

เรื่อง

เหลี่ยมหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย

กลุ่มที่ 1

การเปลี่ยนแปลงของคนไทยและสภาพแวดล้อม

1.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความเข้มแข็งและเป็นสุขในสังคม
Public Participation for Peaceful and Heathy Society

โดย

ดร. ถวิลวดี บุรีกุล
สถาบันพระปกเกล้า

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	1
การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540.....	11
ปัญหาอุปสรรคต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	12
ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน	13
มองอนาคตจากการมีส่วนร่วมและความขัดแย้งในสังคมไทย	14
แล้วประเทศไทยควรจะทำอย่างไร.....	19
แนวทางการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี	23
เอกสารอ้างอิง.....	28

การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความเข้มแข็งและเป็นสุขในสังคม

ดร. ฤทธิวิทย์ บุรีกุล

คำนำ

ถึงแม้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตยมากกว่า 70 ปีแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาของการเป็นประชาธิปไตยที่ผ่านมานั้นได้มีการเบียดแทรกของการเป็นเผด็จการเป็นระยะๆ และบางครั้งดำรงอยู่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลต่างๆ โดยอ้างความเดือดร้อนของประชาชนและการไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ในอดีตประชาชนชาวไทยแทบมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือไม่มีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และอยู่ที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนได้รับเป็นเพียงการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น และบางครั้งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังมีข้อสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมอีกด้วย

ในที่สุดกระแสการเป็นประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทย ทำให้ประชาชนรู้ถึงการที่ตนควรมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น เพื่อผลักดันให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบเสียที โดยประชาชนเชื่อว่าเป็นระบอบการปกครองที่จะนำพวกเขาไปสู่การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่สันติสุข และตลอดไป กลุ่มประชาชนจึงเรียกร้องเพื่อการได้มาซึ่งประชาธิปไตยเต็มใบหลายครั้ง อาทิ เหตุการณ์ ตุลาคม พ.ศ. 2514 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่ในที่สุดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ เมื่อพฤษภาคม 2535 นั้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองของไทยอย่างเห็นได้ชัด โดยการเรียกร้องของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง กระบวนการต่างๆ ของการกำหนดนโยบายของรัฐ และอื่นๆ ได้รับการคำนึงถึงจนในที่สุดได้นำมาสู่ การที่ประเทศไทยได้มีระบบการเมืองการปกครองที่จัดว่าเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย ซึ่งด้วยสิทธิ เสรีภาพ และการเข้าใจถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมของตนเอง ประชาชนจึงสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจ ปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ได้ ซึ่งแตกต่างจากอดีตกาลอย่างชัดเจน โดยหลายมาตราใน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติแล้ว หลายมาตรามีการนำไปปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่หลายมาตรายังมีได้นำไปปฏิบัติ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล 2547)

หนึ่ง จากการได้รับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประกอบกับความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐ แต่ในความเป็นจริงกับขาดการดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกิดผลอย่างแท้จริง ปัญหาความขัดแย้งจากกระบวนการทางนโยบายสาธารณะจึงปรากฏให้เห็นหลายครั้งหลายครา

ประชาธิปไตยในแนวคิดของ Joseph Schumpeter (1950: 269) เป็นระบบการเมืองที่มีการเลือกตั้งอย่างเสรีซึ่งได้สร้างระบบการตรวจสอบได้ ผู้ปกครองมาจากการลงคะแนนเลือกตั้งของมวลชน ในปัจจุบันบริบทที่เราสนใจมักอยู่ที่ประชาธิปไตยทางการเมืองซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เป็นการคงอยู่ของสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของพลเมือง รวมถึงการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ (Dahl 1971; Bollen, 1990 อ้างใน Ersson and Lane 1996: 50) สำหรับตัวชี้วัดประชาธิปไตยทางการเมืองนั้นเป็นการพยายามศึกษาระดับของสิทธิทางการเมือง และเสรีภาพของพลเมืองที่ประชาชนมี ซึ่งหมายความว่าได้ปฏิเสธการรวมการวัดที่เป็นเรื่องประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และประชาธิปไตยในทฤษฎีของ Robert A. Dahl (1971: 3) คือระบอบการเมืองระบอบหนึ่ง ที่ทางรัฐบาลต้องตอบสนองความชอบของประชาชน ที่ถือว่าเป็นความเท่าเทียมของการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของประชาธิปไตย ความรับผิดชอบประชาชนต้องมีโอกาสในการกำหนดความพอใจของเขา นั่นคือต้องประกันว่าประชาชนมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกัน มีเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการลงคะแนน มีแหล่งทางเลือกของข้อมูล มีเสรีภาพ มีการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันเพื่อการเลือกตั้ง และมีสถาบันในการดำเนินการตามนโยบายที่มาจากการเลือกตั้งและการแสดงออกของประชาชน

ประชาธิปไตยมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ (Boutros-Ghali 2000: 106) ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมืองและประชาธิปไตยแนวใหม่นำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ (Robert Dahl 2000: 38-44.) และที่สำคัญกระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอความสนใจของพวกเขา (Diamond, 1999:3) การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย (democracy practice) เป็นวิถีในการส่งเสริมความเป็นธรรม เป็นการเรียกร้องเพื่อให้เพิ่ม

หรือขยายประชาธิปไตย นอกเหนือจากที่เป็นอยู่ ซึ่งสังคมหลายแห่งยอมรับและอาศัยขั้นตอนของกฎหมายเพื่อสนับสนุนแนวทางปฏิบัติเพื่อแสวงหาประชาธิปไตยและความชอบธรรมทางกฎหมายต่อการตัดสินใจทางประชาธิปไตย

แนวความคิดการปฏิรูปการเมืองและประชาธิปไตย ทำให้เกิดองค์กรอาสาสมัครหลายองค์กร และทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของรัฐบาล และสถาบันที่มีอำนาจต่างๆ อย่างไรก็ตามก็ตีภาคประชาชนและในสังคมมักอยู่ห่างไกลจากกระบวนการตัดสินใจและห่างไกลจากความสนใจของผู้มีอำนาจ เพราะผู้มีอำนาจมักตัดสินใจด้วยตนเอง กลุ่มเหล่านี้จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวหากปราศจากกระบวนการทางประชาธิปไตย หลายประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแต่กลับไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือประชาชน หรือแม้แต่ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

สำหรับการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วมจึงเริ่มจากการมีประสบการณ์ในการถูกกีดกันออกไปจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการเมือง จากการได้รับโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วม การเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีพลังและประสบความสำเร็จในศตวรรษนี้บางครั้งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนกลุ่มน้อยที่ถูกกดขี่ ขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมและขาดการยอมรับถึงการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันและสมบูรณ์ ในปัจจุบัน ประชาชนในสังคมส่วนมากมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่การลงคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกันเป็นเพียงข้อกำหนดอย่างน้อยที่สุดของการเท่าเทียมกันในทางการเมือง

การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม (inclusive democracy practice) หรือประชาธิปไตยแบบพหุภาคี (pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความที่เป็นธรรม เพราะประชาชนมุ่งหวังที่จะชักนำผู้อื่นให้ตระหนักถึงความเป็นธรรม ความรู้และสติปัญญาของเขา และมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาและมีความเข้าใจในเรื่องที่พวกเขาสนใจ อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการในที่สุด ซึ่งที่ผ่านมานักทฤษฎีทางด้านประชาธิปไตยมักตั้งสมมติฐานว่าการอภิปรายทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นเรื่องของความสนใจและทำความเข้าใจร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจและความเห็นที่ขัดแย้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองมักเลือกเข้าข้างที่เขาสนใจและช่วยกันสร้างความสนใจร่วมของสาธารณะอีกด้วย (Young 2002: 1-15)

กระบวนการประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญและทำให้บรรลุความสำเร็จหลายสิ่งหลายอย่าง ถึงแม้บางครั้งเป็นไปอย่างช้าๆ แต่ประชาชนเกือบทุกคนชอบประชาธิปไตย (จากการสำรวจสถาบันพระปกเกล้าเมื่อปลายปี พ.ศ. 2544 พบว่าร้อยละ 84.3 ของประชาชนชาวไทยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตอบว่าชอบประชาธิปไตยมากกว่าระบบการปกครองอื่นๆ เสมอ (Albritton and Bureekul 2002)) กระบวนการประชาธิปไตยมักคู่ขนานไปกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดีการอภิปรายกันในที่สาธารณะ

และการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการกลับมีผลเพียงเล็กน้อยต่อสถาบันการเมืองต่าง ๆ ปัจจุบันมีการพูดกันว่าหากมีค่านิยมที่ดี และมีสถาบันที่ดี ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาาร่วมกันได้ และจะมีความพยายามร่วมกันในการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (คเนิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ 2545 และสถาบันพระปกเกล้า 2545) คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม มีการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่ร้ายแรงที่สุด" ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (เจมส์ แอล เกรตัน. ใน วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543: 25-28)

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบย่อยที่สำคัญระบบหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งนิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เช่น ในยุโรป และสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญไม่เฉพาะแต่การเลือกตั้งตัวแทนให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน (Creighton, วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543: น.19) การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุก ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นต่างๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, 2543: น.43-45) การตัดสินใจและมีผลกระทบที่สำคัญ การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาพ และความสามารถในการ

เข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน อย่างไรก็ตาม ไม่มีเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนเทคนิคใดเทคนิคหนึ่งที่มีความเหมาะสม และสามารถใช้ได้ผลดีกับทุกสถานการณ์

สำหรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ 2545)

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

อนึ่งข้อมูลต่างๆ ที่ประชาชนควรได้รับต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้องหรือทันเหตุการณ์ มีปริมาณของข้อมูลที่พอเพียงที่จะเข้าใจได้ และมีภาษาที่เข้าใจได้ง่ายด้วย ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยาก และฟรีหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการ

- ริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น
3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น
 4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินทราเน็ตเพื่อการแก้ปัญหาคอขวดขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นอาทิ
 5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
 6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น อนึ่ง การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใดและในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้วผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับกรณีของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันผลของการลงประชามติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214)

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับจะเป็นไปอย่างกว้างขวางจริงจังมากน้อยเพียงใด ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่า ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด

อันที่จริงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการระบุไว้บ้างแล้วในกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และแผนการพัฒนาดังกล่าวของรัฐ เช่น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งมีกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดเป็นไปเพื่อการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้มิได้ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมโดยเด่นชัดและมิได้กำหนดวิธีการไว้ เช่น การมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรอิสระ และในมาตรา 6(1) ยังระบุถึงการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ (ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว) ประกอบกับประชาชนมีความตื่นตัวเรื่องประชาธิปไตยมีความต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งหลายคนเชื่อว่าเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นมาตรฐานของประเทศ แต่ผลที่เกิดขึ้นบางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งของประชาชนหลายฝ่าย หรือระหว่างประชาชนกับรัฐเอง

ที่ผ่านมาพบว่าปัญหาในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมมีหลายประการ อาทิ การไม่ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมให้เห็นเด่นชัด คำจำกัดความ และกระบวนการของการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน การเข้าใจสับสนระหว่างประชาพิจารณ์กับการมีส่วนร่วม และการนำคำว่าประชาพิจารณ์มาใช้โดยไม่เข้าใจหลักของประชาพิจารณ์ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ การไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงการมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลมีการตัดสินใจลงไปโดยปราศจากการจัดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทางนโยบายจึงต้องลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องสิทธิเมื่อพวกเขาพบว่าพวกเขากำลังสูญเสียจนทนไม่ได้อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะคนไทยเป็นคนที่อดทน ยินยอมง่าย ไม่อยากมีความขัดแย้ง และการเคยชินกับวิธีการปกครองแบบเดิม ๆ ที่รัฐเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด ทำให้ประชาชนไม่ต้องคิดอะไร เพียงแต่รอรับผลจากการตัดสินใจนั้นทั้งผลลบและผลบวก

ตัวอย่างของการตัดสินใจทางนโยบายที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชน แต่ในกระบวนการตัดสินใจ หรือในขั้นตอนก่อนหน้าตั้งแต่เสาะหาข้อมูล มิได้เปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้อย่างทั่วถึง ทันการณ์ เข้าใจง่าย ๆ อาทิ เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นโครงการพัฒนาที่ได้คำนึงถึง รูปแบบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน มากเท่าไรนัก และนำมา หรืออาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนจากผลกระทบทางลบ

เรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีหลายกรณีที่ประชาชนมีความรู้ว่าการตัดสินใจของรัฐมีผลเมื่อใด พวกเขาก็จะเดือดร้อนด้วยผลกระทบทางลบหลายด้าน กรณีความขัดแย้งเรื่องท่อก๊าซที่จังหวัดสงขลา ประเทศไทยเป็นกรณีตัวอย่างต้นแบบที่รัฐบาลประชาธิปไตยทุกแห่งจะต้องเผชิญ เป็นการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่จริงจังกับผลประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ที่เฉยเมย ประเด็นนี้สะท้อน

ความรู้สึกอย่างยิ่งต่อประเทศที่กำลังเริ่มพัฒนาตัวเองไปสู่ประชาธิปไตยที่ต้องต่อสู้ให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่สะท้อนเสียงส่วนใหญ่ตามระบอบประชาธิปไตย มิติการขัดแย้งนี้ถูกปรากฏชัดขึ้นเมื่อนายกรัฐมนตรีได้อำนาจผลประโยชน์ของชาติจากการพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ครั้งนี้ ในฐานะที่รัฐบาลได้รับเลือกตั้งมาจากเสียงส่วนใหญ่มีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของทั้งประเทศแม้ว่าผลประโยชน์นั้นจะไปทับซ้อนผลประโยชน์ในท้องถิ่นของชาวบ้านในพื้นที่เฉพาะแห่งหนึ่งก็ตาม แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคง อำนาจก็มีให้ใช้เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เหนือผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่ต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่ต่อต้านการพัฒนาด้วยเหตุผลเฉพาะถิ่นของตน¹ กรณีโต้แย้งทอก๊าซได้ตอกย้ำประเด็นปัญหาและความตึงเครียดที่คุ้นเคยกันดีเมื่อเกิดเหตุขัดแย้งในทุกเรื่องระหว่างรัฐบาลและประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการพัฒนาโครงการต่างๆในประเทศไทย ความตึงเครียดเหล่านี้ขยายตัวไปไกลกว่ากรณีขัดแย้งเฉพาะเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างโรงงานผลิตไฟฟ้าถ่านหินที่ประจวบคีรีขันธ์ การดำเนินการโครงการเขื่อนปากมูลและเขื่อนอื่นๆ ตลอดจนการหาที่ตั้งเตาเผาขยะ (โรเบิร์ต ออลบริททัน, ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, และ ไมเคิล เม็ทแคลฟี, 2546)

เรื่องทางการพัฒนาเศรษฐกิจอาทินโยบายเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA)² ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อเกษตรกรไทยในระยะยาวอย่างแน่นอน และเกษตรกรเหล่านั้นมิได้ล่วงรู้ถึงการตัดสินใจของรัฐบาลเลย แต่พวกเขาต้องมารับภาระจากการตัดสินใจนี้ ตัวอย่างเช่นการทำเอฟทีเอ ไทย-สหรัฐ ที่จะมียุทธศาสตร์ต่อเกษตรกรไทย เพราะเกษตรกรที่มีการทำธุรกิจทางการเกษตรโดยเปิดเป็นฟาร์มใหญ่ ในไทยคงแข่งขันได้ แต่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ของประเทศที่มีอยู่ร่วมร้อยละ 70 เป็นเกษตรกรรายย่อย ทำการเกษตรโดยใช้แรงงาน เทคโนโลยีพื้นบ้าน และทำเพื่อบริโภค รวมทั้งสินค้ายังไม่ได้มาตรฐาน ถือว่ามีขีดความสามารถต่างจากเกษตรกรสหรัฐมาก เกษตรกรเหล่านี้คงจะพบกับปัญหาการแข่งขันกับสินค้าเกษตรที่นำเข้ามาจำหน่ายในประเทศแต่ราคาถูกกว่าไม่ได้ รวมทั้งยังมีสินค้าที่มาจากนานาประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ประเทศไทยของเราไปทำข้อตกลงไว้โดยที่ผู้ที่ได้คาดว่าจะได้รับผลกระทบมิได้ล่วงรู้ ทำให้ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อห่วงกังวลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ เมื่อเวลาผ่านไป พวกเขาจะพบปัญหามากมายที่พวกเขาไม่ได้ก่อแต่ต้องรับผล เกษตรกรเหล่านั้นคงจะทนอยู่ได้ระดับหนึ่งเท่านั้น และต้องทิ้งอาชีพไป เกิดปัญหาสังคมอื่นๆตามมาเช่นการอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองใหญ่หากไม่มีงานรองรับพวกเขา นานาปัญหาจะตามมาอีก เป็นต้น ในที่สุดความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้หากผู้มีส่วนในการกำหนด

1 ปรากฏการณ์นี้ในบางที่เรียกกันว่าเป็นประเด็นการโต้แย้ง NIMBY (Not In My Back Yard—ห้ามทำที่หลังบ้านฉัน)

2 เขตการค้าเสรี หมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือเป็น 0% และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศนอกกลุ่ม การทำเขตการค้าเสรีในอดีตมุ่งในด้านการเปิดเสรีด้านสินค้า (goods) โดยการลดภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นหลัก แต่เขตการค้าเสรีในระยะหลังๆนั้น รวมไปถึงการเปิดเสรีด้านบริการ (services) และการลงทุนด้วยเขตการค้าเสรีที่สำคัญในปัจจุบัน คือ NAFTA และ AFTA

นโยบายมิได้คำนึงถึงจุดนี้ ประกอบกับการอ้างว่ามีการศึกษาวิจัยดีแล้วว่ามีผลดีมากกว่า แต่การเยียวยาผู้รับผลกระทบจะอย่างไร ข้อมูลเหล่านี้มิได้เปิดเผยสู่สาธารณชน หรือหากเปิดเผยก็ยากที่ประชาชนธรรมดาเช่นเกษตรกรทั่วไปจะเข้าใจได้ง่ายๆ

เรื่องทางการเมือง การปิดกั้นโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ทำให้ประชาชนบางกลุ่มต้องหันมาใช้เทคนิคในการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมเพียงการเลือกตั้ง จัดว่าเป็นการมองแคบ เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความหมายกว้างและครอบคลุมประเด็นอื่นๆ ด้วย การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และยังรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมาทางการเมือง โดยพวกเขาถือว่า พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะค่อยๆ สะสมไต่ระดับไปจากความสนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของการเมืองใหม่ ได้แก่ การเดินขบวน และการประท้วงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะสันติวิธีและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายที่กว้าง เช่น การต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี เป็นต้น และในที่สุดกลายเป็นความขัดแย้ง ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มักมีความสลับซับซ้อนเกินกว่าสถาบันทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถแก้ไขได้ และมีผลทำให้ประชาชนเริ่มเสื่อมศรัทธาในรัฐและสถาบันหรือกลไกของรัฐ ประชาชนเหล่านี้จึงลงมือเคลื่อนไหวด้วยตนเองนั่นคือสร้าง "ประชาสังคม" (Civil Society) ให้เข้มแข็งขึ้นมาั่นเอง การเคลื่อนไหวเหล่านี้เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องของประชาชนธรรมดา เพื่อเรียกร้องสิทธิพื้นฐานของพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ รวมไปถึงสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐด้วย

อย่างไรก็ดีการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นสำคัญให้ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายหลักของประเทศ เพื่อที่กฎหมายอื่นๆ จะได้มีการปรับให้สอดคล้องกัน ที่สำคัญ ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้บุคคล 5 กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม คือ รัฐบาล (อาทิ มาตรา 76 และ 79) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (อาทิ มาตรา 46) องค์การอิสระ (อาทิ มาตรา 56) และประชาชน (อาทิ มาตรา 58 และ 59) รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารและจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง อาทิ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการ (มาตรา 58) การกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง (มาตรา 56) รวมทั้งการให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิต (มาตรา 59) เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540

การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540 นั้นแม้ว่าจะมีชนชั้นผู้นำของสังคมบางกลุ่ม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และนักวิชาการ เป็นต้น เริ่มให้ความสนใจและเรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีอย่างจำกัดเฉพาะบางโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและขาดการตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาของสังคม อีกทั้งไม่เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะมีประโยชน์มากนัก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย

ในด้านกลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก็มีอย่างจำกัด ส่วนใหญ่มักใช้การทำประชาพิจารณ์เป็นหลักจนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การทำประชาพิจารณ์นั่นเอง นอกจากนี้บางคนยังเข้าใจสับสนว่าการประชาสัมพันธ์ก็คือได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียบร้อยแล้ว สำหรับ การปฏิบัติเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมักจำกัดเฉพาะกลุ่มประชาชนที่สนใจเท่านั้น ส่วนกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐบาลมักไม่ได้เข้าร่วมในการรับฟังข้อมูลและให้ความคิดเห็น ผลก็คือ ขาดข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล ในด้านของประชาชนเอง โดยเฉพาะประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ นอกจากจะขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แล้วยังมีความเชื่อว่า “การเมืองเป็นเรื่องของรัฐ เป็นกิจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ไม่ใช่เป็นเรื่องของประชาชน” ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะครอบงำ (Dominance) ของประเพณีการเมืองการปกครองของประเทศไทยในอดีต นอกจากนี้ การขาดความไว้วางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นับเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนยึดติดกับวัฒนธรรมเชิงอำนาจ และใช้อำนาจนั้นเหนือประชาชน ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ และลดความไว้วางใจเชื่อใจลง

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

อย่างไรก็ดี หลังจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐได้เริ่มให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ แต่มักอยู่ในขอบเขตจำกัด อีกทั้งกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมค่อนข้างล่าช้า โดยเฉพาะโครงการต่าง ๆ มักมีการตัดสินใจไว้ก่อนแล้ว ยังผลให้เกิดความขัดแย้งค่อนข้างรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ยกเว้นกรณีศึกษาโครงการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้มีการริเริ่มและพยายามใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ยังผลให้การให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้เป็นอย่างมาก

ปัญหาอุปสรรคต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (เรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะในกระบวนการร่าง ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง) แล้วแต่ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในการบวนการทางนโยบายของรัฐ ซึ่งอุปสรรคต่าง ๆ มีมากมายที่ทำให้ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปัญหาต่าง ๆ ที่มีการศึกษามาก่อนแล้วโดยสถาบันพระปกเกล้า (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ 2545) พอสรุปได้ดังนี้

ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและความเชื่อดั้งเดิมที่คิดว่า ชำราชการคือนายของประชาชน ประชาชนไม่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ได้ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้จึงมีจำกัด

ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม เพราะช่องทางเข้าถึงกระบวนการต่างๆ เป็นไปโดยยาก และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะช่วยเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมเหล่านี้ยังไม่ออกมาใช้ ทำให้ความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน และตีความต่างๆ กันไปในหลาย ๆ ฝ่าย จนประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตามปกติได้ กฎหมายต่างๆ ที่ควรจะออกมาโดยเร็วแต่ไม่ได้ออกมา อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ซึ่งมีใช้เพียงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นประชาชนเท่านั้น) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อ ที่จะให้การรับรองสื่อของชุมชนหรือไม่ กฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชน ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนจะได้ดูแลรักษาป่าไม้ และใช้ประโยชน์จากป่าโดยไม่ทำลายป่าในชุมชนของตน เป็นต้น นอกจากนี้ในการปรับโครงสร้างกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงในกระบวนการ

ดังกล่าว ยังเป็นไปได้อย่างยาก และการยกเลิกกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิของประชาชน หรือกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังห่างจากความเป็นจริงอยู่มาก

ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากความรู้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ และประชาชนไม่เท่ากัน ประกอบกับ เทคนิคของการมีส่วนร่วมมิได้มีการเรียนการสอนกันมาก่อน การมีเพียงเครื่องมือไม่กี่ประเภทที่มักใช้กันเพื่อเป็นเครื่องแสดงถึงการจัดให้มีการมีส่วนร่วมแล้วจึงก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งที่จริงแล้ว เครื่องมือในการมีส่วนร่วมมีมากมายและสามารถเลือกใช้ให้เหมาะกับบริบทของสังคมนั้นๆ และสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างง่ายดาย ประกอบกับประเทศไทยยังขาดแคลนผู้มีทักษะในการนำกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (meaningful public participation) ที่เพียงพอโดยเฉพาะในวงการราชการ เพราะในอดีตประชาชนเป็นเพียงผู้รับฟัง และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับฟังประชาชน แต่เป็นผู้สั่งการ จึงแทบไม่มีการสื่อสารสองทาง ช่องว่างระหว่างสองกลุ่มนี้จึงห่างกัน เมื่อเครื่องมือในการมีส่วนร่วมมีจำกัดและไม่ทราบว่าจะทำอย่างไร โอกาสก็มีจำกัด หากการพยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยสันติเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่มีใครรับฟัง อาทิการยื่นหนังสือเรียกร้องสิทธิของตน การรวมตัวกันเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการต่อรองจึงเกิดขึ้น และเมื่อชุมนุมโดยสันติแล้วไม่มีใครรับฟัง การประท้วง การสร้างสถานการณ์เพื่อให้มีการฟังอย่างตั้งใจจึงเกิดขึ้น

ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน

นับแต่อดีตมีการใช้วัฒนธรรมเชิงอำนาจ ที่เห็นการใช้อำนาจเหนือ (power over) ประชาชนเป็นเรื่องปรกติ เมื่อประชาชนเกิดรู้สึกสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมและเรียกร้องสิทธินั้นบ้าง ก็จะถูกผู้เคยชินกับวัฒนธรรมแบบเดิมๆ ที่เน้นการใช้อำนาจ เข้าจัดการและนำไปสู่ความรุนแรงหลายครั้งหลายคราดังอดีต และในที่สุดนำไปสู่การสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน และไม่มีใครชนะเลยแม้แต่น้อย เพราะถึงแม้จะมีผู้ชนะแต่เป็นชัยชนะเพียงชั่วคราวเพราะผู้แพ้ก็น่าจะเอาคืน และได้กลับในที่สุดตามหลักธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่พยายามก้าวข้ามวัฒนธรรมเชิงอำนาจและธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ที่ความอดทนมีจำกัด เมื่อถูกกระทำจนถึงจุดหนึ่ง ก็จะโต้กลับ และเกิดความรุนแรงในที่สุด นอกจากนี้ในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยที่ไม่ค่อยสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากนักเพราะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ทำให้เป็นโอกาสของผู้ต้องการแสวงหาอำนาจเข้ามาได้โดยง่ายและแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้ยังไม่มีมีการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจเท่าที่ควร ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ โดยเฉพาะความเคยชินของข้าราชการที่คอยรับฟังคำสั่งตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง นอกจากนี้การสนับสนุนด้านงบประมาณที่มาจากภาครัฐทำให้ข้าราชการตอบสนองต่อฝ่าย

บริหารเสียส่วนมาก นอกจากนี้ในการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐเป็นไปไม่ง่าย ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนยังยึดติดกับรูปแบบการทำงานแบบเดิมๆ ทำให้เข้าใจว่า 'ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น' ทำให้ข้อมูลที่ประชาชนควรรับรู้มีจำกัด

ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมืองและมิใช่ด้านการเมือง เนื่องจากไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้ เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

มองอนาคตจากการมีส่วนร่วมและความขัดแย้งในสังคมไทย

ผลของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในอดีต คือความขัดแย้งในปัจจุบัน และจะกลายเป็นความรุนแรงในอนาคต

เมื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอุปสรรค ปัญหาที่ตามมาคือเกิดการเกิดความขัดแย้ง เพราะสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน หากสถานการณ์ต่างๆ ยังคงเป็นอยู่เช่นปัจจุบัน ประกอบกับการมีการพัฒนาที่เติบโต โดยปราศจากการพัฒนาจริยธรรม และแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ความขัดแย้งต่างๆ จะมากขึ้นและนำมาสู่ความรุนแรงที่ยากจะแก้ไข

ในประวัติศาสตร์ของมนุษยโลกที่มีการบันทึกกันต่อๆมา พบว่าความขัดแย้งมีอยู่ในกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ความขัดแย้งเป็นเรื่องที่มีอยู่ทั่วไป แต่หากเราพิจารณาเรื่องของความขัดแย้งจากอดีต มนุษย์มีการต่อสู้แย่งชิงเรื่องของอาหาร ที่อยู่อาศัยแย่งชิงกันเพื่อได้มาซึ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากร ทั้งหมดล้วนเป็นเรื่องของการมีคู่แข่ง และชนะทั้งสิ้น ผู้แพ้ย่อมไม่พอใจ และอาจมีการแก้แค้นในที่สุด เพื่อความอยู่รอด แต่ละคนจะมุ่งทำลายผู้อื่น ผลที่ได้คือผู้ชนะได้+1 ผู้แพ้ได้-1 รวมกันเป็น ศูนย์ นั่นคือที่มาของคำว่า Zero-sum game หรือเกมของการมีแพ้ มีชนะ

เกมของการมีแพ้ มีชนะนี้เข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์มากขึ้นทุกขณะ ธรรมชาติสร้างมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะคิดและเรียนรู้ และมนุษย์ก็พบว่าหากรวมตัวกันก็จะสามารถมีพลังที่จะชนะผู้มีพลังน้อยกว่าได้ ผู้แข็งแรงกว่าย่อมชนะ ผู้แข็งแรงได้ส่วนแบ่งมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้แพ้ ผู้อ่อนกำลังกว่าย่อมแสวงหาพวกหรือวิธีการเอาชนะ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นไม่สิ้นสุด

นอกจากนี้มนุษย์ได้เรียนรู้ในวิธีการอื่นๆ ด้วย เครื่องมือต่างๆถูกพัฒนาขึ้น และมีการใช้อาวุธ ซึ่งเป็นเรื่องปรกติ มีการส่อเหยื่อ ดังนั้นแต่ละคนอาจมีเหยื่อและเป็นเหยื่อ และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็อาจมีการหลีกเลี่ยงได้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหา ยังคงมีอยู่ และไม่ง่าย อะไรเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายที่เป็นเหยื่อไม่มี

หลงเหลือแล้ว อะไรจะเกิดขึ้นเมื่อมีจำนวนมนุษย์มากขึ้น จำนวนปากท้องที่หิวโหยมีมากขึ้น มากกว่าปริมาณอาหารและทรัพยากรที่มีอยู่ ทรัพยากรต่างๆมีจำกัด การรองรับของธรรมชาติมีจำกัด ปัญหาจึงเกิดขึ้นเรื่อยๆ การมีผู้นำจึงเกิดขึ้นเพื่อช่วยแก้ปัญหาของกลุ่มตน แต่อาจไปสร้างความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นได้ หากมีการแย่งชิงทรัพยากรกันเป็นต้น การเกิดมีกฎระเบียบจึงเป็นไปเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ ไม่ให้ผู้มีกำลังมากเอาเปรียบผู้ด้อยกว่า และควบคุมไม่ให้เกิดความขัดแย้งได้ด้วยการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นๆ

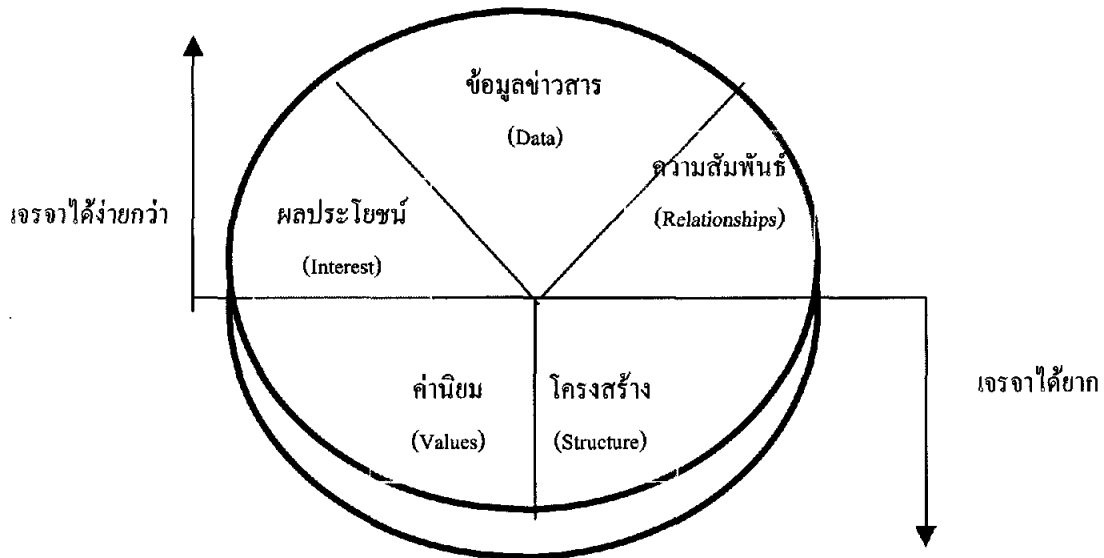
แรงผลักดันทางด้านต่างๆ อาทิ สังคม การเมือง และเศรษฐกิจ รวมทั้งเรื่องภัยคุกคามทางวัฒนธรรมซึ่งมีผลต่ออัตราการเกิด ตาย และจำนวนประชากร นำมาสู่การผลักดันให้ผู้นำต้องแสวงหาทรัพยากรสินค้าที่ดี การค้าเป็นเรื่องของเครื่องมือทางอารยธรรมทางสังคมที่ทำให้ได้รับทรัพยากรจากผู้ที่เขาขึ้นอยู่กับความต้องการ กองกำลังทหารเป็นเครื่องมือที่ใช้แสวงหาทรัพยากรได้เช่นกัน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเป็นการควบคุมผู้อื่นและนำทรัพยากรของผู้อื่นมาใช้ด้วยการบังคับให้ผู้ด้อยกว่าเป็นอาณานิคม เป็นต้น ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์มนุษยโลกมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระดับใดๆ

ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้หรือการแข่งขันระหว่างความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นในตัวใครคนใดคนหนึ่งหรือขัดแย้งกับคนอื่นหรือระหว่างคนใดคนหนึ่งกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือหลายๆ กลุ่มของบุคคลหรือนิติบุคคลก็ได้ อย่างไรก็ตามก็คิดว่า “ความขัดแย้ง” (conflict) และ “ข้อพิพาท” (Dispute) เป็นคำที่ใช้สลับไปมากันได้ แต่ในบางกรณีจะมีความหมายเฉพาะไปว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความเห็นหรือความเชื่อที่ต่างกัน แต่คู่กรณียังสามารถทำงานร่วมกันได้ อย่างไรก็ตามก็มีนักวิชาการบางสถาบันใช้ในความหมายสลับกันคือ Dispute จะรุนแรงน้อยกว่า Conflict ก็มี (วันชัย วัฒนศัพท์, 2546 : 4) ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป โต้แย้งกันในประเด็นของค่านิยม หรือแข่งขันกันในเรื่องของอำนาจ สถานภาพ เป้าหมาย และทรัพยากรที่มีจำกัด ซึ่งอาจจะเกิดความขัดแย้งที่แฝงอยู่ กำลังเกิดขึ้น หรือออกอาการแสดงแล้ว (วันชัย วัฒนศัพท์, 2544 : 1, 2545: 2)

ความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องที่บุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม มีความเชื่อ ค่านิยม ความคิด ความต้องการ ผลประโยชน์ ทศนคติที่แตกต่างกัน ไม่พ้องกัน ต่างก็แสดงทัศนะของพวกเขาให้เห็นว่าบุคคลอื่นหรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนอง และไม่สามารถตกลงกันให้เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่ายได้ ส่งผลให้เกิดเป็นปฏิกิริยาต่อกัน ความขัดแย้งเป็นเรื่องความแตกต่างของจุดประสงค์ ความเชื่อและค่านิยมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล (โสภณ สุวรรณรัตน์ 2540: 42 และสถาบันสันติศึกษา 2540) “ความขัดแย้ง” (Conflict) จึงเป็นความแตกต่างของจุดประสงค์ ความเชื่อและค่านิยม ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งความขัดแย้งในสถานการณ์ใดก็ตามเป็นการแสดงออกของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ความหมายนี้

เพื่อให้เข้าใจถึงเรื่องของแนวโน้มของสถานการณ์ในอนาคตอันเกี่ยวข้องกับการมีหรือไม่มีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้ง การอธิบายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะช่วยชี้ทิศทางของอนาคตและแนวทางการแก้ไขได้

ความขัดแย้งอาจแบ่งได้เป็น 5 ชนิด โดยสามารถอธิบายได้โดยภาพของวงกลมความขัดแย้งต่อไปนี้



รูปที่ 1 ประเภทของความขัดแย้ง

ที่มา : คริสโตเฟอร์ มัวร์ (Moore) อ้างใน วันชัย วัฒนศัพท์ (2545)

จากภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งมีหลากหลายประเภทตามแต่บริบทและสาเหตุของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้ง อาจจะมาจากการที่มีข้อมูลน้อยไป ไม่เพียงพอ การขาดข้อมูลที่สำคัญ การแปลผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นต่างกัน การติดต่อสื่อสารที่ผิดพลาด การมีวิธีการในการประเมินหรือแปลผลข้อมูลที่แตกต่างกัน ความเข้าใจในข้อมูลที่แตกต่างกันหรือแม้แต่ข้อมูลมากไป บางครั้งก็เป็นปัญหาความแตกต่างในการรับรู้ข้อมูล (Perception) ความขัดแย้งหลายๆ ครั้งที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องของ การได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ไม่พอเพียง ไม่ทันการณ์ และเข้าถึงข้อมูลยาก ทั้งการได้รับข้อมูลของแต่ละฝ่ายอาจไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วเกิดจากประเด็นข้อมูลมีอยู่มากทีเดียว เพราะประชาชนมักได้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการพัฒนาฯ หรือได้ไม่เพียงพอ ไม่ถูกต้อง

ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest Conflict) เป็นเหตุผลของการแย่งชิงผลประโยชน์ในสิ่งที่ดูเหมือนมีหรือไม่มี นอกจากนี้การที่กลุ่มหนึ่งได้รับผลประโยชน์มากกว่าอีกกลุ่ม ทั้งที่ใช้ความพยายามเท่ากัน หรือมีเงื่อนไขเหมือนกัน หรือมีกลุ่มหรือปัจเจกชนที่ใช้วิธีที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับตนและพวกเขาทำให้ผู้เสียประโยชน์ไม่พอใจ เป็นการแข่งขันกันในการได้ผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ในสังคมที่มีวัฒนธรรมเชิงอำนาจเป็นกระแสหลัก ผลประโยชน์จะตกอยู่กับผู้มีอำนาจทั้งหลาย และในที่สุดก็เกิดความขัดแย้ง

ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่างๆ ในอดีต อารมณ์ที่รุนแรง ความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่อง

ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structure Conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้างรวมถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ ที่อาจไม่เท่าเทียมเอื้อต่อการเกิดความขัดแย้ง เพราะโครงสร้างไม่เหมาะสม และไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาเกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น เวลาจำกัด สภาพภูมิศาสตร์หรือกายภาพที่ทำให้เกิดปัญหา

ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Values Conflict) เป็นปัญหาระบบของความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยม ขนบประเพณี การมีเป้าหมายต่างกัน ประวัติการณ์เลื่องลือที่หล่อหลอมเขาขึ้นมา นอกจากนี้การยึดหลักการที่ต่างกัน และไม่ยอมรับฟังความเห็นของผู้อื่น ยึดค่านิยมของตนเป็นหลัก

ความขัดแย้งต่างๆ ไม่ได้มีเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่จะผสมผสานกันอยู่เกือบทุกประเภท หรือมีหลายประเภทในเรื่องเดียวกัน แต่แตกต่างกันในความรุนแรงของแต่ละประเภท

ความขัดแย้งสามชนิดบนคือ ความขัดแย้งด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านผลประโยชน์ และด้านความสัมพันธ์มีแนวโน้มจะเจราจาได้ง่ายกว่าความขัดแย้งที่สัมพันธ์กับค่านิยมและโครงสร้าง ทั้งนี้เพราะมีโอกาสที่จะลดความเหลื่อมล้ำของการได้ข้อมูลข่าวสาร ผลประโยชน์ และสร้างความสัมพันธ์ได้หากมีการจัดการความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ความขัดแย้งด้านโครงสร้างและค่านิยมนี้เป็นสิ่งที่ฝังลึกและมีมานาน บางครั้งได้กลายเป็นชีวิตประจำวันไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงใดๆจึงค่อนข้างยาก

ในปัจจุบันนี้ความขัดแย้งในสังคมไทย ปรากฏเป็นข่าวที่ดูจะรุนแรงมากขึ้นตั้งแต่ความขัดแย้งในครอบครัว ที่ใช้การประหัตประหารกัน ความรุนแรงในโรงเรียนที่เกิดขึ้นในเด็กอายุน้อยลงเรื่อยๆ การรู้จักใช้ปืนยิงกันมากขึ้น ความขัดแย้งในผลประโยชน์ทั้งทางธุรกิจและการเมือง ก็ใช้วิธีการสังหารกัน เพื่อตัดสินปัญหา ความจำเป็นในการเรียนรู้พื้นฐาน แนวคิดมุมมองของสังคมไทยที่มีต่อปัญหาต่างๆ ที่มีต่อความขัดแย้ง รวมทั้งวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสมกับสังคมไทย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้อง และผู้มีหน้าที่จำต้องศึกษา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด โดยแนวทางสันติวิธี ก่อนที่ปัญหาความรุนแรงจะเกิดขึ้นมากไปกว่านี้

สถาบันพระปกเกล้า (วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และวิศิษฐ์ ชัชวาลทิพากร 2546) ได้ศึกษาแนวคิดของประชาชน เรื่องของความขัดแย้ง ทั้งระดับบุคคล ระดับชุมชน และระดับประเทศเมื่อ พ.ศ. 2546 และมีผลการศึกษาน่าสนใจคือ ประชาชนทั้งเยาวชน (ร้อยละ 72.9) และผู้ใหญ่ (อายุ 18 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 77.6 ยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดา ที่น่าเป็นห่วงคือ ร่วมหนึ่งในสามของทั้งเยาวชนและผู้ใหญ่เห็นว่าการได้เปรียบคนอื่นเป็นเรื่องธรรมดา (ร้อยละ 34.8 และ 37.3 ตามลำดับ) ซึ่งทัศนคติแบบนี้แสดงถึงการยอมรับวัฒนธรรมเชิงอำนาจ การกดขี่ ข่มเหงผู้อื่น อันจะนำมาสู่การเกิดความขัดแย้ง ในเรื่องของความรุนแรงนั้นหากพิจารณาการเริ่มชีวิตของคนเรา เริ่มจากครอบครัว และหล่อหลอมกันขึ้นมา การพบเห็นความรุนแรงในครอบครัวจะนำไปสู่การแก้ปัญหาด้วยความรุนแรงในที่สุด เยาวชนร้อยละ 30.4 เห็นว่าการดบตีกันในครอบครัวเป็นเรื่องธรรมดา ขณะที่ผู้ใหญ่ที่ยอมรับแนวคิดนี้มี ร้อยละ 28.3 หรือราว 1 ใน 4 ของประชาชนที่เป็นผู้ใหญ่ ผลการศึกษานี้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐควรพิจารณาว่าอนาคตของประเทศจะเป็นอย่างไร หากเยาวชนมีทัศนคติเช่นนี้เสียแล้ว การริบหาแนวทางแก้ไขจึงมีความจำเป็น ก่อนที่จะกลายเป็นประเภทของความขัดแย้งที่แก้ยาก เพราะความรุนแรงในสังคมจะมีต้นทุนสูง เพราะจะก่อให้เกิดความเกลียดชังและความแตกแยกที่ยากจะสมาน และจะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่ร้ายแรง (พิชัย รัตนพล 2547)

นอกจากนี้ปัญหาด้านโครงสร้างที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่เยาวชนคิดว่าจะนำไปสู่ความขัดแย้งมากเป็นลำดับสูงสุดคือ อิทธิพลและเงินที่ยังใช้ได้ผล ร้อยละ 44.1 รองลงมาคือ การใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าคุณธรรม ร้อยละ 36.4 การตัดสินใจแบบเดิมๆ คือ จากบนลงล่าง ร้อยละ 32.2 และผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น ร้อยละ 28.6 แสดงว่าเยาวชนชาวไทยยังยอมรับว่าการมีวัฒนธรรมเชิงอำนาจนำไปสู่ความขัดแย้ง

ส่วนประชาชนหรือผู้ใหญ่มองสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าเกิดจากการขาดการพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ ส่วนปัญหาในองค์กรและในชุมชนนั้น ประชาชนมีความเห็นเช่นเดียวกัน ส่วนปัญหาในระดับประเทศนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่า เกิดจากข้อมูลที่บิดเบือน ไม่เพียงพอ ให้ข้อมูลแต่ส่วนดีและไม่มีเวทีพูดคุย ส่วนขัดแย้งด้วยผลประโยชน์ในประเด็นต่างๆ พบว่า ประชาชนมองปัญหาความยากจนเป็นปัญหาหลัก (ร้อยละ 91.1) รองลงมา (ร้อยละ 90.0 ร้อยละ 85.5) เห็นว่านักการเมืองเห็นแก่ได้ และข้าราชการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ส่วนความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์นั้น ปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้มาก คือความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน นักการเมือง/ข้าราชการ ระหว่างคู่สมรส และผู้บังคับบัญชา/ผู้ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับ ส่วนความขัดแย้งด้านโครงสร้างนั้น ประชาชนเห็นว่าประเด็นสำคัญเรียงตามลำดับคือ อำนาจ อิทธิพลและเงินยังใช้ได้ผล สังคมยังใช้ระบบอุปถัมภ์ และผู้มีอำนาจยังใช้อำนาจสั่งการหรือตัดสินใจแบบเดิมๆ และผู้มีส่วนได้เสียไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แสดงว่าผู้ใหญ่ก็ยอมรับว่าการมีวัฒนธรรมเชิงอำนาจนำไปสู่ความขัดแย้ง เช่นเดียวกับเยาวชน

สำหรับการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนมีความคิดแตกต่างกันไปตามภาคและระดับของความขัดแย้ง โดยความขัดแย้งที่เกิดในระดับครอบครัว ประชาชนส่วนใหญ่จะเห็นควรให้ใช้วิธีไม่พูดกันสักพัก นอกจากนี้การใช้คนกลางช่วยเจรจาได้รับความสนใจ ส่วนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่ทำงาน การใช้คนกลางช่วยเจรจาจะเป็นประเด็นที่ประชาชนส่วนใหญ่เลือกและประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังเห็นการพูดให้เห็นตำหนิแฉ เป็นเรื่องแก้ปัญหา แต่การฟ้องผู้บังคับบัญชาจะเป็นวิธีการที่ไม่ค่อยได้รับความนิยม ทั้งการใช้วิธีลาออกไปเพื่อหนีปัญหาก็เป็นวิธีการที่ประชาชนเห็นด้วยน้อยมากในทุกภาค

นอกจากนั้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับประเทศที่เป็นความขัดแย้งทางนโยบายระหว่างประชาชนกับรัฐ มีความแตกต่างกันในแนวคิดของการแก้ปัญหาของประชาชนในภาคต่างๆ แต่อย่างไรก็ดี ในวิธีการแรกที่ประชาชนทุกภาคเลือกเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางนโยบาย คือการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั่นเอง แต่ประชาชนเห็นด้วยน้อยมากกับการใช้กระบวนการทางศาล การให้รัฐใช้อำนาจตัดสินใจไปเลยรวมทั้งการใช้อนุญาโตตุลาการ ซึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนยังไม่เข้าใจคำว่าอนุญาโตตุลาการและการทำงานของอนุญาโตตุลาการด้วย

ผลการศึกษานี้จึงชี้ให้เห็นว่าการใช้การแก้ปัญหาโดยสันติวิธีและการมีส่วนร่วมจะช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ เพราะสันติวิธีมิใช่เพียงการไม่ให้เกิดความรุนแรงเวลาที่มีความขัดแย้ง แต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันอย่างใหม่ที่คนในชาติจะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ท่ามกลางความหลากหลายของผู้คน พลเมือง และของความเห็นที่แตกต่าง มีความชอบธรรมในสังคม มีความสามัคคี ความสัมพันธ์ที่เอื้ออาทร ห่วงใย (พิชัย รัตนพล 2547) ทั้งหมดนี้เป็นวิธีวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ควรส่งเสริม

แล้วประเทศไทยควรจะทำอย่างไร

เพื่อความเข้มแข็งและเป็นสุขของสังคม ควรมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนรัฐควรดำเนินการดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Implications)

1. รัฐบาลพึงแสดงเจตนารมณ์ในการสนับสนุนและการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนอย่างชัดเจนด้วยการประกาศนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเปิดเผยและอย่างต่อเนือง (Policy Commitment

and Continuity) เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของข้าราชการประจำ และมีความจริงใจและจริงจังในการจัดการลงโทษข้าราชการที่ละเลยหรือไม่สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

2. รัฐบาลพึงแสดงบทบาทตัวอย่างให้ประจักษ์ (Role Modeling) ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ การสร้างกฎ และการอนุมัติโครงการต่างๆ ของรัฐบาล และนำความเห็นของประชาชนไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจังอันจะช่วยให้ประชาชนเห็นว่าความคิดเห็นของตนมีค่าซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ไปปฏิบัติให้เป็นจริง โดยเฉพาะ มาตรา 7 ที่ว่าการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ
3. รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น รวมตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการและกองทุนส่งเสริมสันติวิธีและการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ด้านกฎหมาย ประกอบด้วยข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

4.1 กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สิทธิอุดหนุนแก่ประชาชนที่ถูกปฏิเสธการมีส่วนร่วม โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องกำหนดกติกา ขอบข่าย การมีส่วนร่วมและวิธีการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนด้วย นอกจากนี้แนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี การแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี และการสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้นแทนการใช้เสียงข้างมากจะต้องนำมาใส่ไว้ในกฎหมาย อีกทั้งจัดความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายในกลุ่มการมีส่วนร่วมด้วยกันเองให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนควรครอบคลุมทั้งระดับการให้ข้อเท็จจริง (to inform) ระดับการปรึกษาหารือ (to consult) ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง (to involve) ระดับการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ (to collaborate) และระดับการมอบอำนาจตัดสินใจ (to empower) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความหมายผูกพันกับ "การตัดสินใจ" และควรระบุให้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐพร้อมที่จะทำความเข้าใจในประเด็นที่เป็นข้อสงสัย ข้อห่วงใย และข้อทักท้วงของประชาชน และนำประเด็นเหล่านี้ไปปรับปรุงแก้ไขโครงการหรือพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการจัดทำนโยบาย/โครงการ (เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง) รวมตลอดถึงการนำข้อเสนอแนะของประชาชน และความคิดเห็นว่า ทางเลือกใดมีความเหมาะสม ไปเป็นประเด็นที่ต้องคำนึงถึงอย่างสำคัญในการตัดสินใจ (เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมคิดร่วมตัดสินใจ) นอกจากนี้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในขั้นตอนหลังการตัดสินใจ หรือขั้นตอนหลังการเริ่มดำเนินโครงการแล้วด้วยการติดตามตรวจสอบตลอดโครงการเป็นลักษณะของการดูแลหลังการขาย (After Sale Services) ไม่ขายโครงการให้ประชาชนซื้อแล้วก็ไม่ดูแล หรือประชาชนไม่มีอำนาจหรือไม่มีช่องทางแห่งการตรวจสอบ

- 4.2 กำหนดวิธีปฏิบัติของเทคนิคการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ
- 4.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในโครงการต่างๆ จะต้องมีส่วนแทนของภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการด้วย
- 4.4 เร่งดำเนินการจัดทำรายละเอียดของพระราชบัญญัติเรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและด้านคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อเป็นตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องนี้

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะช่วยแก้หรือผ่อนคลายนโยบายด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วม ปัญหาเรื่องระบบกฎหมายกับการปฏิรูประบบกฎหมายระดับโครงสร้างและปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเสนอแนะด้านการบริหาร (Management Options)

1. การคัดเลือกผู้ศึกษาด้านการมีส่วนร่วมควรคำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสม ในปัจจุบันโครงการพัฒนาหลายโครงการได้กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์โครงการหรือมวลชนสัมพันธ์ในขั้นตอนการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารและการนำความคิดเห็นของประชาชนด้านต่างๆ มาพัฒนาการดำเนินโครงการให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมวิถีชีวิต และสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งการนำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นต้องมีมุมมองที่กว้างไกลกว่าการมุ่งเน้นด้านการประชาสัมพันธ์ การสร้างความสัมพันธ์สร้างมิตรกับประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังจำเป็นต้องเป็นผู้รู้ในมุมมองหลายมิติโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านการประเมินผลกระทบต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน
2. การจัดโครงการฝึกอบรม สัมมนาเชิงปฏิบัติการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ในปัจจุบันยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในฐานะผู้ตรวจสอบการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งผู้ทำหน้าที่ศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน

ปัจจุบันยังไม่ชัดเจนว่าขอบเขต ขั้นตอน แนวทางการผสมผสานการมีส่วนร่วมเข้าสู่การพัฒนาโครงการในขั้นตอนต่างๆ การเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมกับผู้เชี่ยวชาญการศึกษาในด้านต่างๆ เป็นต้น ควรในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมอย่างไร การเพิ่มทักษะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนับได้ว่า มีความจำเป็นในการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เหมาะสมกับแต่ละโครงการพัฒนา

3. การกำหนดบทบาทคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางประสานงานการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม
 4. การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและอำนวยความสะดวกในเชิงปฏิบัติแก่ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบและประชาชนผู้สนใจในกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน คู่มือดังกล่าวนี้นอกจากจะบรรจุสาระสำคัญของคู่มือ เช่น วัตถุประสงค์ ประโยชน์ และระดับและเครื่องมือการมีส่วนร่วมแล้วยังจำเป็นจะต้องบรรจุกระบวนการหรือขั้นตอนการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนด้วย
- สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้นอย่างน้อยควรประกอบด้วย 3 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นตอนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information Exchange) ขั้นตอนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา รวมทั้งการหาทางเลือกเบื้องต้นในการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน
2. ขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Feedback/Consultation) วัตถุประสงค์สำคัญของขั้นตอนนี้ ก็คือ เพื่อแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะร่วมกัน มีการจัดทำแผนหรือโครงการร่วมกันระหว่างผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชน
3. ขั้นตอนการทำข้อตกลงร่วมกัน (Agreement-Seeking on Decision-Making) ขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตกลงร่วมกันทุกฝ่ายว่ารายละเอียดของแผนหรือโครงการจะเป็นอย่างไร

ทุกขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีส่วนร่วมของประชาชน การระดมความคิดเห็นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมควรทำในหลายลักษณะ เช่น จัดเวทีชาวบ้านและการประชุมโต๊ะกลม (Public Forums and Roundtables) หลายๆ ครั้ง เพื่อให้เกิดความทั่วถึงและครอบคลุมทุกกลุ่มก่อนที่จะจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ หรือ การประชุมสาธารณะ เป็นอาทิ

5. การส่งเสริมให้ประชาชนได้ทราบและตระหนักในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การจัดโครงการการศึกษาของพลเมือง หรือ Civic Education เป็นต้น
6. ให้การศึกษาและสนับสนุนสื่อมวลชนให้เป็นสื่อกลางในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี

ด้านนโยบาย

1. นำนโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี มาปฏิบัติให้เป็นจริง ทั้งนี้เพราะรัฐได้ออกนโยบายนี้มาแล้วตั้งแต่ 1 กันยายน พ.ศ. 2546 แต่หน่วยงานราชการต่างๆ ยังมีได้นำไปปฏิบัติให้เป็นจริง
2. ปฏิรูปกฎหมายให้ส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมหรือให้มีธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี
3. ปรับปรุงแนวทางการพัฒนาประเทศที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายเรื่องการพัฒนาต่างๆ
4. รัฐต้องส่งเสริมการเรียนการสอนด้านสันติวิธี หรือสันติศึกษาทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียนเยาวชนต้องได้รับการปลูกฝังให้เชื่อและเข้าใจว่าสังคมที่มีวัฒนธรรมหลากหลายแต่ไม่มีความรุนแรงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและเป็นเป้าหมายที่แท้จริง การเรียนการสอนในเรื่องสันติวิธี จะทำให้เยาวชนมีความรู้ ความสามารถ และรู้กระบวนการที่ต้องเลือกทางเลือกต่างๆ สำหรับพฤติกรรมที่มีความรุนแรงเมื่อพวกเขาพบกับความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มขึ้น โดยคาดหวังว่าเมื่อเยาวชนเรียนรู้วิธีการที่จะจัดการความรุนแรง ความขัดแย้งต่างๆจะลดลงและสันติสุขจะตามมาในที่สุด
5. สร้างวัฒนธรรมสันติวิธีให้เป็นกระแสหลักของสังคมแทนการใช้วัฒนธรรมเชิงอำนาจ และเน้นการแก้ปัญหาโดยสันติวิธีแทนการแก้ปัญหาด้วยความรุนแรง รูปแบบของกระบวนการแก้ไขข้อพิพาททางเลือก หรือ Alternative Dispute Resolution (ADR) ควรถูกนำมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกต่อการแก้ไขข้อพิพาทต่างๆ เนื่องจากเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายทางการศาล

ข้อเสนอในการบริหาร

1. ป้องกันเด็กและเยาวชนด้วยการเสริมสร้างเจตคติและสันติวิธี ลดการใช้ความรุนแรง

แนวทางที่จะป้องกันปัญหาความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคตคือการเร่งสร้างเด็กที่มีคุณภาพในวันนี้ โดยการสอดแทรกแนวความคิดเรื่องสันติวิธีลงไปในช่วงวัยของเด็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวและในโรงเรียนซึ่งถือได้ว่าเป็นบ้านหลังที่หนึ่งและหลังที่สองของเด็ก การพัฒนาความสามารถด้านสันติวิธีวิธีนั้นหากได้มีการทำในวัยเด็กจะสามารถทำได้ง่ายและเด็กจะซึมซับเรียนรู้ได้เร็ว ในทางตรงกันข้ามหากมีการใช้ความรุนแรงในวัยเด็ก สิ่งเหล่านี้จะติดอยู่ในจิตใจของเด็กและพัฒนาเป็นความรุนแรงในวัยผู้ใหญ่ซึ่งจะเป็นปัญหาที่น่ากลัวของสังคมไทยต่อไป

ดังนั้นต้องมีมาตรการที่จะให้นักเรียนสามารถจัดการกับความขัดแย้งระหว่างบุคคลและวัฒนธรรมได้ ความท้าทายพื้นฐานคือการฝึกให้เยาวชนมีทักษะและรู้ กระบวนการที่จะสร้างพวกเขาให้จัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสร้างสรรค์ เมื่อประสบการณ์ของพวกเขาในกระบวนการตัดสินใจที่ใช้การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย หรือการมีฉันทานุมัติขึ้นในโรงเรียนหรือในกิจกรรมของเยาวชน พวกเขาจะสามารถใช้กระบวนการแก้ความขัดแย้งในชีวิตประจำวันได้

โรงเรียนเองไม่สามารถเปลี่ยนสังคมที่มีความรุนแรงได้ด้วยลำพังแต่โรงเรียนสามารถให้ความรู้ในเรื่องทางเลือกของความรุนแรง การปฏิบัติในสังคม และสร้างความเข้าใจและยอมรับในผลของพฤติกรรมของพวกเขา ทั้งนี้เพราะการศึกษาคือกระบวนการแห่งชีวิตและสังคมอันกว้างใหญ่ไพศาล (ประเวศ วะสี 2547: 9) จิตของครูและนักเรียนจะได้เชื่อมกับธรรมชาติที่กว้างใหญ่ไพศาล จิตจึงจะใหญ่ คิดทำแต่สิ่งที่ดีงาม

อย่างไรก็ตามโรงเรียนต้องประเมินระบบของตนและหาความสนับสนุนโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างโรงเรียนให้เป็นสถานที่ปลอดภัยที่เยาวชนจะปลอดภัยจากความรุนแรง เพื่อให้สามารถคิดและเรียนรู้เพื่อเป็นคนดีในอนาคตได้

เมื่อมีสันติศึกษาซึ่งรวมการจัดการความขัดแย้งแล้วอย่าให้เป็นเพียงหลักสูตร แต่ควรนำไปใช้ในชีวิตประจำวันของเยาวชนและผู้ใหญ่ด้วย เพื่อสร้างการเติบโตทางวิชาการและสังคม การมีการศึกษาด้านนี้ช่วยให้โรงเรียนมีโครงสร้างของการปกครอง มีการพัฒนานโยบาย มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจในเรื่องหลักสูตร และวางแผนเพื่อการศึกษา โดยครูและนักเรียนเรียนรู้ร่วมกัน และสนับสนุนซึ่งกันและกัน เมื่อมีการแก้ปัญหาความขัดแย้งร่วมกันขึ้น การยอมรับนับถือ การเอื้ออาทร การอดทน การสร้างความเป็นธรรม จะเป็นวิถีแห่งการดำเนินชีวิต ในที่สุด

2. สร้างความสามารถพื้นฐานสำหรับจัดการความขัดแย้ง

การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยทัศนคติ ความเข้าใจและทักษะต่างๆ เพื่อการจัดการกับปัญหาหรือข้อโต้แย้ง การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เมื่อแต่ละคนเปลี่ยนวิธีการเผชิญหน้ากันเป็นการเป็นหุ้นส่วน หรือทำงานร่วมกันเพื่อหาข้อตกลงที่เป็นธรรมและได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย การฝึกอบรมให้เกิดทักษะพื้นฐานที่จะเกิดความสามารถในการจัดการความขัดแย้งจะช่วยเสริมสร้างการใช้หลักการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่กล่าวมาแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผู้บริโภคสื่อมีความคิดตามสื่อที่บริโภค

ทำให้เห็นว่าการใช้สื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการอบรมปมเพาะนิสัยเยาวชนเป็นเรื่องสำคัญ มีสื่อหลายประเภทที่ทั้งเยาวชนและผู้ใหญ่เข้าถึงมากที่สุด การขอให้สื่อเหล่านั้นเสนอแนวคิดต่างๆ ที่จะสร้าง

เยาวชนให้มองภาพที่เหมาะสมของสังคมน่าจะเป็นประโยชน์ สื่อบางชนิด เช่น หนังสือการ์ตูน ซึ่งมักจะถ่ายทอดวิถีชีวิตจากต่างประเทศ อาจมีอิทธิพลถึงวิถีชีวิตที่สำคัญต่อเยาวชน รวมถึงภาพยนตร์ต่างประเทศที่เยาวชนนิยมดู ควรที่จะมีสาระหรือมีคติสอนเยาวชนในการดำรงชีวิตที่ดี

4. ปรับปรุงการสื่อสารกันในระดับต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมบรรยากาศความรักและความอบอุ่น

การสื่อสารกันในระดับต่างๆ ในครอบครัว ในองค์กร และโดยเฉพาะในชุมชน ยังขาดการพูดจากัน ยังขาดการทำกิจกรรมร่วมกัน ยังขาดการสื่อสารสองทาง รวมทั้ง ดูจากการพูดคุย กันไม่รู้เรื่อง น่าจะเป็นเรื่องสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์ แยกตามภาค แยกตามกลุ่มใน กทม. ในเมือง หรือชนบท เพราะข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ ในการทำแผน การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยการปรับปรุงกลไก ที่จะสร้างการสื่อสารระหว่างกัน การใช้วิทยุชุมชน อาจจะเป็นเครื่องมือใหม่ ที่จะก่อให้เกิดการสื่อสารสองทาง และนำไปสู่ความร่วมมือกันได้ดี

5. เผยแพร่แนวคิดการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีตามวิถีประชาธิปไตย และสร้างค่านิยมใหม่ที่ทำให้
ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสันติวิธี ตลอดจนปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตย

6. จัดเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เนื่องจากสังคมไทยยังไม่ค่อยมีเวทีพูดจากัน มักให้ข้อมูลแต่ส่วนดี บิดเบือนข้อมูล เป็นเรื่องที่นักพัฒนาจะต้องนำไปคิดปรับปรุง เวทีที่สังคมไทยรับรู้ คือ “เวทีประชาพิจารณ์อย่างเป็นทางการ” ซึ่งมักจะเป็นเวทีของการมาแสดงจุดยืน มาโต้เถียงกัน (Debate) มากกว่าการมาทำความเข้าใจกัน เวทีแห่งการใช้ทักษะในการพูดคุยกัน (Dialogue) ที่ผู้ร่วมปรึกษาหรือพูดคุยกันใช้ทักษะฟังกัน (Active Listening Skill) หรือบางท่านเรียกว่าทักษะฟังใจน่าจะเป็น จะต้องสร้างเวทีแห่งการพูดคุย (Dialogue) และการนำเสนอข้อมูลทั้งข้อดีข้อด้อยอย่างเป็นกลาง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและรัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆระดับ ตลอดจนจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เท่าเทียมกัน

7. การสร้างคุณธรรมในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และได้รับความเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ

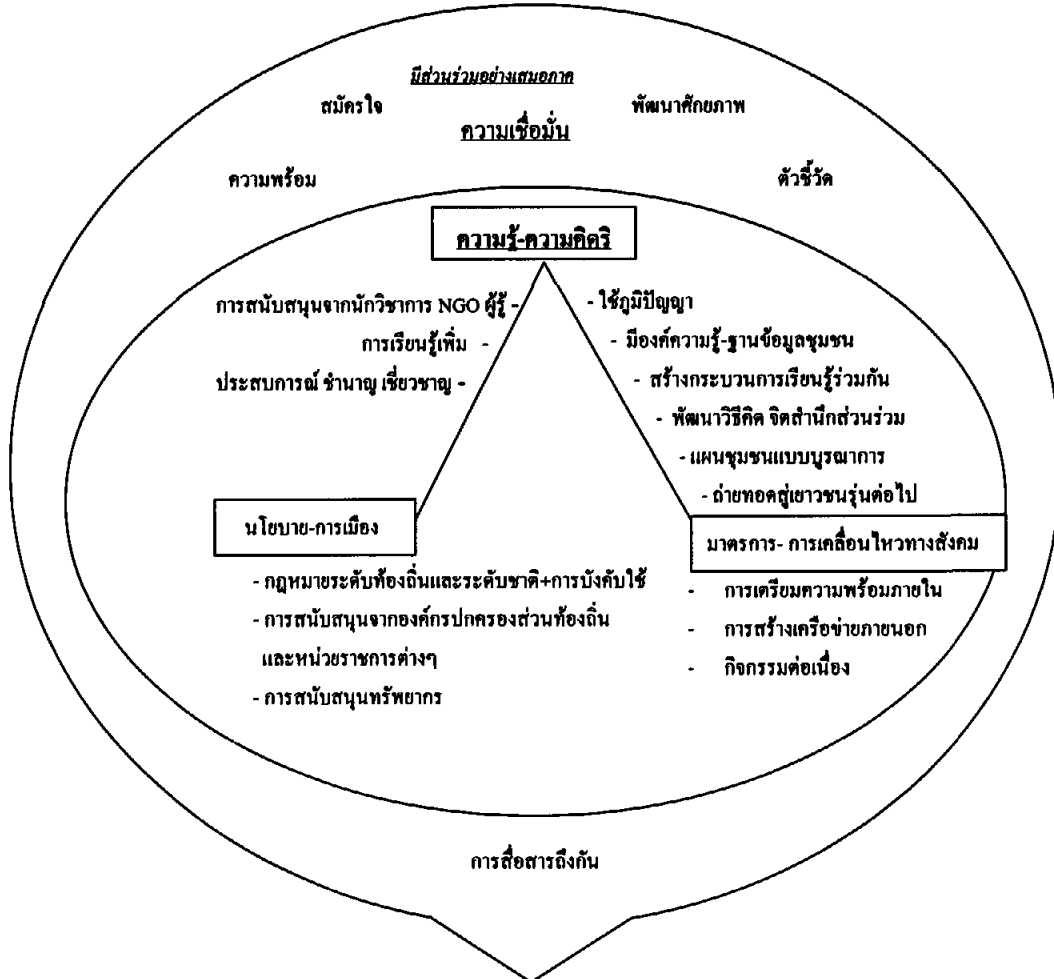
8. ผู้นำต้องมีวัฒนธรรมสันติวิธี มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีฉันทามติในจิตใจ และมีคุณธรรม เมตตาธรรม และอดทนเป็นที่ตั้ง ทั้งต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้าง ยอมรับความแตกต่าง ซึ่งการเปลี่ยนโลกทัศน์ผู้นำทุกระดับ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการใช้อำนาจเป็นสิ่งจำเป็น

อย่างไรก็ดี เพื่อความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีสันติวัฒนธรรมหรือวัฒนธรรมเชิงสันติ ที่จะนำมาซึ่งความเข้มแข็งและเป็นสุขของสังคม ผู้เขียนเห็นว่าการคิด และทำแบบบูรณาการและด้วยความร่วมมือของพหุภาคีจะเป็นคำตอบที่สำคัญ ข้อเสนอแนะข้างต้นเน้นที่รัฐ และหากปราศจากความ

ร่วมมือของหลายฝ่าย ความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย แผนภาพต่อไปนี้นำมาจากการศึกษาของถวิลวดี บุรีกุล (2547) ในเรื่องของการสร้างการมีส่วนร่วมในบริบทการกระจายอำนาจ ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของ ปัจจัยต่างๆ ที่บูรณาการกันเป็นความเข้มแข็งของชุมชน และเกิดสันติสุขอย่างสถาพร

จากแผนภาพที่ 1 สามารถอธิบายได้ดังนี้ ปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยของการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ต้องการ คือความรู้ การสนับสนุนทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งล้วนมีองค์ประกอบภายในอีกมากมาย อาทิ เรื่องของความรู้นั้นหมายถึงการมีองค์ความรู้ มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน มีการใช้ ภูมิปัญญาถ่ายทอดไปสู่คนรุ่นต่อไป มีการสนับสนุนทาง วิชาการจากนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO และมีการใช้ฐานข้อมูลต่างๆ เพื่อช่วยในการจัดทำแผนชุมชน ส่วนการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นการสร้างเครือข่ายทั้งภายใน ภายนอก และระหว่างหน่วยงาน และมีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ขณะที่หากจะทำให้การมีส่วนร่วมบรรลุผลจำเป็นต้องมีการสนับสนุนทางการเมืองทั้งจากการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ อาทิ การมีกฎระเบียบรองรับ มีการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดนี้ผนึกกำลังเกิดความพร้อม สมัคใจ มีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค ทั้งผู้นำประเทศและท้องถิ่น การสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ และมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยง่าย ทั้งหมดนี้ล้วนนำไปสู่วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และระดับชาติ มีการดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งจะ กลายเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ต่อไป เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดสันติสุขสภาพขึ้นในอนาคต สม เจตนาารมณของรัฐธรรมนุญที่มุ่งแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธีมีการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนมากขึ้น โดยปัจจัยสู่ความสำเร็จนั้นพอที่จะสรุปสั้นๆ ได้ว่า การมีทุนทางสังคมเป็นฐาน การมีการทำงานร่วมกัน และการมีความจริงใจให้แก่กันจากทุกฝ่ายนั้นจะนำสู่ความสำเร็จอย่างสร้างสรรค์และยั่งยืน

แผนภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน



เป้าหมาย

พึ่งพาตนเอง ชุมชนเข้มแข็ง มีทุนทางสังคม
วัฒนธรรมในครัวเรือน วัฒนธรรมท้องถิ่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย
ธรรมาภิบาล การพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าประสงค์



ความสันติสุขสภาพของประเทศ

เอกสารอ้างอิง

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. 2545. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

คณะวิจัยสถาบันพระปกเกล้า. 2545. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาล และองค์กรอิสระ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 เรื่อง 5 ปี ของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ 8 - 10 พฤศจิกายน 2545 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ.

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 187/2546 เรื่อง นโยบายการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี.

เจมส์ แอล เครตัน. 2543. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน*. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์. นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2540. "ประชาสังคมและสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน," ใน *จุดจบรัฐชาติสู่ชุมชนชาติไทย*, พิทยา ว่องกุล, บรรณาธิการ. โครงการวิถึทรรศน์ ชูตโลกาภิวัตน์ ลำดับที่ 2. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พรินติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.

ถวิลวดี บุรีกุล และ โรเบิร์ต บี อัลบริททัน. 2543. "ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในประเทศไทย: การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา 2543," เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย. 8-10 ธันวาคม 2543, สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2543. แนวทางการศึกษาเรื่องสันติวิธีในสถานศึกษา. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การสร้างสันติวิธีในโรงเรียน ณ โรงเรียนสายปัญญา วันที่ 20 ธันวาคม.

ถวิลวดี บุรีกุล . "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: กรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543". การประชุมกลุ่มย่อยที่ 3 เรื่อง การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544

ถวิลวดี บุรีกุล. การประเมินผลการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในบริบทของการกระจายอำนาจและการจัดทำกรณีศึกษาจากประสบการณ์ที่ได้รับ กรณีศึกษาเครือข่ายป่าชุมชนลุ่มแม่น้ำปิงตอนบน องค์กรชุมชนประมงพื้นบ้านปัตตานี สภาพัฒนาหมู่บ้านหนองโก. สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร: จรัสนิทวงศ์การพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ. 2543. "รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น." สถาบันพระปกเกล้า สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

_____. 2545. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา.

_____. 2544. "การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย." ปาฐกถาพิเศษ การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. 2547. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. เอกสารประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรแนวคิดพื้นฐาน เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งด้านนโยบายสาธารณะโดยสันติวิธี. สถาบันพระปกเกล้า.

ประเวศ วะสี. 2545. *ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน ศักยภาพแห่งความสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ประเวศ วะสี. 2547. "คนใจงาม." *มติชนรายวัน*. 31 กรกฎาคม หน้า 9.

ประชัน รักพงษ์ และ รักฎา บรรเทาสุข. 2545. "ความเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา: จังหวัดเชียงใหม่." ใน รายงานการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งและปัจจัยในการตัดสินใจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543, สติธรรณานิธิโชติ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: อักษรโสภณ.

ปรัชญา เวสารัชช์. 2528. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. 2544. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด สิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,

พิชัย รัตนพล. 2546. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับทัศนคติในสังคมไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การใช้สันติวิธีและการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี. วันที่ 29-30 มกราคม 2546 ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า.

พิชัย รัตนพล. 2547. ยุทธศาสตร์สันติวิธีในสังคมไทย. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 6 เรื่อง 'สันติวิธี: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย.' 5-7 พฤศจิกายน.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

โรเบิร์ต ออลบริทตัน, ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์, และ ไมเคิล เมทแคลฟ. 2546. การระงับความขัดแย้งในกรณีการตัดสินใจก่อสร้างการวางท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย. สถาบันcroftเพื่อการศึกษานานาชาติ และสถาบันพระปกเกล้า. 11 สิงหาคม 2546.

วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. 2546. การสำรวจทัศนคติของประชาชนเรื่องความขัดแย้งในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า ด้วยการสนับสนุนจากมูลนิธิธิดาเอเชีย. พฤษภาคม.

วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ (แปลและเรียบเรียง). 2545. *คู่มือการเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิธิดาเอเชีย.

Albritton, Robert, and Bureekul, Thawilwadee. 2002. "Support for Democracy in Thailand." Paper delivered at the Annual Meeting of the Council on Thai Studies, DeKalb, IL, November 2-3, .

Albritton, Robert, and Bureekul, Thawilwadee. 2002. "The Role of Civil Society in Thailand Politics." Prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association Boston, August 28 - September 2.

Albritton, Robert; Thawilwadee Bureekul; Vanchai Vatanasapt, and Michael Metcalf. 2003. *Conflict Resolution in the Decision to Build the Trans-Thai-Malaysian Pipeline. A Report Prepared by the Croft Institute for International Studies. Oxford, Mississippi, USA and King Prajadhipok's Institute Bangkok, Thailand. August 11.*

Boutros-Ghali, Boutros. 2000. "An Agenda for Democratization," in *Global Democracy*, Barry Holden (ed). New York: Routledge.

Bureekul, Thawilwadee. 2000. *Public Participation in Environmental Management in Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

- Bureekul Thawilwadee. 2002. "Social Capital and Governance in Thailand." Paper presented at the 5th Asian Development Research Forum (ADRF) General Meeting, December 2-3, Bangkok, Thailand.
- Bureekul Thawilwadee. 2002. "Public Participation in Environmental Management in Thailand." In Charles Sampford, Suzanne Condlin, Margaret Palmer, and Tom Round, *Asia Pacific Governance: from Crisis to Reform*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Burke, Megan. 2000. No Peace without Peace Education: Update on the Hague Appeal for Peace Global Campaign for Peace Education. *Peacebuilding* 2(4): 1, 15-16. (A publication sponsored by the Peace Education Commission of the International Peace Research Association, IPRA).
- Cohen, J.M. and Uphoff, N. Rural. 1977. *Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation*. New York: Cornell University.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2000. *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1998. *Democracy in East Asia*. Baltimore and London: The Johns Hopkins university Press.
- Ersson, Svante and Jane-Erik Lane. *Democracy and Development*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Hines, Colin. 2000. *Localization: A Global Manifesto*. London and Sterling, VA: Earthscan Publications, Ltd.
- Robert B. Albritton and Thawilwadee Bureekul. 2002. Support for Democracy in Thailand. Paper presented at Association for Asian Studies (AAS) Annual Meeting, 4-7 April, 2002, Marriott Wardman Park Hotel, Washington, DC.
- Schumpeter, Joseph. 1950. *Capitalism, Social and Democracy*. New York: Harper & Brothers.

Thailand Environment Institute, King Prajadhipok's Institute and NGO-Coordinating Committee on Development. 2002. *Measurable Good Governance: Indicators for Public Participation on Environmental Management*. Bangkok: Thai Graphic and Print.

Thomson, Curtis N. and Thawilwadee Bureekul. 2003. *Monitoring the Pulse of the Nation: Indicators of Good Governance and Development in Thailand*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.

Young, Iris Marion. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford, New York: Oxford University Press.