ประชาชนต้องการอะไร แต่ควรต้องสร้างบริบทที่ประชาชนสามารถประเมินและแก้ไขสิ่งเคยเป็นความเชื่อเก่าๆ (พัชรวิ สิโรตส, 2555)

2. คุณลักษณะ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีคุณลักษณะ 4 ประการที่สำคัญ (สติธร ธนานิติโชติ, 2555) ได้แก่

1. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล (reason-giving requirement) ระหว่างพลเมืองและตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายแสดงต่อกันนั้นมิได้เป็นไปเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตัวเองหรือมุ่งหักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นเหตุผลที่ใช้ ภายใต้คำนิยามที่ยอมรับและเคารพในหลักการเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคล และมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันในท้ายที่สุด

2. เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องเป็นเหตุผลที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (accessible) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเหตุผลที่เป็นสาธารณะ และเป็นสาธารณะอย่างน้อย 2 ความหมาย (1) ในความหมายว่ากระบวนการปรึกษาหารือโดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะมิใช่ในพื้นที่ส่วนตัว และ (2) เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องเป็นเรื่องที่สังคมมีความห่วงใยและคนทั่วไปสามารถเข้าใจในเนื้อหาสาระได้ นั่นหมายความว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการใดๆ ได้เลยหากสาธารณชนยังไม่มี ความเข้าใจอย่างชัดเจนในเนื้อหาของเหตุผลหรือประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกัน

3. ผลผลิตที่การจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งหมายคือการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) ให้เกิดการปฏิบัติตาม อย่างน้อยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในความหมายนี้ ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือจึงมิได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เป็นการอภิปรายถกเถียงซึ่งเป็นวิธีการสำคัญของ

กระบวนการปรึกษาหารือของผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้นเป็นไปเพื่อทำให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน และข้อสรุปดังกล่าวจะต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของตัวแทนการใช้อำนาจรัฐในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวงกว้าง

4. กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic) คือเป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการตัดสินใจอันเป็นผลจากกระบวนการปรึกษาหารือครั้งหนึ่งครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ เลย การเปิดกว้างให้มีกระบวนการสานเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ไม่ว่าความเห็นเหล่านั้นจะเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ ข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือนำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือ

รูปแบบการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่ใช้อยู่เป็นประจำในต่างประเทศมีอยู่ 4 รูปแบบ คือ citizens' juries, planning cells, on-line internet และ deliberative dialogue แต่ละรูปแบบอาจแตกต่างกันที่วิธีการคัดเลือกคนเข้าร่วม จำนวนคนเข้าร่วม รูปแบบความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับ จำนวนการจัด โดยมีรายละเอียดแต่ละรูปแบบดังนี้ (พัชรวิไลโรต, 2555)

รูปแบบแรก citizens' juries เป็นเทคนิควิธีการที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 citizens juries ถูกพัฒนาขึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างแพร่หลาย ในระดับมลรัฐ เช่น การเกษตร น้ำ และนโยบายสวัสดิการ ในระดับชาติ เช่น นโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ในรูปแบบนี้ จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะมาพบหรือทำตัวเป็นคณะลูกขุน (juries) เป็นเวลาหลายวัน ในส่วนการพิจารณาแต่ละกรณีปัญหา จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุน จะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่จากหมู่บ้าน เมือง และประเทศ โดยเป็นตัวแทนของ อายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ในขณะเดียวกัน การจัดที่จะดึงผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีอำนาจได้ควรต้องเป็นการจัดที่มีขนาดใหญ่พอควร แต่ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้เป็นระบบการปรึกษาหารือที่ดี (ซึ่งทำท่าเหมือนจะขัดแย้งกันเอง) เช่น อาจมีจำนวนลูกขุนมากถึง 24 คน (น้อยที่สุดคือ 6 คน ซึ่งนับเป็นขนาดกำลังพอดี) คณะลูกขุนนี้ จะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่มาให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์หลักในการจัด citizens' juries เพื่อต้องการสร้างความสมดุลในด้านต่างๆ เช่น สมดุลด้านผู้เข้าร่วมเป็นลูกขุน สมดุลด้านพยานจากทุกภาคส่วน (มิใช่แต่ฝ่ายผู้เชี่ยวชาญ) สมดุลด้านการใช้เวลาพยาน

ให้ปากคำ เป็นต้น สิ่งที่ทำทนายผู้จัด citizens' juries คือ จะทำอย่างไรจึงจะสามารถมีอิทธิพลในมีผลนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งหมายถึงว่า ต้องให้ผู้กำหนดนโยบายสนใจหรือผูกพัน หรือ ให้สื่อสารมวลชนสนใจติดตามข่าว ปัญหาก็คือ สื่ออาจสนใจกิจกรรมที่มีคน 1000 คน (มากกว่า 24 คน) และเป็นกิจกรรมที่ใช้เวลาเพียง 1 วัน ในขณะที่กิจกรรม citizens' juries ใช้เวลา 4-5 วัน เพราะต้องให้เวลาลูกขุนทำความเข้าใจในประเด็นที่ซับซ้อน โดยการซักถาม และโดยการฟังเหตุผลของแต่ละฝ่าย จึงจำเป็นต้องใช้เวลา หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการถกเถียงโดยใช้เหตุผล และมีการลงคะแนนเสียงในหมู่คณะลูกขุน

รูปแบบที่สอง planning cells มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า เพราะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่สนับสนุน จะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 25 คนโดยประมาณ โดยใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ โดยใช้หลักวิชาการที่สุ่มเลือก (random selection) เพื่อมาร่วมกิจกรรมในการเสนอทางแก้ปัญหาเชิงนโยบายหรือวางแผน เป็นระยะเวลาประมาณ 4 วันถึง 7 วัน คณะผู้จัดจะแบ่งห้องวางแผน (planning cells) ออกเป็น 6-10 ห้อง เพื่อทำกิจกรรมในแต่ละวัน กิจกรรมจะมีประมาณ 16 กิจกรรม กิจกรรมเหล่านี้ แปลงมาจากประเด็นที่ต้องการถกเถียงกัน เช่น การจัดสรรงบประมาณ การป้องกันผู้บริโภคร เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ จะทำใน 4 วัน เช่น การให้ข้อมูล มุมมองจากนักการเมือง นักวิชาการ ธุรกิจ ภาคประชาชนในประเด็นที่ถกเถียง เป็นต้น กิจกรรมทั้ง 16 กิจกรรมจะมีโครงสร้างเหมือนกันในทุกห้องวางแผน และมักจัดเวลาการจัดทำในแต่ละห้องให้เหลื่อมกัน เช่น ห้องที่ 1 เริ่ม 8.30 น. ห้องที่สองเริ่ม 10.00 น. เป็นต้น ในเรื่องเดียวกัน และวิทยากรเดียวกัน เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในหมวดวิทยากร ในการทำงานจะมีผู้ประสานการดำเนินการสนทนา (moderators) สองคน เป็นชายหนึ่ง และหญิงอีกหนึ่ง ทำหน้าที่เรียนรู้ปัญหาที่ถูกส่งเข้ามาให้จากคณะกรรมการการจัด และหาทางออกอื่นๆสำหรับปัญหาดังกล่าว ภายในเวลา 4 วัน ที่มีการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารที่ถ่ายทอด ทำให้ผู้ที่มาร่วมทำความเข้าใจกับตัวปัญหา ผลสุดท้ายจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่างๆ มีการประเมินข้อเสนอแนะและนำเสนอต่อคณะกรรมการการจัดและหาทางออกอื่นๆ ในรูปของ “รายงานของประชาชน”

รูปแบบที่สาม การสนทนาทางอินเทอร์เน็ต (on-line dialogues) เป็นการเปิดช่องทางการสนทนาทางอินเทอร์เน็ต เทียบกับกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ การสนทนาแบบนี้ มีลักษณะไม่เป็นทางการ มีเวลามากพอที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมสนทนาได้เข้าใจมุมมอง/ปัญหาของคนอื่นๆ ได้นอกจากนั้นผู้เข้าร่วมสามารถเข้ามาได้ตามความสะดวก เมื่อไรก็ได้ สิ่งที่ดีก็คือ มีข้อมูลมากมายและหลากหลาย ทำให้ประชาชนที่เข้ามาสามารถเรียนรู้ได้ ทุกคนที่เข้าร่วมทั้งผู้กำหนดนโยบาย ตลอดจนประชาชนธรรมดา มีสถานะเท่าเทียมกัน และสามารถร่วมกระบวนการปรึกษาหารือกันโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกันและกัน แม้จะมีผู้เข้าร่วมมากมายและ

ขนาดใหญ่ แต่กระบวนการนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเขาสามารถเข้าร่วมได้โดยตรงและกำลังพูดคุยกันอย่างส่วนตัว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายได้พูดคุยกับประชาชน และประชาชนได้สนทนาและให้ข้อมูลข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการเปิดเวทีสนทนาโต้ตอบโดยใช้เหตุผลประกอบการถกเถียง

รูปแบบสุดท้าย การประชาเสวนาทางออก (deliberative dialogue) เป็นการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสนทนา แต่เป็นการสนทนาที่มีลักษณะพิเศษ ที่แตกต่างจากการโต้วาที (debate) ที่เป็นการถกเถียงกัน แต่ละฝ่ายพยายามหาจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่งและนำมาตอบโต้ซึ่งความได้เปรียบกันแต่การสนทนาที่เรียกว่า ประชาเสวนาทางออก (deliberative dialogue) มีความแตกต่างจากรูปแบบการสนทนาอื่นๆ ในรูปของ การเจรจาต่อรอง (negotiation), การระดมสมอง (brainstorming), การสร้างฉันทานุมัติ (consensus-building) เนื่องจาก ประชาเสวนาทางออก มีวัตถุประสงค์มิใช่เพื่อเป็นเวทีสาธารณะให้มาพูดคุยโต้ตอบกัน (talking together) แต่เพื่อมาคิดร่วมกัน (thinking together) เพื่อตอบคำถามว่า “เราควรทำอะไรกับปัญหาในการแก้ปัญหานั้น เนื่องจากเป้าหมายของประชาเสวนาทางออก เป็นการมาคิดร่วมกัน ทำให้ต้องฟังอย่างตั้งใจว่าผู้อื่นที่มาร่วมวงสนทนานั้นมีความคิดอะไร เพื่อจะดูว่ามีอะไรใหม่ๆ ทั้งด้านความคิด ทั้งด้านมุมมอง เพื่อหาจุดที่จะเห็นร่วมกัน แน่นนอนอาจยังแก้ปัญหไม่ได้ แต่อย่างน้อยทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการนำไปสู่แนวทางการร่วมกันแก้ปัญหาคต่อไป นั้น” เป้าหมายจึงมิใช่เพื่อ ค้นหาคำตอบว่า ทางออกของเรื่องนั้นคืออะไร แต่ต้องการให้มาร่วมกันสำรวจช่องทางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด หัวใจของการจัดการประชาเสวนาทางออก คือ การมีผู้ดำเนินการสนทนาที่มีประสบการณ์ ที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ที่จะคอยค้นหาจุดเหมือนกันของแต่ละคน เพื่อเปลี่ยนความคิดจาก “ปัญหาของฉัน” มาเป็น “ปัญหาของเรา” และ “พวกเราจะหาทางออกในเรื่องนี้ได้อย่างไร” จึงเป็นการสนทนาที่พยายามฟังถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย และหาจุดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา การจัดประชาเสวนาสามารถจัดตั้งแต่ขนาดเล็กประมาณ 10 คนต่อกลุ่ม ไปจนถึงเป็นพันคน

4. ข้อที่ควรระวังในการนำกระบวนการปรึกษาหารือมาใช้กับประเทศไทย

ข้อที่ควรระวังเมื่อนำกระบวนการนี้มาใช้มี 3 ประเด็นที่สำคัญ (พัชรวิไลโรต, 2555) คือ

1. ความเป็นสถาบันของกระบวนการปรึกษาหารือ ปัญหาสำคัญที่กระบวนการปรึกษาหารือ ได้แก่การยอมรับในสถานอย่างเป็นทางการ และถูกต้องตามกฎหมายของการจัดทำ และการนำผลจากการจัดทำไปปฏิบัติ ปัญหานี้ปรากฏในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป ทำให้บทบาทและอิทธิพลของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในการขับเคลื่อนประเด็น

สาธารณะ และเปลี่ยนนโยบายสาธารณะมีอย่างจำกัด ในประเทศไทยปัญหานี้มีความรุนแรงอย่างมาก จะเห็นได้จากการที่ผลจากการจัดกระบวนการมิได้ถูกยอมรับโดยผู้มีอำนาจหรือผู้กำหนดนโยบาย และพร้อมจะถูกคว่ำ เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารองค์การหรือประเทศ เช่น กรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ด้วยเหตุนี้ การได้คำรับรองจากภาครัฐในการจะนำผลจากกระบวนการปรึกษาหารือไปใช้ประกอบการตัดสินใจและทำนโยบาย จึงสำคัญมากเพื่อสร้างความไว้วางใจในกระบวนการ

2. การขาดบุคลากรที่มีทักษะในการทำกระบวนการ ปัญหาการทำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ ด้านบุคลากรที่มีทักษะในการจัดกระบวนการ ทักษะในการเป็นผู้ดำเนินการ หลายครั้งผู้จัด เช่น NGOs มักทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเสียเองโดยมิได้ถูกฝึกในด้านนี้ เช่น เทคนิคการ framing issues ในกิจกรรมการประสานเสวนาหาทางออก ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร หรือขาดความชำนาญในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้กระบวนการจัดทำไม่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องเท่าที่ควร เป็นต้น ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องสร้างบุคลากรด้านนี้โดยเร่งด่วน

3. กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะกับปัจจัยทางวัฒนธรรม กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการที่ใช้เหตุผลเป็นหลักในการสนทนา และมีฐานคิดว่า ทุกคนที่เข้าร่วมกระบวนการมีสถานะเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติในสังคมไทยที่ระบบอาวุโสและผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งมักได้รับการยกย่องมากกว่าผู้อื่น ในลักษณะนี้ ผู้จัดจำเป็นต้องเลือกใช้เทคนิคหรือรูปแบบการจัดที่เหมาะสม เช่น อาจใช้ on-line dialogue แทนการใช้ deliberative dialogue เป็นต้น

1.5.3 แนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

การไปสู่สังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถต่อรอง ปรึกษา เปรียบกันบ้างได้อย่างเท่าเทียมและสันติเป็นเป้าหมายของการปกครอง และรวมถึงการจัดโครงการการปกครองรัฐด้วย ซึ่งในโลกตะวันตกแถบจะเป็นที่ยุติลงแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของการปกครองประชาธิปไตย และเป็นการปกครองที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในด้านการเรียนรู้ทางการเมืองทั้งในฐานะประชาชนและฐานะนักการเมือง ซึ่งนำไปสู่ระบบการเมืองระดับประเทศที่มีส่วนร่วมและมีความมั่นคง ตลอดจนประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนจากผู้ปกครอง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550: 38-47)

ในขณะที่อำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นควรอยู่ในมือของท้องถิ่นเอง โครงสร้างการปกครองและวงวิชาการรัฐศาสตร์กว่า 100 ปีที่ผ่านมากลับมุ่งเน้นที่การรวมอำนาจ (Centralization) (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550: 38-47) ซึ่งหมายถึง หลังการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจไว้กับราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม โดยให้เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการทุกภาคส่วนขึ้นตรงกับการบังคับบัญชาจากหน่วยงานเหล่านี้

ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ คือ การมีลำดับชั้นในการบังคับบัญชา โดยอำนาจสูงสุดอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการใช้ความรุนแรงและความสงบเรียบร้อยอย่างอำนาจทหารและอำนาจตำรวจ ซึ่งมีประโยชน์คือความมั่นคงของรัฐส่วนกลางและความมีเอกภาพภายในรัฐ ในขณะที่ การรวมศูนย์อำนาจก็มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่ละเอียดอ่อนต่อความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะมีหลายชั้นการบังคับบัญชา จึงมีการออกแบบบนกต่อการบริหารจัดการในระยะไกลของการรวมอำนาจ คือ การแบ่งอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การยกอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนให้อีกหน่วยงานจัดการในกรอบที่รัฐส่วนกลางตั้งไว้ โดยทั่วไป การแบ่งอำนาจนี้เห็นได้ชัดจากการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นในรูปของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 34-47)

เอาเข้าจริงแล้วรูปแบบการแบ่งอำนาจนั้นก็อาจถือได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ซะทีเดียว เพราะอำนาจการตัดสินใจในด้านนโยบายยังเป็นของรัฐส่วนกลาง และที่สำคัญคือ บุคคลที่มาทำหน้าที่วินิจฉัย และออกคำสั่งนั้นเป็นบุคลากรของราชการส่วนกลาง หากได้มาจากผู้คนในท้องถิ่นไม่ ในแง่นี้ การแบ่งอำนาจจึงเป็นเหมือนเจ้านายการแบ่งงานให้ลูกน้องทำเท่านั้น จะทำอะไร และทำอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับนายจะสั่ง วิธีการใช้อำนาจจากบนลงล่าง (Top-Down Policy) ทั้งในรูปแบบของการรวมอำนาจอย่างเต็มตัว และการแบ่งอำนาจ นี้เป็นลักษณะที่ปฏิบัติต่อระบอบประชาธิปไตยมาก เพราะขัดขวางการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชน สร้างและขยายอำนาจของเจ้าผู้ปกครองให้กว้างขวางขึ้น ตลอดจนลิดรอนจิตใจที่เป็นเจ้าของชาติจากประชาชนไป อย่งไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่บวกมากๆ แล้ว การแบ่งอำนาจอาจเป็นต้นทางของการกระจายอำนาจ เนื่องจากประชาชนยังไม่เรียนรู้ที่จะปกครองตนเอง ซึ่งค่อนข้างจะฟังไม่ขึ้น

ในขณะที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างการเมืองโดยทั่วไป คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่เป็นการโอนกิจการสาธารณะจากรัฐหรือองค์กรส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นจัดการ หรือในกิจการบางด้านท้องถิ่นมีอำนาจจัดการเองได้ เช่น สาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 34-47) อย่งไรก็ตามการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่นั้นมักครอบคลุมเฉพาะเรื่อง

สาธารณูปโภคเท่านั้น และยังคงกำกับจากระบบระเบียบการคลังส่วนกลางค่อนข้างมาก ในขณะที่ การดูแลชีวิตและทรัพย์สินของท้องถิ่นนั้น แทบไม่ถูกยกขึ้นมาเพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจในการใช้ ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งของฝ่ายตำรวจ

องค์กรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามรูปแบบการกระจายอำนาจต้องเป็น องค์กรที่ได้รับการยอมรับและมาจากประชาชนในท้องถิ่นเอง โดยทั่วไปปรากฏในรูปแบบของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ถ้าเป็นแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา (โกวิท พวงงาม, 2552: 34-47) ดังนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจ ดังกล่าวนับว่าเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองที่ใกล้เคียงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สุดที่มีใน ปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามมติดการปกครองแบบเทศบาลก็ดี ส่วนจังหวัด หรือส่วนตำบลก็ดี ยังอยู่ใน กรอบของการเมืองในระบบตัวแทนที่อ้างอิงกับอำนาจรัฐเป็นหลัก ยังปราศจากช่องทางที่จะตอบรับ การเมืองภาคประชาชนในหลายมิติที่ปราศจากช่องทางทางการเมืองอยู่ นอกจากนี้ข้อบ่งชี้ของการ งานที่รับผิดชอบก็คับแคบ และยังคงเผชิญกับกฎระเบียบของราชการส่วนกลางอยู่ดี

1.5.4 แนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่นและชุมชน

ความคิดเรื่องท้องถิ่นจัดการตนเองเป็นแนวคิดที่ยกระดับการปกครองแบบกระจายอำนาจ ตามรูปแบบทั่วไป พร้อมๆ กันก็ผนวกรวมเข้ากับแนวคิดประชาธิปไตยแบบประชาชนปกครอง ดูแลตัวเอง การจัดการตนเองของท้องถิ่นจึงมีความหมายมากกว่าการแสวงหาอำนาจเท่านั้น

รากฐานสำคัญของแนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่นมาจากความสุกอมทางความรู้และ ทฤษฎีหลายด้าน เช่น ความรู้เรื่องการพัฒนาชุมชน การค้นพบศักยภาพการพึ่งตัวเองของชุมชน ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและปกครอง ศักยภาพในการพัฒนา ของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการตระหนักความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจาย อำนาจ ซึ่งความรู้เหล่านี้สังเคราะห์ร่วมกันและตกผลึกเป็นแนวทางการปกครองท้องถิ่น ด้วยการให้ ท้องถิ่นจัดการตนเอง (โกวิท พวงงาม, 2552: 123-278)

เริ่มจากการค้นพบว่า การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่แท้จริงนั้นต้องมุ่งเน้นที่มนุษย์เป็นหลัก โดยเฉพาะการให้การศึกษา ทดลอง มีความคิดริเริ่ม ความคิดนี้จึงปฏิเสธและท้าทายการพัฒนาที่ มาจากบนลงล่าง (Top-Down) อย่างชัดเจน เพราะไม่ให้ความสำคัญกับคน ตลอดจนปิดกั้นโอกาสใน การเรียนรู้และเลือกของประชาชนในท้องถิ่น ข้อค้นพบนี้ยังมีความหมายเมื่อพบว่าแท้จริงแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยพึ่งพาตัวเองด้วยเศรษฐกิจพอเพียงก่อนการพัฒนา

ซึ่งไม่ว่าเศรษฐกิจพอเพียงจะมีอยู่จริงหรือไม่เพียงใดก็ตาม แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงก็ได้เร่งปฏิกิริยาต่อความเข้าใจที่สูกงอมเกี่ยวกับการจัดการตนเองของท้องถิ่นแล้ว ส่วนความพร้อมทางความคิดอื่นๆ เช่น การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ นับว่าเป็นความเข้าใจที่สูกงอมในวงวิชาการจนนำไปสู่การผลักดันในภาคปฏิบัติ

เมื่อประชาชนควรปกครองตนเองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงความร้ายกาจของเจ้าผู้ปกครอง เพื่อสร้างสำนึกจิตใจอันเป็นเจ้าของชาติ พร้อมๆ กันนั้น ในแต่ละท้องถิ่นก็มีความหลายหลาย แตกต่างกันจนเกินกว่าจะเหมารวมได้ ทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการในการจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น และแจกเช่นทำนองเดียวกันอำนาจในแต่ละท้องถิ่นย่อมกระทบต่อสมาชิกในท้องถิ่นมากกว่าคนนอกท้องถิ่นก็ต้องการหลีกเลี่ยงจากเจ้าผู้ปกครอง ต้องการจิตใจอันเป็นของท้องถิ่น ต้องการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของตนจริงๆ เช่นกัน ผสานกับความสูกงอมทางความคิดหลายด้านทำให้เกิดแนวคิดให้ท้องถิ่นจัดการตนเองขึ้นมา

1.5.5 แนวคิดกระบวนการและปฏิบัติการ

ไพสิฐ พาณิชกุล (2555) ได้แจกแจงองค์ประกอบของแนวคิดกระบวนการและปฏิบัติการ มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) Learning by Doing (on the job training)

การเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติเป็นเทคนิคที่นำมาใช้เสริมกระบวนการในการจัดการความรู้ ดังนั้นในหลายๆกรณีของการเรียนรู้ ทั้งในเรื่องที่อยากจะเข้าใจหรือ เป็นกรณีที่ผู้เรียนรู้ไม่คุ้นเคยกับวิธีการเรียนด้วยวิธีฟังบรรยายในห้องเรียน และในหลายๆกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ชุดใหม่ๆ หรือความรู้ที่สถาบันการศึกษาไม่สนใจ เงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการเรียน ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องนำเอาเทคนิค “การเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติ” มาใช้สำหรับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเทคนิควิธีที่เหมาะสมกับกรณี ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีสถาบันการศึกษา(กฎหมาย)ที่ใดๆจัดการเรียนการสอนในเรื่องนี้โดยตรง และเนื้อหาของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนในเรื่องต่างๆจากหลายๆ ฝ่าย ดังนั้นจึงไม่มีหลักสูตรที่จะเป็นหลักสูตรที่สำเร็จรูป แม้จะเป็นเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติเหมือนกัน แต่หากเป็นข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาหรือประเด็นที่แตกต่างออกไปหรือคนละท้องถิ่นกันเนื้อหา และกระบวนการที่จะนำมาใช้ก็ย่อมจะแตกต่างกันอย่างแน่นอน

นอกจากนั้นแล้ว การเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติในกรณีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการเขียนหรือแปลงจากความคิดไปสู่ตัวอักษรแต่เพียงเท่านั้นยังจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ในขั้นตอนของการเตรียมการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการจัดการตนเองทั้งหมดเพียงแต่กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการตนเองเท่านั้น แต่ก็เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งเพราะตัวข้อบัญญัติเปรียบเสมือนกับการแปลงความคิดของชุมชนที่เห็นพ้องต้องกันให้อยู่ในรูปลายลักษณ์อักษร ดังนั้นหากภายในชุมชนสามารถสร้างกระบวนการในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สมาชิกภายในชุมชนมีความเข้าใจในเป้าหมายความสำคัญ ความจำเป็น และดำเนินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมก็จะทำให้เกิดสถาบันที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ซึ่งอาจจะเข้ามาช่วยเสริมทฤษฎีของชุมชนที่อยู่ในรูปของความเชื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

2) Community Research

ในปัจจุบันพลังของชุมชนท้องถิ่นมิได้อยู่ที่การรวมกลุ่มแต่เพียงอย่างเดียว แต่พลังของชุมชนท้องถิ่นอยู่ที่ความคิด ความรู้ เพื่อความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง แต่การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายมีจุดเปลี่ยนแตกต่างกันไป และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชนอย่างแท้จริงและจะต้องมีจำนวนของสมาชิกภายในชุมชนมากพอที่จะช่วยกันสร้างกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ด้วย โดยสรุปแล้วการค้นหากลุ่มพลังภายในชุมชนและการสร้างจุดเปลี่ยนจึงเปรียบเสมือนกับการเริ่มต้นเดินเครื่องยนต์ที่มีอยู่แล้วในแต่ละชุมชนท้องถิ่นเอง

สำหรับวิธีการค้นหากลุ่มพลัง และจุดเปลี่ยนภายในชุมชนท้องถิ่น สามารถที่จะใช้เทคนิควิธีการต่างๆ หลากหลายตามแต่ใครจะถนัด แต่ในโลกของความรู้ ซึ่งมีข้อมูลข่าวสารที่มากมาย ก้าวข้ามศักยภาพที่ใครคนใดคนหนึ่งจะสามารถที่จะจัดการกับข้อมูลต่างๆ และความรู้ได้ทั้งหมด ความคิดว่าด้วยการจัดการความรู้จึงถูกเสนอเพื่อเป็นวิธีการที่จะทำให้การทำงานทางความคิด เป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองเป้าหมายได้ และในทำนองเดียวกันภายใต้โลกของข้อมูลข่าวสารและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การทำงานร่วมกับชุมชนโดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงมิใช่การติดอยู่เพียงระดับของการให้ เท่านั้น หากแต่ต้องทำอะไรอีกมากมายหลายระดับในกระบวนการเรียนรู้ที่จะต้องเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กันอย่างเป็นเครือข่าย

“การวิจัยของชาวบ้าน” หรือ “การวิจัยของชุมชน” ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของการวิจัยประเภทนี้ งานวิจัยประเภทนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลง และหากเป้าหมายอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงดังนั้นกระบวนการวิจัยจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของการวิจัยในลักษณะนี้ การออกแบบกระบวนการวิจัยน่าจะเป็นคำถามของการวิจัยที่ซ่อนอยู่ในงานวิจัยในลักษณะนี้ และองค์ประกอบพื้นฐานของการวิจัยเช่นนี้ที่มุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับชุมชน มุ่งเสริมสร้างศักยภาพของ

ชุมชนให้เกิดพลัง จึงจำเป็นที่ต้องเริ่มต้นจากความสามารถในการสร้างและจัดการกับระบบฐานข้อมูล (data management) ของชุมชนท้องถิ่นของตน โดยมีคำถามที่จะนำไปสู่การจัดเก็บข้อมูลย่อยๆ อีกหลายๆคำถาม และทิศทางของคำถามก็ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของกระบวนการที่มุ่งจะนำไปสู่การสร้างเปลี่ยนแปลงในศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น

3) Networking and Decentralization

ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมรูปธรรมที่สะท้อนทั้งสองแนวคิดดังกล่าว แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (Decentralization) เป็น

ประเด็นที่มีการเรียกร้องกันมาอย่างต่อเนื่อง ในท่ามกลางกระแสการปฏิรูปทางการเมือง แต่ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ มิได้หยุดอยู่เพียงการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในกรณีคือ อบต. มีมติผ่านข้อบัญญัติตำบลออกมาเท่านั้น เพราะหากทำเพียงแค่นั้น ก็เท่ากับเป็นการมองเพียงการกระจายอำนาจแบบเดิมที่มุ่งเน้นเรื่อง การเลือกตั้งเป็นหลัก เน้นเรื่องการมีผู้แทน แต่ไม่สามารถที่จะจัดการและกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นได้

ดังนั้น ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นที่งานการสร้างเครือข่าย (Networking) ที่กว้างขวางก่อน แต่ต้องไม่ลืมนึกถึงคุณภาพของเครือข่ายที่สร้างขึ้นมาว่าจะต้องเป็นเครือข่ายที่มีคุณภาพมิใช่มีแต่ในเชิงปริมาณ และที่สำคัญที่สุดของ งานการสร้างเครือข่าย คือ การมีฐานคิดและองค์ความรู้ที่ถูกต้องชอบธรรมในการทำงาน การปฏิบัติงาน และการสร้างเครือข่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างเครือข่ายเป็นวิธีการในการประสานเสริมแลกเปลี่ยนพลังจากหน่วยหรือกลุ่มเล็กๆเข้าด้วยกัน ดังนั้น หากการสร้างหรือการทำงานเกี่ยวกับเครือข่ายไม่ถูกกำกับโดยฐานคิดที่ถูกต้องชอบธรรม ขาดองค์ความรู้ที่ถูกต้องเหมาะสม สนับสนุนแล้ว การประสานพลังดังกล่าวก็อาจจะถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นอันตรายต่อความเป็นมนุษยชาติได้ ดังตัวอย่างที่เห็นในรูปของเครือข่ายอาชญากรรม เครือข่ายการคอร์รัปชัน เครือข่ายในการแสวงหาโอกาสในทางการเมือง เป็นต้น ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว จริงๆแล้วข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเพียงผลพลอยได้ประการหนึ่งเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าคือ กระบวนการของการเปลี่ยนความคิดและการเปลี่ยนแปลงตนเองของชุมชนท้องถิ่น ที่เคยตกอยู่ในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ภายใต้ความไม่รู้ ความกลัว และเครือข่ายใฝ่ธรรมในรูปแบบลักษณะต่างๆ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุด และเมื่อเกิดเครือข่ายที่เริ่มมีการขยายตัวในแนวราบอย่างกว้างขวางแล้ว กระบวนการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นเองเมื่อพลังที่ได้รับจากเครือข่ายได้กระตุ้นให้สำนึกของชุมชนท้องถิ่นเริ่มที่จะทำงานหรือมีปฏิบัติการ พลังของชุมชนท้องถิ่นที่มีความพร้อมจะไม่รอว่าจะมีการกระจายอำนาจเมื่อไหร่ จะไม่รอการกระจายอำนาจที่จะมาตามระบบ หรือตามเสียงคำเล่าอ้างของนโยบาย แต่จะเกิดคำถามขึ้นมาว่าชุมชนท้องถิ่นของเรา

จะทำอะไรและจะทำอย่างไรต่อปัญหาสถานการณ์ที่ชุมชนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่เบื้องหน้า หรือที่กำลังจะเกิดผลกระทบต่อชุมชน ดังนั้น จะมีการกระจายอำนาจทางการปกครองหรือไม่จึงไม่ใช่เป้าหมายอีกต่อไป แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือ การเพิ่มพลังและศักยภาพของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการตนเองและเตรียมความพร้อมให้สามารถพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างรู้เท่าทัน

1.5.6 ทบทวนวรรณกรรม (Reviews Literature)

การเคลื่อนไหวเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะของประชาชนนั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางสะท้อนให้เห็นจากงานศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวภาคประชาชน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2546) ได้อธิบายการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในแบบ *การเมืองของพลเมือง* ว่าพลเมืองนั้นสามารถทำงานส่วนรวมได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกระทั่งอาจขัดแย้งกันรัฐเพื่อส่วนรวมก็ได้ เพราะพลเมืองไม่ได้มีหน้าที่ยอมรับหรือต้องรับผลเสียจากรัฐ แต่ต้องเป็นบุคคลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมไม่ยอมรับเพียงอย่างเดียว คือ การมีส่วนร่วมกับการกิจการต่างๆ ของรัฐด้วย

พลเมืองต้องทำหน้าที่เชิงรุกเพื่อเรียกร้องกฎหมายและนโยบายที่ตนต้องการ และคัดค้านนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม เอนก เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของไทยไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านสถานะของ “ราษฎร” สู่ “พลเมือง” มากนัก นอกจากนี้ เอนก ยังเสนอว่าความเป็นพลเมืองเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) ที่มีจุดยืนว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชนเองมากกว่า การปกครองเพื่อประชาชนที่ทำโดยผู้อื่นหรือตัวแทน ถึงแม้การปกครองนั้นจะผิดพลาดประการใดก็ไม่โทษแท้หรือเรียกร้องให้อัศวินม้าขาวมาปกครองตน

เห็นได้ว่า เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เสนอข้อคิดว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือการเคลื่อนไหวภาคประชาชนนั้นเป็นลักษณะพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ต่อมา เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2553) ใน *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย* ได้เสนอสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมในอดีตจนถึงปัจจุบันที่นำไปสู่ความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ว่า การเมืองภาคประชาชนเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะการเมืองระบบตัวแทนนั้นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นผลจาก มรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ไม่ใช่ระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ และ โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีมาแต่เดิม กล่าวคือ รัฐที่ทำหน้าที่เชิงอุปถัมภ์ ตลอดจนความยากจนเลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในเศรษฐกิจสังคมทำให้ต้องยอมรับ

การอุปถัมภ์ เสกสรรค์ ซึ่งว่าวัฒนธรรมการอุปถัมภ์เป็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เน้นความเสมอภาคระหว่างบุคคล การเป็นปัจเจกชนนิยม และนิติธรรม เป็นต้น

ส่วนปัจจัยภายนอก เสกสรรค์ได้อธิบายโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการโลกภิวัตน์ (Globalization) อย่างยิ่ง เพราะ โลกาภิวัตน์ได้ทำให้รัฐนั้นถูกควบคุมโดยปัจจัยภายนอก รัฐมากขึ้น และเกิดข้อจำกัดในการดูแลประชาชนส่วนมาก โดยที่โลกภิวัตน์ได้ยึดกุมส่วนสำคัญต่างๆ ของสังคม เช่น การยึดกุมพื้นที่สาธารณะ (Public space) โดยสื่อโฆษณา การยึดชนชั้นกลางเข้าสู่ภาคธุรกิจจนชนชั้นกลางไม่ผูกพันกับคนกลุ่มอื่น การยึดพื้นที่ทางการเมืองของชนชั้นนำเดิม และการยึดฐานทรัพยากรจากชนชั้นล่าง เป็นต้น ปัจจัยภายนอกภายในข้างต้นทำให้การเมืองระบบตัวแทนเดิมไม่อาจทำงานได้ เพราะชนชั้นนำนั้นถูกยึดกุมโดยสิ้นเชิงจากกระแสโลกภิวัตน์ แม้ว่าก่อนนั้นจะไม่ได้เรื่องอยู่แล้วก็ตาม การฝากความหวังไว้กับชนชั้นนำเดิมจึงไม่เหมาะสมอีกต่อไป ตรงกันข้ามภาคประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อการจัดการประเด็นสาธารณะต่างๆ

นอกจากงานศึกษาของเสกสรรค์แล้ว อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2553ก) ได้อธิบายความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความมีส่วนร่วมได้เสียมากขึ้นของประชาชนต่อกิจการสาธารณะใน *จะรักกันอย่างไรในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน* ทั้งนี้ อรรถจักร อธิบายว่าสังคมชวานานี้ล่มสลายไปแล้ว กล่าวคือ ภาพฝันว่าชวานาชาวไร่นั้นใช้ชีวิตสุขสันต์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และพอเพียงนั้น ได้สูญพันธุ์ไปสิ้นแล้ว ชวานาในปัจจุบันส่วนใหญ่มีรายได้จากนอกภาคการเกษตร ส่วนที่ยังทำการเกษตรอยู่เกือบทั้งหมดก็เข้าสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ทั้งสิ้น กล่าวคือ ชีวิตของชวานาปัจจุบันนั้น ไม่ได้สันโดษตัดขาดอยู่ในชุมชนของตนเท่านั้น แต่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับเศรษฐกิจโลก ความสัมพันธ์ใหม่นี้ทำให้ชวานาหรือชาวชนบทนั้นมีความจำเป็นต้องหยั่งรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นสาธารณะต่างๆ หรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้ ด้วยเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมเห็นได้ว่าภาคประชาชนจำนวนมากในปัจจุบันนั้น ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างยิ่ง

การกลายเป็นพลเมืองผู้กระตือรือร้นนั้นสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมืองอยู่เสมอ เช่น งานของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541) เรื่อง *การเมืองบนท้องถนน: 99 วัน สมัชชาคนจน* ประภาสได้แสดงให้เห็นว่าการเมืองภาคประชาชนในลักษณะปัจจุบันเป็นการเมืองหลัง พ.ศ. 2525 ที่ประชาชนที่เคลื่อนไหวไม่ได้ปรารถนาอำนาจรัฐ แต่เพราะระบบการเมืองปกติ และกฎหมายไม่เพียงพอให้ชาวบ้านเข้าสู่การเมืองและการแก้ไขปัญหาที่ตนเผชิญได้ ดังนี้ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันเคลื่อนไหวเพื่อต่อสู้กับโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์อยู่กับทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ซึ่งมีการขยายกลุ่มและพัฒนาเครือข่ายตามภูมินิเวศวัฒนธรรมและทรัพยากร พร้อมๆ

กันกับที่ผู้ได้รับผลกระทบพัฒนาเครือข่ายกันเองแล้ว ชนชั้นกลางในเมืองจำนวนมากก็เข้ามาเป็นพันธมิตรกับชาวบ้านด้วย โดยเฉพาะนักพัฒนาเอกชน นักอนุรักษ์ และนักวิชาการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่นำเอาประเด็นในท้องถิ่นไปถกเถียงกันในเมืองในรูปแบบข่าว วารสาร เป็นต้น

ปัญหาทั้งหลายนี้สะท้อนให้เห็นความกระด้างของการเมืองประชาธิปไตยในระบบตัวแทน และความหายนะที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่ภาคประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองได้พอสมควร เช่น การจัดการทรัพยากรป่าไม้ น้ำ การรวมกลุ่มอาชีพ ตลอดจนการจัดสวัสดิการออมทรัพย์ ปล่อยกู้ขนาดเล็ก รวมถึงสวัสดิการอื่นๆ ในชุมชนได้

ในด้าน “สวัสดิการชุมชน” วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ (2553: 77-86) ได้ศึกษาใน **ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย** เกิดขึ้นในหลายพื้นที่โดยการรวมกลุ่มกันของประชาชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ส่วนใหญ่เริ่มต้นจากการเป็นกองทุนการออม เช่น กองทุนการออมวันละบาท ซึ่งสมาชิกสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ เพื่อไปจัด “สวัสดิการ” ให้กับชีวิตของตนเอง เช่น ส่งลูกเรียน ซื้ออาหารยามอดอยาก ส่งตัวเองเข้าโรงหมอ หรือกระทั่งการใช้จ่ายเพื่อความสุขความบันเทิง อย่างซื้อโทรทัศน์ วิทยุ มอเตอร์ไซด์ ซึ่งเอาเข้าจริงแล้วอุปกรณ์เหล่านี้ก็หาได้เป็นไปเพื่อกิจการบันเทิงอย่างเดียว มอเตอร์ไซด์อาจใช้ส่งตัวเองไปทำงานหารายได้ โทรทัศน์อาจใช้ติดตามข่าวสารบ้านเมืองในฐานะพลเมืองดีหรือสถานการณ์ราคาพืชผลก็ได้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2553: 89) หลังจากที่กองทุนเก็บดอกเบี้ยและเงินออมจนมีรายได้พอสมควรแล้ว กองทุนก็สามารถขยายการบริการไปถึงสวัสดิการอื่นๆ ได้ เช่น เงินคลอดบุตร บำนาญชราภาพ เงินค่ารักษาพยาบาล เงินค่าทำศพ เป็นต้น จากประสบการณ์ของประเทศไทยเห็นได้ว่า สวัสดิการชุมชนที่ประสบความสำเร็จก็มีเช่น โครงการสัจจะวันละบาทของครูชบ ยอดแก้ว หรือกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์โดยพระสุบิน ปณีโต เป็นต้น

การที่ชาวบ้านรวมกลุ่มกันดูแลซึ่งกันและกันเองนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว จนกล่าวได้ว่าเป็นกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามหากจะกล่าวถึงการรวมกลุ่มในลักษณะที่เป็นทางการขึ้นมาของชาวบ้านนั้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญอยู่ที่วิกฤติเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540 ความล้มเหลวของภาครัฐและธุรกิจภาคทางการทำให้บรรดาประชาชนชาวบ้าน แคนนำชุมชน รวมถึงผู้สนับสนุนในบทบาทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ ได้พัฒนาสวัสดิการดังกล่าวโดยใช้ความเป็นเครือข่ายและทุนทางสังคมในการรองรับและแก้ไข ปัญหาจากวิกฤติภายนอกชุมชนได้ รวมถึงการสนับสนุนจากภาครัฐผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การทำสวัสดิการชุมชนในปัจจุบันพัฒนาไปอย่างกว้างขวางในทุกภูมิภาคของประเทศ

โครงการสัจจะวันละบาทที่นำโดยครูชบ ยอดแก้วนับว่าเป็นกลุ่มสวัสดิการชุมชนที่ประสบความสำเร็จและควรค่าแก่การกล่าวถึง กรณีของครูชบ ริเริ่มโครงการเพื่อลดความไม่เท่าเทียมจากการได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ ภายใต้ปรัชญาว่า “มีสัจจะ ผู้จักข่มใจ อดทน และรู้จักละวางความชั่ว” โดยเริ่มโครงการในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2525 ที่ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งในระยะแรกๆ โครงการนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนใดๆ จากภาครัฐ

การจัดสวัสดิการชุมชนนั้นทำเพื่อเติมเต็มสวัสดิการจากรัฐ เช่น ทดแทนความไม่เท่าเทียมในการรับสวัสดิการ และความละเอียดอ่อนต่อความต่างในระดับพื้นที่ ทำให้สวัสดิการชุมชนไม่ใช่สวัสดิการถ้วนหน้า แต่จะจำกัดไว้ให้เฉพาะกับคนในชุมชนเท่านั้น กรณีของสัจจะวันละบาทก็มีเงื่อนไขให้ผู้สมัครต้องเป็นคนในชุมชนที่ยินดีจ่ายเงินวันละบาทเข้ากองทุน กองทุนมีการบริหารจัดการโดยสมาชิก ที่จะต้องจัดกองทุนออกเป็น 3 ส่วน คือ กองทุนกู้ยืม กองทุนกลาง และกองทุนสำหรับจัดสวัสดิการ 9 เรื่อง ตั้งแต่ การเกิด แก่ เจ็บ ตาย ทุนการศึกษา คนด้อยโอกาส สวัสดิการคนทำงาน สวัสดิการเงินกู้ และสวัสดิการเงินฝาก และมีเงื่อนไขว่าหากสมาชิกขาดสัจจะจะพ้นสภาพความเป็นสมาชิก (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553: 77-86)

จึงกล่าวได้ว่าโครงการสัจจะนี้ดูแลชีวิตของสมาชิกตั้งแต่เกิดจนถึงตาย เช่น ในกรณีการเกิดกองทุนสัจจะทำขวัญให้ลูก 500 บาท หากนอนโรงพยาบาล กองทุนจะช่วยค่าห้องคืนละ 100 บาท แต่ไม่เกิน 5 คืน ปีละไม่เกิน 2,000 บาท เมื่อแก่ตัวลง โครงการสัจจะจะจ่ายบำนาญเดือนละ 300 บาท แก่สมาชิกที่มีอายุครบ 60 ปี ที่ได้จ่ายสัจจะจนครบ 15 ปี หากอยู่มาวันไหนเกิดเจ็บไข้ได้ป่วยขึ้นมาและต้องรักษาตัวในโรงพยาบาล โครงการสัจจะจะช่วยค่าห้องคืนละ 100 บาท แต่ไม่เกินปีละ 10 คืน จนกระทั่งเมื่อสมาชิกถึงแก่ความตาย โครงการสัจจะจะจ่ายค่าทำศพแก่ญาติของสมาชิกที่จ่ายสัจจะในจำนวนแปรผันตามระยะเวลาที่สมาชิกได้จ่ายเข้ากองทุนเริ่มตั้งแต่ 2,500 บาท จากการจ่ายเข้ากองทุน 180 วัน จนถึงสูงสุด จ่าย 30,000 บาทหากสมาชิกจ่ายเข้ากองทุนเป็นเวลา 5,840 วัน (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553: 77-86)

ระหว่างชีวิตโครงการสัจจะก็ดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตของสมาชิก เช่น การเรียนหนังสือ กองทุนจะปล่อยกู้ให้แก่ผู้ตั้งใจศึกษาโดยไม่คิดดอกเบี้ย พิจารณาจากการวางแผนที่ชัดเจนและปฏิบัติตามแผนนั้นอย่างเคร่งครัด หากสมาชิกไม่ปรารถนาจะเรียนหนังสือแต่มาทำงานให้โครงการ กองทุนจะจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินฝากจำนวน 100 บาท และสัจจะอีก 30 บาทต่อวัน รวมเป็น 130 บาทต่อวัน เมื่อวันใดมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายกองทุนสามารถออกเงินกู้ให้แก่สมาชิกได้ และหากสมาชิกตายก่อนใช้หนี้ได้ทั้งหมด กองทุนจะรับชำระหนี้ไม่เกิด 30,000 บาท หากเป็นการก็มาก่อนเสียชีวิตไม่น้อยกว่า 365 วัน และมีประวัติการชำระหนี้มาอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะกองทุนไม่ต้องการให้หนี้สินผูกพันลูกหลานจนเกินพอดี และเพื่อป้องกันไม่ให้ก่อนตายมากู้เงินไปเป็นจำนวน

มาก เพื่อที่จะให้ทายาทชำระหนี้แค่ 30,000 บาท หรือหากทำงานหาเงินมาได้กองทุนก็รับฝากเงินดังกล่าวไว้ และหากสมาชิกเสียชีวิตลง กองทุนจะสนับสนุนเงินฝากอีกร้อยละ 30 ของเงินในบัญชี แต่ไม่เกิน 15,000 บาท โดยโอนเงินบัญชีทายาทเดือนละ 100 บาทจนกว่าจะครบ 15,000 บาท อย่างไรก็ตามหากเป็นบุคคลผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถหาเงินมาจ่ายสัจจะได้ กองทุนจะเป็นผู้นำฝากสัจจะให้เพื่อให้เป็นสมาชิกที่มีสิทธิรับสวัสดิการ (วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2553: 77-86) กรณีของสัจจะวันละบาทได้แสดงให้เห็นศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการได้พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดึงคนในชุมชนเข้ามาเป็นสมาชิก เพราะเป็นการจ่ายเบี้ยในอัตราที่ถูก ทำให้คนในทุกระดับสามารถเข้ามาใช้บริการได้

จากการทบทวนวรรณกรรมสะท้อนให้เห็นว่าในขณะที่การเมืองในระบบตัวแทนแบบรวมศูนย์นั้นยังทุกทีทุกเลในกระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมอย่างไพศาลอยู่นั้น ภาคประชาชนไม่ได้หยุดนิ่ง แต่มีความพยายามในการพึ่งพาตัวเองและชุมชนให้รอดพ้นจากวิกฤติในหลายหลายแนวทาง โดยเฉพาะการจัดสวัสดิการชุมชน

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การศึกษาารูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง” มีเป้าหมายเพื่อการค้นหารูปแบบ กลไก กระบวนการ การจัดรูปองค์กร ของพลเมืองเพื่อการใช้อำนาจของประชาชน ที่เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และประชาธิปไตยทางตรงร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพัฒนาจากประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมจัดการท้องถิ่นของภาคพลเมืองในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยออกแบบขั้นตอนการวิจัยแบบผสม 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมือง ทั้งในและต่างประเทศ

วิธีการวิจัยให้ได้มาซึ่งข้อมูลมาจาก 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการอ่านเอกสารเช่น หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ งานวิจัย รายงาน วิทยานิพนธ์ ตำบทยกกฎหมายร่างกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตีพิมพ์และเผยแพร่ เอกสารอัดสำเนา รวมทั้งข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งทั้งหมด ครอบคลุมขอบเขต และเนื้อหาในการวิจัย

2. การสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน องค์กรต่างๆที่มีการศึกษาจากเอกสาร เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากการศึกษาเอกสาร ซึ่งเป็นข้อมูลในรูปแบบความคิดเห็น การร่วมวิเคราะห์ การให้

ข้อเสนอแนะ เช่น อดีตสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง องค์กรประชาชนเพื่อการจัดการตนเอง

แบ่งกลุ่มประเด็นการศึกษาวิจัยออกเป็น 5 ส่วนหลัก คือ

1. ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมทางการเมือง ประสบการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งรูปแบบ กลไก อำนาจหน้าที่ การจัดการความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ในต่างประเทศ โดยเลือกศึกษาใน 3 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นต้นแบบประชาธิปไตย ที่ประเทศไทยได้นำแบบอย่าง กลไก โครงสร้าง และกระบวนการทางการเมือง การปกครองมาใช้ในการปกครองของไทย ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและ อินโดนีเซีย ซึ่งมีพัฒนาการทางการเมืองใกล้เคียงกับประเทศไทย

2. การศึกษาองค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีที่มาจากประชาชน ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อศึกษาเรื่อง รูปแบบกลไก โครงสร้าง บทบาทหน้าที่ ความสัมพันธ์ และความรับผิดชอบต่อกันของฝ่ายนิติบัญญัติ(รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร รวมทั้งบทเรียนการทำงานของภาคประชาชน ในบทบาทสมาชิกขององค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย

3. ศึกษาองค์กรที่มีรูปแบบเป็นทางการ และได้รับการรับรองตามกฎหมาย ในระดับชาติ 4 องค์กร คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน และสภาเกษตรกรแห่งชาติ

4. ศึกษาองค์กรที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ ระดับท้องถิ่น 2 องค์กร คือ สภาแอมมือเจคี อำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ และสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรยั่งยืนแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่

5. การสำรวจข้อมูลองค์กรจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อศึกษาด้านทุนของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการตนเอง ทั้งในด้านประเด็นการทำงาน บทบาท รวมทั้งการทำงานในรูปแบบการรวมกลุ่ม องค์กร เครือข่าย

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยเชิงปฏิบัติการ

การนำผลการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อทดลอง ออกแบบรูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง และนำไปทดลองปฏิบัติการเพื่อหาความเหมาะสม ในรูปแบบกลไก ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. การวิเคราะห์รูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการ ศักยภาพของ องค์กรประชาชนเพื่อการจัดการตนเอง ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบันในการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ การแก้ไขปัญหาชุมชน การตรวจสอบโครงการ และการใช้อำนาจของรัฐ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐ

2.2 การใช้รูปแบบ กลไก สภาพผลเมืองที่ได้จากการออกแบบ ทดลองปฏิบัติการเปิดสภาพผลเมืองโดยมีพลเมืองในการเสนอแนะนโยบายสาธารณะ ตรวจสอบโครงการของรัฐ ร่วมกับหน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทดลองปฏิบัติการใช้รูปแบบสภาพผลเมืองใน 3 ลักษณะพื้นที่ คือ หนึ่ง พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของเทศบาลนครเชียงใหม่ สอง พื้นที่ที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล 11 แห่ง ในเขตอำเภอเมือง และ สาม พื้นที่ระดับจังหวัด

บทที่ 2

สภาพการเมืองในต่างประเทศ¹

การพิจารณาประเด็นสภาพเมืองขึ้นในร่างพระราชบัญญัติเชียงใหม่มหานครนั้น เนื่องด้วยเล็งเห็นข้อจำกัดในบริบทของประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย ที่ผสมผสานกับระบอบเดิมอันไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยนัก เช่น มรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบศักดินาอุปถัมภ์ และความเหลื่อมล้ำสุดขั้วในทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถแสดงบทบาทผู้แทนของประชาชนได้สมบูรณ์นัก ผลที่เกิดขึ้น คือ การเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องการการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน เพื่อให้รัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2553: 3-30)

ความจำเป็นของการเมืองภาคประชาชนในประเทศไทยนั้นสะท้อนขึ้นมาในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนตามประเด็นต่างๆ เช่น ป่าไม้ ที่ดิน เชื้อเพลิง แรงงาน ฯลฯ กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศไทย โดยอาศัยการเมืองบนท้องถนนเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐ (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2541) อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ผลตอบแทนที่ “พลเมือง” เหล่านี้ได้รับจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อส่วนรวมบนท้องถนนนั้นกลับเป็นการต้องคดีและโทษทางอาญา (กฤษณ์เพชร โสมณวัตร, 2555: 97-99) ยิ่งไปกว่านั้น การเคลื่อนไหวทางการเมืองในระยะหลังมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความวุ่นวายและความรุนแรง ทั้งจากภาครัฐและจากผู้ชุมนุม² ด้วยเหตุเหล่านี้ ความคิดเรื่องสภาพเมืองจึงถูกยกขึ้นมาเพื่อเติมเต็มการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่องว่างของระบอบประชาธิปไตยไทย โดยสร้างพื้นที่สาธารณะในการมีส่วนร่วมแทนที่จะเป็นท้องถนนเพียงกลไกเดียวอย่างที่เคยเป็นมา ซึ่งมีราคาค่อนข้างสูงทั้งสำหรับพลเมืองผู้เคลื่อนไหวและสาธารณชนที่ยังนั่งอยู่

อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึง “สภาพเมือง” ในนัยว่าเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยลัดระบบตัวแทนนั้น เป็นกลไกใหม่ในระบบการเมืองไทยจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาตัวอย่างและประสบการณ์ในการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนจากต่างประเทศ โดย

¹ เรียบเรียงโดย กฤษณ์เพชร โสมณวัตร และบุษยา คุณากรสวัสดิ์.

² ความวุ่นวายและความรุนแรง อันเนื่องจากการชุมนุมในที่สาธารณะ (และบริบทแวดล้อมการชุมนุม) นั้นเกิดขึ้นมาในประเทศไทยระยะหนึ่งแล้ว (โปรดดู กฤษณา บุญชัย, 2553: 157-218) และปรากฏชัดเจนในการเมืองระดับประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา

พิจารณาจากช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นอกเหนือจากการใช้ตัวแทนหรือการเรียกร้องบนท้องถนน ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้ทำการศึกษากลไก สภาพแวดล้อมในสามประเทศพิจารณาตามความเป็นตัวอย่างที่ดี (Best Practice) ในด้านการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับท้องถิ่นและความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ คณะวิจัยเลือกศึกษาตัวอย่างของสามประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย

2.1 “สภาพแวดล้อม” ในสหรัฐอเมริกา

สังคมไทยรู้จักประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างดีในฐานะของการเป็นประเทศ “ต้นแบบ” ของการปกครองแบบประชาธิปไตย (ร่วมกับ ฝรั่งเศส และ อังกฤษ) ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ยังได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีความโดดเด่นในเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งความคิดและความรู้ของสหรัฐยังมีอิทธิพลมากเหนือสังคมผ่านกลไกทางวัฒนธรรมต่างๆ ของสหรัฐฯ ด้วยเหตุนี้ในแง่ของการศึกษาเรื่องสภาพแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องศึกษาและพิจารณารูปแบบสภาพแวดล้อมของสหรัฐฯ

สหรัฐอเมริกา (United States of America) หรือมักย่อว่าสหรัฐฯ หรือ อเมริกา เป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ มีพื้นที่ครอบคลุมส่วนใหญ่ของทวีปอเมริกาเหนือ มีพรมแดนติดต่อกับแคนาดาทางทิศเหนือ และเม็กซิโกทางทิศใต้ ส่วนพรมแดนทางทะเลนั้นติดต่อกับแคนาดา รัสเซียและบาฮามาส โดยมีมหาสมุทรแปซิฟิก ทะเลแบริง มหาสมุทรอาร์กติก มหาสมุทรแอตแลนติก อ่าวเม็กซิโก และทะเลแคริบเบียนเป็นผืนน้ำล้อมรอบ นอกจากนี้ยังมีดินแดนบางส่วนในแคริบเบียน และมหาสมุทรแปซิฟิกอีกด้วย นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีพื้นที่ขนาด 9.63 ล้านตารางกิโลเมตร มีประชากรราว 313 ล้านคน ทำให้มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 3 หรือ 4 ของโลก และมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 3 ของโลก เป็นประเทศซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในเชื้อชาติและวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการอพยพจากหลายประเทศ เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาเป็นเศรษฐกิจระดับชาติที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีอัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2551 กว่า 14.4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 15 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในความเท่าเทียมกันของอำนาจซื้อ³)

เพื่ออธิบายให้เห็นระบบระเบียบกลไกในการจัดการท้องถิ่นและ “สภาพแวดล้อม” ของสหรัฐฯ พร้อมกับพิจารณาความซับซ้อนของบริบททางสังคม วัฒนธรรมอันประกอบสร้างสภาพแวดล้อมแบบสหรัฐฯ ขึ้นมา เนื้อหาในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็นอีกสามส่วนย่อย ได้แก่ การพิจารณารากฐาน

³ “สหรัฐอเมริกา” วิกีพีเดีย <http://th.wikipedia.org/wiki/> (8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

ทางประวัติศาสตร์ของสภาพพลเมืองในสหรัฐฯ ส่วนที่สองได้แก่ การศึกษาหลักการ ระบบและระเบียบในการประชุมสภาพพลเมือง เช่นว่าสภาพพลเมืองมีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความสัมพันธ์กับสถาบันการเมืองอื่นๆ ในท้องถิ่นอย่างไร เป็นต้น และส่วนสุดท้ายเป็นการประเมินค่าของสภาพพลเมืองในสหรัฐฯ ว่าสามารถตอบสนองความต้องการและหลักการในการปกครองท้องถิ่นอย่างไร ทั้งในด้านประสิทธิภาพและความชอบธรรม

2.1.1 รากฐานทางประวัติศาสตร์ของ “สภาพพลเมือง” ในสหรัฐอเมริกา

ตั้งแต่ที่ คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส (Christopher Columbus) ค้นพบทวีปใหม่โดยเชื่อว่าเป็นอินเดีย ในตุลาคม 1492 แล้ว ดินแดนใหม่นี้ก็กลายเป็นดินแดนแห่งการแสวงหาความมั่งคั่งและนักผจญภัย (Howard Zinn, 2005: 2-3) ผู้อพยพกลุ่มแรกที่ตั้งรกรากบนทวีปใหม่นี้มีเมสซาซูเซตส์ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1620 ได้แก่ พวกพิวริตัน (Puritan) ซึ่งบนดินแดนใหม่นั้นยังปราศจากอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง ผู้อพยพเหล่านี้จำเป็นต้องจัดระบบการดูแลซึ่งกันและกัน บนพื้นฐานว่าไม่มีเสรีชนคนใดค้ำยกว่ากัน และแต่ละคนมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองได้ โดยที่เสียงของคนส่วนใหญ่จะเป็นการแต่งตั้งผู้บริหารเมือง ซึ่งต้องเป็นไปตามมติของคนส่วนใหญ่ ผ่านหน่วยการตัดสินใจ เรียกว่า “การประชุมเมือง” (Francis J. Bremer, 1995: 60-62 อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 225) ถึงแม้ว่าลักษณะของการเลือกผู้ปกครองของ นิวอิงแลนด์จะวนเวียนอยู่กับผู้แทนเดิมๆ ทำให้ Bremer เสนอว่า การปกครองแบบนิวอิงแลนด์นั้นเป็นเพียงลูกผสมของระบบขุนนางกับระบบประชาธิปไตยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างประการสำคัญซึ่ง ธเนศ เจริญเมือง ยกขึ้นมาได้แย้งว่า การปกครองของนิวอิงแลนด์ไม่ใช่ระบบขุนนาง เพราะถึงอย่างไรประชาชนยังมีสิทธิ์เลือกผู้ปกครองของพวกเขาเอง และไม่แปลกอะไรหากสังคมเล็กจะเลือกผู้แทนที่มีความสามารถและมีความร่ำรวยซ้าๆ หน้าเข้ามาบริหารบ้านเมือง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 226)

เช่นเดียวกันกับงานศึกษาของ Lockridge ที่ศึกษาเมือง Dedham พบว่า รูปแบบการปกครองของเมืองนี้ในยุคเริ่มต้น (ค.ศ. 1635) เป็นรูปแบบการบริหารชุมชนอันเก่าแก่ที่ผู้อพยพนำติดตัวมาจากยุโรป อย่างไรก็ตามต่อมาในปี ค.ศ. 1636 ศาลอาณานิคมอนุญาตให้แต่ละเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตราบทที่ไม่ขัดกับกฎหมายของอาณานิคม และสามารถเลือกเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของเมืองได้ ทั้งนี้ โดยผ่านสภาชาวเมือง หลังจากนั้นไม่นานที่ประชุมเมือง Dedham ก็มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเมืองจำนวน 7 คน (Board of Selectman) ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการและตัดสินใจปัญหาเมืองเกือบทุกอย่าง ตั้งแต่แนวทางการพัฒนาไปจนถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชน-เอกชน และรัฐ-เอกชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้เข้าทำงานสาธารณะโดยไม่มีค่าตอบแทน (Kenneth

A. Lockridge, 1970: 3-40) ซึ่งเมืองเหล่านี้อยู่ในอาณานิคมสิบสามแห่งบนชายฝั่งตะวันออกอันเป็นอาณานิคมของอังกฤษแต่เดิมต่างเป็นรัฐที่มีอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ในทุกๆ เรื่อง อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นของ Lockridge คือ การปกครองของเมือง Dedham มีลักษณะพิสดาร คือ ไม่ใช่ทั้งประชาธิปไตย เพราะผู้ปกครองเดิมๆ ซึ่งบางรายดำรงตำแหน่งถึง 20 ปี ในนามของคณะกรรมการบริหารเมือง เพียง 7 คน มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเมืองแทบทุกเรื่อง อีกทั้งประชาชนบางจำพวกก็หาได้มีสิทธิทางการเมืองไม่ เช่น คนจน (ไม่สามารถจ่ายภาษีได้) และผู้หญิง ในขณะที่สภาประชาชนก็มีการประชุมเพียงปีละสองครั้งและไม่มีบทบาทมากนัก การปกครองของเมือง Dedham จึงคล้ายกับการปกครองโดยคณะบุคคลหรือคณาธิปไตย (Oligarchy) แต่กระนั้นก็ตามก็ไม่ใช่คณาธิปไตยเสียทีเดียว เพราะประชาชนมีสิทธิเลือกผู้ปกครองทั้งที่ประชุมเมือง สภาเมือง และคณะกรรมการบริหารจัดการเมือง โดยในการดำรงตำแหน่งมีวาระแน่นอน ซึ่งเท่าที่ปรากฏคือมีการเลือกตั้งทุกปี อีกทั้งการเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารเมืองก็มิได้มีผลประโยชน์ตอบแทนใดใด และคณะกรรมการเหล่านั้นที่มาจาก การเลือกของประชาชนก็มีอำนาจในการบริหารจัดการเมืองจริงๆ ไม่อยู่ในการบังคับหรือบงการของใครอีก การปกครองของ Dedham จึงเป็น คณาธิปไตยที่ประหลาด พร้อมๆ กับประชาธิปไตยที่แปลก (Kenneth A. Lockridge, 1970: 50)

อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีของเมือง Bristol ซึ่งอยู่ไม่ห่างจากเมือง Dedham นัก และก่อตั้งในปี 1785 คือ หลังจากเมือง Dedham ประมาณหนึ่งร้อยปี และเป็นเมืองที่เกิดขึ้นมาในอำนาจของสหรัฐอเมริกา ในระดับท้องถิ่นที่ประชุมของเมือง Bristol มีบทบาทมากในการบริหารจัดการเมือง เช่น การสร้างและซ่อมถนน สะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ การจัดคณะกรรมการดูแลคนจน ตลอดจนการบริหารจัดการการคลังในระดับท้องถิ่น เพื่อตอบสนองปัญหาของตนเองด้วย เช่น การเพิ่มภาษีท้องถิ่นเพื่อบรรเทาสาธารณภัยด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐส่วนกลาง ถึงแม้ว่าชาวเมือง Bristol จะสามารถดูแลตัวเองได้อย่างแข็งขันแต่ก็ไม่ได้แปลว่าพวกเขาได้ละทิ้งรัฐส่วนกลาง โดยแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเข้มแข็งของท้องถิ่นและประเทศได้มาก กล่าวคือ หลังจากที่มีการก่อตั้งเมืองแล้ว เมือง Bristol มีการเลือกตั้งผู้แทนเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1787 อีกด้วย จึงเห็นได้ว่ากรณีของเมือง Bristol ความเข้มแข็งของท้องถิ่นเป็นพลังที่หนุนเสริมให้เกิดสำนึกพลเมืองในระดับประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสิทธิและความเสมอภาคของประชาชนนั้นยังไม่สมบูรณ์นัก ผู้หญิง คนจน ผู้อพยพ และคนผิวดำ ยังไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 231-232)

นอกจากนี้กรณีศึกษาของเมือง Bristol ได้สะท้อนแสดงให้เห็นถึงความเป็นพลวัตของการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ ได้เป็นอย่างดี เพราะหลังจากนั้นเมือง Bristol ได้เติบโตและเปลี่ยนแปลงไปมาก เช่น การเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวของจำนวนประชากร การพัฒนาเมืองกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1911 ที่ประชุมสภาเมือง Bristol ได้เสนอให้เปลี่ยนจากการใช้ระบบที่ประชุมเมืองไปสู่ระบบผู้จัดการเมือง เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของเมือง ซึ่งสิ่งสำคัญที่สะท้อนจากอุทธานครั้งนี้ คือ ชาวเมืองเป็นเจ้าของอำนาจการบริหารจัดการเมืองที่แท้จริง พวกเขาสามารถถืออำนาจนั้นไว้กับตัวหรือวางไว้ให้ตัวแทนเข้ามาดำเนินการได้ หรือกระทั่งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการเมืองเสียได้ด้วยตนเอง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 232-233)

กล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นและการจัดให้มีสภาเมืองในลักษณะข้างต้นมีต้นกำเนิดมาจากรูปแบบการปกครองตนเองตามระบบแองโกล-ซ็อกซอน (Anglo-Saxon) ของอังกฤษ จนกระทั่งมีการรวมตัวการเพื่อประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ ทั้งนี้ การรวมตัวในระยะแรกของสหรัฐฯ เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เพื่อเป้าหมายทางการเมืองร่วมกัน หลังจากการประกาศเอกราชแล้ว แต่ละรัฐก็ต่างคนต่างอยู่ โดยอิงรูปแบบการปกครองตามกฎตั้งแต่สมัยที่ยังเป็นอาณานิคมอยู่ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 186) จนกระทั่งมีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการเป็นสหรัฐฯ (Federal states) ที่เรียกว่า เฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์ (The Federalist Papers) ซึ่งมีได้เรียกร้องรัฐรวมศูนย์เพียงแต่ต้องการความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเท่านั้น (สมบัติ จันทรวงศ์, 2530: 34) และหากย้อนกลับไปในสงครามประกาศอิสรภาพนั้น บรรยากาศการเคลื่อนไหวของชาวอาณานิคมเกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในสังคมของนักเดินเรือและนักแสวงโชค โรงเตี๊ยมกลายเป็นสถานที่พบปะพูดคุย วิพากษ์วิจารณ์ กันในประเด็นต่างๆ ไปจนถึงการเป็นพื้นที่จัดตั้งให้เกิดกองทัพประชาชนของชาวอาณานิคมขึ้นมา ซึ่งมีผลสำคัญให้เกิดสงครามประกาศอิสรภาพขึ้นในสหรัฐฯ (Bayley J. Linnekin, 2012: 593) บริบทเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นลักษณะสำคัญของรากฐานประชาสังคมของสหรัฐฯ ที่มีได้แยกขาดจากชีวิตประจำวัน

นอกจากนั้น โรงเตี๊ยมยังมีลักษณะเป็น “สภาพลเมือง” ในสภาพความเป็นจริง (De Facto) ที่ประชาชนทั่วไป ไม่จำกัดชนชั้นสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะได้ ไปจนถึงการร่วมกันก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ตั้งแต่อดีตภายในแต่ละท้องถิ่นยังมีกลไกให้ประชาชนเข้าร่วมพูดคุยถกเถียงกันและใช้อำนาจรัฐทางตรง ซึ่งรายละเอียดต่างๆ จะพิจารณาในส่วนถัดไป อย่างไรก็ตามในขั้นนี้สามารถเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการจัดประชุม “สภาพลเมือง” นั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาายาวนานบนเส้นทางประวัติศาสตร์ อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวยังมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการอีกด้วย

แม้ว่าเดิมรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ จะอิงกับระบบจารีตที่รับมาจากอังกฤษก็ตาม แต่เมื่อระบบการปกครองท้องถิ่นได้รับการพัฒนาไปในรูปแบบเฉพาะมากขึ้น จนกล่าวได้ว่าปัจจุบันสหรัฐฯ มีการปกครองท้องถิ่นเป็น “ระบบอเมริกัน” (American System) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 186) และหนึ่งในความพิเศษของระบบการปกครองท้องถิ่นสหรัฐฯ คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปรับแต่งระบบการปกครองตนเอง และคงไว้ซึ่งประชาธิปไตยทางตรง (ในบางพื้นที่) ผ่านระบบ “สภาพลเมือง” (Town meeting) (หรือ การประชุมเมือง, การประชุมพลเมือง, สภาประชาชน สุดแล้วแต่จะแปลกันไปตามสำนวน)

2.1.2 ลักษณะและองค์ประกอบทั่วไปของทาว์น มีทติ้ง (Town Meeting) ในสหรัฐฯ

การจัดให้มี Town meeting นั้นเป็นรูปแบบเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในมลรัฐเก่าแก่ต่างๆ ได้แก่ นิวอิงแลนด์ (New England) เมน (Maine) แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) โรดไอแลนด์ (Rhode Island) คอนเนทิคัต (Connecticut) นิวแฮมเชียร์ (New Hampshire) และ เวอร์มอนท์ (Vermont) ซึ่งยึดถือหลักการสำคัญ คือ การใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 206) ในการปกครองแบบ Town นี้ มักจำกัดเขตการปกครองอยู่บนพื้นที่เล็กๆ และหากมีจำนวนประชากรมากก็อาจการใช้ระบบการเลือกตั้งแทน ในด้านคุณภาพ การประชุม Town meeting นั้นได้รับการยกย่องว่าเป็นกระบวนการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอันเที่ยงแท้ที่สุด⁴ ซึ่งประวัติศาสตร์อันยาวนานของ Town meeting ได้สะท้อนว่าภายใต้ระบบนี้พลเมืองและชุมชนสามารถออกเสียงของพวกเขาได้อย่างมีความหมาย และรัฐบาลก็สามารถทำงานใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในแต่ละเมืองมีรูปแบบการจัดประชุมแตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายและจารีตประเพณีในแต่ละท้องถิ่น

โดยทั่วไป Town meeting เป็นทั้งสถาบันและกิจกรรมทางการเมือง ในแง่ความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น Town meeting คือ องค์กัรนิติบัญญัติของท้องถิ่น หรือเป็น “สภา” และในแง่ของความเป็นกิจกรรมทางการเมือง คือ การระดมข้อคิดเห็นและมีมติของประชาชนธรรมดาในท้องถิ่นๆ (Town) ด้วยอำนาจหน้าที่ของ Town meeting ประชาชนธรรมดาจึงสามารถร่วมกันออกกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ อนุมัติงบประมาณในระดับท้องถิ่นได้ ในช่วงประวัติศาสตร์ของ New England การประชุม Town meeting นั้นมีบทบาทหลัก คือ การให้กฎหมายออกโดยการประชุมของประชาชน เช่น โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เป็นหนึ่งในผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการรวมแต่ละรัฐในอเมริกา เป็น “สหรัฐฯ” หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การไม่เห็นด้วยกับการมีรัฐบาลแห่งชาติที่เข้มแข็ง

⁴ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

ได้กล่าวขย่องการประชุม Town meeting หลายครั้ง เช่น การเสนอว่า รัฐจะเสื่อมถอยลงเมื่อไว้ใจผู้ปกครองแต่ฝ่ายเดียว ดังนั้น ประชาชน โดยตรงต่างหากที่ปลอดภัยกว่าหากจะไว้ใจ (Joseph F. Zimmerman, 1999: 3)

ด้วยหน้าที่ Town Meeting เป็นสถานิติบัญญัติของท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในทางกฎหมาย คือ การออกกฎหมาย รับรองอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น พิจารณาข้อพิพาทในประเด็นสาธารณะต่างๆ Town meeting ใน New England จึงเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่งในท้องถิ่น ถึงแม้ว่าการสถาปนา Town meeting จะไม่มีกฎหมายรับรองจัดตั้ง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 207) เหมือนในประเทศไทย (เช่น มีกฎหมายรับรองสถานะของสภาท้องถิ่น, องค์กรอิสระ เป็นต้น) เพราะในระบบกฎหมายของสหรัฐฯ ที่ไม่ใช่ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย (Code law) Town meeting เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีมาตามจารีตและมีสถานะดำรงอยู่ก่อนก่อตั้งประเทศ สิทธิและอำนาจของ Town meeting จึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยปริยาย

อย่างไรก็ตามมิได้แปลว่า Town meeting นั้นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ไร้รากของกฎหมาย กล่าวคือ พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งคอมมอนเวลท์ (Constitution of Commonwealth) (รัฐธรรมนูญของจักรวรรดิอังกฤษ) พบว่า “ประชาชนมีสิทธิที่จะประชุมปรึกษากันในเรื่องประโยชน์สาธารณะ โดยสงบและเรียบร้อย เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้แทน หรือขอเสนอกฎหมาย”⁵ และในทำนองเดียวกับรัฐอื่นๆ ใน New England (Joseph F. Zimmerman, 1999: 74, 98, 117, 132, 144) จึงกล่าวได้ว่าการประชุม Town meeting พัฒนามาจากการมีเสรีภาพในการชุมนุมของเสรีชน (Joseph F. Zimmerman, 1999: 27)

เนื่องด้วยการเป็นสถาบันและกิจกรรมทางการเมืองในทางปฏิบัติ (De facto) การประชุม Town meeting จึงต้องอาศัยความพร้อมและเงื่อนไขเฉพาะของพลเมืองในแต่ละท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงไม่ใช่ทุกเมืองที่มีการจัดองค์กรการเมืองท้องถิ่นแบบ Town meeting ในขั้นพื้นฐานการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบจะไม่มีการประชุม Town meeting เช่น กรณีที่ท้องถิ่นใดจัดหน่วยการปกครองเป็น “เมือง” (City) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะมี กงสุลเมือง (City Council) เป็นองค์กรนิติบัญญัติของท้องถิ่น ไม่ได้มาจากการใช้อำนาจแบบประชาธิปไตยทางตรงเหมือน Town meeting (โดยทั่วไป) หากพิจารณาในทางหลักการความแตกต่างระหว่าง “Town” และ “City” นั้นมีรายละเอียดและอำนาจหน้าที่ต่างกันไป แต่ที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ จำนวนประชากร กล่าวคือ จำนวน

⁵Commonwealth of Massachusetts, *Constitution of the Commonwealth of Massachusetts*, Part the First, article XIX.

ประชากรขั้นต่ำของการเป็น City คือ 12,000 คน⁶ ดังนั้น ชุมชนใดมีจำนวนประชากรน้อยกว่านี้จะจัดการปกครองแบบ City ไม่ได้ และหากมีจำนวนประชากรมากกว่า 12,000 คน ก็ไม่ห้ามให้ใช้รูปแบบการปกครองแบบ Town กล่าวคือ การจัดรูปแบบการปกครองที่จึงเป็นความสนใจของแต่ละท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ในรัฐแต่ละรัฐยังมีรูปแบบของการจัดการปกครองที่หลากหลาย เช่น เมสซาชูเซต มีเมืองทั้งสิ้น 39 เมือง และมี Town ทั้งสิ้น 312 แห่ง ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นความซับซ้อนของการจัดการปกครองลงไปอีก คือ ในจำนวน Town 312 แห่งนี้ 262 แห่ง ใช้การจัดประชุม Town meeting แบบเปิด (Open Town meeting)⁴² แห่ง ใช้การประชุม Town meeting แบบจำกัด หรือแบบตัวแทน (Representative or Limited Town meeting) และ 5 แห่ง ใช้ระบบผู้จัดการทาว์น (Town Mayor) (Joseph F. Zimmerman, 1999: 27)

ความแตกต่างกันระหว่างรูปแบบต่างๆ ของการจัด Town meeting คือ ลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนคนธรรมดา กล่าวคือ ใน Town meeting แบบเปิด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนโหวตได้ ในขณะที่สภาพเมืองแบบตัวแทนหรือแบบจำกัด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะใช้อำนาจตัวแทน โดยการเลือกตั้งสมาชิก Town meeting โดยการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดต้องใช้การประชุม Town meeting แบบเปิด หรือต้องใช้แบบจำกัดนั้น พิจารณาจากจำนวนประชากร โดยที่ท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 6,000 คน ท้องที่นั้นจะต้องใช้การประชุมแบบเปิด อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อบังคับว่าหากมีจำนวนประชากรมากกว่า 6,000 คนแล้วจะต้องใช้การประชุมแบบจำกัด ทั้งนี้ขึ้นกับความจำเป็นและความสามารถในการบริหารจัดการการประชุมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมากอาจดัดแปลงวิธีการหรือใช้วิธีการผสมผสานก็ได้ หรือใช้ระบบตัวแทนก็ได้ โดยจำนวนสมาชิกสถานั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายในแต่ละท้องถิ่นที่กำหนด อาจเริ่มจาก 45 คน ไปจนถึง 240 คน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วใช้วิธีการคำนวณเอาจากฐานจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ⁷

ลักษณะของสมาชิก Town meeting ในระบบตัวแทนนั้น แต่ละตำแหน่งจะมีวาระไม่เท่ากัน โดยขึ้นอยู่กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกสมาชิกคนใดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งวาระนานเพียงใด ซึ่งสภาจะแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกจะเป็นสมาชิกที่มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี กลุ่มที่สองมีสองปี และกลุ่มสุดท้ายมีวาระหนึ่งปี ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิก Town meeting จะมีการจัดทุกปี และต้องไม่เป็นตัวแทนที่สังกัดหรือคัดสรรโดยพรรคการเมือง ซึ่งบนเงื่อนไขการเลือกตั้งลักษณะนี้ ประชาชน

⁶ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนทุกปี และมีช่วงชั้นระหว่างสมาชิกด้วยกันตามความนิยมของประชาชน คือ สมาชิกที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับมากอาจได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสามปี ในขณะที่สมาชิกหน้าใหม่หรือยังไม่ไว้วางใจก็อาจได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งปี เป็นต้น ที่สำคัญ คือ การเลือกตั้งลักษณะนี้เปิดโอกาสให้สมาชิกหน้าใหม่เข้าไปทำงานได้ง่ายขึ้น และลดการผูกขาดอำนาจในสภาของสมาชิก เพราะประชาชนไม่จำเป็นต้องแบกรับความเสี่ยงจากการเลือกตั้งผู้แทนที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นเวลานานๆ แต่มีช่องทางให้เลือกผู้แทนหน้าใหม่ได้มากขึ้น ส่วนสมาชิกที่ได้รับการไว้วางใจมากก็มีโอกาสในการทำงานได้ต่อเนื่องกว่า

กระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งตัวแทนที่ชัดเจนดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ Town meeting เป็นองค์กรนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดผลดีผลร้ายต่อบุคคล หรือประโยชน์สาธารณะได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดเงินเดือนผู้บริหารของเมือง การออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในระดับท้องถิ่น อันเป็นอำนาจหน้าที่หลักของ Town meeting ใน นิวอิงแลนด์

กลไก Town meeting มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง และจำนวนผู้เข้าร่วมก็เป็นจำนวนมาก การดำเนินการประชุมจึงมีรายละเอียดปลีกย่อยหลายประการ ที่ต้องการ “เจ้าภาพ” ในการรับผิดชอบ เช่น การประชุมจะจัดขึ้นเมื่อไหร่ การประชุมจะจัดขึ้นที่ไหน วาระการประชุมอย่างไร ลงคะแนนอย่างไร นับคะแนนอย่างไร กลไกในการดำเนินการตามมติเป็นอย่างไร หรือข้อจำกัดทางกฎหมายต่างๆ ที่สมาชิก หรือผู้เข้าร่วมประชุมทั่วไปอาจไม่ได้ตระหนัก โดยเฉพาะในการประชุมแบบเปิด กลไกที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการประชุมจึงมีความสำคัญไม่แพ้ตัวสมาชิกและผู้เข้าร่วมการประชุม ดังนั้น นอกจากสมาชิก หรือผู้เข้าร่วมประชุม Town meeting แล้ว ในการจัดประชุมยังมีความจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นๆ เพื่อดำเนินการประชุม⁹ ตำแหน่งเหล่านั้นได้แก่ พิธีกร (Moderator) ผู้ได้รับการเลือกตั้งแล้ว (Selectman) ปลัดท้องถิ่น (Town Clerk) ที่ปรึกษาท้องถิ่น (Town Council) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการโดยตำแหน่ง (Ex Officio) คณะกรรมการถาวร (Standing Committee)

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งพิธีกร โดยทั่วไปพิธีกรทำหน้าที่ดำเนินการประชุม Town meeting พิธีกรจะเป็นผู้ประกาศผลของการลงคะแนน อย่างไรก็ตาม บางเมือง ใช้กฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการพิจารณาการประชุม แต่บางเมือง ก็ใช้พิธีกร ในการ ดำเนิน บทบาทดังกล่าว ซึ่งพิธีกรต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน วาระการดำรงตำแหน่งของพิธีกร คือ หนึ่ง หรือสามปี หากพิธีกรขาดการประชุมสภาพลเมืองครั้งใด อาจมีการแต่งตั้งพิธีกรชั่วคราว ได้ในที่

⁹ “Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

ประชุมอื่นๆ¹⁰

บทบาทของพิธีกรจะเริ่มในห้องประชุม เป็นผู้ควบคุมระเบียบการประชุม และชี้แจง วาระอื่นๆ คุณสมบัติไม่ให้ออกเหนือไปจากวาระการประชุม มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกใน สภาแสดงความคิดเห็นตามเวลา เป็นผู้อ่านข้อเสนอ และเป็นผู้นับคะแนน เหตุที่พิธีกรต้องมาจากการเลือกตั้ง เพราะต้องได้รับการยอมรับ จากสาธารณชนว่าเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ โดยชอบ ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะมีผลสำคัญต่อมติใน ที่ประชุมได้

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะมีการประชุม Town meeting นั้น จำเป็นต้องมีกลไก ในการคัดกรอง ประเด็นที่จะเข้าที่ประชุม Town meeting ตลอดจนการอำนวยความสะดวก ต่างๆ ในการจัดประชุม เช่น การจัดหาสถานที่ประชุม การประชาสัมพันธ์ และการทำวาระ การประชุม ซึ่งบทบาทดังกล่าว เป็นหน้าที่ของผู้ได้รับการคัดสรร (Selectman) โดยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น (Town's executive officer) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง (Board of Selectmen) ซึ่งปกติมีจำนวนประมาณ สามถึง ห้าคน ผู้ได้รับการคัดสรร เหล่านี้ มีอำนาจ เรียกประชุมสภาพลเมือง ซึ่งพวกเขาได้ประกาศไว้ตาม หมาย (Warrant) ในท้องถิ่นขนาดเล็ก ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จะเป็นผู้บริหารงานท้องถิ่น และ กำกับ การทำงานของ พนักงานท้องถิ่นต่างๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่า ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง นั้นจะมีอำนาจหน้าที่และ ตำแหน่งเพียงใด ซึ่งอาจเป็นผู้จัดการท้องถิ่น (Town manager) ผู้ปกครองท้องถิ่น (Town administrator) เลขาธิการบริหาร (Executive secretary) ฯลฯ (Joseph F. Zimmerman, 1999: 29) จริงๆ แล้วผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จะทำหน้าที่ อำนาจความสะดวกให้ เกิดการจัดการประชุม Town meeting และมีบทบาทถ่วงดุล ไม่ให้ ที่ประชุม Town meeting ใช้ อำนาจเกินเลยด้วย โดยที่ผู้ได้รับการเลือกตั้ง จะทำหน้าที่ ออกหมายเรียกประชุม Town Meeting (Writ) หมายดังกล่าวจะกำหนดวาระการประชุม และประเด็นที่ต้องพิจารณา ซึ่งมีผลตามกฎหมายว่า หากที่ประชุม Town Meeting มีมติในเรื่องนอกเหนือไปจากหมายแล้ว มตินั้นก็หาได้มีผลบังคับ ตามกฎหมายให้หน่วยงาน หรือบุคคลใดปฏิบัติตามไม่ (Joseph F. Zimmerman, 1999: 29) ด้วย อำนาจดังกล่าว (นอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง อยู่แล้วตามปกติ) ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จึงต้องมีจุดยึดโยง กับประชาชนผ่านการเลือกตั้ง

ในด้านผู้ได้รับการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติ

¹⁰ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).; “Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

เดิมของนิวอิงแลนด์ จะไม่ได้รับคำตอบแทน (ชเนสเวิร์ เจริญเมือง, 2555: 238-239) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ดังกล่าวอาจมีคำตอบแทนได้ ผ่านการอนุมัติเห็นชอบจากที่ประชุม Town meeting¹¹ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นการถ่วงดุล และคานอำนาจกันไปมาของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในท้องถิ่นสหรัฐฯ

ด้วยระบบดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง นั้นเป็น “ฝ่ายบริหาร” ของท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหาร คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งคือ ปลัดท้องถิ่น (Town Clerk) มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดประชุม Town Meeting เช่น การจัดส่ง ไปรษณีย์เพื่อประชาสัมพันธ์ การติดต่อสถานที่จัดประชุม การให้ข้อมูลแก่ผู้ต้องการ สมัครเป็นสมาชิก Town meeting ตลอดจนการปฏิบัติการ แทนผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าจะด้วยการลาออก หรือ พ้นจากตำแหน่ง ปลัดท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เป็น “สำนักงาน” ของ Town meeting ซึ่งอำนาจดังกล่าว ไม่ได้เป็นอำนาจในการตัดสินใจ หรือเสนอแนะนโยบาย ที่มาของตำแหน่ง ปลัดท้องถิ่น จึงไม่เคร่งครัดนัก ปลัดท้องถิ่นที่อาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้ ตามกฎหมาย ของแต่ละท้องถิ่น¹²

นอกจากตำแหน่งในการประชุมและการสนับสนุนอำนวยความสะดวกต่างๆ แล้ว องค์ประกอบอีกส่วนที่จำเป็นในการประชุมสภาพลเมือง คือผู้ที่สามารถให้ความเห็น และข้อมูลประกอบการตัดสินใจต่างๆ ในที่ประชุม เพราะการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ย่อมมีรายละเอียด และข้อจำกัดทางเทคนิคต่างๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบการคลัง สภาพคล่อง ทางการเงิน ผู้กำหนดนโยบาย เป็นต้น ใน Town Meeting บุคคลเหล่านี้จะเข้าร่วมประชุมด้วย และแสดงข้อคิดเห็นแก่ที่ประชุมเพื่อประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนทักท้วง มติที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยบุคคลเหล่านี้ได้แก่¹³

1) ที่ปรึกษาท้องถิ่น (Town Council) ทำหน้าที่หลัก ในการตอบปัญหา ข้อกฎหมายแก่ที่ประชุม ซึ่งอาจเป็นพนักงานประจำท้องถิ่น หรือเป็นนักกฎหมาย ที่จ้างจากภายนอกก็ได้

2) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง (Ex Officio) หลัก ได้แก่ผู้ได้รับการเลือกตั้ง เพราะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดและชี้แจงข้อสงสัยต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของ Town meeting เช่นกัน

3) คณะกรรมการเลือกสรร (Selected Committee) ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

¹¹ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

โดยให้ทำรายงานเกี่ยวกับการประชุมประเด็นต่างๆ เช่นการประชุมเกี่ยวกับเส้นทางการจราจร คณะกรรมการเลือกสรร อาจเป็น เจ้าพนักงานด้านจราจร เป็นต้น

4) คณะกรรมการถาวร (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการ เฉพาะเรื่อง ทำหน้าที่ในประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญ หรือต้องการ ความต่อเนื่องในการทำงานสูง เช่น คณะกรรมการ ฝ่ายการเงิน และคณะกรรมการด้านผังเมือง เป็นต้น

ส่วนต่างๆข้างต้นเป็นกลไกการขับเคลื่อนการประชุม Town Meeting ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามการประชุม Town Meeting ซึ่งเป็นการประชุมนิติบัญญัตินั้น จึงมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณ และกำหนด ค่าตอบแทน ผู้บริหารเมือง ซึ่งต้องมีการดำเนิน การประชุมทุกปีเพื่อจัดสรรงบประมาณ การประชุม ลักษณะนี้ เรียกว่า การประชุมประจำปี หรือการประชุมสามัญ (Annual Town Meeting) โดยจัดขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมของทุกปี (Joseph F. Zimmerman, 1999: 29) นอกจากการประชุมประจำปี แล้ว Town Meeting สามารถจัดในรูปแบบการประชุมวิสามัญ (Special Town meeting)¹⁴ ตามความจำเป็นของท้องถิ่น ซึ่งรายละเอียดดังนี้

การประชุมประจำปี มีวาระสำคัญ ได้แก่ การเลือกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและ การกำหนด ค่าตอบแทนของบุคคลเหล่านั้น และกิจการอื่นๆ ของท้องถิ่นอีก ซึ่งโดยทั่วไป คือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หรือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น ในแต่ละขั้นตอน จะใช้เวลาการประชุมตามความจำเป็น กรอบเวลาดังกล่าว จึงไม่สามารถกำหนดอย่างชัดเจนได้ แต่โดยทั้งสองกระบวนการอาจไม่สามารถปฏิบัติให้แล้วเสร็จภายในการประชุมครั้งเดียวได้ ดังนั้น การประชุม Town meeting จึงอาจมีการประชุมย่อย อย่างน้อยสองครั้ง เรียกว่า การประชุมเลือกตั้ง (Election Meeting) คือ การประชุมแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือสมาชิก Town meeting อันเป็นการประชุมเลือกตั้งเป็นการประชุมจัดตั้งคณะทำงานของเมือง เช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการเงิน เป็นต้น ขณะที่การประชุมกิจการ (Activity meeting) ถือเป็นภารกิจหลัก ของ Town meeting¹⁵ตามปกติ เช่นการจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาร่างกฎหมายท้องถิ่น

การประชุมประจำปี ทั้งการประชุมเลือกตั้งและการประชุมกิจกรรม นั้น โดยทั่วไป จะจัดขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมิถุนายน อย่างไรก็ตาม การจัดประชุมประจำปีนั้น ประชาชนทั่วไปสามารถติดตามข่าวสาร ได้จากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และการสอบถาม จากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

¹⁴ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

¹⁵ Ibid.

นั้นๆ¹⁶ ซึ่งตรงข้ามกับการประชุมวิสามัญที่ไม่สามารถคาดได้ว่า การประชุมจะจัดขึ้นในช่วงใดของปี การติดตามข่าวสารเกี่ยวกับ การประชุม วิสามัญจึงสำคัญมาก กล่าวคือ ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องประชาสัมพันธ์การประชุม ให้กว้างขวางที่สุด ผ่านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การปิดป้ายประกาศตามพื้นที่สาธารณะ เว็บไซต์ วิทยุ และส่งจดหมายเชิญให้เข้าร่วมประชุมถึงบ้านด้วย¹⁷

แม้การประชาสัมพันธ์และการยืนยันผู้เข้าร่วมการประชุมวิสามัญจะยุ่งยากกว่า การประชุมประจำปี แต่หากพิจารณาขั้นตอนและรายละเอียดการขอเปิด Special Town meeting แล้วจะเห็นว่าประเด็น ที่จะนำเข้าไปประชุม เป็นประเด็นสาธารณะที่กว้างขวาง พอสมควร ในท้องถิ่น เพราะต้องอาศัยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 200 คน หรือร้อยละ 20 ของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (กรณีที่ร้อยละ 20 ดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึง 200 คน) ทำคำร้องเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อ และที่อยู่ ต่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อขอให้มีการเปิดประชุมวิสามัญ และเมื่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ได้รับคำร้องแล้วจะต้องเปิดประชุมวิสามัญภายใน 45 วัน¹⁸

เมื่อผู้ได้รับการเลือกสรรได้รับคำร้องขอเปิดประชุมวิสามัญ แล้วจะต้องร่างหมาย เรียกประชุมอย่างน้อย 14 วัน ก่อนถึงกำหนดเปิดประชุมวิสามัญ ซึ่งหักลบกับระยะเวลา ที่ผู้ได้รับการเลือกสรรต้องเปิดประชุม คือ 31 วัน (กรณีของการประชุมประจำปี ต้องมี หมายออกก่อนการประชุม อย่างน้อย 7 วัน) ในหมายดังกล่าว ผู้ได้รับการเลือกสรร จะต้องกำหนดเค้าโครงการประชุม เวลา สถานที่ ข้อบัญญัติ หรือร่างหลักการ เพื่อแสดงรายละเอียดของข้อเสนอ หรือรายละเอียดงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณา โดยข้อบัญญัติดังกล่าวผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 10 คน สามารถเสนอต่อที่ประชุม ได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามหมายเรียกประชุม โดยยื่นคำร้องและลงลายมือชื่อ พร้อมทั้งอยู่ไว้ และวาระการประชุม ซึ่งหมายนี้มีผลสำคัญมาก เพราะหากการประชุมดำเนินไป โดยมีมติในประเด็นที่นอกเหนือจากวาระการประชุมแล้ว มติการประชุมนั้นๆ จะปราศจาก ผลทางกฎหมาย¹⁹

ในระเบียบและขั้นตอน การจัดประชุม Town meeting เริ่มจากเรื่องผู้เข้าร่วม มักไม่กำหนดเงื่อนไข ว่าต้องมีจำนวนผู้เข้าร่วมเท่าไร และใครก็สามารถเข้าร่วมประชุมได้ นอกจากนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน สามารถ แสดงความคิดเห็น ต่อที่ประชุม เว้นแต่ เป็นการประชุมในระบบตัวแทน ผู้เข้าร่วมการประชุมต้องมีจำนวน ไม่น้อยกว่าครึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด ในการนำเสนอความ

¹⁶ Ibid.

¹⁷ “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*, available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

คิดเห็น การประชุมในระบบตัวแทน จะมีช่วงเวลา ไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ทั้งการประชุมแบบเปิดและแบบตัวแทน ผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง อาจแสดงความเห็นของคนต่อที่ประชุมได้ก็ต่อเมื่อพิธีกร หรือ ที่ประชุม อนุญาตเท่านั้น²⁰

หากผู้เข้าร่วมต้องการเสนอข้อคิดเห็นต่อที่ประชุม ผู้พูดต้องยืนขึ้น และรอ ให้พิธีกรเรียกขาน เมื่อพิธีกรให้พูด ผู้พูดจะต้องแจ้งชื่อ ที่อยู่ก่อนเริ่มพูด โดยผู้พูด มีสิทธิอภิปรายเฉพาะเรื่องที่กำลังเป็นประเด็นในที่ประชุมเท่านั้น ผู้พูดไม่สามารถหยิบเรื่อง ที่ค้างคาในช่วงก่อนหรือช่วงถัดไป มาอภิปรายได้ โดยผู้พูดต้องตระหนัก เสมอว่าการเสนอ ข้อคิดเห็นอย่างใด ผู้พูดได้เสนอต่อที่ประชุมผ่านทางพิธีกร ผู้พูดไม่สามารถพูด กับสมาชิกคนใดโดยเฉพาะเจาะจงที่ตัวบุคคลได้²¹

นอกจากการเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอดามวาระของที่ประชุมได้ และเรื่องที่จะ มีการลงคะแนนเสียงจะถูกกำหนดไว้ในหมายและวาระการประชุม ให้ประชาชน ได้รับทราบก่อนจะเข้าร่วมการประชุม โดยทั่วไปการประชุมของ Town meeting ซึ่งเป็น องค์กรนิติบัญญัตินั้นจำเป็นต้องมีข้อสรุปบางประการเพื่อนำไปดำเนินการต่อ การประชุม ส่วนใหญ่จึงจบลงด้วยการลงคะแนนเสียง²²

ในการประชุมพิธีกรจะมีบทบาทหลักตั้งแต่การสรุปข้อบัญญัติ หรือเปลี่ยนแปลง กำหนดการตามความเหมาะสม โดยเฉพาะการพิจารณางบประมาณ ผู้ได้รับการคัดสรร หรือ กรรมการด้านงบประมาณจะพิมพ์ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณเผยแพร่ ก่อนการประชุม ประจำปี ซึ่งแต่ละเมืองมีแนวทางต่างกันออกไป หลักๆ 3 แนวทาง²³

ทางแรก พิธีกรจะอ่านรายละเอียดงบประมาณ และขอคำแนะนำจากคณะกรรมการ การเงิน ขอให้มีการอภิปรายในประเด็นดังกล่าว ตลอดและให้มีการลงคะแนนเสียง โดยพิธีกรจะทำแบบเดียวกันในรายการใช้จ่ายถัดๆ ไป

ทางที่สอง พิธีกรจะอ่านรายละเอียดการใช้จ่ายทั้งหมด โดยไม่หยุดให้มีการอภิปราย ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการจะอภิปรายให้ท้วงขึ้นมา พิธีกรจะแยกประเด็นที่มีการทักท้วง ไว้ต่างหากและกลับมาพิจารณาภายหลัง เมื่ออ่านเสร็จพิธีกรจะขอให้มีการลงคะแนน ในส่วนที่ไม่ถูกท้วง จากนั้นจึงมีการอภิปรายในส่วนที่ถูกท้วงขึ้นในคราแรก

ทางที่สาม พิธีกรสรุปรายละเอียดงบประมาณ จากนั้นให้ประธานกรรมการ ด้านการเงิน แนะนำมติที่ประชุมของคณะกรรมการการเงิน จากนั้นพิธีกรทำหน้าที่ท้วงไป ทีละประเด็น พร้อมๆ

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

กับการลงคะแนน เมื่อมีการลงคะแนนครบแล้ว มติที่ประชุมสภาเป็นไปตามที่มีการเสนอ ของ คณะกรรมการการเงิน หรือที่ถูกแก้ไข เพิ่มเติมโดยการลงคะแนนเสียง

การลงคะแนนเสียง กรณีเป็นสภาแบบเปิด ที่ประชุมมีวิธีการลงคะแนนหลายแบบ ได้แก่ การส่งเสียง พิธีกรจะพิจารณาว่าข้างไหนระหว่าง ใช่ หรือ ไม่ มากกว่ากัน หรือการยกมือ พิธีกรจะ นับมือที่ยกกว่าฝ่ายใดชนะ หรือถามตอบทีละคนหรือ โดยการยื่นหรือการลงคะแนนลับ เกิดขึ้นตาม กฎหมาย การร้องขอของพิธีกร หรือการร้องขอของผู้เข้าร่วมประชุม ¼ ซึ่งรูปแบบการลงคะแนน ดังกล่าวจะต่างออกไปเล็กน้อย สำหรับกรณี ที่เป็นสภาแบบตัวแทน ซึ่งห้ามไม่ให้มีการลงคะแนน โดยลับ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องการคะแนนเสียง เพื่อรับรองญัตติ 2/3²⁴

นอกจากนี้การลงคะแนนบางประเภทจะถูกห้ามไว้สำหรับบางกรณี โดยเฉพาะ กรณีที่ ตัดสินได้ยาก เช่น กรณีที่ต้องการเสียงข้างมาก 2/3 กฎหมายจะห้าม ไม่ให้ใช้ วิธีการลงคะแนนด้วย การส่งเสียง เนื่องจากลุ่มเสี่ยงต่อการนับคะแนนผิดพลาด ซึ่งหากเกิด ความผิดพลาดในการนับ คะแนน ให้ผู้เข้าร่วมประชุมยื่นขึ้นทันที หากมีผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ยื่นขึ้น หากคนขึ้นไป พิธีกรจะต้อง ทำการนับใหม่ และเปลี่ยนวิธีการให้เป็น วิธีการนับที่มี ความละเอียดมากขึ้น²⁵

เอาเข้าจริง ผู้เข้าร่วมประชุมไม่มีความจำเป็นต้องศึกษา หรือทำความเข้าใจกฎระเบียบการ ร่วมประชุม โดยละเอียด เพราะการคุมระเบียบและความเรียบร้อยในการประชุม สามารถยืดหยุ่นได้ ตามความเห็น ของพิธีกรว่าบรรยากาศการประชุมแบบใดจะเป็นประโยชน์ในการประชุมมากกว่า ซึ่งด้านหนึ่งพิธีกรนั้นมาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และอีกด้านหนึ่ง การพิจารณาของพิธีกร ไม่ได้เป็นคำสั่งเด็ดขาด ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถร้องให้มีการลงคะแนนให้คำสั่งบางคำสั่งของ พิธีกรสิ้นสุดลงก็ได้²⁶

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นด้วยระบบ Town meeting ใน นิวอิงแลนด์ ไม่ได้ผูกขาด หรือมีช่องทาง เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ คือ Town meeting และฝ่ายบริหาร คือผู้แทนที่มาจากการ เลือกตั้ง แล้วเท่านั้น เพราะ องค์ประกอบอื่นๆ ในภาคประชาสังคม สามารถ เข้าร่วมได้ โดยมี ลักษณะต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับว่าภาคประชาสังคมใด จะมีบทบาทและมีความสำคัญใน ท้องที่นั้น เช่น ในเมืองบรูคลิน (Brookline) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มี อำนาจสูงสุด โดยทั่วไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน New England จะสามารถ แสดงอำนาจนั้นผ่านการ เลือกตั้งฝ่ายบริหาร (ผู้แทนจากการเลือกตั้ง) เลือกตั้งพิธีกร เลือกตั้งสมาชิก Town meeting หรือการ กำหนด ค่าตอบแทนของฝ่ายบริหาร และในเมืองบรูคลิน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจ ในการแต่งตั้ง

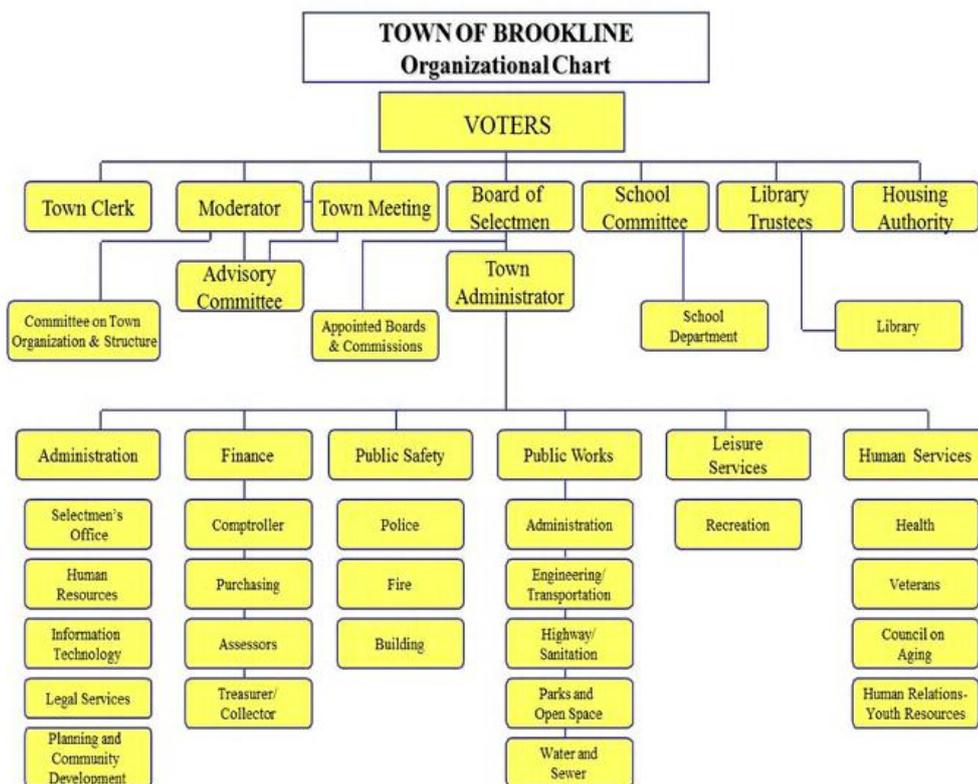
²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

ฝ่ายปกครอง คือปลัดเมืองบรูคลินด้วย²⁷ ซึ่งเป็นอำนาจที่มีสิทธิเลือกตั้งมีต่อ โครงสร้าง การเมืองที่เป็นทางการในระดับท้องถิ่น

ความพิเศษของระบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐฯ ตามกรณีศึกษา ของเมืองบรูคลิน คือกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ไม่เป็นทางการก็ถูกนับรวม อยู่ใน โครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นด้วย เช่น คณะกรรมการโรงเรียน (School Committee) ตัวแทนของ ห้องสมุด (Library Trustee) และการเคหะของท้องถิ่น (Housing Authority) ก็สามารถเป็น องค์กรที่มีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ ซึ่งอาจเรียกกลุ่มนี้ว่าเป็น “ภาคประชาสังคม” ในการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ ได้ แม้กลุ่มนี้ไม่มีอำนาจชัดเจน แต่ ประชาสังคมเหล่านี้ไม่ถูกกลืนหายไปราวกับไม่มีตัวตนในระบบการปกครอง (ภาพ 2)



ภาพ 2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในเมืองบรูคลิน รัฐแมสซาชูเซต

²⁷ “Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

รายละเอียดดังที่พิจารณาข้างต้นเป็นลักษณะเด่นๆ ของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในนิวอิงแลนด์ของสหรัฐฯ ที่มีกลไกให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง

2.1.3 ประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: กรณีรัฐโอเรกอน²⁸

นอกจากรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไก และระบบ Town Meeting แล้ว ใน 25 มลรัฐ ของสหรัฐอเมริกา ยังมีการรับรองการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติของประชาชน ผ่านการลงประชามติเพื่อการรับรองการใช้กฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านการลงคะแนนเสียงจากสภานิติบัญญัติด้วย

กรณีของรัฐโอเรกอน (Oregon) มีกระบวนการที่ส่งเสริมการใช้อำนาจของประชาชนทั้งในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) สืบเนื่องจากประวัติศาสตร์การเมืองของรัฐโอเรกอน เมื่อร้อยกว่าปีก่อน ซึ่งให้อำนาจ การตรากฎหมายแก่ผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดปรากฏการณ์ที่ผู้แทนไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าว ขณะที่ประชาชนก็คาดหวังให้ผู้แทนได้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่างๆ ทั้งที่เสนอโดยผู้แทน และการเสนอกฎหมายที่ริเริ่มและเสนอโดยประชาชน ทำให้ประชาชนผลักดันระบบการพิจารณาและการลงประชามติเพื่อตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชนให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรง

สำหรับกระบวนการเสนอกฎหมายของภาคประชาชนได้แยกเป็นอิสระจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย ที่ริเริ่มโดยประชาชน การพิจารณาร่างกฎหมาย ใช้ขบวนการ Citizens Jury หรือคณะลูกขุนพลเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (ซึ่งจะกล่าวในย่อหน้าถัดไป) ขั้นตอนการลงประชามติ เพื่อให้กฎหมายผ่านความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งการลงประชามตินี้อยู่ในกระบวนการเดียวกับการเลือกตั้งผู้แทนระดับรัฐ และระดับสหรัฐ (Federal) โดยประชาชนมีสิทธิลงคะแนน รับหรือไม่รับรองร่างกฎหมายต่างๆ ในใบลงคะแนนรับรองกฎหมาย (Ballot)

สำหรับรูปแบบ Citizens Jury หรือคณะลูกขุนพลเมือง เป็นรูปแบบที่คิด และพัฒนาขึ้น โดย Jefferson Center ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ สำหรับรัฐโอเรกอน ซึ่งใช้รูปแบบคณะลูกขุนพลเมือง ในชื่อ The Citizens' Initiative Review (CIR) ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และในปี พ.ศ. 2552 ได้กลายเป็น

²⁸ สัมภาษณ์ Mr. Tony Laccarino, Healthy Democracy , เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา (วันที่ 21 สิงหาคม 2556)

องค์กรที่ได้รับการรับรองทางกฎหมายของรัฐโอเรกอน ให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเลือกตั้ง²⁹ ให้ทำหน้าที่ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะ ให้ความคิดเห็นทั้งข้อดี ข้อเสียของร่างกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งเสนอโดยประชาชน โดยหลักการที่ว่า คนจำนวน 24 คนที่ได้มาจากกระบวนการคัดเลือก และการทำงานในขั้นตอนนี้ จะเป็นตัวแทนจากทุกกลุ่มคน เพื่อทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งคณะลูกขุน นี้มีที่มาและทำหน้าที่ดังนี้

กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะลูกขุน มีขั้นตอนดังนี้

1. การสำรวจประชากรกลุ่มต่างๆ ในรัฐโอเรกอน เพื่อเก็บข้อมูลทั้งด้านเพศ อายุ อาชีพ เชื้อชาติ การศึกษา ศาสนา การสังกัดพรรคการเมือง การกระจายพื้นที่อยู่อาศัย

2. นำข้อมูลจากการสำรวจประชากรมาคำนวณหาสัดส่วน ซึ่งให้ความสำคัญกับความหลากหลาย การละกลุ่มคนเพื่อให้ทุกกลุ่มคนมีส่วนร่วม และมีความเท่าเทียม ในการแสดงความคิดเห็นในสภาลูกขุน

3. จากนั้นสุ่มเลือกคนจำนวน 10,000 คน และติดต่อไปยังเขาเพื่อสอบถามความสมัครใจในการร่วมเป็นคณะลูกขุนพลเมือง โดยบอกบทบาทหน้าที่ ค่าตอบแทน

4. เมื่อคนตอบรับการเข้าร่วม จะนำข้อมูลของคนที่ตอบรับ มาใส่ฐานข้อมูลและทำการประมวลผล เพื่อเลือกให้ได้ 24 คน ตรงตามคุณสมบัติ ตามสัดส่วนการกระจายกลุ่มคน

บทบาท หน้าที่ของคณะลูกขุน คือ³⁰

1. คณะลูกขุนพลเมือง จำนวน 24 คนจะเข้าร่วมกระบวนการสืบพยานและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งมีระยะเวลาในการทำงานตลอด 4 วัน

2. คณะลูกขุนพลเมืองจะขอฟังข้อมูลที่รอบด้าน และมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายจาก

2.1 ฝ่ายเสนอร่างกฎหมาย และฝ่ายไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย จะมีการเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นผู้ให้ข้อมูล ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งมักเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ผลกระทบจากร่างกฎหมาย นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตัวผู้เสนอและผู้คัดค้านกฎหมายเอง รวมทั้งกองเลขาคณะลูกขุนพลเมือง สามารถเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ 5 คน

2.2 คณะลูกขุนพลเมืองพิจารณา และตัดสินใจเลือกฟังข้อมูลจากรายชื่อที่มีการเสนอมา

2.3 คณะลูกขุนพลเมือง วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ ถกเถียง แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นภายในคณะลูกขุนพลเมือง จนได้ข้อเสนอทั้งด้านข้อสนับสนุน และข้อคัดค้านของร่างกฎหมายดังกล่าว

²⁹ www.healthydemocracy.org

³⁰ อ่านเพิ่มเติม www.healthydemocracy.org

2.4 นำข้อคิดเห็นที่ได้เขียนเป็นรายงาน 1 แผ่นประกอบด้วยสาระสำคัญ ข้อเสนอแนะ ข้อคัดค้าน ซึ่งรายงานดังกล่าว นำไปประกอบอยู่ในเอกสารเพื่อการรณรงค์เลือกตั้งผู้แทน และการลงประชามติรับรองร่างกฎหมายในการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ

การดำเนินการของ CIR เพื่อการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายในรัฐโอเรกอนได้รับการประเมินจากหน่วยงานวิทยาศาสตร์ของรัฐบาล พบว่าผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือ โดยพิจารณาจาก

1. ประชาชนในรัฐโอเรกอนประมาณร้อยละ 50 ระบุว่ามีการระดมความคิดเห็นอยู่
2. ประชาชนในรัฐโอเรกอนร้อยละ 33 ใช้ใบรายงานผลของคณะลูกขุนพลเมืองประกอบการตัดสินใจการลงมติรับรอง/ไม่รับรองกฎหมาย

3. ประชาชนได้รับความรู้มากขึ้นจากข้อมูลชุดนี้

ข้อดีของการใช้กระบวนการทำงานแบบคณะลูกขุนพลเมือง คือ

1. กระบวนการนี้ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการนำเสนอข้อคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ผ่านรูปแบบโพล (การสำรวจความคิดเห็น)
2. กระบวนการนี้ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อร่างกฎหมาย
3. สามารถใช้กระบวนการนี้ในการผลักดันวาระ หรือนโยบายสาธารณะของประชาชน
4. สามารถได้ข้อคิดเห็น จากผู้ที่ปราศจากอคติ และเป็นข้อคิดเห็นที่มาจากกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และรอบด้าน³¹

ข้อจำกัด

1. สื่อให้ความสนใจน้อย เพราะคณะลูกขุนพลเมืองมีจำนวนน้อย (สื่อสนใจเรื่องราวที่มีคนมาก) และระยะเวลาในการพิจารณายาว
2. กฎหมายที่ประชาชนเสนอมักมีความซับซ้อน

ในส่วนถัดไปจะเป็นการพิจารณาบทเรียนที่สภาพลเมืองของเซียงใหม่มหานครอาจเรียนรู้ได้จากบทเรียนของสหรัฐฯ

³¹ หากเปรียบเทียบกับกระบวนการ ประชาพิจารณ์ ซึ่งปัจจุบันถูกมองว่าเป็นแค่พื้นที่แสดงความคิดเห็น โดยขาดข้อมูล ไม่น่าเชื่อถือ และไม่มีผลต่อผู้กำหนดนโยบาย เพราะถูกมองว่าผู้พูดในการทำประชาพิจารณ์มักพูดด้วยอารมณ์มากกว่าข้อมูล

2.1.4 ประเมินค่าสภาพพลเมืองในสหรัฐฯ

Town meeting สามารถนำมาปรับใช้กับ “สภาพพลเมือง” ของเชียงใหม่มหานครได้มากน้อยเพียงใดนั้นต้องพิจารณาจากบทบาท อำนาจหน้าที่ และการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่า Town meeting นั้นมีสาระสำคัญหลายอย่างที่ผิดแปลกไปจากจินตนาการเกี่ยวกับสภาพพลเมืองในเชียงใหม่มหานคร โดยความแตกต่างจุดใหญ่ที่สุด คือ ฐานะทางกฎหมายของ Town meeting ใน New England สหรัฐฯ ที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น มีผลในการกำกับบทบาทหน้าที่ อำนาจ ระบบระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ไปในทิศทางหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากหลักการของสภาพพลเมืองอยู่บ้าง

ด้วยเหตุที่ Town meeting เป็นองค์กรนิติบัญญัติของท้องถิ่น Town meeting ย่อมมีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นต่างๆ ได้ และมีผลทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการมีหน้าที่ตามกฎหมาย ต้องปฏิบัติตามมติของที่ประชุม และในทางตรงกันข้าม เพราะอำนาจที่เป็นกิจจะลักษณะนี้ขอบเขตของ Town meeting จึงต้องเป็นเรื่องที่เป็นกิจจะลักษณะพอสมควร เป็นปัญหาในระดับท้องถิ่นที่ต้องใช้อำนาจแห่งกฎหมายเข้ามาจัดการ คือ เป็นปัญหาที่ใหญ่ในระดับท้องถิ่น โดยพิจารณาจากเงื่อนไขการเปิดประชุม ต้องอาศัยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 200 คน (ของ Town หนึ่ง ซึ่งมีจำนวนประชากรไม่เกิน 40,000 คน หรือเทียบเท่าระดับตำบลในประเทศไทย) ทำคำร้องเป็นหนังสือขอให้มีการเปิดที่ประชุม ในขณะที่เสียงสะท้อนจากเชียงใหม่มหานครส่วนหนึ่งไม่ปรารถนาให้สภาพพลเมืองมีอำนาจรัฐเด็ดขาดถึงขนาดการมีอำนาจตรากฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดการช่วงชิงพื้นที่ของประชาชนอีก³² หรือเสียงสะท้อนว่าจำนวนผู้เข้าร่วม 200 คน นั้นอาจเป็นจำนวนที่มากเกินไป³³

นอกจากการขอเปิดประชุมจะต้องเป็นการขอเปิดเนื่องจากปัญหาร่วมกันและรุนแรงพอสมควรแล้ว เช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐอื่นๆ คือ การประชุม Town meeting จะต้องมีการมีระเบียบวิธีและขั้นตอนในการใช้ดำเนินการเพื่อใช้อำนาจที่ชัดเจน ตั้งแต่การมีกำหนดวาระการประชุม การประกาศหมายเรียกการประชุม วิธีการพูดในที่ประชุม การลงคะแนน การนับคะแนน การคัดค้าน การตัดสินใจของพิธีกร และการต้องมีมติที่มาจาก การลงคะแนนในการประชุม เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ ชำนาญ จันทร์เรือง ได้แสดงความกังวลไว้ว่าการประชุมสภาพพลเมืองมีมติได้ แต่ไม่ควรมาจากการ

³² สัมภาษณ์ อนุพร อ่องพะ, ณ ดิถุณิธิพัฒนาภาคเหนือ ช้างวัดร้าง เชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

³³ ข้อคิดเห็นที่เสนอ โดยกลุ่มบ้านช่างเคียน ณ ห้องประชุมสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขต 1 (สปสช.) (7 กุมภาพันธ์ 2556).

ลงคะแนน ที่จะเป็นอำนาจบังคับกับที่ประชุมใดใด ให้ต้องผูกพันตามความเห็นนั้น คือ การประชุมสภาพลเมืองเป็นแต่เพียงการปรึกษาหารือและการหาทางออกร่วมกันของพลเมือง³⁴

ด้วยเหตุที่ Town meeting เป็นสภานิติบัญญัติท้องถิ่น รูปแบบการประชุมจึงไม่มีปัญหาหรือข้อกั่วงวลเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง Town meeting กับกลไกและโครงสร้างรัฐอื่นๆ เพราะเป็นระเบียบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่แล้ว คือ การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น คือ ผู้แทนจากการเลือกตั้ง (Selectman) มีอำนาจและหน้าที่ในการเปิด จัดทำวาระ และอำนวยความสะดวกในการประชุม โดยที่ปลัดท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และ Town meeting มีอำนาจพิจารณาคำตอบแทนของผู้บริหารเมืองเหล่านั้น ออกกฎหมาย และพิจารณางบประมาณให้ฝ่ายบริหารใช้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น Town meeting จึงแตกต่างจากสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นของไทย อันหมายถึงสภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เพราะผู้เข้าร่วมประชุม Town meeting ไม่ใช่ตัวแทนของใคร แต่เป็นประชาชนธรรมดาที่สามารถเข้ามาใช้อำนาจโดยตรง (ซึ่ง Town meeting ในสหรัฐฯ ที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงก็เป็นเพียงจำนวนหนึ่งใน New England เท่านั้น ส่วนที่เหลือก็ใช้ระบบตัวแทน ระบบผู้จัดการเมืองบ้าง แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่) และมีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐได้มีประสิทธิภาพกว่าของไทย เช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทุกปี และมีวาระการดำรงตำแหน่งต่างกันไปตามความไว้วางใจของประชาชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ความคิดเกี่ยวกับสภาพลเมืองของเชียงใหม่หม่มหานครนั้นมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ต้องการให้มีอำนาจชี้ถูกผิด หรือมีอำนาจตามกฎหมายในการชี้ขาดประเด็นต่างๆ ในท้องถิ่น แต่เป็นความต้องการเรื่องการมีส่วนร่วมที่มากขึ้นของประชาชนทั่วไป และภาคประชาสังคม โดยไม่ผ่านระบบตัวแทน ซึ่งตัวอย่างของเมืองบรู๊คลินได้แสดงให้เห็นได้ส่วนหนึ่งว่าภาคประชาสังคมนั้นสามารถได้รับการสถาปนาและทำงานร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ Town meeting ได้ อย่างเป็นระบบ และ โครงสร้างรัฐท้องถิ่นจำเป็นต้องรับฟังเสียงของพวกเขานั้น ประกอบการพิจารณาในกิจการและนโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งประเด็นนี้สามารถนำมาใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งในสภาพลเมืองได้

ยิ่งไปกว่านั้น การประชุม Town meeting ที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นระบบที่สอดคล้องกับจารีตและรากฐานทางประวัติศาสตร์ของ New England ที่การประชุม Town meeting เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามความเป็นจริง (De Facto)จากการมีสิทธิในการชุมนุมและ

³⁴ ชานัญ จันทร์เรื่อง แสดงความเห็นนี้ไว้ในการประชุมสรุปงานการจัดประชุมทดลองสภาพลเมืองวาระขนส่งสาธารณะในจังหวัดเชียงใหม่ ณ ห้องประชุมสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จังหวัดเชียงใหม่ (7 กุมภาพันธ์ 2556).

สมาคม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ธเนศวร์ เจริญเมือง ต่อเรื่อง Town meeting ใน New England ว่าการประชุมเมืองพบมากในนิวอิงค์แลนด์ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐ เพราะดินแดนเหล่านี้เป็นอาณานิคมแรกเริ่มของชาวอังกฤษ ซึ่งระบบการประชุมเมืองเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นอันเก่าแก่ของยุโรป ที่พลเมืองใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยตรง เป็นผลมาจากการเอาชีวิตรอดบนดินแดนใหม่ที่ปราศจากอำนาจและการคุ้มครองจากรัฐอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับความเข้มข้นในความเชื่อและจารีตร่วมกันแบบพวกพิวริตัน ทำให้ชาว New England สามารถรักษาระบบนี้ไว้ได้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2555: 238-239)

การปกครองท้องถิ่นด้วยระบบ Town meeting จึงเป็นลักษณะเฉพาะของ New England ที่มาจากประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ที่ไม่สามารถเลียนแบบได้ อย่งไรก็ตาม Town meeting ของสหรัฐฯ เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนมากที่สุดหรือแม้แต่ในระดับปัจเจกชน โดยให้ตัวประชาชนพลเมืองเข้ามาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง ซึ่งรูปแบบย่อมต่างกันออกไปในแต่ละสังคม โดยในงานชิ้นนี้จะศึกษาอีกสองประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย และแน่นอนว่า “วิธีการ” ที่สังคมเหล่านั้นใช้ย่อมมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้มีเป้าหมายเดียวกัน คือ จัดประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเข้มแข็งขึ้น

ดังนั้น บทเรียนสำหรับสภาพการเมืองในเชียงใหม่มหานคร คือ Town meeting เป็นเพียงรูปแบบหรือวิธีการหนึ่งในการจัดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่สูตรสำเร็จอันตายตัว

2.2 “สภาพการเมือง” ในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเอเชียที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การศึกษา แม้แต่ในด้านกฎหมาย ประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบของหลายๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย (หยุด แสงอุทัย, 2552: 34) นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจในแง่ของการปกครองท้องถิ่น เพราะมีรากฐานทั้งมาจากสังคมเดิมของญี่ปุ่นผ่านการปกครองของผู้ครองแคว้น (ไดเมียว) ผ่านการรวมศูนย์อำนาจในประเทศในยุคการปฏิวัติเมจิ และยังมีกรสถาปนาระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกระบบหนึ่งผ่านการปกครองของสหรัฐฯ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Kurt Steiner, 1965: 9-116) ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศญี่ปุ่นยังได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มก้อนสูงทั้งในระดับชุมชน องค์กร และระดับประเทศ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2553: 74-80) ด้วยเหตุเหล่านี้ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นอีกประเทศที่น่าศึกษาเพื่ออธิบายสภาพการเมืองของเชียงใหม่มหานคร

ญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น: 日本 *Nihon/Nippon* นินง/นิปปง) มีชื่อทางการคือประเทศญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น: 日本国 *Nihon-koku/Nippon-koku* นินง โกะกุ/นิปปง โกะกุ) (จีนตัวเต็ม: 日本國; จีนตัวย่อ: 日本国) เป็นประเทศหมู่เกาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิก ทางตะวันตกติดกับคาบสมุทรเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีทะเลญี่ปุ่นกั้น ส่วนทางทิศเหนือ ติดกับประเทศรัสเซีย มีทะเลโอค็อตสค์ เป็นเส้นแบ่งแดน ตัวอักษรคันจิของชื่อญี่ปุ่นแปลว่าถิ่นกำเนิดของดวงอาทิตย์ จึงทำให้บางครั้งถูกเรียกว่าดินแดนแห่งอาทิตย์อุทัย³⁵

ญี่ปุ่นมีเนื้อที่กว่า 377,930 ตารางกิโลเมตร นับเป็นอันดับที่ 61 ของโลก หมู่เกาะญี่ปุ่นประกอบไปด้วยเกาะน้อยใหญ่กว่า 3,000 เกาะ เกาะที่ใหญ่ที่สุดก็คือเกาะฮนชู ฮกไกโด คิวชู และชิโกกุ ตามลำดับ เกาะของญี่ปุ่นส่วนมากจะเป็นหมู่เกาะภูเขา ประชากรของญี่ปุ่นนั้นมีมากเป็นอันดับที่ 10 ของโลก คือประมาณ 128 ล้านคน เมืองหลวงของญี่ปุ่นคือกรุงโตเกียว ซึ่งถ้ารวมบริเวณปริมณฑลเข้าไปด้วยแล้วจะกลายเป็นเขตเมืองที่ใหญ่ที่สุดในโลกที่มีประชากรอยู่อาศัยมากกว่า 30 ล้านคน³⁶

เพื่ออธิบายรูปแบบการปกครองท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และกลไกการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในญี่ปุ่น เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งออกเป็นสามหัวข้อย่อย ได้แก่ รากฐานทางประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นเรื่องการปกครองท้องถิ่นฝ่ายยุคสมัยที่ท้องถิ่นมีอำนาจสูงมากตามจารีตของระบบศักดินา ไปจนถึงการอำนาจสู่ศูนย์กลางของประเทศ และการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยสหรัฐฯ หลังสงครามโลก ส่วนที่สอง ทำการศึกษาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและระบบสภาของญี่ปุ่น และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น

2.2.1 รากฐานทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นปัจจุบันมีจุดเปลี่ยนสำคัญสามช่วง คือ ยุคศักดินาตอนปลาย ในสมัยของโตกุกาวะ ยุคปฏิรูปเมจิ และการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยสหรัฐฯ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เริ่มจากยุคโตกุกาวะ เพราะถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะมีกระบวนการยาวนานกว่านั้น แต่จุดเปลี่ยนที่สะท้อนให้เห็นภาพและมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ สมัยโตกุกาวะ

ในสมัยของโตกุกาวะนั้นเรียกได้ว่าเป็นยุคศักดินา (Feudalism) ซึ่งโดยทั่วไปการปกครองในยุคศักดินาญี่ปุ่นสามารถแบ่งย่อยได้อีกสองช่วง คือ ศักดินาแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Feudalism) ซึ่งคล้ายศักดินาในตะวันตก กล่าวคือ เจ้าผู้ครองแคว้นหรือไคเมียว มีอำนาจการปกครอง

³⁵ “ประเทศญี่ปุ่น” [ระบบออนไลน์], *วิกิพีเดีย*, แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น> (7 กุมภาพันธ์ 2556).

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ท้องถิ่นของตนเองมาก นักรบและประชาชนในท้องถิ่นขึ้นตรงกับผู้ครองแคว้นในแต่ละท้องถิ่นด้วยระบบความจงรักภักดี (Royalty) อำนาจส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำกับกิจการในท้องถิ่นน้อยมาก เพราะไม่มีอำนาจศูนย์กลางใดในยุคนั้น (ศตวรรษที่ 9-16) มีอิทธิพลเพียงพอในการครอบงำผู้ครองแคว้นและศักดินาแบบรวมอำนาจ (Centralized Feudalism) ซึ่งมีเจ้าศักดินาที่มีอำนาจและอิทธิพลมากเพียงพอที่จะสร้างระบบบังคับบัญชาเป็นสายเดียวได้ หรือที่เรียกตำแหน่งนี้ว่า “โชกุน” ซึ่งระบบศักดินาแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างในสมัยโตกุกาวะ ที่สามารถสร้างระบบโชกุนที่เข้มแข็งเป็นเวลาเกือบ 250 ปี ในระบบนี้ถึงแม้บรรดานักรบและประชาชนจะเป็นคนในสังกัดของผู้ครองแคว้นอยู่ แต่ผู้ครองแคว้นนั้นผูกพันใกล้ชิดตามสายบังคับบัญชาโดยตรงกับโชกุน โตกุกาวะ ระบบนี้จึงเป็นศักดินาหลายๆกับการรวมศูนย์อำนาจ (โกสุมภ์ ธรรมนิศย์, 2526: 7-15)

ต่อมาเมื่อระบบศักดินาเริ่มเสื่อมลง เพราะการใช้นโยบายควบคุมชนชั้นอย่างเข้มงวดเพื่อจรรโลงระบบโชกุนที่เข้มแข็งไว้นั้น ระบบดังกล่าวทำให้เจ้าศักดินามักปิดประเทศและปฏิเสธที่จะทำการค้ากับต่างประเทศ ขณะที่ชนชั้นพ่อค้าสามารถสะสมความมั่งคั่ง อันสอดคล้องกับบริบทการค้าทั่วโลกได้มากกว่าพวกขุนนาง คุณอำนาจจึงเริ่มเปลี่ยนจากขุนนางเจ้าศักดินาไปสู่ชนชั้นพ่อค้าในที่สุด (โกสุมภ์ ธรรมนิศย์, 2526: 25-26) ซึ่งชนชั้นนี้ได้ขับเคลื่อนผ่านสถาบันจักรพรรดิ และ โคนล้มระบบโชกุนของโตกุกาวะในที่สุด

ในช่วงเวลาดังกล่าวข้างต้นเป็นช่วงเวลาแห่งการนำญี่ปุ่นเข้าสู่สังคมทันสมัย (Modernization) โดยมีองค์จักรพรรดิเป็นหัวหอก หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ “การปฏิรูปเมจิ” มีหลักการสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและอำนาจอธิปไตยไว้กับองค์จักรพรรดิ โดยทำการยึดดินแดนของผู้ครองแคว้นเดิม และถวายคืนแก่องค์จักรพรรดิ จากนั้นจักรพรรดิจะสั่งการให้ผู้ครองแคว้นต่างๆ ถวายคืนดินแดนที่ตนครอบครอง โดยที่จักรพรรดิจะแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการแคว้นเดิมต่อไป จากนั้นเริ่มแบ่งดินแดนออกเป็นมณฑลแล้วส่งผู้ว่าการจากส่วนกลางไปปกครอง และแก้ปัญหาผู้ครองแคว้นเดิมด้วยการให้พันธบัตรรัฐบาลเป็นสิ่งตอบแทน (โกสุมภ์ ธรรมนิศย์, 2526: 29) ในยุคปฏิวัติเมจินั้นก่อให้เกิดผลสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จไว้ที่ศูนย์กลาง มีการจัดรูปแบบการปกครองใหม่โดยรัฐบาลจักรพรรดิ และส่งคนของเมืองเข้าไปปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หลังการรวมศูนย์อำนาจ เพื่อทำลายผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจภายในประเทศลงแล้ว รัฐบาลของจักรพรรดิเมจิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งในการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐบาลของจักรพรรดิยังคงแต่งตั้งฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ในท้องถิ่นก็ตาม การให้สิทธิในการ

เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นดังกล่าวนับว่าเป็นการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในญี่ปุ่นที่สำคัญในระดับหนึ่ง (ซุซึกิ เคียงตรง, 2520: 268) หลังจากการพัฒนาสู่ความทันสมัยแล้ว ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศมหาอำนาจเพียงประเทศเดียวในเอเชียที่สามารถต่อกรกับชาติตะวันตกได้ จนกระทั่งพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง

ความพ่ายแพ้นั้นส่งผลให้สหรัฐฯ เข้ามามีอำนาจเหนือญี่ปุ่น โดยมีภารกิจหลัก คือ การทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประชาธิปไตย (Democratization) (Kurt Steiner, 1965: 64) ตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญปกครองประเทศญี่ปุ่นเสียใหม่ โดยยึดหลักการจัดการปกครองแบบตะวันตก กล่าวคือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการและในส่วนของการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับที่สหรัฐฯ ดำเนินการร่างให้ญี่ปุ่น ตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 นั้น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบงานท้องถิ่นด้วยตนเอง และมีสิทธิในการเลือกฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีอำนาจมากเทียบเคียงได้กับฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อการเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) การทำประชามติ (Referendum) และเพิกถอนการใช้อำนาจรัฐ (Recall) (ซุซึกิ เคียงตรง, 2520: 269)

บนบริบททางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นมีความเปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนไปมาระหว่างการปกครองท้องถิ่นแบบการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ นอกจากนี้ยังเป็นประเทศที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันถูกสถาปนาขึ้นจากการปกครองของต่างชาติ คือ สหรัฐฯ ที่หาได้มีระบบธรรมเนียมหรือวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่นก็สามารถพัฒนาประคับประคองระบบการปกครองตัวเองในท้องถิ่นต่อมาได้จนถึงปัจจุบัน ในแง่หนึ่งประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบถูกจัดตั้ง หรือเป็นประเทศเอเชียที่ถูก “ครอบ” และจัดกลไกการปกครองท้องถิ่นด้วยระบบคิดและวัฒนธรรมของสหรัฐฯ แทบทั้งหมด ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นโดยถอดแบบจากตะวันตก ว่ายังมีความเป็นไปได้

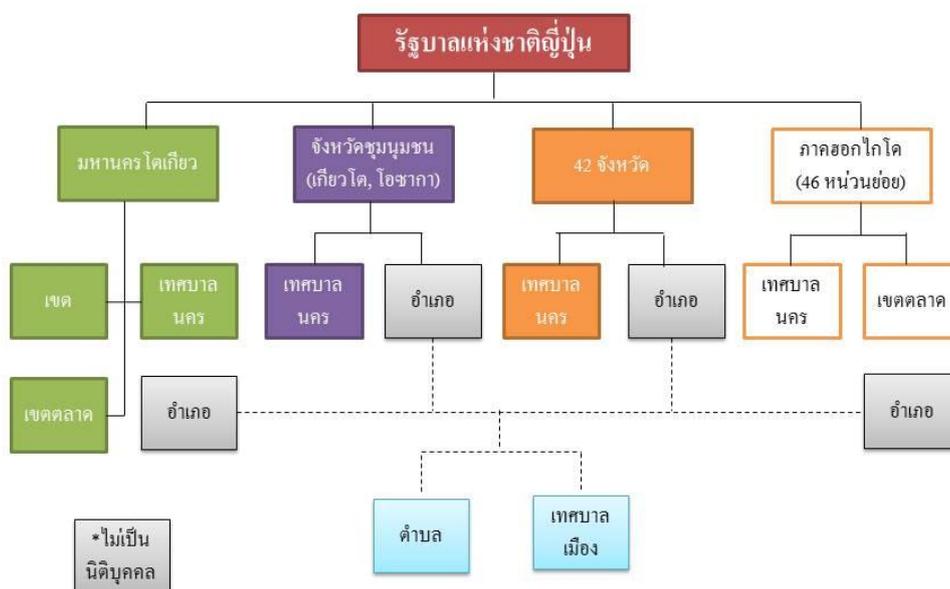
ดังนั้น การพัฒนารูปแบบการปกครองของเชียงใหม่มหานคร หากจะอิงตามระบบคิดและวัฒนธรรมของต่างประเทศก็มิได้แปลว่าจะเป็นไปได้อยู่ถ้ายึด เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจำต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาและความเด็ดขาดในการเรียนรู้ และอดทนเพื่อรอผลที่ให้เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ดังกล่าว

2.2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยพลเมืองในญี่ปุ่น

โดยภาพรวมการปกครองของญี่ปุ่นจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ การปกครองส่วนมหานครโตเกียว (โตะ) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นและมีจำนวนประชากรในเมืองเดียวถึงประมาณ 30 ล้านคน ส่วนที่สอง คือ การปกครองในเมืองใหญ่ หรือจังหวัดชุนนุมชน (ฟู) ได้แก่ เมืองโอซาก้า และเกียวโต ซึ่งทั้งสองนอกจากจะเป็นเมืองเก่าแก่แล้ว ยังเป็นเมืองใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนที่สาม คือ จังหวัดทั่วไป (กัน) และส่วนสุดท้าย คือ ฮอกไกโด ที่มีสถานะเป็นภาค (โด) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 270)

ในมิติของการปกครองท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างที่เป็นลักษณะทั่วไป คือ จังหวัดทั่วไป (กัน) เพราะการปกครองในระบบพิเศษอย่างมหานครโตเกียว โอซากา หรือเกียวโต นั้นเป็นรูปแบบเฉพาะ ซึ่งไม่ได้สะท้อนภาพรวมของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นในระดับจังหวัดประเทศญี่ปุ่นแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด (Prefectural) ซึ่งจะมีการแบ่งย่อยลงไปเป็นระดับเทศบาลนคร (Municipalities) ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง และมีสิทธิธรรมเต็มทีในการทำหน้าที่ของตน³⁷ (ภาพ 3)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น



ภาพ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น (ปรับปรุงจาก ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 271)

³⁷ “Country Paper: Japan” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

ทั้งนี้ อำนาจและความอิสระในการปกครองท้องถิ่น ได้รับการรับรองโดยบทที่ 8 มาตรา 92 ถึง 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 272, 275) โดยรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นคง และพัฒนาคุณภาพชีวิตประจำวันของประชาชน ด้วยการจัดให้มีบริการสาธารณะในชีวิตประจำวันเป็นหลัก เช่น งานศพ งานแต่งงาน ทำความสะอาด ฯลฯ ในขณะที่องค์การปกครองในระดับจังหวัดและเทศบาลนคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกันจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางกว่า ได้แก่ การศึกษา กิจกรรมสาธารณะ การบริการสุขภาพ การรักษาลี้ภัย สวัสดิการสังคม ส่งเสริมการเกษตร การป่าไม้ การค้าและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามท้องถิ่นญี่ปุ่นไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะการบริการเท่านั้น แต่รวมไปถึงการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น สวัสดิภาพของท้องถิ่น การควบคุมมลพิษ รวมถึงการดูแลและควบคุมเยาวชนในท้องถิ่นด้วย³⁸

การออกกฎหมายระดับท้องถิ่นดังกล่าวมีหลายระดับขึ้นตามโครงสร้างการปกครอง ได้แก่ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล ในระดับจังหวัด เรียกองค์กรนิติบัญญัติว่า “สภาจังหวัด” (Prefectural Assemblies) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ โดยแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนสมาชิกต่างกันไปตั้งแต่ 40 คน จนถึง 126 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร โดยแต่ละคนดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และไม่จำกัดจำนวนวาระที่อาจลงสมัคร ทั้งนี้ สมาชิกสภาในระดับท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาในระดับชาติอีก (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 277)

ส่วนหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น มีบทบาทหน้าที่ไม่แตกต่างจากสภาท้องถิ่นในประเทศตะวันตก คือ สามารถออกกฎหมายในระดับจังหวัด ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร และการชักฟอกตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารให้พ้นจากตำแหน่งได้ด้วย

ในทำนองเดียวกับองค์กรนิติบัญญัติของเทศบาลนคร เรียกว่า สภาเทศบาล (Municipal Assemblies) ก็ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาฯ แตกต่างไปตามขนาดของเทศบาลนั้นๆ ทั้งนี้ กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น เทศบาลนครที่มีจำนวนประชากร 300,000 คน จะมีสมาชิก 48 คน หลังจากนั้นให้เพิ่มสมาชิก 4 คน ต่อจำนวนประชากรหนึ่งแสนคนที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในเทศบาลขนาดเล็กกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถออกเสียงในสภาได้โดยตรง ไม่

³⁸ “Country Paper: Japan” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

ต้องผ่านการเลือกผู้แทนก็ได้ โดยผู้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ 4 ปี (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 280)

กรณีจำนวนสมาชิกสภาในญี่ปุ่นมีความประหลาดอยู่ประเด็นหนึ่ง ซึ่งมองได้ว่าความต้องการของท้องถิ่นกับข้อกำหนดของกฎหมายอาจขัดแย้งกัน และท้องถิ่นสามารถพลิกแพลงหลักการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตนได้ กล่าวคือ ท้องถิ่นมักกำหนดที่นั่งของสมาชิกสภาน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะต้องการลดค่าใช้จ่าย ซึ่งท้องถิ่นต้องแบกรับด้วยตนเอง จึงเห็นได้ชัดว่าระบบคิดของท้องถิ่นญี่ปุ่นในเรื่องจำนวนประชากรนั้นค่อนข้างต่างไปจากประเทศต่างๆ ที่พยายามเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาให้สูงขึ้น (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 281)

สำหรับปรากฏการณ์ข้างต้นสามารถพิจารณาควบคู่ไปกับการเห็นของ Steiner ต่อการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้ว่า จริงๆ แล้วระดับการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นอยู่ในระดับธรรมดา ถึงแม้จะมีกฎหมายที่รับรองอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ถึงแม้จะมีข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจในการจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอยู่มาก บทบาทของรัฐธรรมนูญในการปกป้องการปกครองของท้องถิ่นกลับไม่มีอยู่ โดย Steiner พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลสูงในการใช้กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นในเสรีอมพลังให้ท้องถิ่น ซึ่ง Steiner พบว่ามีน้อยมาก (Kurt Steiner. 1965: 137) ยิ่งไปกว่านั้น Steiner ยังเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของจารีตเดิมอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท ทั้งนี้ Steiner ได้ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีข้อสรุปว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นตกอยู่ในอิทธิพลของการอนุรักษ์นิยม เพราะถึงแม้จะมีอัตราการไปใช้สิทธิสูง แต่มีระดับการแข่งขันน้อยมาก อีกทั้งยังมีระดับของการใช้สิทธิโดยผูกพันอยู่กับ “กลุ่ม” สูงมาก ซึ่งโดยมากแล้วการตัดสินใจเลือกผู้แทนของคนญี่ปุ่นจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของกลุ่มที่ตนสังกัด มากกว่าประโยชน์ส่วนตัวในแง่ปัจเจก กลุ่มเหล่านี้เรียกว่า “บุราคุ” (Buraku)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของ Steiner นั้นยังบกพร่องอยู่ เพราะเป็นการมองการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยแบบปัจเจกชนนิยม หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การแสดงออกผ่านประโยชน์ของปัจเจกชนโดยตรงเท่านั้นที่จะชี้วัดระดับและประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เพราะเอาเข้าจริง พฤติกรรมเลือกตั้งของบุคคลสามารถถึงประโยชน์จากกลุ่มได้ และความเป็นประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องแสดงออกผ่านการขับเคลื่อนของปัจเจกชน³⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของความเป็น “กลุ่ม” แบบญี่ปุ่น ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็น

³⁹ การเคลื่อนไหวในระบบประชาธิปไตยหลายกรณีที่เกิดขึ้นเพื่อการมีส่วนร่วมของ “กลุ่ม” กรณีของประเทศไทย เช่น การเคลื่อนไหวของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องสิทธิ “ชุมชน” เป็นต้น ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “กลุ่ม” อย่างหนึ่ง

ทางการพร้อมกัน นัยที่เป็นทางการ คือ การมีช่วงชั้นในความสัมพันธ์ เช่น การให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ของกลุ่มก่อน แต่ในนัยที่ไม่เป็นทางการนั้นกลุ่มเองก็เปิดช่องให้ปัจเจกสามารถมีส่วนร่วมร่วมกับกลุ่มได้สูงมากเช่นกัน ผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัว และความเป็นมิตร เป็นต้น ซึ่งปัจเจกสามารถมีส่วนกับการตัดสินใจของกลุ่มได้มาเสียยิ่งกว่าการแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ

นอกจากการมีส่วนร่วมผ่านระบบการเลือกตั้ง หรือผ่านการประชุมสภาท้องถิ่นโดยตรงแล้ว (ซึ่งในทางปฏิบัติมีน้อยมาก) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 277) ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการเรียกร้องโดยตรง (Direct Demand) ซึ่งกฎหมายกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งในห้าสามารถยื่นข้อเสนอโดยตรง เพื่อเสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น หรือค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ตรวจสอบงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนการยุบสภาระดับท้องถิ่นได้ หลังจากมีการยื่นคำร้องแล้ว ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมวิสามัญขึ้นภายใน 20 วัน อย่างไรก็ตาม มติสุดท้ายขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ต้องทำตามข้อเสนอของประชาชนเหล่านั้น⁴⁰

จากการพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น แม้ว่าจะไม่ได้มีความโดดเด่นในแง่ของการจัดโครงสร้างองค์กร หรือการจัดกระบวนการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่การพิจารณาเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของพลเมืองนั้นยังต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นร่วมด้วย ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้เกิดภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น Hasegawa ได้เสนอว่าภาคพลเมืองของญี่ปุ่นก่อตัวขึ้นด้วยปัจจัยสำคัญห้าประการ (Koichi Hasegawa, 2004: 239-241)

ประการแรก การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 1980 จนกฎหมายส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Law Concerning the Promotion of Specific Non-Profit Organization Activities-NPO Law) จนก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวางของนักรณรงค์

ประการที่สอง การอาศัยกลไกของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากท้องถิ่น

ประการที่สาม การเรียกร้องให้เกิดประชามติกลายเป็นกลยุทธ์ทั่วไปของการเคลื่อนไหวภาคพลเมือง ซึ่งในหลายพื้นที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และในหลายกรณีที่สภาท้องถิ่นปฏิเสธไม่ให้มีการทำประชามติดังกล่าว จนเป็นเหตุให้ภาคพลเมืองเดินหน้าและรุกคืบเข้าไปในสภาท้องถิ่นด้วยตนเอง ปრაกฏการณ์นี้เกิดขึ้นกว้างขวางมากในช่วงทศวรรษที่ 1990

⁴⁰“Country Paper: Japan” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).

ประการที่สี่ การขยายตัวของภาคประชาชนมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่ชัดเจนโต้แย้งกับรัฐบาลและภาครัฐกิจ ขบวนการภาคพลเมืองอื่นๆ ได้เกิดขึ้นพร้อมกันเพื่อนำเสนอนโยบายทางเลือก และพัฒนาความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านต่างๆ กับนักการเมือง กับฝ่ายปกครองและผู้ประกอบการภาครัฐกิจต่างๆ เพื่อขัดเคลื่อนนโยบายของตน ผล คือ ขบวนการภาคประชาชนที่แรกเริ่มมีแต่ขบวนการด้านรัฐและทุน เริ่มปรับตัวไปสู่การหาทางออกร่วมกันมากขึ้น ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวเหล่านั้นมีการสานต่อและไม่สลายไปพร้อมกับชัยชนะหลังจากการคัดค้านโครงการบางอย่างได้สำเร็จ

ประการสุดท้าย หลังจากประสบการณ์การเคลื่อนไหวภาคประชาชนระยะหนึ่ง กิจกรรมของภาคพลเมืองสามารถทำงานได้เป็นระบบระเบียบ และนำเสนอข้อมูลต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายการทำงานให้เข้มแข็งทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาของระบบสารสนเทศที่ทำให้ข้อมูลในระดับท้องถิ่นสามารถขยายออกไปและสร้างเครือข่ายข้ามชาติได้

ในมุมมองของ Hasegawa แล้ว ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิด “ประชาสังคม” ที่คอยผลักดันการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและประเทศเสียยิ่งกว่ากลไกการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างเสียอีก ดังนั้น มติการศึกษา “สภาพลเมือง” ในญี่ปุ่นคงไม่ได้ศึกษาโครงสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างตายตัว แต่ควรศึกษาต่อไปในมุมที่กว้างขวางขึ้นและครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในระดับที่ไม่เป็นทางการ ในระดับชีวิตประจำวัน และพิจารณาโครงสร้างอื่นๆ ประกอบร่วมด้วย

2.2.3 พลเมืองในการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นกับเชียงใหม่มหานคร

โครงสร้างการกระจายอำนาจของญี่ปุ่น ได้ถูกสถาปนาขึ้นโดยอำนาจของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลก ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าย่อมมีส่วนที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าว หากเปรียบเทียบกับต้นแบบ คือ ในสหรัฐฯ แล้วก็ต้องรับว่าขอบเขตและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนธรรมดาของญี่ปุ่นย่อมจำกัดกว่าพอสมควร เพราะโครงสร้างดังกล่าวประกอบด้วยระบบตัวแทนเป็นส่วนใหญ่ ระบบการถ่วงดุลก็เป็นรูปแบบธรรมดาที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหาร ผ่านสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งหากพิจารณาในแง่โครงสร้างแล้วระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นต่างจากไทย แค่ส่วนเดียว คือ การไม่มีการเลือกตั้งในระดับจังหวัด หรือเขตการปกครองที่ใหญ่กว่าเทศบาล อีกทั้งด้วยพฤติกรรมทางการเมืองที่เน้นความสำคัญและผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ย่อมมีความเป็นไปได้เช่นกันที่ปัจเจกจะไม่สามารถแสดงออก

ข้อคิดเห็นของตนได้อย่างเต็มที่ (ถึงแม้จะพิจารณาได้เช่นกันว่า กลุ่มเป็นช่องทางหนึ่งในการมีส่วนร่วมเช่นกันก็ตาม) การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่นที่แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในแง่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิ แต่ก็เป็นการเลือกตั้งที่มีระดับการแข่งขันต่ำและเปลี่ยนตัวผู้แทนน้อย

กระนั้นก็ตามจะสรุปเสียว่าการกระจายอำนาจและระบบการจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนว่ามีน้อยนั้นไม่ได้ เพราะท่ามกลางระบบที่ค่อนข้างจำกัดนี้ ความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้แทนญี่ปุ่นกลับสูงมาก ผ่านการกดดันจากกลุ่มทางสังคมของเหล่าผู้แทนเอง และขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมือง ซึ่งในแง่หนึ่งการกดดันให้เกิดความรับผิดชอบอย่างสูงนี้ก็ถือว่าเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลและมีส่วนร่วมของพลเมืองด้านหนึ่งเช่นกันซึ่งความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้แตกต่างจากระบบของสหรัฐฯ ที่เน้นที่การจัดโครงสร้าง และกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ระบบของญี่ปุ่นนั้นอาศัยความเข้มแข็งของกลุ่มที่ส่วนหนึ่งมาจากวัฒนธรรมกลุ่มก้อน อันเป็นรากฐานของสังคมญี่ปุ่น และด้วยปัจจัยอื่นๆ ประกอบกัน เช่น ปัจจัยห้าประการที่เสนอขึ้นโดย Hasegawa

จากการศึกษาพบว่าเชียงใหม่มหานครนั้นสามารถเรียนรู้ได้ไม่น้อยจากการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบญี่ปุ่น โดยเฉพาะในประเด็นว่า จริงอยู่ที่การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเชิงโครงสร้างนั้นสำคัญ และควรจะสอดคล้องกับรากฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของท้องถิ่น แต่กรณีของญี่ปุ่นนั้นสามารถอยู่ร่วมกับโครงสร้างที่มีการจัดตั้งโดยสหรัฐฯ ได้ โดยปรับแต่งบ้างในระดับการใช้งาน (เช่น การลดจำนวนสมาชิกสภาลง หรือการไม่ใช้การประชุมประชาชนโดยตรงแม้กฎหมายจะเปิดช่อง) พร้อมๆ กับการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมและตรวจสอบถ่วงดุลแบบอื่นๆ ขึ้นมาพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือไม่ ข้อคิด สำคัญที่เชียงใหม่มหานครอาจศึกษาจากญี่ปุ่นได้ คือ การพิจารณาและจัดให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นควรพิจารณาอย่างเป็นครอบคลุมและไปให้ไกลกว่าโครงสร้างที่ตายตัว เช่น กฎหมายสนับสนุนการกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร การสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือของขบวนการภาคประชาชนให้กว้างขวางขึ้น หรือแม้แต่การแย่งชิงพื้นที่ในสภากลับคืนมาเป็นของตนเอง เป็นต้น

2.3 “สภาพลเมือง” ในอินโดนีเซีย

การศึกษา “สภาพลเมือง” ในประเทศอินโดนีเซียนั้นทำขึ้นด้วยเหตุว่าประเทศนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่น่าสนใจ โดยมีจุดเด่นที่การเชื่อมประสานการทำงานของภาคประชาสังคมกับภาครัฐเข้าหากัน และมีกลไกทางสังคมและกฎหมายที่ช่วยผลักดันให้วาระของภาคประชาสังคมได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังขึ้น ระบบดังกล่าวเรียกว่า “มุสเรนบัง” (MUSRENBANG) ซึ่งความโดดเด่นอีกแห่งหนึ่งของอินโดนีเซีย คือ ประเทศนี้เพิ่งจะเริ่มเดินบนเส้นทางประชาธิปไตยได้ไม่นานนัก คือ หลังจากการล้มประธานาธิบดีซูฮาร์โต (Suharto) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 เท่านั้น

อินโดนีเซีย (อินโดนีเซีย: Indonesia) หรือชื่อทางการคือ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (อินโดนีเซีย: Republik Indonesia) เป็นประเทศหมู่เกาะที่ใหญ่ที่สุดในโลก ตั้งอยู่ระหว่างคาบสมุทรอินโดจีนและทวีปออสเตรเลีย และระหว่างมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก มีพรมแดนติดกับประเทศมาเลเซียบนเกาะบอร์เนียว (อินโดนีเซีย: Kalimantan) ประเทศปาปัวนิวกินีบนเกาะนิวกินี (อินโดนีเซีย: Irian) และ ประเทศติมอร์ตะวันออกบนเกาะติมอร์ (อินโดนีเซีย: Timor)⁴¹ โดยมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับสี่ของโลก รองจากจีน อินเดีย และสหรัฐฯ เท่านั้น⁴²

เพื่ออธิบายกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือสภาพลเมืองในประเทศอินโดนีเซีย เนื้อหาในตอนนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรกอธิบายโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น ส่วนที่สองอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการประชุมประชาชน หรือ มุสเรนบัง และส่วนสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย ทั้งนี้ ไม่ได้ละเลยรากฐานทางประวัติศาสตร์เพียงแต่ใช้วิธีการอธิบายไปพร้อมกันเท่านั้น

2.3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

การปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซียในปัจจุบันอ้างอิงจากกฎหมาย ชื่อว่า Law No.22/1999 แต่หากจะย้อนไปในประวัติศาสตร์อินโดนีเซียมีกฎหมายที่รับรองการกระจายอำนาจการปกครอง

⁴¹ “ประเทศอินโดนีเซีย” [ระบบออนไลน์], *วิกิพีเดีย*, แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศอินโดนีเซีย> (7 กุมภาพันธ์ 2556).

⁴² “Country Report on Local Government Systems: Indonesia” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/indonesia/indonesia/html (6 January 2013).

ท้องถิ่นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1945 หลังจากนั้นก็มีการปรับปรุงอยู่เรื่อยมา เช่นใน ปี 1948, 1957, 1959, 1965, 1974 จนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่การปรับปรุงแก้ไขนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร เช่น การให้ผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนกับส่วนกลางด้วยหรือไม่ เป็นต้น⁴³ และหากพิจารณาจากเส้นเวลาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดขึ้นหลังจากมีการขับไล่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ออกจากประเทศ หรืออีกนัย คือ การที่อินโดนีเซียเริ่มเดินบนเส้นทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (Mikaela Nyman, 2006: 1-2)

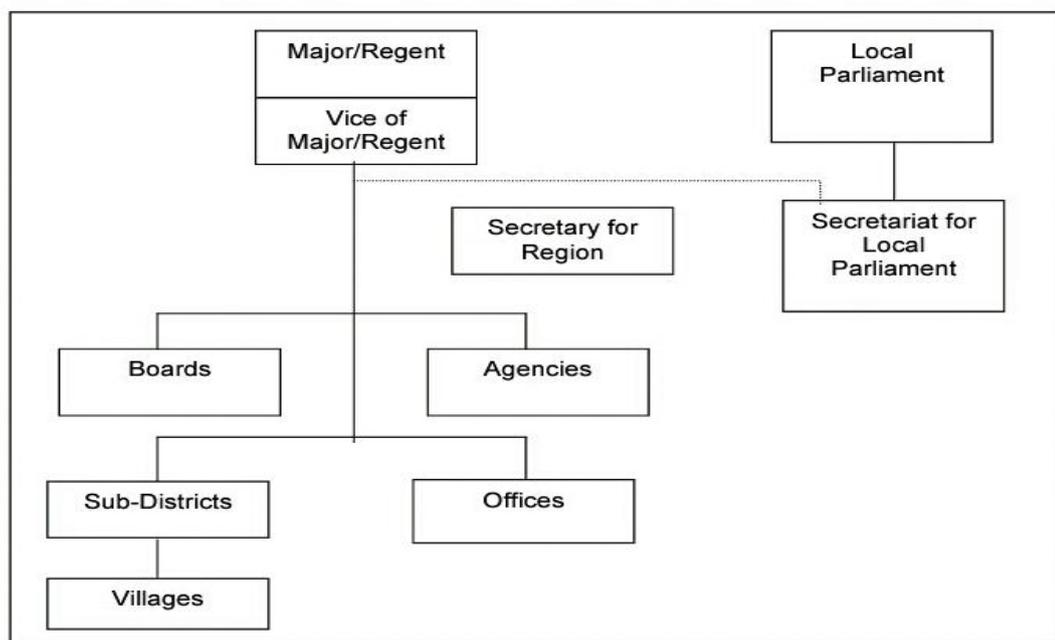
เขตการปกครองของอินโดนีเซียแบ่งเป็น 30 จังหวัด (Provincial Regions) และ 416 เขตการปกครองท้องถิ่น (Local Regions) ในจำนวนนี้แบ่งย่อยลงอีกเป็นรัฐบาลเมือง (City Government) หรือเรียกกันว่า “เปเมรินตาร์ โกต้า” (Pemerintah Kota) จำนวน 92 แห่ง และรัฐบาลตำบล (District Government) หรือ “เปเมรินตาร์ กาบูปาเตน” (Pemerintah Kabupaten) ในเขตการปกครองทั้งหมดนี้ จะมีสภาผู้แทนประชาชน (People’s Representative Council) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของชุมชน ซึ่งโดยทางหลักการแล้ว เขตการปกครองเหล่านี้ไม่มีอำนาจเชิงบังคับบัญชาระหว่างกัน แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองเหล่านี้มักประสานงานและร่วมมือกันในการทำหน้าที่ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีองค์กรใดที่มีอิทธิพลเหนือองค์กรอื่นอยู่ในระบบความสัมพันธ์⁴⁴

กฎหมาย Law No.22/1999 ได้วางโครงสร้างขององค์กรปกครองระดับท้องถิ่นให้ประกอบด้วย สภาท้องถิ่น (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-DPRD) ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปทุกห้าปี ผู้แทนท้องถิ่นสังกัดพรรคการเมือง และผู้แทนที่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติท้องถิ่นคิดจากฐานจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ในแง่คุณภาพแล้วสภาท้องถิ่นถือว่ามีความมากขึ้นจากกฎหมายฉบับก่อน เพราะเดิมฝ่ายบริหารในท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของสภาท้องถิ่นได้ แต่ปัจจุบันสภาท้องถิ่นสามารถตั้งตรวจสอบและตั้งข้อสงสัย (Reconsider) กับหัวหน้าฝ่ายบริหารขณะอยู่ในตำแหน่งได้ นอกจากนี้สภาท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่น พัฒนาสวัสดิภาพของประชาชน และรับผิดชอบดูแลช่องทางในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน รับข้อร้องเรียนหรือรายงานต่างๆ จากประชาชน ตลอดจนสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการการสนับสนุนภารกิจดังกล่าว⁴⁵

⁴³ Ibid.

⁴⁴ “Country Report on Local Government Systems: Indonesia” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/indonesia/indonesia/html (6 January 2013).

⁴⁵ Ibid.



ภาพ 4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอินโดนีเซีย⁴⁶

ในเชิงโครงสร้าง รูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอินโดนีเซีย คือ การใช้อำนาจผ่านการเลือกตั้ง โดยเลือกผู้นำฝ่ายบริหารในท้องถิ่นเองในทุกระดับ และประชาชนยังมีอำนาจในการเลือกตัวแทนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในสภาระดับท้องถิ่น เพื่อออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ ตรวจสอบฝ่ายบริหาร และรวมถึงการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รูปแบบโครงสร้างสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียยังคงเป็นการใช้อำนาจในระบบตัวแทน ซึ่งไม่มีกลไกให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงได้เหมือนโครงสร้างที่เปิดช่องให้ใช้อำนาจโดยตรงได้ (แต่ไม่ใช่) เหมือนของญี่ปุ่น หรือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบ Town meeting ใน New England สหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม นอกจากสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็น “สภานิติบัญญัติ” โดยตรงแล้ว ประชาชนชาวอินโดนีเซียยังมีช่องทางเสริม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้มาก เรียกว่า “มุสเรนบัง” (MUSRENBANG)

⁴⁶ Ibid.

2.3.2 “มุสเรนบัง” การจัดการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นของอินโดนีเซีย

การพิจารณาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของอินโดนีเซียปฏิบัติเสมือนมีได้ที่จะพิจารณาถึงมุสเรนบัง หรืออาจเรียกในภาษาไทยว่า “การประชุมเหล่าผู้มีส่วนในเสียในแผนการพัฒนา” (Multi-Stakeholder Consultation for Development Planning-Musyawaharah Rencana Pembangunan) ซึ่งเป็นกระบวนการปรึกษาหารือหรือเรื่องการพัฒนาในระดับรากหญ้า (Grassroots Consultation) ที่มีประสิทธิภาพ ในการกระตุ้นสำนึกความเป็นเจ้าของชุมชนของประชาชน โดยกระบวนการนี้มีคุณูปการสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ลดความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนา ในที่สุดแล้วกระบวนการนี้จะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ การปรึกษาหารือสาธารณะ⁴⁷

ในชั้นแรก มุสเรนบังเป็นผลลัพธ์จากการต่อสู้ของภาคประชาชน เพื่อขับไล่เผด็จการในบังคับบัญชาของประธานาธิบดีซูฮาร์โต และเรียกร้องการกระจายอำนาจ บนบริบทว่าประเทศอินโดนีเซียอยู่ภายใต้การครอบครองของอำนาจเบ็ดเสร็จมาโดยตลอด ตั้งแต่การเป็นอาณานิคม จนปลดแอกจากเจ้าอาณานิคมยังคงเจอเผด็จการในกาลต่อมา การเรียกร้องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในอินโดนีเซีย จึงมีความจริงจังและได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ซึ่งทำให้ภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียเข้มแข็ง ทั้งตัวประชาชนเอง สื่อมวลชน นักวิชาการสามารถทำงานประสานกันเพื่อออกแบบระบบการมีส่วนร่วมขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนนั้นเป็นปัจจัยสำคัญมากที่สร้างอำนาจต่อรองให้กับภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ⁴⁸

มุสเรนบังเป็นที่ประชุมปรึกษาหารือเหล่าผู้มีส่วนได้เสีย ในการทำความเข้าใจและจัดลำดับความสำคัญของนโยบายการพัฒนา ที่ประชุมดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเจรจาต่อรอง และร่วมประสานความคิดเห็นอันหลากหลายระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อหาฉันทมติร่วมกันในการพัฒนาและการใช้งบประมาณ กล่าวอีกนัยหนึ่ง มุสเรนบังเป็นการผสมผสานระหว่างการจัดการพัฒนาแบบบนลงล่าง (Top-Down) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) ไปพร้อมกัน⁴⁹ จึงเห็นได้ว่า มุ

⁴⁷ “Good Governance Brief: Musrenbang as a Key Driver in Effective Participatory Budgeting Key Issues and Perspectives for Improvements” [Online], *Local Governance Support Program, USAID*, available at pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf (10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556)

⁴⁸ สัมภาษณ์ สุมิตรชัย หัตถสาร, ณ ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

⁴⁹ “Good Governance Brief: Musrenbang as a Key Driver in Effective Participatory Budgeting Key Issues and Perspectives for Improvements” [Online], *Local Governance Support Program, USAID*, available at pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf (10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556)

สเรนบัง เป็นกระบวนการจัดการที่มีส่วนร่วมของชุมชนในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนา ผู้ที่เข้ากระบวนการมุสเรนบังเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายใช้ผู้แทนของประชาชนไม่ นอกจากนี้ด้วยตัวมุสเรนบังเองนั้นปราศจากอำนาจตามกฎหมายที่จะทำให้หน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติ แต่เลือกใช้กระบวนการทางสังคมผ่านสื่อมวลชนแทน⁵⁰

ด้วยโครงสร้างของมุสเรนบังจึงไม่ใช่ “องค์กร” แต่เป็นกระบวนการที่จัดให้เกิดการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการที่จัดและสนับสนุนโดยกระทรวงการวางแผนการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development Planning-BEPPANAS)⁵¹ โดยที่ BEPPANAS จะทำหน้าที่อุดหนุนด้านงบประมาณเบื้องต้น สถานที่จัดการประชุม หรือการทำหน้าที่เป็นกองเลขาให้กับมุสเรนบัง ซึ่งไม่มีอำนาจในการชี้้นำการประชุมแต่อย่างใด⁵² ดังนั้นถึงแม้มุสเรนบังจะเป็นการประชุมพลเมืองที่สนับสนุนโดยรัฐแต่ผู้เข้าร่วมหาใช้ตัวแทนของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวไม่ แต่เป็นการประชุมผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย โดยมีสื่อมวลชนเป็นกลไกหลักในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ BEPPANAS⁵³

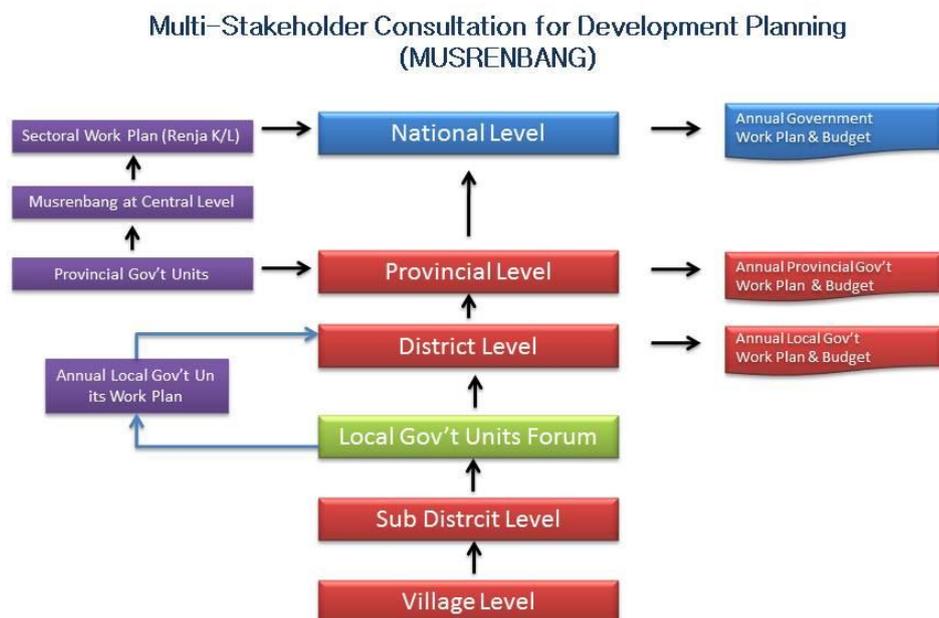
⁵⁰ สัมภาษณ์ โอฬาร อ่องพะ, ณ ตึกมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ข้างวัดท่าเปิง จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

⁵¹ “Good Governance Brief: Musrenbang as a Key Driver in Effective Participatory Budgeting Key Issues and Perspectives for Improvements” [Online], *Local Governance Support Program, USAID*, available at pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf (10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556)

⁵² สัมภาษณ์ โอฬาร อ่องพะ, ณ ตึกมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ข้างวัดท่าเปิง จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

⁵³ สัมภาษณ์ สุมิตรชัย หัตถสาร, ณ ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).

BOTTOM-UP and TOP-DOWN, AND PARTICIPATIVE PROCESS



ภาพ 5 โครงสร้างของมูสเรอบัง⁵⁴

ปฏิบัติการของมูสเรอบังมีขอบเขตกว้างขวางตามขอบข่ายของนโยบายการพัฒนา และมีกลไกการมีส่วนร่วมที่ซึ่งตั้งแต่โครงการพัฒนาในระดับหมู่บ้าน (Village) ตำบล (Sub-District Level) เขต (District Level) จังหวัด (Provincial Level) และมูสเรอบังในระดับชาติ (National Level) โดยที่ระดับของที่ประชุมจะขึ้นอยู่กับขอบเขตของปัญหาว่าเป็นแผนนโยบายพัฒนาชั้นไหน หากเป็นนโยบายระดับหมู่บ้าน ประเด็นดังกล่าวจะต้องผ่านที่ประชุมหรือมูสเรอบังในระดับหมู่บ้าน แต่หากเป็นนโยบายตามแผนการพัฒนาจังหวัดก็ต้องเข้าที่ประชุมในระดับจังหวัด เป็นต้น⁵⁵ ในแต่ละระดับการประชุมผู้เข้าร่วม คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการโครงการต่างๆ โดยที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งถาวรในที่ประชุม ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะผลัดกันเปลี่ยนหน้าเข้ามาใช้พื้นที่การปรึกษาหารือสาธารณะนี้ในการมีส่วนร่วมกับการพัฒนา ซึ่งอาจเป็นประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐ

⁵⁴ “National Medium-Term Development Planning 2010 – 2014” [Presentation Papers], Directorate for Political Affairs and Communication, 12 September 2011.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

ที่เกี่ยวข้อง นักกิจกรรมที่ติดตามประเด็นดังกล่าว หรือนักวิชาการที่สามารถให้ข้อมูลในประเด็นนั้นๆ ได้ เป็นต้น⁵⁶

เห็นได้ว่า “มุสเรนบัง” ไม่ได้เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหลักของรัฐโดยตรง แต่เป็นกลไกของรัฐบาลในการจัดให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาคมก่อนนโยบายการพัฒนาประเทศ ดังนั้น มุสเรนบังจึงไม่ใช่สถานิติบัญญัติ แต่เป็นภาคประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนต่างๆ จากรัฐบาล ซึ่งอาจขัดแย้งกับนโยบายบางประการของรัฐบาลก็ได้ ด้วยเหตุว่าฝ่ายบริหารนั้นไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ กลไกของมุสเรนบังจึงเป็นกลไกทางสังคม ไม่ใช่กลไกทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามในปลายทางข้อเสนอของมุสเรนบังก็อาจขับเคลื่อนไปสู่สถานิติบัญญัติได้ผ่านทางกิจกรรมทางสังคมที่ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมมุสเรนบังนำมาติดตามขับเคลื่อนต่อด้วยตนเอง

การกระจายอำนาจและการจัดการมีส่วนร่วมในประเทศอินโดนีเซียจึงต้องพิจารณารูปแบบที่มากกว่าโครงสร้างหลักของรัฐ หรือฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น กรณีของมุสเรนบังเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐและภาคประชาสังคมสามารถหันหน้าเข้าหากันและหาทางออกร่วมกันได้ โดยที่รัฐและประชาสังคมไม่จำเป็นต้องเป็นศัตรูกันเสมอไป

2.3.3 สภาพท้องถิ่นกับมุสเรนบัง

ดังที่พิจารณามาในส่วนแรก คือ การกระจายอำนาจของอินโดนีเซียมีทั้งที่สังกัดและถือกุมอำนาจทางกฎหมาย คือ ผ่านการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนหนึ่งถูกยึดกุมโดยพรรคการเมือง ที่อาจไม่มีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนบางกลุ่มมากนัก (โดยเฉพาะพวกที่เป็นเหยื่อของการพัฒนาหรือคนชายขอบ)

เพื่อตอบโต้ปรากฏการณ์นี้ อินโดนีเซียใช้วิธีการเพิ่มกระบวนการมุสเรนบังขึ้นมาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงเกี่ยวกับการพัฒนาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผ่านการประชุมหารือตั้งแต่ระดับจังหวัดไปจนถึงระดับประเทศ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดตั้งโดยกระทรวงการวางแผนการพัฒนาแห่งชาติ อันเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

สภาพท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กับมุสเรนบังที่เป็นกิจกรรมของประชาชนที่สนับสนุนโดยรัฐบาลจึงไม่เป็นขอบข่ายงานและอำนาจหน้าที่ที่ขัดแย้งกัน มุสเรนบังเพียงแค่ทำข้อเสนอที่มาจากการศึกษาหารือของผู้มีส่วนได้เสีย กลายเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และขับเคลื่อนด้วยความกลไกทางสังคมผ่านการเมืองภาคประชาชน สื่อมวลชน นักกิจกรรม และนักวิชาการ แต่

⁵⁶ สัมภาษณ์ โอฬาร อ่องพะ, ณ ตึกมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ช้างวัดรำเปิง จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ 2556).

สภาท้องถิ่นเป็นอำนาจรัฐที่เป็นทางการอนุมัติงบประมาณ ตรายกหมาย ฯลฯ ซึ่งขอบเขตหน้าที่ ส่วนนี้เป็นระเบียบวิธีในการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย สภาพบังคับของมติจากการประชุมในสภา ท้องถิ่น คือ อำนาจตามกฎหมาย และมีกำลังบังคับให้เป็นไปตามมติของสภา อย่างไรก็ตาม ขอบเขต ประเด็นที่สภาท้องถิ่นจะดำเนินการได้นั้นก็จำกัดกว่ามุสเรนบัง ที่ประชุมต้องมีระเบียบวิธี มีรอบ และวาระการจัดประชุม และผู้มีสิทธิลงคะแนนเพื่อรับรองมติต้องเป็นผู้แทนประชาชนในท้องถิ่น

ในบางกรณีอำนาจของมุสเรนบัง และสภาท้องถิ่นก็อาจขัดแย้งกันได้ แต่ก็เป็นความขัดแย้ง ระหว่างฉันทมติที่กลไกทางสังคม กลไกทางนโยบายเป็นสภาพบังคับ กับมติที่มีกลไกทางกฎหมาย เป็นสภาพบังคับ ซึ่งความขัดแย้งลักษณะนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพราะอำนาจทั้งสองสามารถ คัดล้างถ่วงดุลกันได้พอสมควร เช่น ถึงแม้สภาท้องถิ่นจะมีมติอนุมัติงบประมาณให้โครงการ บางอย่าง แต่ถ้าโครงการดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากมุสเรนบังกลไกขับเคลื่อนทางนโยบาย ของโครงการนี้จะเดินหน้าไปอย่างยากลำบาก และเช่นเดียวกันสภาท้องถิ่นก็อาจไม่เห็นชอบกับ กิจกรรมของมุสเรนบัง กิจกรรมนั้นอาจดำเนินการไปไม่ได้ แต่ในระดับนโยบายก็ยังสามารถ ขับเคลื่อนในระดับที่เล็กกว่าได้ต่อไป ดังนั้นมุสเรนบังนอกจากจะเป็นกลไกในการจัดการมีส่วนร่วม ของประชาชนทางตรงแล้ว ยังทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐในด้านต่างๆ ไปพร้อมๆ กัน ด้วย

เชียงใหม่มหานครก็สามารถเรียนรู้ได้จากอินโดนีเซียเช่นกันว่า การจัดการปกครองมีส่วนร่วม หรือ “สภาพลเมือง” นั้น อาจทำได้มากกว่าการสร้างสภานิติบัญญัติท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย ทางตรงแบบสหรัฐฯ หรือการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอย่างเข้มข้นในประเทศญี่ปุ่น กรณี ของมุสเรนบังเหมือนเป็นตรงกลางระหว่างระบบของสหรัฐฯ ที่เน้นโครงสร้างหลัก และระบบของ ญี่ปุ่นที่ก่อตัวและดำเนินการผ่านประชาสังคมที่เข้มแข็ง กล่าวคือ มุสเรนบัง คือ การประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ คือ เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคธุรกิจที่ลงทุน ภาคประชาสังคม ชุมชนใน เขตการพัฒนา นักกิจกรรม นักวิชาการ ฯลฯ เพื่อหาฉันทมติร่วมกันในนโยบายการพัฒนา ซึ่งกรณี ของมุสเรนบังเป็นทางออกหนึ่งที่เป็นไปได้ค่อนข้างมากสำหรับ “สภาพลเมือง” เชียงใหม่มหานคร เพราะสามารถตอบโจทย์ความกังวลต่างๆ ของภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ได้พอสมควร เช่น การ ไม่ต้องการให้สภาพลเมืองเป็นสภาที่มีอำนาจตามกฎหมายมาก เพราะจะนำไปสู่การแย่งชิงพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนอีก⁵⁷ หรือ ความปรารถนาที่จะทำให้เกิดการเมืองที่เป็นการ

⁵⁷ สัมภาษณ์ โอฬาร อ่องพะ, ณ ตึกมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ช้างวัดไร่เปิง จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ 2556).

ปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วม โดยไม่มีเป้าหมายต่อสู้แข่งขันกัน แต่เป็นการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดช่วยกันคิดและช่วยกันทำ⁵⁸ เป็นต้น

ส่วนถัดไปเป็นข้อสรุปของบทนี้ โดยการวิเคราะห์ภาพรวมส่วนดี ส่วนเด่น และข้อด้อยของระบบในแต่ละประเทศ เพื่อค้นหาความของ “สภาพลเมือง” กันต่อไป

2.4 จินตนาการหลากหลายของสภาพลเมืองและทางเลือกของเชียงใหม่มหานคร

“สภาพลเมือง” เป็นคำที่ยังไม่นิ่ง บางท่านอาจเรียกสิ่งนี้แตกต่างกันไป เช่น ที่ประชุมเมืองสภาประชาชน ที่ประชุมประชาชน ฯลฯ ลักษณะไม่นิ่งและไม่ชัดเจนครอบคลุมไปถึงหลักคิดและอุดมการณ์เบื้องหลังความคิดเรื่องสภาพลเมืองนี้ด้วย คือ มีข้อเสนอต่อสภาพลเมืองหลากหลายมาก และหลายส่วนไม่ลงรอยกัน ทำยสุดแล้วในคำๆ เดียวนี้ นั้นก่อให้เกิดจินตนาการในทางปฏิบัติที่หลากหลายมาก เช่น บางคนอาจมองสภาพลเมืองเป็นสถานิติบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยทางตรง บางคนอาจมองว่าสภาพลเมืองเป็นสภาที่ทับซ้อนกับสภาท้องถิ่นเดิม บางคนบอกสภานี้ปราศจากอำนาจบังคับเป็นแต่เพียงสภาปรึกษาหารือที่ทำเพียงให้ข้อเสนอและการให้คำปรึกษา บางคนบอกสภาพลเมืองควรมาจากการแต่งตั้ง บางคนก็บอกสภาพลเมืองควรมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

จากการทบทวน “สภาพลเมือง” ในต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย พบว่า แต่ละประเทศนั้นหาได้มีองค์กรหรือกลไกที่เรียกว่า “สภาพลเมือง” อย่างตรงตัวหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ในเงื่อนไขความรู้และเอกสารที่มี ณ ตอนนี้อย่างน้อยที่สุด คือไม่สามารถตอบตรงๆ ได้จากคำพิงการศึกษาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ คงไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนว่า แท้จริงแล้วสภาพลเมืองคืออะไรกันแน่

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่พอจะได้ คือ ทุกประเทศที่ศึกษาล้วนแต่มีความพยายามและมีรูปธรรมของกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยตรง โดยมีชื่อเรียกและระบบการทำงานแตกต่างกันออกไป ในสหรัฐฯ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการเป็นสถานิติบัญญัติเสียเอง ผ่านกลไกที่เรียกว่า “Town meeting”

ในขณะที่ในญี่ปุ่น ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ออกแบบโดยสหรัฐฯ แต่ปรากฏว่าเงื่อนไขและรากฐานทางประวัติศาสตร์กับวัฒนธรรมนั้นไม่อาจเลียนกันได้ โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการในการปกครองท้องถิ่นจึงแทบไม่มีท้องถิ่นใดใช้ระบบสภาท้องถิ่นที่ให้ประชาชนเข้าประชุมด้วย

⁵⁸ ชำนาญ จันทร์เรือง แสดงความเห็นนี้ไว้ ในการประชุมสรุปงานการจัดประชุมทดลองสภาพลเมือง วาระขนส่งสาธารณะในจังหวัดเชียงใหม่ ณ ห้องประชุมสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จังหวัดเชียงใหม่ (7 กุมภาพันธ์ 2556).

ตนเองเหมือนสหรัฐฯ ถึงแม้กฎหมายจะเปิดช่องให้ทำได้ก็ตาม แต่นั่นไม่ได้แปลว่าการมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะด้อยกว่าใคร เพราะในระบบ “กลุ่ม” ของญี่ปุ่นนั้นได้สร้างภาระความรับผิดชอบใหญ่หลวงให้กับทั้งผู้ปกครองและประชาชน พร้อมๆ กับเป็นช่องทางเสริมในการมีส่วนร่วมของประชาชน (ที่สังกัดกลุ่ม) อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นแล้วถือว่ามี การเคลื่อนไหวกันด้วยตนเองโดยไม่ผ่านกลไกรัฐสูงมาก จึงกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นนั้นไม่ได้ด้อยกว่าสหรัฐฯ ในแง่การปกครองท้องถิ่น เพียงแต่ต่างระบบเท่านั้น

การมอง “สภาพเมือง” ในอินโดนีเซีย ยังต้องมองและพิจารณาด้วยวิธีการที่แตกต่างออกไป เพราะกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมอย่างมากรุนั้นเป็น ที่ประชุมปรึกษาหารือของประชาชนที่สนับสนุนโดยรัฐบาลของประเทศนั้นเอง เรียกว่า มุสเรเนบิง ระบบของอินโดนีเซียนั้นมองได้ว่าภาคประชาชนไม่ได้เข้มแข็งด้วยตนเองอย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งการสนับสนุนจากรัฐ (แบบตรงไปตรงมา) เหมือนญี่ปุ่น แต่ก็เข้มแข็งพอที่จะสามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับอำนาจส่วนต่างๆ ได้ โดยได้รับการสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานต่างๆ จากรัฐ

เรียกง่ายๆ ว่าในสหรัฐฯ นั้นประชาชนเอง คือ รัฐ ในญี่ปุ่นประชาสังคมเข้มแข็งพอที่จะถ่วงดุลกับรัฐโดยไม่ต้องรับการสนับสนุนโดยตรง และในอินโดนีเซียประชาสังคมและรัฐยอมให้กันคนละก้าว ยอมมาปรึกษาหารือในที่ประชุมเดียวกัน ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้มาจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

บทเรียนที่เชียงใหม่หวนครต้องเรียนรู้จากการศึกษาเปรียบเทียบ “สภาพเมือง” ในประเทศต่างๆ นี้ คือ โดยเนื้อแท้และสาระแล้ว สภาพเมืองที่เรียกร้องกันนั้น คือ กลไกการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศและทั่วโลก ทั้งสามประเทศที่ศึกษามาแล้วแต่มีรูปแบบการจัดการ “สภาพเมือง” ที่ต่างกันออกไป ทั้งด้วยหลักการและด้วยรายละเอียด

กรณีของเชียงใหม่หวนคร ชาวเชียงใหม่จะมีพื้นฐานอย่างไร คงยังตอบไม่ได้ สิ่งที่เป็นสำหรับชาวเชียงใหม่ เพื่อการสร้างความสำเร็จให้กับ “สภาพเมือง” ไม่ใช่ตัวอย่างตายตัวของประเทศใดสักประเทศเดียว แต่เป็นความกล้าหาญที่จะทดลอง พัฒนาและปรับปรุงกันไปอย่างอดทนและใจเย็น เฉกเช่น ญี่ปุ่น ที่พื้นฐานการปกครองท้องถิ่นนั้นหาได้เกิดจากการสรรค์สร้างของชาวบ้านท้องถิ่นด้วยลำพังตนเองไม่ แต่เป็นการออกแบบและวางระบบโดยสหรัฐฯ แต่สังคมนั้นไม่หยุดนิ่ง พวกเขาเรียนรู้และปรับตัวให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในแบบของตนเองขึ้นทีละเล็กละน้อย ส่วนที่ใช่ไม่ได้ ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมก็ถูกลดทอนบทบาทลง ไปเอง ด้วยการคิดแปลงและคือแปลง (คือ ไม่ใช่เอาคือๆ)

ตัวอย่างของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า การเรียนรู้และเลียนแบบต่างประเทศนั้น ไม่ใช่ธรรมชาติไม่ได้ แต่ต้องเลียนแบบในลักษณะที่ไม่ทำให้ “แบบ” นั้นมาปฏิเสธการทดลองเรียนรู้ และพัฒนาระบบต่อไป เพราะสภาพเมือง จากบทเรียนของต่างประเทศ เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ใช่แค่โครงสร้างที่กำหนดไว้ใดๆ แต่จะสมบูรณ์ต่อเมื่อมีประชาชนเข้าไปใช้ช่องทางนั้นๆ ด้วย ซึ่งแต่ละสังคมที่ศึกษาก็ล้วนแต่ต้องใช้เวลาเรียนรู้ และทดลองร่วมกันทั้งสิ้น

บทที่ 3

องค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศ⁵⁹

การศึกษาองค์กรที่ตั้งมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทยนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกเป็นกรณีศึกษาทั้งหมด 6 องค์กร โดยเป็นองค์กรทางการ 4 องค์กร ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน และสภาเกษตรกรแห่งชาติ และองค์กรไม่เป็นทางการ 2 องค์กร ได้แก่ สภาเอะมื่อจะเกี และสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา

3.1 กรณีศึกษา: องค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบเป็นทางการ

3.1 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.1 วัตถุประสงค์การก่อตั้ง

คำว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 89 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้องค์กรนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม และมีหน้าที่ให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจะประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้สรุปแนวคิดและเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ว่า สภาที่ปรึกษาฯ ไม่ได้เป็นสภาของรัฐ เป็นสภาของภาคประชาชนเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการระดมความคิดเห็นจากคนทั่วประเทศ สภาที่ปรึกษาฯ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐ เป็นเพียงการให้คำปรึกษาโดยโยงกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนแนวคิดในการจัดรูปองค์กร สภาที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่ครอบคลุมการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สภาที่ปรึกษาฯ มีองค์ประกอบและ

⁵⁹ เรียบเรียงโดย ทินกฤต นุตวงศ์

รูปแบบองค์กร ควรเป็นสภาใหญ่ (Council) มีตัวแทนองค์กรวิชาชีพ ให้มีข้าราชการน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย⁶⁰

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ได้ 3 ปี จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 โดยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.2 อำนาจหน้าที่

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญดังนี้

- ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พิจารณาให้คำปรึกษาเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา
- พิจารณาศึกษาเรื่องที่เห็นว่าสมควรกำหนดเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อจัดทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และพิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
- ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนพิจารณาประกาศใช้
- มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด เพื่อทำการศึกษาหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยสรุป สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาเป็นหลัก และยังมีหน้าที่ในเชิงวิชาการ

3.1.3 องค์ประกอบหรือที่มา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีองค์ประกอบสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 99 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกสรรหาจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย

⁶⁰ ทศพนธ์ นรทัตสัน, หนึ่งทศวรรษสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวคิดสภาพภาคประชาชน, [ออนไลน์], www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/53-02%2003.%201_ทศวรรษสภาที่ปรึกษา%20-%20คุณทศพนธ์.pdf, หน้า 2

1. กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ มีจำนวน 50 คน จากภาคผลิตหลักของประเทศ ได้แก่ การผลิตด้านการเกษตร จำนวน 16 คน การผลิตด้านการอุตสาหกรรม จำนวน 17 คน การผลิตด้านการบริการ จำนวน 17 คน

2. กลุ่มงานในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวน 49 คน ได้แก่ กลุ่มในภาคสังคม ประกอบด้วย การพัฒนาชุมชน 2 คน การสาธารณสุข 2 คน การศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม และศาสนา 4 คน การพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ 2 คน การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ 4 คน การพัฒนาแรงงาน 4 คน การคุ้มครองผู้บริโภค 1 คน กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร ประกอบด้วย ฐานทรัพยากร 10 คน การพัฒนาระบบการเกษตร 4 คน การพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม 1 คน การพัฒนาระบบการบริการ 1 คน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 14 คน

ในส่วนของขั้นตอนและวิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี 2 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

ขั้นตอนที่ 1 การได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาจำนวน 21 คน ประกอบด้วยผู้แทนภาคราชการ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาชน โดยมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกโดยคำนึงถึงการกระจายบุคคล ซึ่งเป็นตัวแทนตามภาคอาชีพ เพศ และขนาดของกิจการและแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 6 คณะ คณะละ 12 คน ได้แก่ คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการเกษตร คณะอนุกรรมการด้านการอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการด้านการบริการ คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคม คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร คณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการสรรหามีรายละเอียดดังนี้ 1) สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ สํารวจข้อมูลและจัดทำทะเบียนองค์กรทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลทุกจังหวัดทั่วประเทศ 2) สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้องค์กรต่างๆ สมัครเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิก 3) องค์กรต่างๆ ยื่นใบสมัครเพื่อให้มีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ พร้อมเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมัครใจของกลุ่มนั้นๆ รวมทั้งเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อ คณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่กำหนด 4) คณะอนุกรรมการ แต่ละคณะพิจารณาเสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณสมบัติ และผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้น และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะประกาศต่อสาธารณชน 5) คณะอนุกรรมการแต่ละคณะจะคัดเลือกบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอรายชื่อให้เหลือจำนวนที่กำหนด แต่ไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนสมาชิกที่พึงมีได้ และจะประกาศรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองต่อสาธารณชน 6) บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากอนุกรรมการของแต่ละกลุ่มจะประชุมเพื่อทำการคัดเลือกกันเองให้ได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ และ

ให้บุคคลผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไป 10 คนแรกของแต่ละกลุ่มได้บรรจุในรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่ม

3.1.4 การประชุม

การประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดอย่างน้อยปีละสองครั้ง และในกรณี 5 กรณีดังนี้ 1) คณะรัฐมนตรีขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้คำปรึกษาในปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม 2) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาหรือกรณีที่ตั้งผลกระทบอย่างสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม 3) เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนหนึ่งแผนใด 4) เพื่อดำเนินกิจการภายในของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5) สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าชื่อกันตั้งแต่ยี่สิบห้าคนขึ้นไปร้องขอให้เปิดประชุม

นอกจากนี้ยังกำหนดให้การประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะขอให้เป็นการลับหรือสมาชิกร้องขอตามข้อบังคับ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะทำงานที่สภาแต่งตั้งอาจเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสาร หรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร และให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือแก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะทำงานที่สภาแต่งตั้ง

3.1.5 หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แต่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ นี้ มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้ 1) ดำรง ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา 2) รับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา 4) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5) ดำเนินการต่างๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่

ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย โดยให้มีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภา

3.2 สถาปนาการเมือง

3.2.1 วัตถุประสงค์การก่อตั้ง

แนวคิดการตั้งสถาปนาการเมืองมีมาตั้งแต่สมัย วิกฤตการณ์ทางการเมืองปี 2535 ที่เกิดจากการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร หนึ่งในคณะรัฐประหาร ซึ่งพยายามจะสืบทอดอำนาจแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งแล้วก็ตาม ทำให้ภาคประชาชนมองว่าประเทศยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตย จึงต้องเกิดการพัฒนาทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ภายหลังเกิดกระแสการเรียกร้องดังกล่าวก็เกิดพัฒนาการที่สำคัญดังนี้⁶¹

- ปี 2535 มีการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง 5 ปี แผนที่ 1 (2536-2540)
- ปี 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยได้นำเสนอว่าควรจัดตั้งสถาปนาการเมืองให้ชาติขึ้นเพื่อวางแผนและดำเนินการพัฒนาการเมืองโดยเฉพาะ
- ปี 2543 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการเมือง
- ปี 2546 ประกาศระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเมือง
- ปี 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาปนาการเมืองและยกร่างแผนพัฒนาการเมือง

- ปี 2551 ประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาปนาการเมือง พ.ศ. 2551

สถาปนาการเมือง จึงจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาปนาการเมือง พ.ศ.2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง

3.2.2 อำนาจหน้าที่

สถาปนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

⁶¹ สำนักงานสถาปนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, รายงานประจำปี 2554 สถาปนาการเมือง, หน้า

1) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง และ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีภายใต้แผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผน รวมถึงติดตามสอดส่องและประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และ องค์กรต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเคร่งครัด อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินงาน ติดตาม และ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเมือง

2) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมือง ปกครอง และส่งเสริมการพัฒนาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการประสานให้สถาบันการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เห็นความสำคัญและร่วมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานดังกล่าว

4) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้เกิดความเข้มแข็ง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคพลเมืองในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมไปถึงเผยแพร่และส่งเสริมจิตสำนึกความเป็นพลเมือง สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ตลอดจนการเรียนรู้ของประชาชน ชุมชน และเครือข่าย ในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสมานฉันท์ในความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ภูมิภาค และวัฒนธรรม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี

ทำการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม ให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนด้านต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

และยังร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

5) กำกับดูแลการบริหารโดยทั่วไป รวมทั้ง วางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์วิธีการในการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง กำหนดนโยบายและ

เป้าหมายในการดำเนินงานของสำนักงาน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชน

นอกจากนี้การดำเนินการของสภาพัฒนาการเมืองตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีความเป็นอิสระเป็นกลางทางการเมือง และการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนทางสังคม และจากภูมิภาคต่าง ๆ

3.2.3 องค์ประกอบหรือที่มา

สภาพัฒนาการเมืองมีองค์ประกอบด้วยสมาชิก⁶²ดังนี้

- 1) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล จังหวัดละ 1 คน
- 2) ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม จำนวน 16 คน
- 3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาประชาธิปไตย 3 คน ด้านความมั่นคง 1 คน และสถาบันอุดมศึกษา 6 คน
- 4) ผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี ส.ส. พรรคละ 1 คน
- 5) ผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่มี ส.ส. จำนวน 2 คน
- 6) สมาชิกโดยตำแหน่ง 6 คน คือ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขานุการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- 7) ประธานคณะกรรมการภารกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
- 8) เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า เป็นสมาชิกและเลขานุการ

3.2.4 การประชุม

สภาพัฒนาการเมืองมีสมัยประชุมปีละ 2 สมัย คือ สมัยประชุมแรกให้เปิดประชุมในหกเดือนแรกของปีงบประมาณ และสมัยประชุมที่สองให้เปิดประชุมในหกเดือนหลังของปีงบประมาณ โดยสมัยประชุมหนึ่งๆ ให้มีระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ทั้งนี้ตามที่สภาพัฒนาการเมืองกำหนด

นอกจากนี้ สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้เรียกประชุมสภาพัฒนาการเมืองเป็นการประชุมสมัย

⁶² สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า, รายงานประจำปี 2554 สภาพัฒนาการเมือง, หน้า

วิสามัญได้โดยระบุเรื่องที่ต้องการให้ประชุมมาในคำร้องในกรณีนี้ให้ประธานสภาพัฒนาการเมืองเรียกประชุมสภาพัฒนาการเมืองเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

3.2.5 หน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินการ

สภาพัฒนาการเมืองมีหน่วยงานที่สนับสนุนคือ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการและงานวิชาการ ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานสภา โดยให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1) รับผิดชอบงานธุรการของสภาพัฒนาการเมือง 2) จัดทำบัญชีรายชื่อและรับจดแจ้งการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคม 3) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการของสภาพัฒนาการเมือง 4) ประสานงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล) เป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสรรหาสมาชิกตามที่คณะกรรมการสรรหามอบหมาย 5) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภาหรือคณะกรรมการบริหารสำนักงานมอบหมาย

3.3 สภาองค์กรชุมชน

3.3.1 วัตถุประสงค์การก่อตั้ง

สภาองค์กรชุมชน เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ในการจุดประกายให้เกิดวิถีชีวิตขององค์กรทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งประชาชนเป็นผู้แสดงหลักโดยผ่านสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อให้เกิดการยอมรับและการขับเคลื่อนในวงกว้าง ซึ่งสภาองค์กรชุมชนนี้จะทำให้ชุมชนเติบโตและเข้มแข็งและยังเชื่อมไปสู่การตัดสินใจปัญหาต่างๆ ทางการเมืองในทุกระดับ โดยจะทำให้เกิดรูปแบบของประชาธิปไตยแบบสมานฉันท์หรือการเมืองแบบสมานฉันท์ขึ้น อันเป็นการเมืองที่มีการสร้างบรรยากาศของการปรึกษาหารือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นภาคี มีส่วนร่วมในการถกเถียงเรื่องประชาธิปไตย⁶³

โดยในหมายเหตุท้ายกฎหมายได้ระบุว่า ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมินิเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชน

⁶³ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ., 2550, หน้า 19

อ่อนแอประสบปัญหาความยากจน เกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชน ถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.2 อำนาจหน้าที่

สภาองค์กรชุมชนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในสามระดับ คือ ระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ ดังนี้

ในระดับตำบลสภาองค์กรชุมชนตำบล มีอำนาจหน้าที่ 12 ประการดังนี้

- 1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน
- 3) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
- 4) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย
- 7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

9) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

10) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

11) จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

12) เสนอรายชื่อผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวนสองคน

ในระดับจังหวัด จะมีการประชุมตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยเรียกว่าที่ประชุมในระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ 5 ประการดังนี้

1) เสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

4) เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปรึกษา

5) เสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลสองคน เพื่อไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ในระดับชาติ จะมีการประชุมตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ที่เรียกว่าที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการดังนี้

1) กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้เพื่อเสนอให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

2) ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัดทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

3) สรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ประสบ และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาสั่งการ

3.3.3 องค์ประกอบและที่มา

การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลกฎหมายได้กำหนดให้กลุ่ม/องค์กรชุมชนในหมู่บ้าน/ชุมชนต้องไปจัดแจ้งการจัดตั้งกับผู้ใหญ่บ้านส่วนผู้แทนชุมชนอื่นนั้นหมายถึงองค์กรชุมชนที่มีสมาชิกมากกว่าหมู่บ้านให้ไปจัดแจ้งการจัดตั้งกับกำนันซึ่งการที่จะจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลจะต้องมีผู้แทนกลุ่ม/องค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้านละ 4 คนและผู้แทนกลุ่ม/องค์กรที่มีสมาชิกจากหลายหมู่บ้านชุมชน (องค์กร) ละสองคนมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของผู้แทนชุมชนทุกประเภท (กลุ่ม/องค์กรชุมชน) จึงจะประชุมจัดตั้งเห็นสอดคล้องกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 จึงจัดตั้งได้ซึ่งในการประชุมจัดตั้งจะมีกำหนดจำนวนและคัดเลือกสมาชิกจากชุมชนและสมาชิกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล มีองค์ประกอบ 2 ส่วนดังนี้

- 1) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ที่ประชุมจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน
- 2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก

สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันคัดเลือก

3.3.4 การประชุม

สภาองค์กรชุมชนตำบลมีการประชุม 3 ระดับคือ ระดับตำบล ระดับจังหวัด และระดับชาติ โดยระดับตำบลเป็นระดับที่สำคัญที่สุด

ในระดับตำบล สภาองค์กรชุมชนตำบลต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้น นอกจากการประชุมตามปกติแล้ว เมื่อสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดยื่นหนังสือร้องขอให้เปิดการประชุม ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้นๆ ต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับคำร้อง

การประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบล ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในระดับจังหวัด จะมีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อดำเนินการอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้เมื่อสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

ของสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้งหมดในจังหวัดเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและเสนอแนะเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันอยู่ในภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล

เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล เช่น 1) เมื่อมีกรณีที่จะจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาจังหวัด 2) เมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ในระดับชาติ จะมีการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติ ในปีหนึ่งให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดให้มีการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลอย่างน้อย 1 ครั้ง โดยในการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและลงมติ 1) ผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล 2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล เสนอให้เชิญมาร่วมประชุมมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของผู้แทนตาม ข้อ 1)

3.3.5 หน่วยงานสนับสนุน

สภาองค์กรชุมชน มีหน่วยงานหลักๆ ที่ให้การสนับสนุน 2 หน่วยงานคือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ประสานและดำเนินการให้มีการจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กิจการเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลและผลการประชุมของการประชุมระดับจังหวัดและระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

- รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล

- ประสานและร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

- จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบล

- ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนและผลการประชุมในทุกระดับแล้วเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติและรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติหรือรัฐ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่ สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขตนั้นๆ อาจให้การอุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นกำหนด โดยในการกำหนดดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือกับ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัด ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่นกำหนด

3.4 สภาเกษตรกรแห่งชาติ

3.4.1 วัตถุประสงค์การก่อตั้ง

สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูปและการตลาด โดยส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการ รวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกร เพื่อวางแผนเกษตรกรรมและรักษาผลประโยชน์ ร่วมกันของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนสิทธิและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการกำหนดนโยบาย และวางแผนการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างเป็นระบบ เพื่อให้รัฐรักษาเสถียรภาพด้านราคาและความ มั่นคงในอาชีพเกษตรกรเพิ่มศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้ดีขึ้นทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นไปเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริง และมีกระบวนการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการปฏิบัติตามนโยบายเกษตรกรรม อันจะนำไปสู่การพัฒนาภาค เกษตรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต ดังนั้นเพื่อให้บรรลุตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ เกษตรกรในการดำเนินกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับเกษตรกรรม

3.4.2 อำนาจหน้าที่

สภาเกษตรกรแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ 12 ประการ ดังนี้

1) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดนโยบายการส่งเสริม และการพัฒนาความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การผลิต การแปรรูป การตลาด และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

2) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย และแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการทำเกษตรแบบผสมผสาน ระบบวนเกษตร ระบบเกษตรธรรมชาติ ระบบไร่นาสวนผสม ระบบเกษตรอินทรีย์ และเกษตรกรรมรูปแบบอื่น

3) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร การพัฒนาเกษตรกรรม รวมทั้งการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) เสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรี

5) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการส่งเสริม และสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านพันธุกรรมพืช และสัตว์ท้องถิ่น ผลผลิตทางเกษตรกรรม และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปผลผลิตทางเกษตรกรรม

6) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการประกันความเสี่ยงของราคา และผลผลิตทางเกษตรกรรม รวมทั้งการกำหนดสวัสดิการให้แก่เกษตรกร

7) เสริมสร้างความร่วมมือ และประสานงานกับภาครัฐ และเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาเกษตรกรรม

8) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร

9) ให้ความเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย หรือข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อเกษตรกร

10) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่เกษตรกร องค์กรเกษตรกร และตามที่สภาเกษตรกรจังหวัดเสนอ

11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาตามความจำเป็น

12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเกษตรกรแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สภาเกษตรกรจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ 9 ประการ ดังนี้

1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เกษตรกรและองค์กรเกษตรกรภายในจังหวัด

2) ประสานนโยบายและการดำเนินงานระหว่างองค์กรเกษตรกร เกษตรกร สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษา และหน่วยงานของรัฐ

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มขององค์กรเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และยูวเกษตรกรในจังหวัด ในรูปแบบต่าง ๆ

4) เสนอแผนพัฒนาเกษตรกรรมระดับจังหวัดต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติเพื่อบูรณาการเป็นแผนแม่บทเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

5) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เกษตรกร และยุวเกษตรกร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างครบวงจรและยั่งยืน

6) เสนอนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม รวมทั้งราคาผลผลิตทางเกษตรกรรมที่ไม่เป็นธรรมต่อสภาเกษตรกรแห่งชาติ

7) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่เกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกร

8) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

9) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ

3.4.3 องค์ประกอบและที่มา

สภาเกษตรกรมี 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด และระดับชาติ โดยมีองค์ประกอบและที่มาดังนี้ ในระดับจังหวัดเรียกว่า สภาเกษตรกรจังหวัด ประกอบด้วย

1) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 16 คน ในกรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนอำเภอมากกว่า 16 อำเภอ ให้เพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นให้เท่ากับจำนวนของอำเภอ

2) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม 1) เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านเกษตรกรรม จำนวนห้าคน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ในระดับชาติเรียกว่าสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกดังนี้

1) ประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง

2) สมาชิกซึ่งสมาชิกตาม 1) เลือกจากตัวแทนองค์กรเกษตรกรด้านพืช ด้านสัตว์ ด้านประมง และด้านเกษตรกรรมอื่น ๆ จำนวน 16 คน โดยกระจายตามความสำคัญและครอบคลุมสาขาอาชีพเกษตรกรรมในแต่ละด้าน

3) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกตาม 1) และ 2) เลือกจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเกษตรกรรม จำนวน 7 คน โดยมาจากด้านพืช ด้านสัตว์ และด้านประมง อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติชุดแรกมีดังนี้ 1) เลือกผู้แทนเกษตรกรระดับหมู่บ้านให้ได้ผู้แทนเกษตรกรหมู่บ้านละ 1 คน 2) ผู้แทนเกษตรกรระดับหมู่บ้านเลือกในระหว่างกันเองให้ได้ผู้แทนเกษตรกรระดับตำบล ๆ ละ 1 คน 3) ผู้แทนเกษตรกรระดับตำบลเลือกในระหว่างกันเองให้ได้ผู้แทนเกษตรกรอำเภอละ 1 คน โดยจังหวัดใดมีอำเภอน้อยกว่า 16 อำเภอ ให้

เลือกให้ได้ 16 คน โดยคำนึงถึงสัดส่วนจำนวนเกษตรกรผู้มีสิทธิเลือกตั้งของอำเภอ นั้น 4) แต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรอำเภอเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดแรก จังหวัดละ 16 คน 5) สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดชุดแรกเลือกในระหว่างกันเองให้เป็นประธานสภาเกษตรกรจังหวัด จำนวน 1 คน โดยประธานสภาเกษตรกรจังหวัดเป็นสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยตำแหน่ง จำนวน 76 คน

3.4.4 การประชุม

สภาเกษตรกรแห่งชาติกฎหมายกำหนดให้ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติจัดให้มีการประชุมสภาเกษตรกรแห่งชาติสองเดือนต่อหนึ่งครั้ง โดยแต่ละครั้งให้มีกำหนดเวลารวมกันไม่เกินเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติจะเรียกประชุมเป็นวาระพิเศษเพิ่มขึ้นก็ได้ หรือเมื่อมีสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติทั้งหมด เข้าชื่อกันทำหนังสือร้องขอต่อประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ให้เรียกประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องจำเป็นได้

3.4.5 หน่วยงานสนับสนุน

สภาเกษตรกรมีหน่วยงานสนับสนุน 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด และระดับชาติ

ในระดับจังหวัดเรียกว่า สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รับผิดชอบงานด้านธุรการ และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเกษตรกรจังหวัด
 - 2) รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัด
 - 3) ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ได้ทราบถึงนโยบาย แผนพัฒนาเกษตรกรรมจังหวัด และการดำเนินงานของสภาเกษตรกรจังหวัด
 - 4) จัดให้มีระบบฐานข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ผลงานการวิจัยและองค์ความรู้เกี่ยวกับการผลิต ผลผลิตการแปรรูป ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม รวมทั้งการตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
 - 5) ประสานการดำเนินงานกับเกษตรกร องค์กรเกษตรกร และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - 6) จัดทำรายงานประจำปีของสภาเกษตรกรจังหวัด
 - 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามทศสภาเกษตรกรแห่งชาติ และสภาเกษตรกรจังหวัดมอบหมาย
- ในระดับชาติเรียกว่า สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รับผิดชอบงานด้านธุรการ และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

2) รวบรวม ศึกษา วิจัย พัฒนา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาเกษตรกรจังหวัด สำนักงาน และสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด

3) ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกร และองค์กรเกษตรกร ได้ทราบถึงนโยบาย แผนแม่บท และการดำเนินงานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

4) รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร

5) จัดให้มีฐานข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ระบบข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเกษตรและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การวิจัย การผลิต สารสนเทศทางภูมิศาสตร์

6) ประสานการดำเนินงานกับสภาเกษตรกรจังหวัด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

7) จัดทำรายงานประจำปีของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่สภาเกษตรกรแห่งชาติมอบหมาย

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยการเสนอแนะของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

3.5 บทเรียนที่ได้รับและข้อสังเกต

จากการศึกษาองค์กรที่เกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทั้ง 4 องค์กร คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน สภาเกษตรกรแห่งชาติ โดยผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาบทบาทบัญญัติของกฎหมาย งานวิจัย งานศึกษา สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งอดีตสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง อดีตสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมาชิกสภาองค์กรชุมชน ภาคประชาชน ฯลฯ โดยสรุปเนื้อหาสำคัญๆ แสดงไว้ในตาราง 1 ทั้งนี้ การศึกษาองค์กรดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับการออกแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง ดังนี้

ตาราง 1 สรุปองค์การที่ตั้งขึ้นตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม				
	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สภาพัฒนาการเมือง	สภาองค์กรชุมชน	สภาเกษตรกรแห่งชาติ
ปีที่ก่อตั้ง	2543	2551	2551	2553
ที่มา	- รัฐธรรมนูญ	- รัฐธรรมนูญ - การเรียกร้องของภาคประชาชน ปี 2535	- การผลักดันของภาคประชาชน	- รัฐธรรมนูญ
วัตถุประสงค์หลัก	- เป็นองค์กรที่ปรึกษาให้ ครม. ด้านปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม	- พัฒนาการเมืองของประเทศให้เป็น ปชต. ส่งเสริมจริยธรรม นักการเมือง สร้างความเข้มแข็งให้ประชาชน	- ส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง	- คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของเกษตรกร
ระดับขององค์กร	1 ระดับ (ระดับชาติ)	1 ระดับ (ระดับชาติ)	3 ระดับ (ระดับตำบล, ระดับจังหวัด, ระดับชาติ)	2 ระดับ (ระดับจังหวัด, ระดับชาติ)
จำนวนสมาชิก	99 คน	76 + 16 + 10 + 6 + 2 + 6 + 2 + 1 ประมาณ 119 คน	ระดับตำบล ตามจำนวนองค์กรชุมชนในตำบลนั้น/ ระดับจังหวัด ตามจำนวนสภาองค์กรชุมชนตำบล/ ระดับชาติ ตามจำนวนตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล จังหวัด	ระดับชาติ 76+16+7 ระดับจังหวัด 16 . (หรือมากกว่าตามจำนวนอำเภอ) +5
วิธีการได้มา	สรรหา	เลือกกันเอง/สรรหา/โดยตำแหน่ง	เลือกกันเอง/เสนอชื่อ	เลือกตั้ง/สรรหา
อำนาจหน้าที่	ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ศึกษาวิจัย/ให้ความเห็น/แต่งตั้งคณะทำงาน	จัดทำแผน/ติดตาม/สอดส่อง/ส่งเสริมและพัฒนา/ประสานงาน/สร้างความร่วมมือ/สนับสนุน/เผยแพร่	ส่งเสริมและสนับสนุน/กำหนดมาตรการ/สรุปปัญหา/ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ/สร้างความร่วมมือ/เสนอแนวทางพัฒนา/จัดเวทีปรึกษาหารือ/เผยแพร่ให้ความรู้	เสนอแนะ/ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ/เสนอแผนแม่บท/สร้างความร่วมมือ/ให้ความเห็น/แต่งตั้งคณะกรรมการ/ประสานนโยบาย/เสนอแผนพัฒนา
หน่วยงานที่สนับสนุน	สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สำนักงาน สภาพัฒนาการเมือง	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), อปท.	สำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด, สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ, อปท.

3.5.1 บทเรียนด้านที่มาและองค์ประกอบ

1) การกำหนดให้มีการสรรหาตัวแทน โดยคณะกรรมการสรรหา หากไม่ได้ระบุรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนไว้ จะทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่อำนาจในการใช้ดุลพินิจสูง และกว้างขวาง อาจจะออกแบบหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใกล้ชิดกรรมการสรรหาได้ อันจะทำให้ได้ตัวแทนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์การตั้งองค์กรได้ เช่น ปัญหาการสรรหาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีการฟ้องร้องขึ้นสู่ศาลปกครองหลายคดี ความสัมพันธ์ของกรรมการสรรหากับผู้มีสิทธิ์คัดเลือก ขาดความเป็นกลาง การหาสมัครพรรคพวก มาสมัครเป็นองค์กรเพื่อมีสิทธิ์คัดเลือกตนเอง การลอบบี้ ดังนั้นการออกแบบสภาพผลเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเองหากมีการสรรหาตัวแทน โดยคณะกรรมการ ควรระบุหลักเกณฑ์ วิธีการไว้เลย

2) การกำหนดคุณสมบัติของตัวแทนหรือสมาชิกในองค์กรที่อยู่ในชุมชนหรือในตำบลที่มีขนาดเล็กมากเกินไป ทำให้ไม่ได้ตัวแทนหรือสมาชิกที่มีคุณภาพได้ เช่น คุณสมบัติของผู้มาเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลที่กำหนดว่าห้ามมีตำแหน่งทางปกครอง ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางตำบลมีขนาดเล็ก ผู้นำมีจำนวนน้อย ผู้นำคนใดคนหนึ่งมีความสามารถมาก จะมีตำแหน่งที่เป็นอยู่เยอะแล้ว เช่น ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรการบริหารส่วนตำบล จึงทำให้ผู้นำคนดังกล่าวไม่สามารถเข้ามาในสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้นๆ ได้ ดังนั้นการออกแบบสภาพผลเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเองหากมีการกำหนดคุณสมบัติของตัวแทนหรือสมาชิก ควรคำนึงหรือยกเว้นตำบลที่มีขนาดเล็กๆ ด้วย

3) การกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งระยะยาว ในส่วนของตัวแทนที่มาจากองค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน มักจะทิ้งงานเดิม ฐานเดิม องค์กรเดิมของตน ที่ตนถูกเสนอชื่อมา และเน้นการเข้าประชุม เนื่องจากได้เบี้ยประชุม ค่าเดินทาง เช่น สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ที่มาจากที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มาจากผู้แทนองค์กร ดังนั้นการออกแบบสภาพผลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะกำหนดระยะเวลาสั้น โดยให้มีการเลือกให้ทุกปี หรือทุกสองปี หรือว่าให้องค์กรเดิมสามารถยื่นเรื่องถอดถอนได้ เพื่อตัวแทนหรือสมาชิกมีความรับผิดชอบต่อหมู่บ้านองค์กรที่ตนเป็นตัวแทน

4) การกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กร โดยให้องค์กรทำข้อมูลตามแบบฟอร์มการขึ้นทะเบียน ทำให้องค์กรขนาดเล็กๆ ที่มีศักยภาพน้อย หรือพึ่งตั้งองค์กร มีความพร้อมน้อย ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น การขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรชุมชน กับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) การขึ้นทะเบียนองค์กร กับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร กับสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ เป็นต้น

ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของเชียงใหม่จัดการตนเอง หากจะต้องมีการขึ้นทะเบียนองค์กร ควรทำแบบฟอร์มให้ง่าย หรือมีการช่วยเหลือในการทำข้อมูลให้องค์กรต่างๆ ด้วย

3.5.2 บทเรียนด้านอำนาจและหน้าที่

1) การกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนา แผนปฏิบัติงานต่างๆ เช่น สภาพพัฒนาการเมือง สภาพเกษตรกรแห่งชาติ มักจะมีปัญหาในการติดตามให้เป็นไปตามแผน เพราะต้องเกี่ยวพันกับ องค์กร หน่วยงานจำนวนมากซึ่งอาจจะไม่มีผลในเชิงรูปธรรมในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของ หน่วยงานต่างๆ ให้การยอมรับแผนที่จัดทำขึ้น ซึ่งการขับเคลื่อนแผน โดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มักจะไม่มีพลังหากขาดการสื่อสารกับสาธารณะ ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของเชียงใหม่ ในเรื่องการจัดทำแผน หากจะให้ เป็นผลในรูปธรรมต้องมีการสื่อสารกับสาธารณะขนานควบคู่กัน ไปด้วย

2) การกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางอย่างมีขอบเขตที่กว้าง ทั้งในเชิงเนื้อหาหรือในเชิงพื้นที่ ทำให้ภารกิจบางอย่างซ้อนทับกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ บางครั้งก็เกิดการแย่งงานกันทำ หรือเกี่ยงงานกันทำได้ ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของ เชียงใหม่จัดการตนเอง ควรมีการศึกษาว่าในภารกิจต่างๆ มีหน่วยงานใดบ้างดำเนินการอยู่ และจะ ใช้ให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร มีศักยภาพในด้านไหน หรือหน่วยงานดังกล่าวจะช่วยหนุนเสริม หน่วยงานใหม่อย่างไร หน่วยงานใหม่จะช่วยหนุนเสริมหน่วยงานเดิมอย่างไร หรือไม่มีความ ซ้อนทับในงานได้

3) การตั้งองค์กรใหม่ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายๆ องค์กรที่มีอยู่เดิม หรือเป็นองค์กรอิสระ ด้วยแล้ว ทำให้คนในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ เจตนาธรรมณ์ในการ ตั้ง จึงทำให้เกิดความสับสนกับองค์กรที่มีอยู่เดิม เช่น ความเข้าใจสับสนในบทบาทของสภาที่ ปริกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภา องค์กรชุมชนตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของ เชียงใหม่จัดการตนเอง ควรมีการทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่จะต้องเกี่ยวข้องตั้งแต่ก่อนหน้าที่ ก่อตั้ง จนถึงในระยะเวลาแรกๆ ของการก่อตั้งองค์กร อาจจะมีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มาประชุมหรือทำความเข้าใจในเบื้องต้น

3.5.3 บทเรียนด้านการเงิน

1) การกำหนดให้ตัวแทนหรือสมาชิกได้รับค่าเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ทำให้การ ทำงานของตัวแทนหรือสมาชิกยึดติดกับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ส่วนนี้มากเกินไป จึงทำให้มี การประชุมบ่อยครั้ง จนละเลยการทำหน้าที่ด้านอื่นๆ ของตนเองออกไป และขาดการประเมิน คุณภาพในการประชุมเมื่อเทียบกับการจ่ายค่าเบี้ยประชุมในแต่ละครั้ง ดังนั้นการออกแบบสภาพ

พลเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเอง ในเรื่องการกำหนดเบี้ยประชุม ควรมีการประเมินผลงานการประชุมด้วย นอกจากนี้ ในเมื่อตัวแทนที่มาจากองค์กรเครือข่ายต่างๆ มาทำงานในอีกองค์กรหนึ่ง ก็ควรมีระบบการชดเชยให้กับองค์กรเครือข่ายด้วย เพื่อให้การดำเนินการทั้งสององค์กรดำเนินควบคู่ไปกันได้

2) การกำหนดให้มีกองทุนพัฒนาในองค์กร ทำให้มีพลังในการดำเนินการให้บรรลुวัตถุประสงค์มากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งหากขาดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หรือการบริหารจัดการที่ดี จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งได้ในหมู่องค์กรต่างๆ สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า เงินไปลงที่ไหนมีขัดแย้งที่นั่น ดังนั้นการออกแบบสภาพการเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเอง ในเรื่องกองทุนควรจะต้องมีระบบการตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและกำหนดการจัดสรรเงินกองทุนให้ชัดเจน ตั้งแต่ต้นว่าด้านไหนก็เปอร์เซ็นต์ เพื่อกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

3.5.4 บทเรียนด้านการจัดตั้งองค์กร

1) การกำหนดให้มีหน่วยงานสนับสนุนที่ไม่มีคามอิสระ โดยอยู่ภายใต้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขาดความคล่องตัว อิสระ อันอาจจะไม่บรรลุผลได้ ด้วยเหตุขัดกับระเบียบ หรือวัฒนธรรมองค์กรนั้นๆ เช่น การกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองอยู่ภายใต้สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อยู่ภายใต้นายกรัฐมนตรี เป็นต้น ดังนั้นการออกแบบสภาพการเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเอง ในเรื่องหน่วยงานสนับสนุนควรมีความอิสระ

2) การกำหนดให้มีการจำกัดระยะเวลาในการตั้งองค์กร ทำให้องค์กรที่ได้มีคุณภาพน้อย เช่น การเร่งตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อให้ได้ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับจังหวัดไปเป็น สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองภายใน 180 วัน ทำให้สภาองค์กรชุมชนตำบลที่ตั้งในช่วงแรกมีคุณภาพน้อย มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่น้อย บางคนเข้าใจว่าการเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลจะได้รับค่าเบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม ดังนั้นการออกแบบสภาพการเมืองของเชียงใหม่จัดการตนเอง หากมีการกำหนดระยะเวลาควรคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงด้วยว่า จะใช้ระยะเวลาประมาณเท่าไรในการดำเนินการ และเน้นเรื่องความเข้าใจในบทบาทหน้าที่เป็นอันดับแรกสุด

3) การกำหนดให้เป็นองค์กรระดับชาติ ทำให้การขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งมีความยากลำบากมาก เช่น การนำเสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี ไม่มีผลสะท้อนกลับ อาจจะได้ด้วยความที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของประเทศ มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องสูง การจะให้ข้อเสนอแนะทำได้ยาก ยิ่งไม่มีบทบังคับทางกฎหมายด้วยแล้ว ยิ่งยากไปอีก เทียบกับองค์กรระดับตำบล เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล มีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

ในที่สาธารณประโยชน์ของสภาองค์กรชุมชนเมืองเชียงใหม่ การคัดค้านแนวคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่จะทาสีพระธาตุคอกงมูเป็นสีทองเหมือนพระธาตุคอกงมูเทพของสภาองค์กรชุมชนตำบลจอมคำ เป็นต้น ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของเชียงใหม่จัดการตนเองจึงสอดคล้องกับบทเรียนของสภาองค์กรชุมชนตำบลคือเป็นระดับตำบล ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับระดับประเทศ

4) การกำหนดให้รูปแบบขององค์กรเขตการปกครอง เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบล ในระดับตำบล สภาเกษตรกรจังหวัด ในระดับจังหวัด ทำให้ประเด็นปัญหาบางอย่างที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเขตการปกครอง เช่น ปัญหาหมอกควัน ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำ ป่าชุมชน หรือชนเผ่า เป็นต้น ดังนั้นการออกแบบสภาพแวดล้อมของเชียงใหม่จัดการตนเองในการกำหนดรูปแบบองค์กรควรคำนึงและให้เกิดองค์กรที่มีลักษณะตามประเด็นปัญหาดังกล่าวด้วย

3.5.5 ข้อสังเกต

ในกฎหมายที่รองรับสถานะของทั้ง 4 องค์กร มีการระบุอำนาจหน้าที่ที่องค์กรทั้ง 4 มีต่อองค์กรด้านนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เช่น ระดับตำบล (สภาเทศบาล/สภาองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ระดับจังหวัด(สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ระดับชาติ (คณะรัฐมนตรี/รัฐสภา) แต่กลับไม่มีการระบุความรับผิดชอบ หรือบทบาทหน้าที่ที่องค์กรด้านนิติบัญญัติ และองค์การฝ่ายบริหารต้องมีต่อองค์กรทั้ง 4 ไว้ในกฎหมายเฉพาะของตน ทำให้องค์กรด้านนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญหรือมีส่วนในการสนับสนุนบทบาท อำนาจ หน้าที่การทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การก่อตั้งขององค์กรทั้ง 4

ดังนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเอง จำเป็นต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม กับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของเชียงใหม่ โดยการระบุอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และบทบาทหน้าที่ ที่ทั้ง 3 องค์กรมีต่อกันเพื่อเป็นการรับรองสถานภาพในทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และการขับเคลื่อนในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.2 กรณีศึกษา: องค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบไม่เป็นทางการ

3.2.1 สภาแะมือजेคิ

ในพื้นที่มือजेคิ หรือบริเวณขุนน้ำแจ่ม เป็นชุมชนปกากะญอขนาดใหญ่ มากกว่า 19 หมู่บ้านประกอบด้วย 3 ตำบล คือ ตำบลแจ่มหลวง ตำบลบ้านจันทร์ และตำบลแม่แดด โดยเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมสูง เนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าสนภูเขาธรรมชาติ ที่มีบริเวณกว้าง และยังเป็นพื้นที่ของคนชนเผ่าปกากะญอ ที่มีองค์ความรู้ ภูมิปัญญาในการจัดการระบบนิเวศธรรมชาติแบบป่าสนภูเขา และคนปกากะญอในพื้นที่ได้มีการใช้และดูแลปกป้องรักษาผืนป่าสนมายาวนานหลายชั่วอายุคนแล้ว โดยช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530 – 2540 ชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวได้ลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านโครงการของรัฐในการมาตั้งโรงเลื่อยไม้เพื่อตัดและแปรรูปไม้สนจากพื้นที่ จนชาวบ้านได้รับชัยชนะเมื่อหน่วยงานรัฐได้ยินยอมรื้อถอน โรงเลื่อยไม้ขนาดใหญ่ออกจากพื้นที่และชะลอโครงการตัดไม้สนในพื้นที่ไปก่อน

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสภาแะมือजेคิในพื้นที่ มี 3 ประการคือ ประการแรก เพื่อเป็นองค์กรภาคประชาสังคมในการร่วมกำหนดและขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาในพื้นที่มือजेคิ ประการต่อมาเพื่อเป็นองค์กรที่สร้างพื้นที่การเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชนภาคประชาสังคมของคนในพื้นที่มือजेคิ ประการสุดท้ายเพื่อสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับชุมชนให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการพัฒนา

สภาแะมือजेคิ มีทิศทางการขับเคลื่อนงานเพื่อพัฒนาพื้นที่มือजेคิ (ขุนน้ำแจ่ม) และแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและจะเกิดขึ้นในพื้นที่ใน 3 ระดับดังนี้

ระดับกลไกประสานพื้นที่

(1) สร้างกลไกคณะทำงานภาคประชาสังคมในพื้นที่ เพื่อเป็นองค์กรคู่ขนานในการร่วมกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาตลอดจนวิเคราะห์ประเมินการพัฒนาในพื้นที่มือजेคิ เป็นระยะๆ (สภา แะมือजेคิ เกอเรือ)

(2) ส่งจิตสำนึกและความภาคภูมิใจในความเป็นอัตลักษณ์คนปกากะญอที่สัมพันธ์กันระหว่างคน ธรรมชาติ และสิ่งเหนือธรรมชาติ ผ่านศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมปกากะญอมือजेคิ โดยการบริหารจัดการโดยชุมชน

(3) จัดตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการเพื่อทำการศึกษาวิจัยทรงอาคารที่มีความเป็นอัตลักษณ์ตามแบบวิถีและวัฒนธรรมคนปกากะญอ เพื่อมาเป็นแบบอาคารศูนย์ราชการอำเภอถ้ำกลายฉิมพัฒนา โดยการมีส่วนร่วมของผู้รู้วัฒนธรรมปกากะญอทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่

(4) สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรศาสนาในพื้นที่ให้มีบทบาทในการจัดเทศกาลพฤติกรรมของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ผ่านศาสนาสัมพันธ์มือเจคี

(5) บทบาทของหน่วยงานรัฐควรถueให้ความสำคัญในการลงขันหนุนเสริมการดำเนินงาน (คน งาน เงิน)

ระดับนโยบาย

(1) ให้พื้นที่ใช้ตัวชี้วัดการพัฒนาพื้นที่ โดยใช้ความสุขมวลรวมของประชากรในพื้นที่ แทนที่การใช้รายได้มวลรวมของประชากร

(2) หนุนเสริมและผลักดันให้ระดับชุมชน มีกฎระเบียบในการบริหารจัดการชุมชนที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย กฎจารีตประเพณี และกฎศีลธรรมของศาสนา

(3) หนุนเสริมและผลักดันให้เกิดความเข้มแข็งของสภาองค์กรชุมชนผ่านผู้นำทั้งทางการ และผู้นำตามวัฒนธรรมดั้งเดิม

ระดับปฏิบัติการ

(1) สร้างภูมิคุ้มกันแก่ชุมชนในการรับมือการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ผ่านข้อมูล สื่อ

(2) สร้างเวทีการวิเคราะห์สถานการณ์พื้นที่อย่างต่อเนื่องของคนในชุมชน (การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (กฎ จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ของพื้นที่สู่สาธารณะ)

(3) สร้างเครือข่ายการทำเกษตรธรรมชาติ (ดิน ป่า น้ำ อาหาร สัตว์น้ำ)

(4) สร้างระบบบำบัดน้ำเสียและขยะที่มีประสิทธิภาพ

(5) สร้างเครือข่ายภาคีจากภายนอกมาหนุนเสริมการทำงาน

(6) สร้างเครือข่ายพิทักษ์ ดินตาม และเฝ้าระวังการซื้อการขายที่ดินมือเจคี (Mu JeyKee Land Watch Network)

3.2.2 สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา

ความเป็นมาของสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทาโดยที่ผ่านมา⁶⁴ ในพื้นที่ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ชุมชน หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องพยายามร่วมกันแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นจากการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยภาคประชาชนทำให้ชุมชนแม่ทาเกิดกลุ่มต่างๆ ขึ้น เช่น กลุ่มป๊อก ซึ่งเป็นกลุ่มออมทรัพย์เล็กๆ ระดับหมู่บ้าน ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้โครงการพัฒนา

⁶⁴ <http://www.codi.or.th/landresolve/index.php>

ชนบทอำเภอสันกำแพง ต่อมาเกิดการขยายตัวของกลุ่มป๊อก โดยผู้นำกลุ่มหลายๆ คน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ระดมแนวทางการดำเนินงาน และร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนว่าจะไปในทิศทางใด เกิดเป็นเครือข่ายที่เรียกว่า “เครือข่ายคณะกรรมการกลาง” มีภารกิจในการพลิกฟื้นชุมชน เช่น เป็นสื่อกลางในการต่อรองราคาผลผลิตกับพ่อค้าคนกลาง การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในสภาพองค์กรชุมชนตำบลแม่ทา ทำให้มีโอกาสนในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงาน แนวคิดและเป้าหมายของกลุ่มป๊อกกับสภาฯ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 เครือข่ายคณะกรรมการกลางได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบมาเป็น “สหกรณ์เกษตรยั่งยืนแม่ทาจักัด” เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและเพื่อสร้างการยอมรับกับทุกคนในชุมชนและภายนอก

โดยในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี การแก้ไขปัญหาในชุมชนถูกสั่งสมบทเรียนการทำงาน ประสบการณ์การทำงานและองค์ความรู้ต่างๆ ซึ่งผู้นำชุมชนตำบลแม่ทาและแกนนำกลุ่มองค์กรต่างๆ ร่วมกันแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและการทำงานเกษตร จนสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้ดีขึ้นนำไปสู่การจัดตั้ง “สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา” ขึ้น โดยการรวมกลุ่มขององค์กรสองกลุ่มคือ “เครือข่ายเกษตรกรรมยั่งยืน” และ “เครือข่ายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตำบลแม่ทา” โดยมีเป้าหมายให้องค์กรต่างๆ ในตำบลแม่ทามุ่งเน้นการทำงาน เกิดเป็น “สภาประชาชน” มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย สร้างความมั่นคงและมั่นใจในที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ซึ่งแนวทางอย่างหนึ่งของสถาบันฯ คือ การมีส่วนร่วมในโครงสร้างการเมืองท้องถิ่น ผลักดันแกนนำขึ้นเป็นฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการยกระดับการจัดการให้ครอบคลุมทั้งตำบล โดยใช้กระบวนการตามกฎหมายอย่างสร้างสรรค์ เช่น การผลักดันให้เกิดข้อบัญญัติท้องถิ่น

ลักษณะของการดำเนินการสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา นั้น ถือว่าเป็นตัวกลางให้คนทั้งตำบลมาเจอกันโดยที่ไม่มีผลประโยชน์ คล้ายๆ ช่วง โดยเอาคนมาพูดคุยกัน และเอาสถาบันฯ เป็นคนจัดการ เริ่มจากกลุ่มเกษตรกรก่อน และมีกลุ่มกรรมการป่าชุมชนเข้ามา ต่อมาก็มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หมอ ผู้อำนวยการ โรงเรียน กลุ่มบ้านกลุ่ม อสม. พระ โดยเป็นการรวมกันทุกกลุ่มในตำบลแม่ทา โดยให้แต่ละกลุ่มมารายงานว่าตนเองทำอะไรไปบ้าง แล้วมีปัญหาอะไร และเวทีนั้นบางครั้งก็เป็นเวทีที่ช่วยแก้ปัญหาไปด้วย บางครั้งเป็นเวทีชี้แจง อธิบายปัญหาความไม่เข้าใจกันในชุมชนอีกด้วย

บทที่ 4

กลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่⁶⁵

การศึกษาของกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ในบทนี้ ผู้วิจัยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่ โดยอธิบายถึงภูมิประเทศ ที่ตั้ง อาณาเขต ประชากร และการแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนที่สอง ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ โดยให้ข้อมูลประเภทของกลุ่มจัดการตนเองและจำนวนกลุ่มที่สำรวจข้อมูลมา ส่วนที่สาม ลักษณะและโครงสร้างของกลุ่มจัดการตนเองในแต่ละประเภท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ข้อมูลทั่วไปจังหวัดเชียงใหม่

4.1.1 ภูมิประเทศ ที่ตั้ง อาณาเขต

ภูมิประเทศ

จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 20,107.057 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 12,566,910 ไร่ โดยสามารถจำแนกเป็นพื้นที่ป่าไม้ 69.92 % (8,787,656 ไร่) พื้นที่ทำการเกษตร 12.82 % (1,611,971 ไร่) พื้นที่อยู่อาศัยและอื่นๆ 17.26 % (2,167,971 ไร่) ในลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดเชียงใหม่โดยทั่วไปมีสภาพพื้นที่เป็นภูเขาและป่าละเมาะ มีที่ราบอยู่ตอนกลางตาม 2ฝั่งแม่น้ำปิง สภาพพื้นที่แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ พื้นที่ภูเขา ส่วนใหญ่อยู่ทางทิศเหนือและทิศตะวันตกของจังหวัด คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 80% ของพื้นที่จังหวัด เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารไม่เหมาะต่อการเพาะปลูก และพื้นที่ราบลุ่มน้ำและที่ราบเชิงเขา กระจายอยู่ทั่วไประหว่างหุบเขาทอดตัวในแนวเหนือ-ใต้ อันได้แก่ ที่ราบลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำฝาง และลุ่มน้ำแม่งัด เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมต่อการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง⁶⁶

ที่ตั้ง⁶⁷

⁶⁵ เรียบเรียงโดย ทินกฤต นุตวงศ์

⁶⁶ ข้อมูลพื้นฐาน, ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัดเชียงใหม่, [ออนไลน์], <http://gis.chiangmai.go.th>.

⁶⁷ ข้อมูลทั่วไป, ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัดเชียงใหม่, [ออนไลน์], <http://gis.chiangmai.go.th>.

จังหวัดเชียงใหม่ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของประเทศไทย ตามเส้นรุ้งที่ 16 องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 99 องศาตะวันออก มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1,027 ฟุต (310 เมตร) ส่วนกว้างจากทิศตะวันตกจรดทิศตะวันออกประมาณ 138 กิโลเมตร ส่วนยาวจากทางทิศเหนือจรดทางทิศใต้ประมาณ 320 กิโลเมตร ห่างจากเมืองหลวง กรุงเทพมหานครประมาณ 750 กิโลเมตร โดยทางรถไฟ และ โดยทางรถยนต์ประมาณ 720 กิโลเมตร ตามแนวทางหลวงแผ่นดิน

อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อ รัฐฉานของสหภาพพม่า โดยมีคอยฝิปันน้ำของคอยคำ คอยหลักแต่ง คอยปกกลา คอยถ้ำป่อง คอยถั่ว คอยผาออก และ คอยอ่างขางเป็นส่วนหนึ่งของทิวเขาแดนลาว เป็นเส้นกั้นอาณาเขต
ทิศใต้	ติดต่อ จังหวัดลำพูนและจังหวัดตาก มีร่องน้ำแม่ตื่นและคอยฝิปันน้ำ คอยเรียม คอยหลวงเป็นเส้นกั้นอาณาเขต
ทิศตะวันตก	ติดต่อ จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีคอยฝิปันน้ำ ร่องน้ำแมริค และคอยขุนแม่ตื่น เป็นเส้นกั้นอาณาเขต
ทิศตะวันออก	ติดต่อ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูนส่วนที่ติดกับจังหวัด เชียงรายและลำปางมีร่องน้ำลึกของน้ำแม่กก สันปันน้ำ คอยซางเป็นเส้นกั้นอาณาเขต ส่วนจังหวัดลำพูนมีร่องน้ำแม่ปิง คอยขุนห้วยหละเป็นเส้นกั้นอาณาเขต

4.1.2 ประชากร⁶⁸

จังหวัดเชียงใหม่จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554 มีประชากรทั้งสิ้น 1,708,564 คน เป็นชาย 838,094 คน คิดเป็นร้อยละ 49.05 เป็นหญิง 870,470 คน คิดเป็นร้อยละ 50.95 ของประชากรทั้งหมด โดยอำเภอที่มีประชากรมากที่สุด คือ อำเภอเมืองเชียงใหม่ รองลงมาได้แก่ อำเภอฝาง อำเภอสันทราย อำเภอแมริม ตามลำดับ

ประชากรในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบไปด้วยชาวไทยภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธ รองลงมาได้แก่ ศาสนาคริสต์ อิสลาม ภาษาที่นิยมใช้กันมากคือ ภาษาไทยภาคเหนือและภาษาไทยภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ประชากรของจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนหนึ่งยังเป็นชาวเขา

⁶⁸ การปกครอง และประชากร, สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่, [ออนไลน์], <http://chiangmai.nso.go.th/main.jsp>

ซึ่งในปี 2546 จากการสำรวจของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีชาวเขาจำนวนทั้งสิ้น 239,077 คน กระจุกกระจายอยู่เกือบทุกอำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอที่มีประชากรชาวเขามากที่สุด คืออำเภอแม่แจ่ม และ อำเภออมก๋อย โดยมีประชากรชาวเขา 46,241 คน และ 41,488 คน ตามลำดับ ซึ่งเมื่อรวมประชากรชาวเขาทั้ง 2 อำเภอนี้แล้ว มีจำนวนประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรชาวเขาทั้งหมดในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยเผ่าต่าง ๆ คือ กะเหรี่ยง มูเซอ แม้ว ลีซอ ลัวะ อีโก้ และเย้า อาชีพหลักของชาวเขา คือ การทำเกษตรกรรม และการรับจ้าง

ความหนาแน่นของประชากร ในปี 2554 จังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ 20,107.057 ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 79.73 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุดได้แก่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีความหนาแน่นต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร เท่ากับ 4,427.46 คน รองลงมาได้แก่ อำเภอเมือง 1,492.53 คน อำเภอสารภี 769.95 คน อำเภอสันป่าตอง 440.18 คนและอำเภอสันทราย 351.89 คน ตามลำดับ ส่วนพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อยที่สุด ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ได้แก่ อำเภอแม่แจ่ม 19.74 คน รองลงมาได้แก่ อำเภออมก๋อย 24.31 คน อำเภอสะเมิง 25.55 คน ตามลำดับ

4.1.3 การแบ่งเขตการปกครอง

จังหวัดเชียงใหม่แบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น 25 อำเภอ 204 ตำบล และ 2,066 หมู่บ้าน และมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังนี้

- 1) หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง จำนวน 166 หน่วยงาน
- 2) หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 34 หน่วยงาน
- 3) หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 211 แห่ง ประกอบด้วย

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด	จำนวน 1 แห่ง
- เทศบาลนคร	จำนวน 1 แห่ง
- เทศบาลเมือง	จำนวน 4 แห่ง
- เทศบาลตำบล	จำนวน 100 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวน 105 แห่ง

4.2 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มจัดการตนเอง

ผลการศึกษาด้านข้อมูลทั่วไปของกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดการเศรษฐกิจและสังคม ด้านการจัดการการเมือง โดยในแต่ละด้านมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

1) กลุ่มจัดการตนเองด้านที่ดิน หรือโฉนดชุมชน มีทั้งหมด 23 กลุ่ม เช่นบ้านแม่ทา อำเภอแม่ออนบ้านแม่จะปู บ้านแม่โด้บ้านสบลาน บ้านแม่ลานคำ อำเภอสะเมิง บ้านโป่งอำเภอสันทราย บ้านแม่คองซ้ายอำเภอเชียงดาว บ้านพรสวรรค์อำเภอจอมทอง บ้านห้วยอีค่าง อำเภอแม่วาง เป็นต้น

2) กลุ่มจัดการตนเองด้านทรัพยากรน้ำ หรือเหมืองฝาย มีทั้งหมด 86 กลุ่ม เช่น ฝายพญาคำ อำเภอเมือง ฝายท่าวังตลอำเภอสารภี ฝายหนองปลามัน อำเภอแม่วิม ฝายวังหิน ฝายเหมืองใหม่ ฝายเหมืองหลวง อำเภอจอมทอง ฝายปงสนุก อำเภอสันป่าตอง ฝายขุนคง ฝายหนองเย็น อำเภอแม่วาง ฝายเหมืองเปา อำเภอสันกำแพง เป็นต้น

3) กลุ่มจัดการตนเองด้านทรัพยากรป่าไม้ หรือป่าชุมชน มีทั้งหมด 125 กลุ่ม เช่น ป่าชุมชนบ้านหนองมะจับ ป่าชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย ป่าชุมชนบ้านห้วยไคร้ป่าชุมชนบ้านเปียงหลวง ป่าชุมชนบ้านปางควาย อำเภอเวียงแหง ป่าชุมชนบ้านแม่สาบ อำเภอสะเมิง ป่าชุมชนบ้านกองหวะ ป่าชุมชนบ้านแม่บวนเหนือ อำเภอดอยเต่า ป่าชุมชนบ้านปางเกี้ยว ป่าชุมชนบ้านนาฮ่องใต้ อำเภอแม่แจ่มป่าชุมชนบ้านห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน ป่าชุมชนบ้านสันป่ายาง อำเภอแม่แตง เป็นต้น

4.2.2 ด้านการจัดการเศรษฐกิจและสังคม

แบ่งกลุ่มออกได้ 4 ประเภทดังนี้

1) สหกรณ์ โดยในจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนทั้งหมด 297 แห่ง แบ่งเป็น สหกรณ์การเกษตร 171 แห่ง สหกรณ์เครดิตยูเนียน 33 แห่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ 39 แห่ง สหกรณ์ร้านค้า 9 แห่ง สหกรณ์บริการ 37 แห่ง สหกรณ์นิคม 7 แห่ง สหกรณ์ประมง 1 แห่ง

2) กลุ่มเกษตรกร ในจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 205 กลุ่ม โดยแบ่งเป็น กลุ่มเกษตรกรทำนา 81 กลุ่ม กลุ่มเกษตรกรทำไร่ 34 กลุ่ม กลุ่มเกษตรกรทำสวน 79 กลุ่ม กลุ่มเกษตรกรเลี้ยงสัตว์ 7 แห่ง กลุ่มเกษตรกรประมง 1 กลุ่มกลุ่มเกษตรกรกระเทียม 2 กลุ่ม กลุ่มเกษตรกรเพาะเห็ด 1 กลุ่ม

3) กองทุนหมู่บ้าน ในจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 1,719 กองทุน โดยเป็นนิติบุคคลแล้ว 1,695 กองทุน โดยอำเภอสันทรายมีจำนวนมากที่สุด 125 กองทุน อำเภอสันป่าตองและอำเภอแม่แตงมีจำนวนรองลงมาคือ 119 กองทุน อำเภอพร้าวมี 110 กองทุน อำเภอหางดงมี 108 กองทุน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านทั้งระดับตำบล ระดับอำเภอรวมทั้งหมด 218 แห่ง แบ่งเป็นระดับตำบล 187 แห่ง ระดับอำเภอ 28 แห่ง ระดับจังหวัด 3 แห่ง รวมเงินทุนทั้งจังหวัดเป็นจำนวนเงิน 1,992,976,616 บาท

4) วิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนทั้งหมด 2,943 แห่ง โดยแยกเป็นวิสาหกิจชุมชน 2,935 แห่ง เป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน 8 แห่ง โดยอำเภอที่มีจำนวนวิสาหกิจชุมชนมากที่สุด 3 อันดับแรกคือ อำเภอสันป่าตอง มีจำนวน 271 แห่ง อำเภอแม่แจ่ม มีจำนวน 237 แห่ง อำเภอสารภี มีจำนวน 217 แห่ง โดยในด้านการผลิตส่วนใหญ่จะทำการผลิตพืชมากที่สุด รองลงมาเป็นการผลิตการแปรรูปและผลิตอาหาร ส่วนการบริการที่มีมากที่สุดคือ การออมทรัพย์ชุมชน ร้านค้าชุมชน เรื่องสุขภาพ และการท่องเที่ยว ตามลำดับ

4.2.3 ด้านการจัดการการเมือง

แบ่งออกได้ 2 ประเภทหลักคือ สภาองค์กรชุมชนตำบล กับรูปแบบอื่นๆ

1) สภาองค์กรชุมชนในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนทั้งสิ้น 71 แห่ง เช่น สภาองค์กรชุมชนเทศบาลนครเชียงใหม่ สภาองค์กรชุมชนตำบลสะเมิงใต้ สภาองค์กรชุมชนตำบลสันกำแพง สภาองค์กรชุมชนตำบลแม่่นะ สภาองค์กรชุมชนตำบลสันกลาง สภาองค์กรชุมชนเทศบาลตำบลอมก๋อย สภาองค์กรชุมชนตำบลเมืองแหง สภาองค์กรชุมชนเทศบาลตำบลแม่แจ่ม เป็นต้น โดยมีองค์กรชุมชนที่จดทะเบียนกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3,825 องค์กร โดยอำเภอที่จดทะเบียนมากที่สุดสามอันดับแรกคือ อำเภอพร้าว 456 องค์กร อำเภอสันกำแพง 423 องค์กร อำเภอแม่เฒ่า 370 องค์กร

2) รูปแบบอื่นๆ ที่จัดการตนเองด้านการเมือง มี 2 กลุ่มคือ สภาแอมือจะคี กับสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา

4.3 ลักษณะและโครงสร้างของกลุ่มจัดการตนเอง

4.3.1 กลุ่มจัดการตนเองด้านทรัพยากรธรรมชาติ

1) การจัดการตนเองด้านทรัพยากรที่ดิน หรือโฉนดชุมชน

โฉนดชุมชนเป็นกลุ่มจัดการทรัพยากรที่ดินโดยตนเองกลุ่มหนึ่งที่มีอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ มีการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และริเริ่มรับรองสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนมานานแล้ว แต่ก่อนหน้านี้ไม่ได้เรียกว่าโฉนดชุมชน หากแต่เป็นการจัดการทรัพยากรตามแผนการจัดการและกติกาขององค์กรชุมชน โดยองค์กรชุมชนแต่ละแห่งจะจัดทำแผนการจัดการและกติกาขององค์กร หากสมาชิกองค์กรไม่ปฏิบัติตามกติกาขององค์กรก็จะถูกลงโทษ อย่างไรก็ตามแผนการจัดการและกติกาขององค์กรชุมชนบังคับใช้เฉพาะสมาชิกองค์กรชุมชนเท่านั้น เนื่องจากองค์กรไม่มีอำนาจกำหนดให้คนที่ไม่ใช่สมาชิกปฏิบัติตาม และไม่มีอำนาจลงโทษคนที่ไม่ใช่สมาชิก

การดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชนในภาครัฐ ได้ริเริ่มเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 เมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีและได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ที่มีความหวังว่าจะสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในด้านที่ดินของคนจนได้ ข้อ 4.1.2.8

“คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปนิคมการเกษตร”

ในโครงการของรัฐบาลดังกล่าว ได้อธิบายว่า "โฉนดชุมชน" หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนและเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหาร เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิต ที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศน์ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล⁶⁹

⁶⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน

2) การจัดการตนเองด้านทรัพยากรน้ำ หรือเหมืองฝาย

กลุ่มเหมืองฝายเป็นการรวมตัวกันของชาวนาบนพื้นฐานความสัมพันธ์ในการใช้น้ำจากแหล่งเดียวกัน มีผู้นำที่มีระดับการควบคุมและอำนาจที่แตกต่างกัน มีระดับการควบคุมและอำนาจที่แตกต่างกัน มีการร่วมมือกันดูแลรักษา โดยยึดหลักเกณฑ์ความแตกต่างในประเภทของการทำการเกษตรและสิทธิในการถือครองที่ดิน ในชุมชนบนพื้นที่สูงองค์กรเหมืองฝายมีโครงสร้างเรียบง่าย หัวหน้าเหมืองฝายกับสมาชิกมีบทบาทและสถานภาพไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในชุมชนพื้นราบ องค์กรจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในระบบการระดมแรงงานและทรัพยากร โดยทั่วไปมักจะมีการจัดองค์กรของระบบเหมืองฝายระบบเหมืองฝายมีการจัดองค์กรอยู่ 5 ส่วนที่สำคัญ (วันเพ็ญสุรฤกษ์, 2528) ดังนี้

ส่วนแรก เรียกว่าหัวหน้าเหมืองฝาย หรือแก่ฝาย หรือแก่เหมืองอำนาจหน้าที่ดังนี้

- เป็นผู้รักษาสัญญาเหมืองฝายและควบคุมให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎที่วางไว้ในสัญญาทุกประการ

- เป็นผู้ตรวจตราดูแลการใช้น้ำของสมาชิกในเหมือง

- เป็นผู้เปิด-ปิดประตูระบายน้ำในระบบเหมืองฝาย

- เป็นผู้แบ่งปันน้ำให้แก่สมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

- เป็นผู้สำรวจความเรียบร้อยและความเสียหายของเหมืองฝาย

- เป็นผู้กำหนดวันเวลาและอุปกรณ์ในการขุดลอกหรือซ่อมแซมเหมืองฝาย

- เป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำด้วยกัน

- เป็นผู้เก็บรักษาเงินค่าปรับที่เก็บจากสมาชิกไว้เพื่อใช้กิจการเหมืองฝาย

- เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารสำคัญของเหมืองฝายเช่นสัญญาเหมืองฝายรายชื่อสมาชิกและเป็นผู้ทำบัญชีการใช้จ่ายเงินของกลุ่ม

- เป็นผู้กำหนดให้มีการประชุมสมาชิกเป็นครั้งคราว

- เป็นผู้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้รองหัวหน้าเหมืองฝายผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝายและลำนน้ำปฏิบัติรวมทั้งเลียบน้ำและคนเฝ้าดูแลฝายและประตูน้ำ

- เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่สอง เรียกว่า รองหัวหน้าเหมืองฝายหรือรองแก่ฝายทำหน้าที่รับผิดชอบงานที่หัวหน้าเหมืองฝายมอบหมายหรือทำหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของหัวหน้าตลอดจนทำหน้าที่แทนเป็นครั้งคราวตามที่หัวหน้ามอบหมายรองหัวหน้าเหมืองฝายหรือรองแก่ฝายมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้คือ

- ช่วยตรวจตราดูแลการใช้น้ำของสมาชิกในลำเหมือง

- ช่วยหัวหน้าแบ่งปันน้ำให้แก่สมาชิก- ช่วยสำรวจความเรียบร้อยและความเสียหายของเหมืองฝาย

- ช่วยตรวจเช็คอุปกรณ์การทำงานและควบคุมดูแลการทำงานขุดลอกซ่อมแซมฝาย

- ช่วยหัวหน้าไกล่เกลี่ยประนีประนอมหรือตัดสินกรณีพิพาทระหว่างสมาชิกผู้ใช้น้ำและงานอื่นๆที่หัวหน้ามอบหมาย

ส่วนที่สาม เรียกว่า ผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝายหรือแก่เหมือง (ระดับเหมืองซอยหมู่บ้าน) ทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ส่งน้ำในเขตเหมืองฝายหรือเขตหมู่บ้านของตน โดยเฉพาะตำแหน่งนี้โดยทั่วไปจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ส่งน้ำจากฝายใหญ่ระดับเดียวกันแก่เหมืองมีหน้าที่ดังนี้คือ

- ช่วยเหลือเก็บรักษาบัญชีและเอกสารต่างๆของเหมืองฝาย

- ช่วยทำบัญชีค่าใช้จ่ายต่างๆ ของเหมืองฝาย

- ช่วยตรวจเช็คอุปกรณ์การทำงานและควบคุมดูแลการทำงานขุดซ่อมแซมฝาย

- ช่วยหัวหน้าเหมืองฝายแบ่งปันน้ำ

- เป็นตัวแทนหัวหน้าเหมืองฝายไปขอน้ำจากเหมืองฝายอื่น

- งานอื่นๆที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเหมืองฝาย เช่น การเรียกเก็บค่าน้ำ ค่าซ่อมฝาย ค่าทำพิธีเลี้ยงผีฝาย

ส่วนที่สี่ เรียกว่า ล่ามน้ำหรือล่ามเหมือง ทำหน้าที่นำข่าวสารต่างๆ จากหัวหน้าเหมืองฝายหรือผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝาย ไปบอกกับตัวสมาชิกผู้ใช้น้ำให้ได้ทราบ เช่น กำหนดนัดประชุม วันเวลา ทำงานขุดลอกเหมือง ซ่อมแซมฝาย ตามปกติหน้าที่นี้จะมีเหมืองซอยละ 1 คน หรือ เขตหมู่บ้านละ 1 คน

ส่วนที่ห้า เรียกว่า สมาชิกเหมืองฝาย เป็นเกษตรกรที่ใช้น้ำร่วมกันในล่ามเหมือง หรือในระบบเหมืองฝายเดียวกัน มีหน้าที่ดังนี้

- ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหัวหน้าเหมืองฝาย

- ร่วมร่างสัญญาเหมืองฝาย

- ออกเงินหรือออกแรงในการซ่อมแซม บำรุง รักษาเหมืองฝายหรือสร้างฝายใหม่

- ฟังคำสั่งของหัวหน้าเหมืองฝาย

- ไม่ลักขโมยน้ำด้วยวิธีการใดๆ

- จะต้องเสียค่าปรับเมื่อทำผิดสัญญาเหมืองฝาย

3) การจัดการตนเองด้านทรัพยากรป่าไม้ หรือป่าชุมชน⁷⁰

ความหมายของการจัดการตนเองด้านทรัพยากรป่าไม้ หรือเรียกว่าป่าชุมชน คือ พื้นที่ป่าทั้งที่เป็นป่าบก และป่าชายเลน (รวมทั้งผืนดิน ดันไม้ ทุ่งหญ้า พันธุ์พืช สัตว์ป่า แหล่งน้ำ และสรรพสิ่งที่เป็นธรรมชาติทั้งหมด) รอบชุมชน หรือใกล้เคียงกับชุมชน (อาจจะป็นชุมชนทางการ เช่น หมู่บ้าน, อบต. หรือชุมชนตามประเพณีก็ได้ และก็อาจจะป็นหนึ่งชุมชน หรือหลายชุมชนที่มาจัดการร่วมกันก็ได้) โดยที่ชุมชนใช้อาศัย ทำมาหากิน และเลือกใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ และการรักษาระบบนิเวศ โดยชุมชนเป็นผู้วางแผน ตัดสินใจว่าต้องการอะไรจากป่า ต้องการเมื่อไร จะดูแลรักษา ฟื้นฟู และพัฒนาป่าชุมชนอย่างไร มีขอบเขตขนาดไหนที่ชุมชนจะดูแลได้ทั่วถึง โดยทั้งนี้แผนการจัดการป่าของชุมชน อาจจะกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นจารีตประเพณี เป็นวิถีชีวิตในการจัดการป่าก็ได้ขึ้นอยู่กับชุมชนเป็นผู้กำหนด

การจำแนกป่าเพื่อการจัดการ โดยชาวบ้านจะจำแนกป่าที่ชุมชนพึ่งพาออกเป็นประเภทต่างๆ ตามแต่วัตถุประสงค์ในการจัดการ เช่น ป่าต้นน้ำ ที่จะสงวนให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ ป่าพิธีกรรม ป่าช้า ป่าศักดิ์สิทธิ์ ที่ใช้ประกอบพิธีกรรมร่วมกัน ป่าใช้สอยทั่วไป และอื่นๆ อีกมาก ในแต่ละชุมชนจะจำแนกประเภทป่าไม้แตกต่างกันตามวัฒนธรรม สภาพนิเวศ และเงื่อนไขทางสังคมเศรษฐกิจ

การบริหารจัดการป่าชุมชนชาวบ้านกระทำผ่านองค์กรในชุมชน ซึ่งอาจจะป็นองค์กรที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะเช่น ป็นคณะกรรมการป่าชุมชนประจำหมู่บ้านหรือตำบล หรือใช้องค์กรที่มีอยู่เช่นคณะกรรมการหมู่บ้าน ตำบล หรือป็นสถาบันทางประเพณี เช่น สถาบันผู้อาวุโส สถาบันความเชื่อ วัด และอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองดูแลป่า เช่น การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ และการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน การตะเวนตรวจตราป่า การทำแนวกันไฟ การสงวนกันพื้นที่บางแห่งที่เป็นป่าอนุรักษ์ชุมชนไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สภาพ หรือสงวนให้เกิดการฟื้นตัว

การใช้ทรัพยากรในป่ามักจะมีการกำหนดวิธีการใช้ เช่น จะใช้ประโยชน์จากต้นไม้ประเภทไหน ส่วนไหน อย่างไร เวลาไหน จำนวนเท่าใด โดยใคร ที่จะไม่เกิดผลกระทบต่อป่า และการจะใช้ทรัพยากรป่าไม้อื่นๆ อย่างไรให้เกิดความเป็นธรรมในชุมชน เอื้ออำนวยต่อคนยากจนในชุมชนด้วย

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกฎเกณฑ์ การวางแผนจัดการป่าชุมชน และการจัดตั้งกลไกเพื่อจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน เกิดขึ้นมาได้ด้วยการวางแผนร่วมกันของคนในชุมชน หากชุมชนไหน

⁷⁰ <http://prachatai.com/journal/2005/11/6266>

วางแผนจัดการโดยขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างแท้จริง ก็อาจทำให้การจัดการประสบผลสำเร็จได้ยาก

การวางแผนจัดการของชุมชน ยังต้องเป็นที่รับรู้ และยอมรับของชุมชนรอบข้างด้วย หรือกระทั่งชุมชนในพื้นที่ป่าร่วมกันต้องมาวางแผนกัน มิเช่นนั้นก็จะเกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนขึ้นได้ ดังนั้นการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านที่จะประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนได้นั้น มักจะเกิดขึ้นในรูปเครือข่าย เช่น เครือข่ายลุ่มน้ำ เครือข่ายป่าชุมชน เป็นต้น

4.3.2 กลุ่มจัดการตนเองด้านเศรษฐกิจ

1) สหกรณ์⁷¹

ความหมายของสหกรณ์ คือ “องค์การของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อสนองความต้องการ (อันจำเป็น) และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”

นอกจากนี้ “สหกรณ์” ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

ดังนั้น สหกรณ์จึงตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาในด้านการทำมาหากินที่เหมือน หรือคล้ายๆ กัน หรือความต้องการบริการที่เหมือนกันและเป็นปัญหาที่สมาชิกแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขได้ตามลำพัง หรือตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการ ให้สมาชิกได้รับประโยชน์ในการประกอบอาชีพของตนมากกว่าที่แต่ละคนเคยได้จากการดำเนินกิจการเองตามลำพัง

2) กลุ่มเกษตรกร⁷²

ความหมายของกลุ่มเกษตรกร กลุ่มคือ การรวมกันของเกษตรกรที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน และดำเนินกิจการร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพและช่วยเหลือส่วนรวม

นอกจากนี้ ความหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 119 อธิบายว่า ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรวม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกร แต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้

⁷¹ <http://webhost.cpd.go.th/rlo/knowledge.html>

⁷² webhost.cpd.go.th/.../ความหมายกลุ่มเกษตรกร.ppt

3) วิสาหกิจชุมชน

ความหมายของ “วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่นๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็คนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็คนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน⁷³ ซึ่งต้องประกอบด้วยบุคคลไม่น้อยกว่า 7 คน และไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน ยื่นคำขอจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ
2. ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน โดยใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร ทุน แรงงานในชุมชนเป็นหลัก
3. ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน
4. เป็นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานภูมิปัญญาสากล
5. มีการดำเนินการแบบบูรณาการ เชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ อย่างเป็นระบบ
6. มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจ
7. มีการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชนเป็นเป้าหมาย

4) กองทุนหมู่บ้าน

หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คือความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งความพร้อมของคนและครัวเรือน ดูแลกันเองในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุน สังคมของหมู่บ้านและชุมชนเมืองเอง กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนอาชีพ กองทุนสวัสดิการ รวมถึงการบริหารจัดการเงินทุนหมุนเวียนของหมู่บ้าน ทั้งในส่วนเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและกองทุนที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการให้สอดคล้องและเกื้อกูลกัน และยังเป็นการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ตามแนวทางให้หมู่บ้าน/ชุมชนเมือง เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา โดยส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนในด้านวิชาการและจัดการกองทุน สุดท้ายยังมีหลักการติดตามและประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกองทุน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพาตนเอง เพื่อความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ตามมาตรา 5⁷⁴ ของกฎหมายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้ระบุว่ามีวัตถุประสงค์ 5 ประการดังต่อไปนี้

⁷³ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘

⁷⁴ พระราชบัญญัติ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ประการแรก เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการหรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

ประการที่สอง เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

ประการที่สาม รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

ประการที่สี่ ให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้านอื่น เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

ประการที่ห้า กระทำการใด ๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กลไกในการบริหารกองทุน มีสองระดับคือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ มีคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผลการประเมินความพร้อมของกองทุนซึ่งผ่านการประเมินของคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ และสนับสนุนการเตรียมความพร้อม ติดตาม ตรวจสอบ สนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอในส่วนระดับหมู่บ้านหรือชุมชน จะมี คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มองค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งได้มาโดยวิธีชาวบ้านเลือกกันเองในหมู่บ้านหรือชุมชน จำนวน 15 คน

4.3.3 กลุ่มจัดการตนเองด้านการเมือง

1) สภาองค์กรชุมชน

สภาองค์กรชุมชนหมายถึง เวทีการเรียนรู้เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนและเพื่อนคนในชุมชน เวทีการเรียนรู้ดังกล่าวเป็นเวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งเป็นระบบการจัดการตนเองของท้องถิ่นที่มีมาแต่อดีต พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ออกมารับรองสถานภาพเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนอย่างเป็นทางการ ก่อให้เกิดความร่วมมือ ลดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝาย เพราะสภาองค์กร

ชุมชนเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือของทุกฝ่ายร่วมกัน ตามวิถีของประชาธิปไตยชุมชน(ในรายละเอียดโปรดดู บทที่ 5)

2) รูปแบบอื่นๆ คือ สภาแอมะมือจะคี กับสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทา อ่านรายละเอียดจากหัวข้อ 3.2 กรณีศึกษา: องค์การตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบไม่เป็นทางการ

4.4 ข้อสังเกต

พิจารณาจากการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังนี้

1. ลักษณะขององค์กรที่เก็บได้ เป็นองค์กรทำงานที่มีการขึ้นทะเบียน หรือมีการทำงานเป็นเครือข่าย จึงมีฐานข้อมูลอยู่ในระบบ หรือสารสนเทศ ขณะเดียวกันก็มีองค์กรขนาดเล็ก ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เพราะไม่มีความเป็นหรือมีการรวบรวมเอกสาร หรือเป็นองค์กรที่ทำงานตามประเด็น เป็นสถานการณ์ ไม่ได้เป็นองค์กรถาวร แต่มีผลงานในการทำงานระดับชุมชน จังหวัด

2. ฐานข้อมูล ขององค์กรที่ขึ้นทะเบียนมีอยู่กระจัดกระจาย เช่น องค์กรสาธารณะประโยชน์ ที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานเกษตรจังหวัด องค์กรที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานป้องกันและควบคุมโรค เขต 10 การยึดหลักองค์กรที่ต้องมีการจดทะเบียน หรือการขึ้นทะเบียน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือบทบาท การดำเนินที่เป็นปัจจุบัน

บทที่ 5

การวิจัยเชิงปฏิบัติการ⁷⁵

คณะผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาจากเอกสาร เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง กลไก กระบวนการ บทบาทอำนาจหน้าที่ รวมถึงข้อดี ข้อเสีย บทเรียนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่สัมพันธ์อยู่กับอำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ มาวิเคราะห์เพื่อการออกแบบรูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน ขององค์กรกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

เพื่อนำไปสู่การออกแบบสภาพลเมืองเชียงใหม่ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากที่สุด ผ่านวิธีการสังเคราะห์บทเรียนจากองค์กรกรณีศึกษา โดยใช้ให้เห็นจุดแข็ง-จุดอ่อน จากรูปแบบองค์กร และการใช้อำนาจของประชาชน ที่สัมพันธ์กับอำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ดังนี้

5.1.1 จุดแข็งของสภาพลเมืองในแต่ละที่

สหรัฐอเมริกา

1) ในสหรัฐอเมริกา รูปแบบการประชุมเมือง หรือ Town Meeting ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรนิติบัญญัติของท้องถิ่น สามารถดำเนินการกิจกรรมทางการเมือง คือ การระดมข้อคิดเห็นและมีมติของประชาชนธรรมดาในท้องถิ่น (Town) ด้วยอำนาจหน้าที่ของ Town meeting ประชาชนธรรมดาจึงสามารถร่วมกันออกกฎหมายในระดับท้องถิ่นได้ อนุมัติงบประมาณในระดับท้องถิ่น และพิจารณาข้อพิพาทในประเด็นสาธารณะของชุมชนได้ ทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน

2) Town Meeting มีลักษณะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นต่างๆ ได้ และมีผลทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องปฏิบัติตามมติ

⁷⁵ เรียบเรียงโดย บุษยา คุณากรสวัสดิ์

3) Town Meeting ในระบบตัวแทนนั้น แต่ละตำแหน่งจะมีวาระไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกสมาชิกคนใดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งวาระนานเพียงใด(ระบบจัดให้มีการดำรงตำแหน่งแบบ 3 ประเภทที่มีวาระไม่เท่ากัน) การเลือกตั้งลักษณะนี้เปิดโอกาสให้สมาชิกหน้าใหม่เข้าไปทำงานได้ง่ายขึ้น และลดการผูกขาดอำนาจในสภาของสมาชิก เพราะประชาชนไม่จำเป็นต้องแบกรับความเสี่ยงจากการเลือกตั้งผู้แทนที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นเวลานานๆ แต่มีช่องทางให้เลือกผู้แทนหน้าใหม่ได้มากขึ้น ส่วนสมาชิกที่ได้รับความนิยมไว้วางใจมากก็มีโอกาสในการทำงานได้ต่อเนื่องกว่า

4) องค์ประกอบของผู้เข้าร่วมการประชุม จำเป็นต้องมีผู้ที่มีข้อมูลเฉพาะทางที่เกี่ยวข้องข้องการเรื่องในการประชุมนั้นๆ เข้าร่วม เพื่อให้ข้อมูล ให้ความเห็นต่อที่ประชุมเพื่อการตัดสินใจ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดและชี้แจงข้อสงสัยต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของ Town meeting

5) การประชุมมีทั้งสมัยสามัญ เพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี และสมัยวิสามัญ ตามที่พลเมืองร้องขอ โดยในการประชุมทั้ง 2 รูปแบบ ต้องมีการประชาสัมพันธ์ก่อนการจัดประชุมโดยมีการกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการแจ้งต่อประชาชน เพื่อให้ข้อมูลและให้พลเมืองเข้าร่วมตัดสินใจ

6) การจัดรูปแบบการประชุม การกำหนดผู้รับผิดชอบในที่ประชุม รวมทั้งกระบวนการประชุมทำให้การประชุมสามารถหาข้อยุติ มีหลักการ

7) ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง จำนวน 10 คนสามารถร่างข้อบัญญัติเพื่อเสนอสภาได้ โดยมีวาระสำคัญ หากไม่เสนอวาระ แม้มีมติแต่ไม่สอดคล้องกับวาระที่เสนอก็มีอันตกลไป

8) การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 200 คนเพื่อขอเปิดสภาพลเมือง ในฐานะผู้ริเริ่มเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะต่างๆ ทำให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยไม่ต้องผ่านผู้แทน

9) ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกายอมรับอำนาจของประชาชน ในแบบไม่เป็นทางการ และเสียงทุกเสียงของประชาชนทุกคนมีความหมาย และได้รับความสนใจ

10) ในรัฐโอเรกอน ประชาชนมีอำนาจตรากฎหมายที่เสนอโดยประชาชน โดยวิธีลงประชามติ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรง โดยไม่ผูกขาดอำนาจอยู่ที่ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนสามารถผลักดันนโยบายสาธารณะ ได้ในฐานะเจ้าของอธิปไตยอย่างแท้จริง

11) กระบวนการคณะลูกขุนพลเมือง เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่เสนอความคิดเห็นได้อย่างน่าเชื่อถือ และมีข้อมูล ทำให้การตัดสินใจของประชาชนที่รับฟังข้อเสนอมีประสิทธิภาพ

ญี่ปุ่น

1) การอาศัยกลไกของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากท้องถิ่น

2) ความตื่นตัว สำนักพลเมืองและการมีการรวมกลุ่มของพลเมือง การประสานความร่วมมือของกลุ่มคนต่างๆ เช่น นักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน นักธุรกิจสามารถสร้างการต่อรองกับนักการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกัน มากกว่าการต่อต้านนักการเมืองท้องถิ่น และหน่วยงานราชการ ซึ่งกระบวนการที่เข้มแข็งนี้มีความสำคัญมากกว่ากลไกการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างเสียอีก

3) กฎหมายสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร การสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือของขบวนการภาคประชาชนให้กว้างขวางขึ้น

อินโดนีเซีย

1) ประวัติศาสตร์การปกครองแบบเผด็จการ ทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

2) ภาคประชาสังคมของอินโดนีเซียเข้มแข็ง ทั้งตัวประชาชนเอง สื่อมวลชน นักวิชาการสามารถทำงานประสานกันเพื่อออกแบบระบบการมีส่วนร่วมขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนนั้นเป็นปัจจัยสำคัญมากที่สร้างอำนาจต่อรองให้กับภาคประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ

3) ขบวนการมุสเรนบัง ซึ่งเป็นกระบวนการประชาชนเพื่อเสนอความต้องการตั้งแต่ระดับรากหญ้า จนถึงทุกระดับ เป็นโครงการหรือแผนพัฒนาระดับใด ก็เป็นมุสเรนบังในระดับนั้นเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนั้นๆ

4) ผู้เข้าร่วม คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการโครงการต่างๆ โดยที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งถาวรในที่ประชุม ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะผลัดกันเปลี่ยนหน้าเข้ามาใช้พื้นที่การปรึกษาหารือสาธารณะนี้ในการมีส่วนร่วมกับการพัฒนานโยบายสาธารณะ

5) มุสเรนบัง ไม่ได้เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหลักของรัฐโดยตรง แต่มีหน่วยงานรัฐอีกหน่วย ทำหน้าที่สนับสนุนและจัดให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาคมต่อนโยบายการพัฒนาประเทศ ดังนั้น มุสเรนบังจึงไม่ใช่สถานิติบัญญัติ แต่เป็นภาคประชาชนที่ได้รับรัฐสนับสนุนต่างๆ

5.1.2 จุดอ่อน

สหรัฐอเมริกา

1) ระบบ Town Meeting หรือการประชุมเมืองในสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่ใช้ได้กับการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่เหมาะสมกับพื้นที่การปกครองที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คนได้

อินโดนีเซีย

1) หน่วยงานรัฐ BAPPANAS ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนและเป็นกองเลขานุการของมุสเรนบังก์ยังอยู่ภายใต้โครงสร้างของรัฐ เปิดช่องว่างให้รัฐสามารถใช้อำนาจครอบงำและแทรกแซงการทำงานของกองเลขานุการ และส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงการประชุมมุสเรนบังก์ เช่น การบิดเบือนข้อมูลเพื่อให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของรัฐ เป็นต้น

ประเทศไทย

1) รูปแบบองค์กรที่เป็นทางการซึ่งมีกฎหมายรับรอง เน้นการมีโครงสร้างของสมาชิกที่แน่นอนตายตัว ทำให้โครงสร้างแข็งตัว การกำหนดให้การดำรงตำแหน่งสมาชิกผูกขาดอยู่เฉพาะคน แม้จะมีที่มาและวาระที่ชัดเจน แต่ก็ทำให้เกิดการผูกขาดการรับรู้ข้อมูล การตัดสินใจไว้ที่คนกลุ่มเดียว ขาดพลวัตของการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ของประชาชน หรือกลุ่มเครือข่ายด้านสังกัด รวมทั้งผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งอาจไม่มีมุมมองในมิติที่หลากหลาย

2) กลุ่มองค์กรขนาดเล็ก หรือองค์กรที่ไม่มีความเป็นทางการ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเยาวชน ผู้พิการที่ไม่ได้ทำการขึ้นทะเบียน หรือกลุ่มที่ทำงานตามสถานการณ์ปัญหาซึ่งมีลักษณะไม่ถาวร ขาดโอกาสในการมีส่วนร่วม ผู้ที่เป็นเจ้าของปัญหา หรือที่ต้องการพัฒนานโยบายสาธารณะเฉพาะอาจไม่ได้เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรดังกล่าว

3) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์กรทางการเมืองเหล่านี้ นอกจากเรื่องงบประมาณ หรือการรับฟังข้อคิดเห็น ซึ่งจะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้

5.2 การออกแบบและปฏิบัติการสภาพพลเมืองเชียงใหม่

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยนำผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้นมาสังเคราะห์ และจัดทำกระบวนการเพื่อการออกแบบสภาพพลเมืองเชียงใหม่ โดยคณะทำงานวิจัยร่วมกับคณะทำงานภาคขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง ได้ร่วมกันออกแบบสภาพพลเมืองจังหวัดเชียงใหม่ที่เหมาะสม⁷⁶ และไปสู่ภาคปฏิบัติการของการเปิดสภาพพลเมืองเชียงใหม่ โดยมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ มีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 การออกแบบสภาพพลเมือง

การออกแบบสภาพพลเมือง แบ่งรายละเอียดการดำเนินการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการก่อนการเปิดสภา การเปิดสภาพพลเมือง และการดำเนินงานภายหลังการเปิดสภาพพลเมือง

การเตรียมการก่อนเปิดสภา

ก่อนการเปิดสภาพพลเมืองในแต่ละครั้ง มีขั้นตอนที่ต้องเตรียมการ คือ

- 1) การประชุมร่วมระหว่างผู้ขอเปิดสภาพพลเมือง (แบบการขอเปิดสภาพพลเมือง คูภาคผนวก ค) กับนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับงานนั้นๆ
- 2) รวบรวมประเด็น และข้อมูลจากการประชุมเพื่อเตรียมนำเสนอในการเปิดสภาพพลเมือง
- 3) การประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงการเปิดสภาพพลเมือง พร้อมส่งข่าวให้สื่อมวลชน โดยแจ้งรายละเอียดของเวลา สถานที่จัดการประชุม และประเด็นขอเปิดสภาพพลเมือง
- 4) ทำหนังสือเชิญหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมการเปิดสภาพพลเมือง

การเปิดสภาพพลเมือง

การเปิดสภาพพลเมืองในแต่ละครั้ง จะมีขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการ ตามลำดับดังนี้

- 1) การลงทะเบียน พลเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะทำงาน สื่อมวลชน
- 2) แจกเอกสาร คู่มือ แจกข้อมูล / ข้อเสนอ ที่คณะทำงานได้มีการทำงานเบื้องต้น
- 3) โต้รับเรื่อง เสนอประเด็น เพื่อขอเปิดสภาในครั้งต่อไป
- 4) ประธานสภาออกเป้าหมายการประชุม วาระ วิธีการประชุม

⁷⁶ การประชุมคณะผู้วิจัย และคณะทำงานขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง ณ ห้องประชุม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วันที่ 21 ธันวาคม 2555

- 5) ผู้ขอเปิดสภา สั้นระฆัง พุดเปิดประเด็น สภาพปัญหา เป้าหมายของการขอเปิด
- 6) คณะทำงานให้ข้อมูล ข้อเสนอ (ประกอบด้วยเจ้าของประเด็น และคนทำงานข้อมูล)
- 7) กองเลขานุการสภาพลเมือง ช่วยเขียนประเด็นแลกเปลี่ยน และผู้เข้าร่วมสภาแลกเปลี่ยน ตามทะเบียนที่แจ้งมา แต่ละท่านมีเวลาพูดคนละ 3 นาที) --(ประธานเกริ่นหัวข้อ และมีผู้ทำหน้าที่ควบคุมการอภิปราย)
- 8) เปิดให้มีการเสนอประเด็นที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อการทำงานต่อ การสร้างแนวทาง หรือมติ(ข้อเสนอ)ร่วม
- 9) ประธานสภาสอบถามใครจะมาร่วมผลักดันต่อ (เป็นคณะทำงานร่วมต่อ)

การดำเนินงานภายหลังเปิดสภาพลเมือง

- 1) การติดตามการเสนอประเด็นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การเชื่อมต่อกับคณะกรรมการของฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร เพื่อขับเคลื่อนเข้าสู่ระบบ
- 3) การประชุมคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ขอเปิดสภาพลเมือง กองเลขานุการของ ประเด็นนั้นๆ และนักวิชาการ

5.2.2 ปฏิบัติการสภาพลเมืองเชียงใหม่

งานวิจัยได้ทดสอบภาคปฏิบัติการของรูปแบบสภาพลเมืองเชียงใหม่ ผ่านการกระบวนการ เปิดสภาพลเมืองขึ้นจำนวนใน 3 ครั้ง โดยเป็นสภาพลเมืองสมัยวิสามัญ 2 ครั้ง และสมัยสามัญ 1 ครั้ง

การเปิดสภาพลเมืองสมัยวิสามัญครั้งที่ 1 กรณีจราจร-ขนส่งจังหวัดเชียงใหม่

จัดขึ้นในวันที่ 27 มกราคม 2556 ณ พุทธสถาน จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้เชิญตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองเชียงใหม่ จำนวน 11 แห่ง เครือข่ายพลเมือง และตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเขตอำเภอเมืองและอำเภอปริมณฑล 5 อำเภอ เช่น ตำรวจจราจร จังหวัดเชียงใหม่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งสิ้น จำนวน 11 ท่าน

ทั้งนี้ ก่อนการเปิดสภาพลเมืองมีกระบวนการประชุมเตรียมความพร้อมร่วมกับนักวิชาการ รวม 3 ครั้ง และภายหลังจากเปิดสภาพลเมืองกรณีดังกล่าวแล้วยังมีการประชุมอย่างต่อเนื่องของ คณะทำงานจราจร รวม 5 ครั้ง

ข้อสังเกตเชิงบวก

1) หลังจากการเปิดสภาพลเมือง ซึ่งมีการประชาสัมพันธ์ ถ่ายทอดรายการวิทยุ และออกโทรทัศน์ มีผู้คนให้ความสนใจ และอยากเปิดสภาพลเมืองจำนวนมาก

2) เกิดคณะทำงานที่มีสัดส่วนจากเจ้าของประเด็น นักวิชาการ และมีการขยายเครือข่ายทำงานรวม ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในบริเวณที่ใกล้กัน และเจ้าของประเด็นสนใจการเชื่อมโยงเครือข่ายมากขึ้น

ข้อสังเกตเชิงลบ: ปัญหาและอุปสรรค

1) ข้อเสนอทางวิชาการ ยังขาดความชัดเจนและไม่สามารถช่วยนำเสนอทางออก อันเนื่องมาจากประเด็นปัญหากรณีจราจร ขนส่งเชียงใหม่มีขอบเขตกว้างและมีความซับซ้อน แม้จะมีผู้ให้ความสนใจเข้าร่วมแลกเปลี่ยนพูดคุยจำนวนมาก แต่เป็นการแลกเปลี่ยนหรือให้ข้อเสนอแนะที่เป็นในเชิงทัศนคติ และเป็นในลักษณะการร้องขอและฝากความหวังกับหน่วยงานภาครัฐแทนที่จะตัดสินใจหาหนทางแก้ไขปัญหามานสภาพเมือง

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากเป็นเรื่องใหม่ และการเปิดสภาพเมืองครั้งแรก

3) ไม่ได้ได้รับความสนใจจากตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่าที่ควร โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพียงท่านเดียวที่ส่งตัวแทนมาเข้าร่วมเปิดสภาพเมือง โดยผู้ที่เกี่ยวข้องอธิบายว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีอำนาจในการจัดการ

การเปิดสภาพเมืองสมัยวิสามัญครั้งที่ 2 กรณีช่วงหลวงเวียงแก้ว

จัดขึ้นในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2556 ณ พุทธสถาน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งประเด็นปัญหากรณีช่วงหลวงเวียงแก้วกำลังเป็นกระแสที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ทำให้การจัดสภาพเมืองกรณีนี้เป็นที่สนใจและได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง โดยเฉพาะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

การเปิดสภาพเมืองครั้งที่สองนี้ ใช้กระบวนการเดียวกันกับการจัดสภาพเมืองครั้งที่ 1 และปรับปรุงเพิ่มเติมบางกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการรับข้อเสนอขอเปิดสภา (ภาคผนวก ค) โดยพิจารณาตามข้อกำหนดของการเปิดสภาที่คณะทำงานและภาคีฯ ร่วมกันออกแบบไว้ กระบวนการให้เจ้าของประเด็นซึ่งเป็นผู้ขอเปิดสภาพเมืองได้ทำงานร่วมกับนักวิชาการ ที่มีการศึกษา และข้อเสนอในเรื่องนั้น กระบวนการประชาสัมพันธ์ในสื่อท้องถิ่น ให้ประชาชนมาร่วมแลกเปลี่ยน

หลังการเปิดสภาพเมือง มีการประชุมคณะทำงาน ร่วมกับนักวิชาการ และข้าราชการท้องถิ่น อย่างต่อเนื่อง รวมจำนวน 10 ครั้ง เพื่อติดตามความคืบหน้า คณะทำงาน ร่วมกับพลเมืองเจ้าของประเด็นได้ทำหนังสือทวงถามกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานพุทธศาสนา จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ แม้วานับถึงเวลานี้จะยังเห็นไม่มีความคืบในการแก้ไขปัญหาใดๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการสภาพเมืองได้มีส่วนผลักดันให้เกิด

เครือข่ายความร่วมมือที่กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะกับภาคท้องถิ่น ซึ่งทำให้คณะทำงานทราบความเคลื่อนไหวของหน่วยงานภาครัฐต่อกรณีดังกล่าว

จังหวัดเชียงใหม่ มอบหมายให้สำนักงานบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทำการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น ซึ่งผลจากการเปิดสภาพลเมือง และการติดตามอย่างต่อเนื่องทำให้สำนักบริการวิชาการให้ความสนใจ เพราะให้มีการจัดระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย สภาพลเมืองขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

การเปิดสภาพลเมือง(จำลอง)สมัยสามัญ ครั้งที่ 1

สภาพลเมืองสมัยสามัญ เป็นการจัดประชุมประจำปี โดยมีเป้าหมายเพื่อการเสนอนโยบายสาธารณะในกรณีจังหวัดเชียงใหม่ คณะปฏิบัติการวิจัยได้จำลองสภาพลเมืองสามัญ ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2556 โดยเชิญผู้ทำงานเกี่ยวข้องใน 4 เครือข่าย เข้าร่วม ได้แก่ เครือข่ายสวัสดิการ เครือข่ายเกษตรกรรมที่ยั่งยืน เครือข่ายสุขภาพ และ เครือข่ายไฟฟ้าหมอกควัน พร้อมเชิญตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ให้เข้ามาร่วมรับฟังข้อเสนอจากภาคประชาชน ซึ่งก่อนการเปิดสภาพลเมืองสมัยสามัญ

ข้อสังเกต

1) เครือข่ายพลเมืองยังให้ความสนใจกับบทบาท หน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับที่น้อยมาก ไม่เห็นความสำคัญ ไม่ติดตามต่อเนื่อง รวมทั้งไม่รู้กลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทิศทางนโยบายสาธารณะร่วมกับประชาชนเท่าที่ควร โดยนายก อบจ.เชียงใหม่ มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม มาร่วมรับฟังข้อเสนอแทน

กลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีโครงสร้างที่รองรับประเด็นสาธารณะ เช่น ไม่มีหน่วยงานที่รองรับเรื่องสุขภาพ ชาดิพันธ์ สวัสดิการ ทรัพยากร รวมทั้งไม่สามารถเชื่อมต่อการทำงานระดับพื้นที่ และจังหวัดได้

5.3 สรุปผลการปฏิบัติการ

จากการเปิดสภาพลเมืองสมัยวิสามัญ 2 ครั้ง จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งกรณีจราจร-ขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ และกรณีช่วงหลวงเวียงแก้ว ซึ่งมีกระบวนการติดตามงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเปิดสภาพลเมืองสมัยวิสามัญ 1 ครั้ง สะท้อนให้เห็นข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

1) รูปแบบสภาพลเมืองที่คณะวิจัยได้ทดสอบปฏิบัติการ มีประสิทธิภาพในด้านเสริมสร้างการมีส่วนร่วม และความเป็นเจ้าของของพลเมืองจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้ให้ความสนใจติดต่อขอเปิดสภาพลเมืองอย่างต่อเนื่อง

2) ผู้ขอเปิดสภาพลเมือง มีความกระตือรือร้น รู้สึกตนเองมีพลัง และเป็นเจ้าของประเด็น รวมทั้งเป็นเจ้าของสภาพลเมืองอย่างแท้จริง

3) มีการขยายเครือข่ายทั้งภาคพลเมือง นักวิชาการ ข้าราชการท้องถิ่น (ที่เห็นด้วยกับสภาพลเมือง แต่ไม่อยากออกตัว) รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง

4) ประเด็นช่วงหลวงเวียงแก้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การเปิดสภาพลเมือง และการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง มีส่วนผลักดันให้ผู้มีอำนาจสั่งชะลอโครงการ และมีกระบวนการ เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้โครงการพัฒนาช่วงหลวงเวียงแก้วมีทิศทางไปในทางที่น่าพอใจของผู้คนโดยส่วนใหญ่

บทที่ 6

สรุป

การศึกษาเพื่อค้นหารูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง ประกอบด้วย การศึกษารูปแบบสภาพเมืองในต่างประเทศรวมถึงรูปแบบขององค์กรตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศ การสำรวจกลุ่มจัดการตนเองในจังหวัดเชียงใหม่ แล้วใช้กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วมกับภาคีภาคประชาสังคมเชียงใหม่ ร่วมวิเคราะห์เพื่อออกแบบ และทดลองปฏิบัติการสภาพเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบสภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดเชียงใหม่

6.1 สภาพเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานคร

สภาพเมือง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญตามแนวคิดที่จะผลักดันให้จังหวัดเชียงใหม่ กลายเป็นเชียงใหม่มหานคร งานวิจัยชิ้นนี้เสนอแบบจำลองสภาพเมืองที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับเชียงใหม่มหานครนั้น จะประกอบด้วย 6 องค์ประกอบสำคัญ คือ

6.1.1 หลักการของสภาพเมือง

โดยพิจารณาจากผลการศึกษาเบื้องต้น และให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการมีส่วนร่วม โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน ดังนี้

- 1) สภาพเมืองต้องเป็นพื้นที่ของทุกคน และทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสภาพเมืองได้อย่างแท้จริง ไม่ต้องผ่านระบบตัวแทน ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของสภาพเมือง
- 2) สภาพเมืองจะใช้พลังทางปัญญา (ข้อมูล องค์ความรู้ การแลกเปลี่ยน) และพลังทางสังคม เช่นการณรงค์เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงกับชุมชน ร่วมกันแสวงหาทางออก
- 3) สภาพเมืองเป็นกลไกการเชื่อมต่อระหว่างประชาชน กับสภานิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 4) วัฒนธรรมของสภาพเมือง มีลักษณะเป็นธรรมชาติ กิ่งทางการเพื่อเป็นการเชื่อมต่อกกระบวนการประชาชน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้เป็นนโยบายทางการเมือง

5) พลเมืองมีบทบาทหลักในการใช้พื้นที่สภาพเมือง ในการพัฒนานโยบายสาธารณะ การตรวจสอบโครงการรัฐ โดยมีกองเลขานุการทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการเปิดสภาพเมือง

6.1.2 อำนาจหน้าที่ของสภาพเมือง

พิจารณาจากบทบาทของภาคพลเมืองที่ทำงานอยู่ในระดับพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งบทเรียนขององค์กรภาคพลเมืองต่างๆทั้งในและต่างประเทศ

1) ประสานความร่วมมือระหว่างพลเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนานโยบายสาธารณะ เนื่องจากภาคพลเมืองจะเน้นการจัดการตนเอง มากกว่าที่จะเข้าไปมีปฏิบัติการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพเมืองจึงต้องมีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคพลเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) สนับสนุนความเข้มแข็งภาคพลเมือง โดยสภาพเมืองในฐานะที่เป็นองค์กรภาคพลเมืองที่น่าจะมีศักยภาพสูงกว่าองค์กรภาคพลเมืองไม่เป็นทางการอื่นๆ มาจากข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นที่ว่าสภาพเมืองจะมีบุคลากร งบประมาณซึ่งได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพเมืองจึงต้องมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานกลุ่มองค์กรภาคพลเมือง โดยเฉพาะด้านที่พลเมืองขาดความชำนาญ เช่น การณรงค์สื่อสารสาธารณะ ด้านวิชาการ การขยายเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรของรัฐ เป็นต้น

3) มีบทบาทจัดการหารือ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ในนโยบายสาธารณะ และการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ สภาพเมืองต้องสร้างเป้าหมายร่วมกัน เห็นทิศทางร่วมกันเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง จึงต้องมีการประชุม และหารือกันอย่างต่อเนื่องเป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างพลังดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับคำสอนของพระพุทธเจ้า ตามหลักอภิธานิธรรม 7 ซึ่งเป็นธรรมสำหรับการปกครอง⁷⁷

4) สนับสนุนการจัดการตนเองของกลุ่ม เครือข่ายภาคพลเมือง เครือข่ายพลเมืองที่มีพลังจำเป็นต้องเกิดจากความเข้มแข็งของกลุ่มย่อยๆ และการเชื่อมประสานเครือข่ายที่หลากหลาย

5) เป็นองค์กรที่สามารถฟ้องร้องแทนประชาชนได้ จากประสบการณ์การทำงานเพื่อการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของภาคพลเมือง พบว่าหลายครั้งประชาชนในนามบุคคล ไม่มีศักยภาพพอในการดำเนินการทางกฎหมายกับหน่วยงาน หรือเอกชน แนวคิดเรื่องการเป็นองค์กรฟ้องร้องแทนประชาชนได้ จึงเกิดขึ้น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เดียวกับองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

⁷⁷ www.pond1995.exteen.com/page-11

ตามร่างพระราชบัญญัติองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ที่อยู่ในขั้นตอนรอการพิจารณาจากรัฐสภา

6) มีอำนาจขอข้อมูลแทนประชาชน จากราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในนโยบาย โครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น หรือเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ขณะที่การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติขอข้อมูลข่าวสาร ที่ประชาชนเป็นผู้ขอ นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

6.1.3 กลไกของสภาพลเมือง

รูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสม ไม่ควรเน้น โครงสร้าง หรือการดำรงตำแหน่งที่ตายตัว แต่ควรให้ความสำคัญกับพลวัตรของขบวนการสภาพลเมือง เน้นการสร้างเสริมกระบวนการให้มีกลไกสนับสนุนด้านต่างๆ ให้กับพลเมือง เพื่อสร้างความเข้มแข็ง ขยายเครือข่าย เชื่อมประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีในการทำหน้าที่ด้านต่างๆ ประกอบไปด้วย

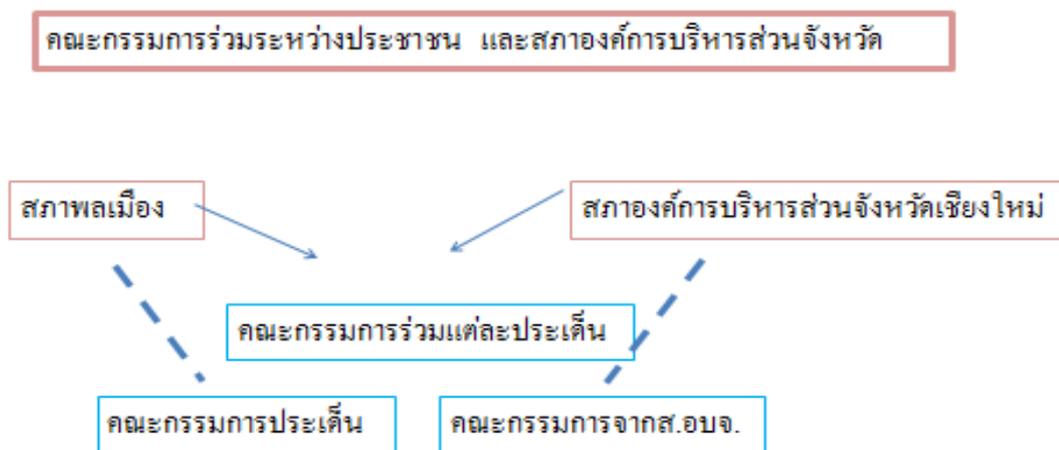
1) กองเลขานุการ ซึ่งอาจจำเป็นที่ต้องมีคณะทำงานย่อยๆ เพื่อแบ่งบทบาทภาระงาน ซึ่งจำเป็นต้องค้นหาคำตอบในรายละเอียดกันไป แต่กองเลขานุการมีทำหน้าที่สนับสนุนพลเมือง เช่น การขอเปิดสภาพลเมือง การติดตามข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนด้านสื่อสารสาธารณะในประเด็นสาธารณะ และทำตามภารกิจ เช่น การสนับสนุนประชาชนเสนอร่างข้อบัญญัติ หรือการฟ้องแทนประชาชน การสนับสนุนงานด้านวิชาการ ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และทำวาระและเตรียมกระบวนการเปิดสภา กองเลขานุการจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หนึ่ง กองเลขาคหลัก เพื่อคุณภาพรวม และ สอง กองเลขานุการสมทบ ซึ่งดูแลและสนับสนุนรายประเด็น/เรื่อง

2) ผู้ขอเปิดสภาพลเมือง หรือเจ้าของประเด็น คือ พลเมืองที่เป็นเจ้าของเรื่อง /ปัญหา/นโยบายสาธารณะเรื่องนั้นๆ มากกว่า 2 กลุ่ม ในการเปิดสภาพลเมืองแต่ละครั้ง รวมทั้งต้องมีการทำงานในด้านสาธารณะ หรือการตรวจสอบการทำงานของรัฐมาก่อนการขอเปิดสภาพลเมือง

3) ฝ่ายวิชาการ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูล ทางเลือกในการพัฒนาข้อเสนอในการประชุมสภาพลเมือง

4) คณะลูกขุนพลเมือง ที่มาจากการคัดเลือกจากการชুম ทำหน้าที่เป็นรายครั้ง มิได้มีตำแหน่งที่แน่นอนเช่นเดียวกับตำแหน่งอื่นๆ เพื่อให้รับฟังและวิเคราะห์ให้ข้อคิดเห็นต่อสาธารณะ

5) กรรมการเมือง ซึ่งเป็นกลไกระหว่างสภาพลเมือง กับสภานิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและการดูแล ติดตาม ผลักดันเป็นเรื่องๆ แล้วแต่ชื่อกรรมการนั้นๆ โดยมีความร่วมมือดังแผนภาพ 6



ภาพ 6 แผนผังความสัมพันธ์ของกรรมการเมือง

นอกเหนือจากองค์ประกอบสภาพลเมืองทั้ง 4 ข้อที่กล่าวมา ในแต่ละครั้งของที่มีการเปิดสภาพลเมือง จะมีองค์ประกอบเพิ่มเติม คือ

6) ประธาน และรองประธานสภาพลเมือง ทำหน้าที่ควบคุมการประชุม ซึ่งดำรงตำแหน่งเฉพาะในที่ประชุม และสับเปลี่ยนกันไป ผู้ที่จะเป็นประธานสภาพลเมือง ต้องมีคุณสมบัติที่สามารถควบคุมการประชุมได้

7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจง ให้ข้อมูลเพิ่มเติม

8) สื่อมวลชน เพื่อทำการถ่ายทอดการประชุมสภาพลเมือง

6.1.4 สภาพลเมืองระดับต่างๆ

เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่ มีขอบเขตเนื้อที่กว้างขวาง จึงควรมีกลไกสภาพลเมืองในหลายระดับ เพื่อให้ขนาดของกระบวนการมีส่วนร่วมมีความเหมาะสมสอดคล้องกับแต่ละประเด็นปัญหาหรือกลุ่มผู้คนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

1) ระดับตำบล สนับสนุนการทำงานระดับตำบล และเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ กับระดับจังหวัด

2) ระดับโซน โดยจังหวัดเชียงใหม่แบ่งเป็น 3 โซน ตามภูมิศาสตร์ คือ เหนือ กลาง ใต้

3) ระดับจังหวัด เพื่อคุณภาพรวม และการทำงานร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

6.1.5 กระบวนการและวาระการเปิดสภาพลเมือง

แบ่งเป็น

1) การประชุมสามัญ โดยในแต่ละปีจะมีการเปิดประชุม เพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะ และรับฟังการแถลงนโยบาย การพัฒนาแผนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การประชุมสมัชชาสามัญ ตามที่มีพลเมืองร้องขอ (ซึ่งผ่านกระบวนการคัดเลือกแล้ว)

3) การประชุมกลุ่มย่อย คณะทำงาน คณะกรรมการเมือง เพื่อหารือ ติดตามนโยบายสาธารณะ และการตรวจสอบ ตามประเด็น

6.1.6 เกณฑ์ในการเปิดสภาพลเมืองสมัชชาสามัญ

1) ผู้ขอเปิดสภาพลเมืองต้องเป็นเจ้าของประเด็นปัญหา และทำงานในประเด็นนั้นมาก่อน

2) เรื่องที่ขอเปิดต้องเป็นประเด็นสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ รวมทั้งเมื่อเปิดแล้วสามารถขยายเครือข่าย เจ้าของประเด็นได้

3) มีงานวิชาการ นักวิชาการที่ทำข้อมูลศึกษาค้นคว้าก่อน ถ้าคุณสมบัติไม่ครบตามนี้ให้ชะลอไว้ก่อน หรือให้มีการทำงานเพิ่มเติมเพื่อให้ครบตามเกณฑ์

จากการศึกษาวิจัยรวมถึงกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อออกแบบและทดสอบสภาพลเมืองร่วมกับภาคีองค์กรภาคประชาชน คณะผู้วิจัยเชื่อมั่นว่ารูปแบบสภาพลเมืองจากงานวิจัยชิ้นนี้มีประสิทธิภาพเพียงพอและเป็นที่ยอมรับ โดยเฉพาะกับภาคีองค์กรภาคประชาชนซึ่งร่วมกระบวนการออกแบบ จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบสภาพลเมืองจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นรูปแบบสภาพลเมืองที่มีความเหมาะสมในการนำไปใช้ขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ออกแบบสภาพลเมืองขึ้นด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่แนวคิดเรื่องสภาพลเมืองยังเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย รวมถึงแนวคิดการใช้อำนาจธิปไตยทางตรงของประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนถูกจำกัดให้เป็นเฉพาะการมีส่วนร่วมในกิจการที่ภาครัฐกำหนด ด้วยเหตุนี้ รูปแบบสภาพลเมืองที่เหมาะสมในที่นี้จึงเป็นความเหมาะสมในเงื่อนไขปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นต้นแบบในเบื้องต้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นรูปแบบสภาพลเมืองที่ดีไม่ควรเป็นรูปแบบที่ตายตัว หากต้องปรับเปลี่ยนอย่างมีพลวัต กล่าวคือ มีศักยภาพในการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลา แก่นแกนสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การสร้างรูปแบบสภาพลเมืองที่สมบูรณ์แบบ หากแต่อยู่ที่การเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน ให้

เกิดกระบวนการเรียนรู้ เฝ้าปัญหาและอุปสรรค เพื่อพัฒนาศักยภาพของภาคพลเมืองซึ่งจะย้อนกลับมาสู่การออกแบบสภาพพลเมืองที่เหมาะสมโดยภาคพลเมืองเอง

6.2 ข้อเสนอ

6.2.1 ข้อเสนอต่อบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากสภาพพลเมือง ที่จะเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพลเมืองแล้ว ปัจจัยสำคัญยังอยู่ที่ความรับผิดชอบ หรือความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีพันธะความรับผิดชอบต่อสภาพพลเมือง จึงมีข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการรับรองเจตนารมณ์ ในการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในกฎหมาย รวมถึงข้อบัญญัติที่ระบุความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีเชียงใหม่จัดการตนเอง ได้รับรองเจตนารมณ์ และวิธีการ บทบาทหน้าที่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ...⁷⁸ ในหมวดที่ 10 การมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ได้ระบุว่าเชียงใหม่มหานครต้องจัดให้พลเมืองมีส่วนร่วม เมื่อมีค่านินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาเชียงใหม่มหานคร ซึ่งต้องมีการเผยแพร่ข้อมูล การจัดทำแผนพัฒนา รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็น ชี้แจงต่อประชาชน ในการประชุมสภาพพลเมือง สมัยสามัญ ประจำปี

(2) การจัดทำงบประมาณรายจ่าย จะต้องมีการรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีรายการเปรียบเทียบระหว่างประมาณการรายรับกับรายจ่ายจริง และประมาณการรายจ่ายกับรายจ่ายจริงของแต่ละรายการ รวมทั้งผลการจัดซื้อจัดจ้าง ราคาากลาง และผู้ได้จัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งเงินสะสมและเงินกู้

(3) การประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร ต้องมีการประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ในสื่อท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการประชุมสภา

(4) การเปิดเผยข้อมูลให้พลเมืองทราบ ในรายงานผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริหารสาธารณะ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ใช้ ที่มาของเงินดังกล่าว และผลที่พลเมือง

⁷⁸ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว อยู่ระหว่างกระบวนการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้สนับสนุนกฎหมาย เพื่อเสนอเข้ารัฐสภา

ได้รับ ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรตรวจสอบ หรือองค์กรอิสระอื่นๆ ในกรณีที่มีการทักท้วงจากหน่วยงานดังกล่าวในเรื่องใด ต้องเปิดเผยคำทักท้วงนั้นด้วย

(5) เมื่อพลเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันเข้าชื่อกันร้องขอให้เชียงใหม่มหานครดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายของเชียงใหม่มหานคร จัดให้มีการลงประชามติ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครกำหนดวันลงประชามติ

(6) ในกระบวนการเสนอข้อบัญญัติดังกล่าวเข้าสภาเชียงใหม่มหานคร ไม่น้อยกว่า สิบห้าวัน ต้องจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในระดับเทศบาล และระดับเชียงใหม่มหานคร ต้องมีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ร่างข้อบัญญัติ การจัดประชุมด้วยสื่อท้องถิ่นและป้ายประกาศในที่สาธารณะ ขนาดใหญ่เห็นได้ชัด ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนการประชุม

(7) ประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังการเสนอข้อบัญญัติ ในการประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร

(8) ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

สภาพลเมืองรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านสภานิติบัญญัติท้องถิ่น โดยให้จำนวนงบประมาณที่สนับสนุนสัมพันธ์กับงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ กล่าวคือ สภาพลเมืองได้รับงบประมาณเป็นอัตราส่วนของงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งเชียงใหม่มหานครเพื่อให้การบริหารงานของสภาพลเมืองเป็นอิสระและไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

6.2.2 ข้อเสนอการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงอื่นๆ นอกเหนือจากสภาพลเมือง

นอกจากการใช้อำนาจ และกลไกผ่านสภาพลเมืองแล้ว กระบวนการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ นำไปสู่ข้อเสนอจากภาคประชาชน ถึงการใช้ช่องทางการอำนาจอธิปไตยทางตรงในแบบอื่น เช่น กรณีเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งจำนวน 500 คนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และหากร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ ไม่ผ่านในขั้นตอนสภานิติบัญญัติท้องถิ่น ให้มีการนำร่างข้อบัญญัตินั้นเข้าสู่เวทีสาธารณะ และให้มีการทำประชามติ

6.2.3 ข้อเสนอต่อการศึกษาวิจัยในอนาคต

ในกระบวนการศึกษาวิจัย ได้ชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนและส่งเสริมภาคพลเมืองปกครองตัวเองนั้น ยังต้องการองค์ความรู้ที่หลากหลายซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยง โดยประเด็นที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าสมควรได้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม คือ

1) ควรมีการศึกษารูปแบบสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในระดับตำบล เขตนอกเมือง ซึ่งการทำงานอาจไม่เหมือนกับการทำงานในเขตเมือง

2) ควรมีการศึกษาวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ในปัจจุบันว่ามีรูปแบบ กลไกการทำงาน อย่างไรและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง ในการพัฒนาโยบายสาธารณะ และการตรวจสอบหรือไม่

3) ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่อง กลไก โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่เหมาะสมต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมเสนอแผนการบริหารจัดการท้องถิ่น และการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

4) ควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการค้นกลไก โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ ของสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่เหมาะสมและรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาข้อบัญญัติจังหวัด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฤษฎา บุญชัย. 2553. “สี่บรอย “ความรุนแรง” จากวรรณกรรมของขบวนการสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย” ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, **ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- กฤษณ์เพชร โสมณวัตร. 2555. “นิตินิติต่อ “โทษจำคุก” ของพลเมืองผู้คือแพ่งต่อกฎหมายประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- โกวิท พวงงาม. 2552. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกสุภ ธรรมนิตย์. 2526. **การเมืองการปกครองญี่ปุ่น**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520. **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐา วินิจฉัยภาค. 2550. รายงานโครงการศึกษาเพื่อยกร่างตัวแบบ “สภาพพัฒนาการเมือง”. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการยกร่างสภาพพัฒนาการเมืองในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักนายกรัฐมนตรี.
- นิโคล มาคิอาเวลลี, สมบัติ จันทร์วงศ์ (แปล). 2551. **เจ้าผู้ปกครอง (The Prince)**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2553. **การเมืองเรื่องผีทักษิณ**. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊ก.
- ทศพนธ์ นรทัต. 2553. “หนึ่งทศวรรษสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับแนวคิดสภาพภาคประชาชน”. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8 ฉบับที่ 2**.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. 2550. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. 2555. **การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น: อภิธานหนึ่งของการยธรรมโลก**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และยุทธพร อิศรชัย. 2555. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการประเมินผลงานของสภาพพัฒนาการเมือง”. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

ประกาศ ปับตบแต่ง. 2541. การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัยชวาคนจน และประวัติศาสตร์การ
เดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัย
เกริก.

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551

พรณราย ชันชกิจ. 2550. “บทบัญญัติว่าด้วย “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ใน
รัฐธรรมนูญ”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 5 ฉบับที่ 1.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. 2553. ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย. กรุงเทพฯ:
สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วันเพ็ญ สุรฤกษ์. 2528. “พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และการจัดการเกี่ยวกับระบบ
การชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย”. รายงานการวิจัย ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิเศษ สุจินพรัหม, บุญยีน วงศ์สงวน และวิไล คำเงิน. 2553. รายงานวิจัยกระบวนการขับเคลื่อน
สภาองค์กรชุมชนภาคเหนือ. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2554. เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภา
ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อ.พ. 9/2554 สมัยสามัญนิติ
บัญญัติ.

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2553. รายงานประจำปี 2553 สภาที่ปรึกษา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. 2553. รายงานประจำปี 2553 สภาพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ:
สถาบันพระปกเกล้า

สมบัติ จันทร์วงศ์. 2530. เดอะเฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2553. การเมืองภาคประชาชนในระบบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: วิ
ภาษา, พิมพ์ครั้งที่สาม.

หยุด แสงอุทัย. 2552. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2553ก. **จะรักกันอย่างไรในเมื่อเรายังไม่เข้าใจกัน**. กรุงเทพฯ: OhMyGod Books.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2553ข. **Japanization**. กรุงเทพฯ: openbook.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2546. **การเมืองของพลเมือง: ผู้สืบทอดใหม่**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ภาษาอังกฤษ

2011. “National Medium-Term Development Planning 2010 – 2014”. [Presentation Papers], *Directorate for Political Affairs and Communication*, 12 September 2011.

Bayley J. Linnekin. 2012. “‘Tavern Talk’ and the Origin of the Assembly Clause: Tracing the First Amendment’s Assembly Clause Back to its Rooting in Colonial Taverns”. **Hastings Constitution Law Quarterly** 39(3): 593.

Francis J. Bremer. 1995. **The Puritan Experiment: New England Society from Bradford to Edwards**. New England: University Press of New England.

Howard Zinn. 2005. **A People’s History of the United States**. New York: Harper Perennial.

Joseph F. Zimmerman. 1999. **The New England Town Meeting: Democracy in Action**. Westport: Praeger.

Kenneth A. Lockridge. 1970. **A New England Town, The First Hundred Years: Dedham, Massachusetts, 1636-1736**. New York: W.W. Norton.

Koichi Hasegawa. 2004. **Constructing Civil Society in Japan: Voices of Environmental Movement**. Melbourne: Trans Pacific Press.

Kurt Steiner. 1965. **Local Government in Japan**. California: Stanford University Press.

Mikaela Nyman. 2006. **Democratising Indonesia: The Challenges of Civil Society in the Era of Reformasi**. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.

ระบบออนไลน์

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และชาย ไซยชิต. 2555. “การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่”. (ออนไลน์) www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/01/52-03%2001.%20ประชามติ%20-%20อ.นกรินทร์.pdf เข้าถึงเมื่อ 15 ก.ค. 2555

- วีรบูรณ์ วิสารทสกุล. 2555. “ชวนลกประเด็นต่างๆ ในกระบวนการประชาธิปไตยที่ใช้
 วิจารณ์ญาณ”. [ออนไลน์] es.slideshare.net/weeraboon/ss-14633595
- สตีเฟน ธนาธิโชติ. 2555. “บทวิจารณ์หนังสือ Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. **Why
 Deliberative Democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004”.
 [ออนไลน์]
http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=561
- พัชรี สิโรต. 2555. “การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)”.
 [ออนไลน์] http://www.imageplus.co.th/demo/file_attach/other/08-12-30-3VPQE.pdf.
- ไพสิฐ พาณิชกุล. 2555. “แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ กับการผลักดันรัฐธรรมนูญเชียงใหม่
 จัดการตนเอง ตอน 2”. [ออนไลน์] [www.p-
 power.org/detail.php?p_id=2211&p_name=แนวคิดการปฏิรูป
 โครงสร้างอำนาจรัฐ%20กับการผลักดันรัฐธรรมนูญเชียงใหม่จัดการตนเอง%20ตอน%
 202](http://www.power.org/detail.php?p_id=2211&p_name=แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ%20กับการผลักดันรัฐธรรมนูญเชียงใหม่จัดการตนเอง%20ตอน%202) (เข้าถึงเมื่อ 1 มิ.ย. 2555)
- “ประเทศญี่ปุ่น”. [ระบบออนไลน์], *วิกิพีเดีย*, แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศญี่ปุ่น> (7
 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).
- “ประเทศอินโดนีเซีย”. [ระบบออนไลน์], *วิกิพีเดีย*, แหล่งที่มา [http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศ
 อินโดนีเซีย](http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศอินโดนีเซีย) (7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556).
- “สหรัฐอเมริกา” [ระบบออนไลน์], *วิกิพีเดีย*, แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/> (8 กุมภาพันธ์
 พ.ศ. 2556).
- “Citizen’s Guide to Town Meeting” [online], *Secretary of the Commonwealth of Massachusetts*,
 available at <http://www.sec.state.ma.us/cis/cistwn/twnidx.htm> (10 January 2013).
- “Country Paper: Japan” [Online], *United Nations Economic and Social Commission for Asia and
 the Pacific*, available at www.unescap.org/huset/lgstudy/japan/japan/html (6 January 2013).
- “Country Report on Local Government Systems: Indonesia” [Online], *United Nations Economic
 and Social Commission for Asia and the Pacific*, available at
www.unescap.org/huset/lgstudy/indonesia/indonesia/html (6 January 2013).
- “Good Governance Brief: Musrenbang as a Key Driver in Effective Participatory Budgeting Key
 Issues and Perspectives for Improvements” [Online], *Local Governance Support
 Program, USAID*, available at pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ129.pdf (10 กุมภาพันธ์
 พ.ศ. 2556)

“Town Meeting Handbook” [Online], *Brookline Town Meeting Association and Town Moderator, Massachusetts 2012 edition*, available at www.brooklinema.gov/index.php? (20 December 2012).

สัมภาษณ์

ประทีป บุญหมั่น. ประธานสภาองค์กรชุมชนเมืองเชียงใหม่ (7 ตุลาคม 2555).

วิเศษ สุจินทรัพย์. นักพัฒนาเอกชน (6 ตุลาคม 2555).

ศักดิ์ดา แสนหมี่. ผู้อำนวยการ สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (7 ตุลาคม 2555).

สวิง ต้นอุดม. อดีตสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง (7 ตุลาคม 2555).

สุมิตรชัย หัตถสาร. ณ ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ 2556).

สุริย์รัตน์ ตรีมรรคา. อดีตสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (11 ตุลาคม 2555).

โอฬาร อ่องพะ. ณ ตึกมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ ข้างวัดท่าเปิง จังหวัดเชียงใหม่ (6 กุมภาพันธ์ 2556).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

- 1) นำผลการศึกษา ไปแลกเปลี่ยนในคณะทำงานเพื่อการพัฒนา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ทำให้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีช่องทางการใช้อำนาจของประชาชน แบบประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ
- 2) นำผลการศึกษา ไปแลกเปลี่ยนกับคณะทำงานเพื่อการขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง กรณีกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ครั้งที่ผ่านมา

ภาคผนวก ข

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรม และการดำเนินงานตามโครงการศึกษารูปแบบสภา พลเมืองที่เหมาะสมสำหรับเชียงใหม่จัดการตนเอง

วัตถุประสงค์	กิจกรรมที่วางไว้	กิจกรรมที่ดำเนินการ	ผลที่ได้รับ
1. เพื่อศึกษา รูปแบบสภา พลเมืองใน ต่างประเทศ	1.ศึกษาวิเคราะห์ เอกสารที่ เกี่ยวข้องกับ ระบบสภา พลเมืองใน ต่างประเทศ	1.ศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่ เกี่ยวข้องกับระบบสภาพลเมือง ในต่างประเทศ 2.ศึกษา วิเคราะห์เอกสาร และ สัมภาษณ์องค์กรตามแนวคิด ประชาธิปไตยทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการระดับชาติ และท้องถิ่น	1.เห็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองทั้ง ในแบบประชาธิปไตยทางตรง และ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 2.เห็นรูปแบบการจตุรภาค การสร้างความ เข้มแข็งของภาคพลเมือง ที่ไม่จำเป็นต้องมี กลไกโครงสร้างที่แข็งตัว 3.สามารถนำมาวิเคราะห์และพัฒนาเป็น ต้นแบบของสภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับ เชียงใหม่มหานคร
2. เพื่อศึกษา รวบรวมข้อมูล กลุ่มจัดการตนเอง ในเชียงใหม่	รวบรวม ฐานข้อมูลกลุ่ม จัดการตนเองใน จังหวัดเชียงใหม่	ได้เก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่ม องค์กรจัดการตนเองในจังหวัด เชียงใหม่	ได้ข้อมูลองค์กรจัดการตนเองในจังหวัด เชียงใหม่ ในหลากหลายประเด็น ทั้งทรัพยากร สิ่งแวดล้อม เกษตรกร สุขภาพ เยาวชน แรงงาน เมือง ฯลฯ
3. เพื่อศึกษา รูปแบบสภา พลเมืองที่ เหมาะสมสำหรับ เชียงใหม่จัดการ ตนเอง	1.การวิจัยเชิง ปฏิบัติการ 2.ประชุมสรุป และประเมินผล	1.การวิเคราะห์และออกแบบ สภาพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับ เชียงใหม่จัดการตนเอง 2.การทดลองนำรูปแบบสภา พลเมืองที่เหมาะสม ในรูปแบบ ที่สามารถปฏิบัติการได้ใน สถานการณ์ปัจจุบัน โดยการ ทดลองเปิดสภาพลเมืองใน 2 รูปแบบ รวม 3 ครั้ง 3.การประชุมคณะกรรมการวิจัย ที่ ปรึกษา ภาคพลเมือง 6 ครั้ง 4.การจัดประชุมเชิงวิชาการ เพื่อ รับฟังข้อเสนอแนะจาก นักวิชาการและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 1 ครั้ง	1.คณะทำงานร่วมกันออกแบบกลไกสภา พลเมืองที่สามารถนำไปปฏิบัติการได้จริง โดย การเปิดสภาพลเมือง 3 ครั้ง ได้รับความสนใจ จากพลเมืองจำนวนมาก ทำให้สามารถ วิเคราะห์เห็นจุดแข็ง จุดอ่อนของรูปแบบ กระบวนการ และความเป็นไปได้ของการ ดำเนินงาน 2.พลเมือง ให้ความสนใจในการทำงานของ สภาพลเมือง และต้องการทำต่อให้เกิดความ ต่อเนื่อง สภาพลเมือง 3.รูปแบบที่ทดลอง กระบวนการจากการ วิเคราะห์ ทดลองใช้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยน และพัฒนาสู่การร่างพระราชบัญญัติระเบียบ ราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

ภาคผนวก ก
แบบการขอเปิดสภาพลเมือง

แบบการขอเปิดสภาพลเมือง

1. ผู้ขอเปิดสภา (กลุ่ม/บุคคล)
 - 1.1
 - 1.2
 (รายชื่อแนบเพิ่มเติม หากมี)
2. ที่อยู่เพื่อติดต่อ.....
เบอร์โทรศัพท์.....อีเมล์.....เฟสบุ๊ค
3. ประเด็นที่ขอเปิดสภาพลเมือง
มีความสำคัญคือ.....
4. สิ่งที่พยายามทำ/การแก้ไขก่อนหน้านี้
.....
5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว(ถ้ารู้).....
6. ขอเสนอนักวิชาการ /ผู้ทำงานข้อมูลดังนี้ (ถ้ามี)