

# ประชาธิปไตยไทย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย ?

## Democracy : Forgotten Aspects ?

วุฒิสาร ตันไชย<sup>1</sup>

Woothisarn Tanchai

### บทคัดย่อ

การศึกษาทางสังคมศาสตร์ในปัจจุบันกล่าวถึงประเด็นประชาธิปไตยในมิติที่กว้างกว่าการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาและจรรโลงต่อระบบประชาธิปไตย และการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องถกเถียงถึงคุณค่า ความเชื่อ และความดีของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้สถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องและจรรโลงระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์เพื่อเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติคุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม

แนวคิดที่ว่า ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีจุดอ่อน ต้องเพิ่ม “ประชา” เข้าไปในสถาบันทางการเมืองให้มากขึ้น ทั้งการปรับปรุงระบบและกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้สะท้อนการเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น เมื่อพิจารณาแนวคิดในปัจจุบันทำให้เห็นประชาธิปไตยในแง่มุมที่แตกต่างจากมิติประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อสถาบันทางการเมืองและระบบประชาธิปไตยตัวแทน

ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาด้านความน่าเชื่อถือและการปฏิบัติงาน ในขณะที่ภาคประชาชนก็พยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น จนทำให้ภาครัฐต้องตอบสนองและขยายช่องทางเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทั้งทางกฎหมายและทางกระบวนการทำงาน

ต้องสร้างวิถีปฏิบัติ “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” ที่เอื้อและส่งเสริมให้คุณค่าประชาธิปไตยมีชีวิตชีวาและอ้างขึ้นได้ ขณะเดียวกัน การอ้างรักษาคูณค่าประชาธิปไตยโดยอาศัยการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งในด้านคุณค่าประชาธิปไตยและในด้านสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

จากการปกครองในระบบประชาธิปไตย รวมถึงช่วยธำรงรักษาการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สามารถออกนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อคนส่วนใหญ่และครอบคลุมความต้องการของคนและกลุ่มในสังคมได้

**คำสำคัญ :** ประชาธิปไตย สถาบันการเมือง ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

### Abstract

Education into the present social education emphasizes on broader democratic aspects in which political institution takes an important role in developing and promoting democratic system. It is undeniable that a discussion about values, beliefs, and ethics is required in preserving good system of democracy. This article aims to analyze any aspects associated with the development of democratic system.

It is mentioned that the representative democracy needs to improve by involving people to be representative in the political institution. When regarding the concept of the present democratic system, it can be seen that it offers different concept from democratic aspects in which political and representative democracy are emphasized.

Representative democracy and political institution have been seen in lack of reliability and practice. Meanwhile, people become involved into the politics, the government then has to respond, provide and promote the collaboration of people in both legal and practical aspects.

It is important to form “People of the Democratic System” to promote core democratic values and principles. This is to confirm the equality and to reduce disparities of people within the society. Also, it is significant to maintain the democratic system regarding advocacy and public policy that respond to the needs of the majority.

**Keywords :** Democracy, Political Institution, Representative Democracy

ประเด็นปัญหาประชาธิปไตยในประเทศไทยที่ผ่านมาถูกศึกษาและวิเคราะห์ทั้งในแง่ของแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่สามารถเป็นกรอบการวิเคราะห์การเมืองไทยหรือนำไปเป็นหลักคิดในการออกแบบทางสถาบันและกฎหมายให้สอดคล้องกับประชาธิปไตย ที่ผ่านมามากภาคส่วนในสังคมไทยมักกล่าวถึงความต้องการให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาและยกระดับประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ ไปพร้อมกับการวิพากษ์ถึงปัญหาในมิติต่างๆ ที่กระทบต่อการพัฒนาและการดำรงรักษาประชาธิปไตยในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการศึกษาดังกล่าวในบางแง่มุมที่ผ่านมายังขาดการศึกษาย่างเพียงพอ หรือแม้จะมีการศึกษาที่จริงแต่ยังถูกละเลยที่จะนำการศึกษาดังกล่าวไปสู่การออกแบบทางสถาบันและกฎหมาย ทำให้การวิเคราะห์ปรากฏการณ์และการหาหนทางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยขาดความสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ถ้าการออกแบบสถาบันทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ขาดการถกเถียงถึงแนวคิดประชาธิปไตยอย่างรอบด้านย่อมอาจส่งผลกระทบต่อกรอบสถาบันทางการเมืองที่จะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในปัจจุบันและอนาคต หรืออาจส่งผลกระทบต่อกรอบการกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในบทความนี้ **ส่วนแรก** ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในทางวิชาการที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างและขยายการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนนอกเหนือจากการให้ความสำคัญแต่เพียงประชาธิปไตยแบบตัวแทน **ส่วนที่สอง** ผู้เขียนจะกล่าวถึงการพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตยไทยว่าปัจจุบันมีทิศทางและสภาพความเป็นจริงอย่างไร จะเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีข้อจำกัดที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนและไปพร้อมกับการสร้างและขยายการมีส่วนร่วมจากประชาชนมากขึ้น ทั้งมาจากการริเริ่มของภาคประชาชนเองและจากภาครัฐ **ส่วนที่สาม** ผู้เขียนได้เสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทยว่าต้องให้ความสำคัญต่อการสร้าง **“คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม”** ควรเป็นคุณค่าสำคัญในการปลูกฝังประชาธิปไตยให้เข้าไปอยู่ในวัฒนธรรมและความเป็นไทยและการสร้างความเท่าเทียมในมิติต่างๆ เพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตย และ**ส่วนสุดท้าย** ผู้เขียนเสนอถึงการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ว่ามีหลักการใดบ้างที่พลเมืองควรถูกหล่อหลอมและประพฤติตนตามเพื่อจรรโลงประชาธิปไตย

## 1. แนวคิดและข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับประชาธิปไตย : การขยายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนอกเหนือจากระบบตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย

ในงานศึกษาทางสังคมศาสตร์จำนวนมากในปัจจุบันกล่าวถึงประเด็นประชาธิปไตยในมิติที่กว้างกว่าการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น รัฐบาล รัฐสภา ศาล รัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ฯลฯ แม้ว่าสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการจะสำคัญต่อการพัฒนาและจรรโลงให้ระบอบประชาธิปไตยสามารถเกิดขึ้นและทำงานได้จริง แต่การออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องถกเถียงถึงคุณค่า ความเชื่อ และความดีของระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้สถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องและจรรโลงระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติคุณค่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันดังที่จะกล่าวต่อไปข้างหน้า (ข้อ 3 ข้อเสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทย : การสร้างคุณค่าประชาธิปไตยและการสร้างความเท่าเทียม)

นอกจากนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการโดยมากจะสัมพันธ์กับการสร้างประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ที่ต้องการพัฒนาสถาบันที่สามารถเป็นตัวแทนให้กับประชาชนได้ เช่น การมีระบบการเลือกผู้แทนที่สอดคล้องกับเสียงส่วนใหญ่ การมีผู้พิพากษาที่สามารถตัดสินใจคดีความที่สามารถชั่งน้ำหนักระหว่างมติมหาชนและธำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและนิติรัฐ การมีกระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น สอดคล้องกับ Joseph Schumpeter ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นแค่เรื่องการแข่งขันของพรรคการเมือง ประชาธิปไตยเพียงมุ่งให้ประชาชนมีโอกาสที่จะปฏิเสธหรือยอมรับบุคคลที่เข้ามาปกครองพวกเขาเท่านั้น (Rod Hague & Martin Harrop, 2007) อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบตัวแทนถูกตั้งคำถามว่าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและความไว้วางใจต่อประชาชนได้หรือไม่ ? จากปรากฏการณ์ทางการเมืองทั่วโลกพบว่า ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมืองขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจากจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี ขณะเดียวกันภาคส่วนต่างๆ ก็เรียกร้องให้ขยายพื้นที่ทางการเมืองแก่ภาคประชาชนและปรับเปลี่ยนโครงสร้าง

ทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (พฤทธิสาณ ชุมพล และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2551) และ Anne Muxel (2014) เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมทางการเมืองของเยาวชนคนหนุ่มสาวเป็นแนวโน้มที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและประชาชนคนธรรมดา รวมถึงเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและวิถีปฏิบัติทางการเมือง พวกเขาแสดงความต้องการรูปแบบทางการเมืองที่พวกเขาต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้น นอกจากการออกแบบสถาบันการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตัวแทนให้เป็นตัวแทน “อย่างแท้จริง” ของประชาชน ก็ยังต้องขยายช่องทางที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการให้เกิดความหลากหลาย เพื่อตอบโจทย์ที่หลากหลายของประชาชนมากขึ้นด้วย

ที่ผ่านมานักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งมีแนวคิดวาระระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน “ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดของระบอบการปกครองอีกต่อไป” ทางเลือกและทางรอดของประชาธิปไตยจึงต้องเพิ่ม “ประชา” เข้าไปในสถาบันทางการเมืองมากขึ้นทั้งการปรับปรุงระบบและกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้สะท้อนการเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น การนำแนวทางประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) มาช่วยลดจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น (อาทิ การพัฒนาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การทำประชามติ ฯลฯ) และ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง (political participation) ในช่องทางอื่นเพื่อให้ประชาชนรับทราบ เห็น ยินยอม และ พิจารณาประเด็นต่างๆ ด้วยตนเอง ขึ้น (พฤทธิสาณ ชุมพล และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2551) เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างแนวคิดในปัจจุบันทำให้เราสามารถพิจารณาประชาธิปไตยในแง่มุมที่แตกต่างจากมิติประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญต่อสถาบันทางการเมืองและระบบประชาธิปไตยตัวแทน เราจะพบว่าแนวคิดจำนวนมากมุ่งสร้างให้เกิดหรือขยายการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในระบอบประชาธิปไตย อาทิ

### 1) การตื่นตัวของประชาชนในชีวิตประจำวันต่อการเมืองกับแนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวัน (Everyday Politics)

แนวคิดการเมืองในชีวิตประจำวันเป็นแนวคิดด้านมานุษยวิทยาการเมือง Benedict J. Tria Kerkvliet ที่มองปรากฏการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นได้ในทุกวันของสังคมชนบท ที่เป็นการขยายขอบเขตของการนิยาม “การเมือง” ให้มีลักษณะกว้างขวาง

โดยการสำรวจชีวิตประจำวันว่าด้วยการต่อต้านของผู้ที่ถูกกดขี่ โดยให้ความสำคัญกับจิตสำนึกส่วนบุคคลที่ปราศจากการจัดตั้งและการประสานงานวางแผนอย่างเป็นทางการ แต่เป็นไปเพื่อการช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก โดย Kerkvliet เสนอนิยามว่า “การเมืองในชีวิตประจำวัน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ชาวบ้าน (peasant) รับเอา ยอมตาม ปรับเปลี่ยน และต่อสู้ต่อรองกับวิถีปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ/ผู้มีอำนาจ (authority) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือจัดสรรทรัพยากร และการกระทำดังกล่าวนั้นทำไปในลักษณะที่สงบ สามัญธรรมดา และแยบคาย ทั้งยังเป็นการปฏิบัติการที่แทบจะไม่มี การจัดตั้งหรือการเผชิญหน้าเลย” ปัจจุบันมีการใช้แนวคิดนี้ศึกษาการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่ปฏิเสธแนวคิดที่มองว่าประชาชนมีความเป็นหนึ่งเดียวและอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจอย่างไม่เป็นทางการของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น จนสามารถถูกกำหนดและแสดงออกทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกันกับผู้มีอิทธิพล แต่มองว่าประชาชนมีมุมมองต่อการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ในชุมชนที่สลับซับซ้อน ประชาชนมีความพยายามต่อรอง สร้างทางเลือก นิยาม และจัดตั้งระบบคุณค่าท้องถิ่นอยู่เสมอ การต่อรองกลายเป็นเครื่องมือผูกพันกับนักเลือกตั้งให้ตระหนักว่าต้องใช้อำนาจอยู่ภายใต้บริบทของจารีตที่ถูกกำหนดไว้อย่างไม่เป็นทางการ คอยกำกับว่า ทรัพยากรหรืออำนาจกลางในชุมชนนั้น จะถูกผลิต จัดสรร และนำไปใช้ (จักรกริช สังขมณี, 2554)

## 2) การสร้างการบริหารปกครองเครือข่ายที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic network governance) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหามากมายที่มีในแต่ละสังคมที่ประชาชนบางส่วนให้ความสำคัญที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องและภาครัฐต้องดำเนินการบางอย่างต่อประเด็นปัญหานั้น การกำหนดวาระทางนโยบายในบางครั้งถูกกำหนดด้วยกระบวนการโดยการเรียกร้องของกลุ่มที่หลากหลายจำนวนมากที่ถูกแปลงไปสู่เรื่องราวต่างๆ ที่รัฐบาลตระหนักเพื่อดำเนินการ แนวคิดการกำหนดนโยบายจำนวนมากอาจมาจากตัวแสดงที่ไม่ได้มาจากภาครัฐที่ทำให้ผู้บริหารงานภาครัฐต้องตอบสนองต่อแนวคิดนั้น (Xun Wu & others, 2010) อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีผู้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากจะอย่างไร้ให้พวกเขาสามารถรวมตัวกันเป็นเครือข่าย

ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้ ในหนังสือรวมบทความชื่อ Theories of Democratic Network Governance ได้เสนอข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีต่อเครือข่ายการบริหารปกครองว่า เครือข่ายการบริหารปกครองมีการก่อรูป พัฒนา ก่อร่างใหม่ และยกเลิกอย่างไรและทำไม ? อะไรคือสภาพการณ์ที่เครือข่ายการบริหารปกครองสร้างนโยบายสาธารณะและบริหารปกครองบนพื้นฐานความคงเส้นคงวา การประนีประนอม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ที่พึ่งพากันแต่เป็นอิสระจากกัน ความเป็นไปได้ของอำนาจหน้าที่ทางการเมืองในการเข้าไป กำกับดูแลเครือข่ายการบริหารปกครองที่มีอิสระในการกำกับดูแลตนเองเพื่อลดความเสี่ยง ความล้มเหลวของการบริหารปกครองและเพิ่มโอกาสความสำเร็จ รวมไปถึงการประเมิน ปัญหาและประโยชน์ของเครือข่ายการบริหารปกครองที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานของ ประชาธิปไตยอีกด้วย เป็นต้น (Eva Sorenzen, Jacob Torfing, 2008)

ในบทความของ Eva Sorenzen และ Jacob Torfing (2008) ชื่อ Theoretical Approaches to Democratic Network Governance เสนอแนวคิดการบริหารปกครอง เครือข่ายที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic network governance) โดยมองว่าแนวคิด ประชาธิปไตยจะช่วยบ่งชี้แนวทางเครือข่ายการบริหารปกครองให้สามารถสร้างในทิศทางที่เป็นบวกต่อการพัฒนารูปแบบใหม่ของประชาธิปไตย เช่น 1) แนวคิดประชาธิปไตยเชิงแข่งขัน (competitive democracy) ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นวิธีการกำกับดูแล การแข่งขันของอำนาจระหว่างกันของตัวแสดงต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตน 2) แนวคิด ประชาธิปไตยเชิงผลลัพธ์ (outcome democracy) ที่มองถึงการประเมินคุณภาพ การบริหารปกครองที่เป็นประชาธิปไตย จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ ที่พึงปรารถนาผ่านรูปแบบความร่วมมือที่หลากหลาย 3) แนวคิดประชาธิปไตยชุมชน (community democracy) ที่มองว่าความเกี่ยวพันทางการเมืองถูกควบคุมให้ไปสู่ การส่งเสริมคุณงามความดีร่วมกันในทางการเมืองเบื้องต้น และการพัฒนาการเสริมพลัง อำนาจให้ประชาชนด้วยจิตสำนึกความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งที่ต้องเป็นกระบวนการที่จำเป็นต่อ ประชาสังคมที่เป็นอิสระ และ 4) ประชาธิปไตยแบบการต่อสู้ (agonistic democracy) ได้เปิดแนวทางที่แตกต่างกันที่เครือข่ายการบริหารปกครองสามารถสร้างสรรค์ต่อประชาธิปไตย ในเชิงบวก เพราะเครือข่ายการบริหารปกครองอาจขยายขอบเขตของการต่อสู้แข่งขัน ที่ข้ามข่ายกัน เพราะเครือข่ายการบริหารปกครองเกี่ยวข้องกับความเป็นพหุนิยม

ของตัวแสดงจากภาครัฐและเอกชนในกระบวนการการบริหารปกครอง นอกจากนี้ เครือข่ายการบริหารปกครองส่งเสริมการทำให้เป็นการเมือง (politization) ของการสร้างระบอบการเมืองเพราะการประกอบสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองเกิดขึ้นในฐานะการบูรณาการส่วนของกระบวนการนโยบาย อีกทั้ง เครือข่ายการบริหารปกครองช่วยโอบอุ้มโดยความสัมพันธ์ของการพึ่งพาอาศัยต่อกันที่บังคับให้เกิดกระบวนการประนีประนอมที่ช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์แบบปรปักษ์มาสู่การต่อสู้กัน

3) การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนต้องการระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างและรวมทุกภาคส่วน (inclusive) ให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม

Daron Acemoglu และ James Robinson (2012) ได้ร่วมกันเขียนผลงานชิ้นสำคัญชื่อ Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty ที่ตั้งข้อสังเกตต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนว่าทำไมบางประเทศถึงประสบความสำเร็จแต่บางประเทศกลับประสบความล้มเหลว ในหนังสือเสนอว่าปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลว คือ ปัจจัยเชิงสถาบัน (Daron Acemoglu, James Robinson, 2012) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยชี้ขาดที่สำคัญมาก ไม่ใช่นโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศอาจมีนโยบายทางเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันหรือได้รับ “การให้คำปรึกษา” ทางเศรษฐกิจที่คล้ายกัน ไม่ใช่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ที่มีภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และความหลากหลายทางชีวภาพที่แตกต่างกัน ไม่ใช่ปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือระบบคุณค่าของวัฒนธรรมและชนเผ่า ที่ทั้งงานชิ้นนี้ได้นำเสนอข้อมูลหลักฐานงานวิจัยจำนวนมากที่มองปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญเหนือปัจจัยเชิงสถาบัน (Jared Diamond, 1997) นอกจากนี้ พวกเขาได้เสนอทฤษฎีเพื่อพิจารณาสถาบันทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) สถาบันที่ “แยกขาด” (“extractive” institution) ของคนกลุ่มน้อยที่มีความมุ่งหมายในการเอารัดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่และทำเพื่อประโยชน์พวกพ้อง และ 2) สถาบันที่ “หลอมรวม” (“inclusive” institution) ที่ประชาชนจำนวนมากถูกผนวกรวมในกระบวนการปกครองซึ่งจะช่วยเจือจางหรือขจัดกระบวนการที่เอารัดเอาเปรียบในทางการเมืองและเศรษฐกิจลงได้



Acemoglu และ Robinson (2012) เสนอว่าถ้าประเทศใดมี “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนเข้ามาต่อรองผลประโยชน์ได้ในลักษณะสังคมการเมืองแบบพหุนิยม โดยปราศจากการผูกขาดอำนาจจากชนชั้นนำส่วนน้อยที่มีอำนาจอย่างรวมศูนย์โดยไม่จำกัด จะช่วยเอื้อให้สถาบันทางการเมืองสามารถสร้างและกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนคนส่วนใหญ่ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง โดยผู้เขียนทั้งสองได้ยกตัวอย่างการขยายตัวทางการค้าและการพัฒนาจนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษและประเทศแถบยุโรปตะวันตก ว่ามีรากฐานและมรดกจากสถาบันทางการเมืองที่พยายามเปิดกว้างให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นตามลำดับ เช่น การมีมหากฎบัตร (Magna Carta) ที่เป็นความพยายามจำกัดสิทธิของกษัตริย์อังกฤษ ให้สิทธิในการคุ้มครองตามกฎหมายแก่พลเมือง และป้องกันการเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัยของกษัตริย์โดยปราศจากการยินยอมจากสภา เป็นต้น พัฒนาสถาบันทางการเมืองที่เปิดกว้างของประเทศอังกฤษและยุโรปตะวันตกเป็นจุดแยกที่สำคัญที่ทำให้สถาบันการเมืองของประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างจากที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออกซึ่งยังมีสถาบันที่ “แยกขาด” แบบปิดกั้นประชาชนยังขาดสิทธิเสรีภาพ และยังเป็นสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจที่ยังพึ่งพระบารมีอยู่สูง ทำให้สถาบันทางการเมืองกำหนดสถาบันทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์และผูกขาดผลประโยชน์ให้กับคนส่วนน้อย

จากวิวัฒนาการของ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างมากขึ้นจึงก่อให้เกิดการประกันสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลทุกคนไม่ให้ผู้มีอำนาจสามารถพรากเอาไปได้ตามอำเภอใจ เพราะ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างต้องมีความเข้มแข็งและรวมศูนย์ที่เพียงพอที่จะสามารถจัดหาและประกันบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจประสบความสำเร็จ เช่น กระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้สัญญา การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน การศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ “สถาบันที่หลอมรวม” ที่เปิดกว้างจะเอื้อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมและการทำลายอย่างสร้างสรรค์ (creative destruction) ที่มีความจำเป็นในการทำลายข้อจำกัดการพัฒนาจนก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยไม่ถูกขัดขวางจากชนชั้นนำที่มองว่าการทำลายเชิงสร้างสรรค์อาจทำลายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของตน เช่น การพัฒนานวัตกรรมการสร้างเครื่องจักรไอน้ำและเครื่องทอผ้าในโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษที่มาจากการแข่งขัน

ทางนวัตกรรมของนักวิชาการ พ่อค้า และนักอุตสาหกรรมจำนวนมาก ที่แม้อาจทำลายระบบอุตสาหกรรมการผลิตในครัวเรือนและระบบเศรษฐกิจที่อิงกับการเกษตรและการใช้ที่ดินผืนใหญ่ แต่ก็ได้สร้างสรรค์การปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางการค้าที่ผลักดันให้ประเทศอังกฤษกลายเป็นประเทศแรกที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ แตกต่างจากประเทศที่มีสถาบันที่ “แยกขาด” ของคนส่วนน้อยที่แม้จะประสบความสำเร็จต่อการพัฒนาเศรษฐกิจก็จริง แต่ก็เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยากจะเกิดนวัตกรรมและห่างไกลจากการทำลายและขยายเขตแดนด้านเทคโนโลยี รวมถึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นกิจการที่เน้นการผูกขาดตลาดและปราศจากการแข่งขันเพื่อสร้างผลกำไรให้กับคนส่วนน้อยมากกว่าการพัฒนาเทคโนโลยี (Acemoglu และ Robinson, 2012)

**4) การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตย (democratic accountability) ต่อประชาชนในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐและเอกชน เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการ**

International IDEA (2014) เสนอว่าผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยเสนอให้ประชาชนและผู้แทนของพวกเขาเป็นกลไกที่เสี่ยงความกังวลและความต้องการคำอธิบายเกี่ยวกับศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แนวความคิดความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางสังคมและทางการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในแนวดิ่ง แนวราบ และแนวตัดขวาง หรือกลไกอื่นที่อิงกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยของการกำกับโดยมหาชนเหนือการสร้างการตัดสินใจของรัฐ การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตยนำมาซึ่งความสามารถของประชาชนในการเชื่อมต่อกับความต้องการเพื่อที่จะส่งอิทธิพลต่อการสร้างการตัดสินใจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การประท้วง การสืบสวนของสื่อมวลชน การริเริ่มเสนอการออกกฎหมายโดยตรง การได้วาทีสาธารณะ และการทำประชามติ การสร้างความรับผิดชอบอย่างเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการทำให้ความรับผิดชอบเป็นประชาธิปไตยก็ทำให้มีศักยภาพที่จะยกระดับศักยภาพของรัฐบาลให้ดียิ่งขึ้นได้ (Helena Bjuremalm & Others, 2014)

ในการสร้างความรับผิดชอบที่เป็นประชาธิปไตยต่อการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐเกิดขึ้นเมื่อประชาชนหรือผู้แทนของเขาตั้งคำถามหรือให้ข้อเสนอแนะ

ต่อการจัดบริการสาธารณะ การสร้างความรับผิดชอบทำให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างตัวแสดง 2 ฝ่าย คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ (duty bearers) ที่เจ้าหน้าที่รัฐจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือผู้จัดบริการภาคเอกชนที่มีอำนาจและควมรับผิดชอบที่ตอบสนองคำสั่งและหน้าที่ที่จะตั้งอธิบายและแสดงให้เห็นถึงการกระทำของพวกเขา และต้องยอมรับต่อผลลัพธ์จากการกระทำของพวกเขาทั้งด้านบวกและด้านลบ และผู้เรียกร้อง (claim holders) ที่เป็นประชาชนหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มีสิทธิหรืออำนาจในการตรวจสอบผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตั้งคำถามและตัดสินพวกเขา รวมถึงกำหนดผลลัพธ์ที่พวกเขาต้องการ

## 2. การพัฒนาและสร้างเสริมประชาธิปไตยไทย : ทิศทางและความเป็นจริง

การพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ผ่านมาเราจะพบว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนและสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาด้านความน่าเชื่อถือและการปฏิบัติงาน ในขณะที่ภาคประชาชนก็พยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น จนทำให้ภาครัฐต้องตอบสนองและขยายช่องทางเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทั้งทางกฎหมายและทางกระบวนการทำงาน

### 2.1 ข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนและสถาบันการเมือง

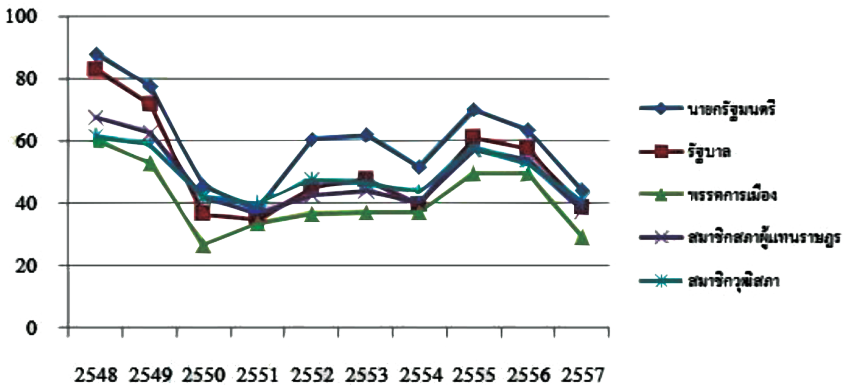
ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยประสบปัญหาของสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนที่ขาดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการและแรงปรารถนาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าตั้งแต่ พ.ศ. 2548 - 2557 พบว่า ความเชื่อมั่นของสถาบันการเมืองเหล่านี้ลดลงมาโดยตลอดจนมีค่าความเชื่อมั่นต่ำกว่า ร้อยละ 50 (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2558) ขณะที่พฤติกรรมของนักการเมืองถูกตั้งข้อกังขาและขาดความไว้วางใจจากหลายสาเหตุ เช่น การร่ำรวยผิดปกติ การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังประสบปัญหาการออกแบบสถาบันและกลไกทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

และสามารถตรวจสอบและกำกับการทำงานของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งใกล้ชิด ตัวอย่างเช่น ข้อถกเถียงเรื่องระบบการเลือกตั้งและรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีเงื่อนไขที่เอื้อต่อการผูกขาดของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวทั้งความยากลำบากของพรรคเสียงข้างน้อยในการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรี การกำหนดไม่ให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดได้รับการจัดสรรตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ หรือข้อถกเถียงต่อความชอบธรรมและการยึดโยงกับประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มาจากการสรรหาจากกลุ่มอาชีพโดยผู้แทนจากศาลและองค์กรอิสระแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นต้น

ขณะเดียวกัน มีการศึกษาบางชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่า สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่ควรมีบทบาทหลักในการจรรโลงประชาธิปไตยแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันทางการเมืองเหล่านั้น อาจไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เช่น ระบบราชการ ศาล องค์กรอิสระ กองทัพ ฯลฯ ญวกวิพากษ์วิจารณ์ว่า อาจมีการดำเนินงานหรือถูกรบงการด้วยวิธีคิดหรือบุคคลที่มีปฏิกิริยาต่อต้านหรือไม่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้อาจขาดสำนึก “ความเป็นตัวแทนของพลเมือง” ที่จะช่วยเอื้ออำนวยในการดำเนินกิจการสาธารณะให้ดีขึ้นเพื่อตอบสนองคนส่วนใหญ่และยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและนิติรัฐจากบทความของ เกษียร เตชะพีระ มองว่าที่ผ่านมามีเกิดการ “เปลี่ยนผ่านสู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย” โดยอาศัยสถาบันที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากเสียงข้างมากของประชาชน (unelected, non-majoritarian institutions) มากำกับควบคุมอำนาจของสถาบันเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง (elected, majoritarian institutions) ผ่านการปรับโครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญให้แยกห่างหรือไม่ได้มีที่ยึดโยงกับการเลือกตั้งของประชาชน หรืองานของ Eugénie Mériau (2016) วิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหา *รัฐพันลึก* (deep state) ของเครือข่ายชนชั้นนำที่มีคุณลักษณะของการต่อต้านประชาธิปไตยได้ถูกพัฒนาไปสู่อำนาจสถาบันเธอยกตัวอย่างการดำเนินงานและการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มต่อต้านขัดขวางการเมืองของการเลือกตั้งผ่านกระบวนการและมโนทัศน์ที่เรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ทำให้บางฝ่ายวิพากษ์การทำงานของศาลว่าไม่สอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมายและมองถึงโอกาสทางการเมืองมากกว่า ขณะที่ สุรชาติ บำรุงสุข (2558) ชี้ถึงการเกิด *เสนาธิปไตย*

(militocracy) และตุลาการธิปไตย (juristocracy) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ซึ่งสะท้อนผ่านตัวแสดงกองทัพ ตุลาการ และระบบราชการ ที่สอดรับกับกระแสการต่อต้านทางการเมืองและกระแสต่อต้านประชาธิปไตย (วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, 2558)

ตารางที่ 1 ความเชื่อมั่นต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี รัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2548 - 2557



ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า

## 2.2 การขยายช่องทางเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่ในอีกด้านกระแสการขยายตัวเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระแสที่เติบโตอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สุรางค์รัตน์ จำเริญพล (2544) เสนอว่า เกิดการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาของตนเองทั้งในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และขบวนการทางสังคม มีการขยายตัว และที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นจนกลายเป็นพลังที่เติบโตจากภาคสังคม ที่มีการแยกตัวและแตกต่างจากกลุ่มทุน และชนชั้นกลาง ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากกลุ่มพลังทางสังคม ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจกับชุมชนชาวบ้านในเรื่องการใช้

ทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้เกิดการประท้วงต่อภาครัฐและภาคธุรกิจมากขึ้น ทำให้โครงการพัฒนาของรัฐและเอกชนจากส่วนกลางถูกท้าทายจากภาคประชาสังคมใน 5 ประเด็น 5 คือ ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ และการต้านมลพิษอุตสาหกรรมขยะจากเมือง (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2544) ผลจากการเรียกร้องทำให้รัฐไทยต้องมีการประนีประนอมและยินยอมปฏิบัติตามข้อเสนอของภาคประชาสังคมในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกมองว่าเป็น “ผลการประนีประนอม” ระหว่างรัฐกับพลังทางสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในยุคนั้น ถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่ง que แสดงการทำให้อำนาจ “รัฐรวมศูนย์” อย่างรัฐไทย

จากพัฒนาการการเรียกร้องของภาคประชาสังคมในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่ายจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชนที่มีการรวมตัวเคลื่อนไหวเพื่อรักษาสิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรจำนวนมาก เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.) หรือต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกย.อ.) ในภาคอีสานที่มีบทบาทในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย สมพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการขยายตัวของนาุ้ง และอวนลากอวนรุน และการรวมตัวกันของกลุ่ม “สมัชชาคนจน” เป็นต้น ในขณะที่เกิดการเรียกร้องของภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของเมือง ชีวิตประจำวัน หรือการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เช่น ปัญหาของผู้บริโภคที่ขับเคลื่อนมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (Foundation for Consumers) ที่ก่อตั้งใน พ.ศ. 2539 เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค) มูลนิธิกระเจกเงา ก่อตั้งใน พ.ศ. 2534 ที่ทำงานด้านภาคประชาชนในหลายด้าน เช่น งานด้านสิทธิมนุษยชน งานด้านสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศ งานพัฒนาอาสาสมัครและการแบ่งปันทรัพยากร เพื่อเพิ่มศักยภาพในการเรียนรู้และการใช้ชีวิต โดยมีพื้นที่ปฏิบัติงานทั้งบนสังคมออนไลน์ สังคมเมืองและสังคมชนบท เป็นต้น นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมืองและอุดมการณ์ของประชาชนและชนชั้นนำ

สองฝ่ายในวงกว้างและลงลึกถึงความสัมพันธ์ของคนในสังคมระหว่าง “ฝ่ายเสือเหลือง” และ “ฝ่ายเสือแดง” ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อและผู้นำการเคลื่อนไหวก็ยังสะท้อนถึงความแตกแยกของสองฝ่ายมาตลอด

ส่วนภาครัฐเองพยายามปรับตัวโดยพัฒนากระบวนการ กฎหมาย และการวางหลักปฏิบัติที่ขยายการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมามีกฎหมายที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมและทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐที่กระทบต่อประชาชน เช่น

1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายสำคัญในการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนและนำไปสู่การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมจำนวนมาก โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายมาตรา เช่น มาตรา 56 สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ มาตรา 57 สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ มาตรา 58 สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 59 สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ มาตรา 60 สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ มาตรา 61 บุคคลมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค มาตรา 62 บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา 64 บุคคล ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน มาตรา 67 กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย มาตรา 164 สิทธิให้ประชาชนสามารถเข้าข้อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 165 การให้สิทธิประชาชนออกเสียงประชามติ มาตรา 285 ให้สิทธิประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 286 ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มาตรา 287 ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงานท้องถิ่น เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สำนักนายกรัฐมนตรีมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ

บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งถือปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายหนึ่งเพื่อ “ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม” นอกจากนี้ ได้วางหลักกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ด้าน โดยหนึ่งในหลักการคือ “หลักความมีส่วนร่วม” ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

3) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการขยายช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำประชามติและประชาพิจารณ์ในท้องถิ่น การจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วม นอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติได้อีกด้วย (วุฒิสภา ต้นไชย และเอกวีร์ มีสุข, 2559)

### 3. ข้อเสนอการแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทย: การสร้างคุณค่าประชาธิปไตยและการสร้างความเท่าเทียม

การแก้ปัญหาประชาธิปไตยไทยที่ผ่านมายังประสบปัญหาการสร้างเสริมคุณค่าประชาธิปไตยต่อคนทุกระดับ การปลูกฝังคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย คือ การแก้ปัญหาที่ตรงจุดที่ยากที่สุด เพราะการปลูกฝังดังกล่าวไม่ใช่ทำเพียงการให้การศึกษาผ่านระบบการศึกษาและการฝึกอบรมปกติ แต่ต้องสร้างวิถีปฏิบัติที่เอื้อและส่งเสริมให้คุณค่าประชาธิปไตยมีชีวิตชีวาและธำรงขึ้นได้ ขณะเดียวกัน การธำรงรักษาคุณค่าประชาธิปไตยก็ต้องอาศัยการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำความเท่าเทียมกันดังกล่าวในมิติหนึ่งมาจากการมีคุณค่าประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในสังคมจนทำให้เราสามารถเคารพผู้คนที่มีความแตกต่างจากเรา แต่ในอีกด้านความเท่าเทียมช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



รวมถึงช่วยธำรงรักษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สามารถถกนโยบายสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อคนส่วนใหญ่และครอบคลุมความต้องการของคนและกลุ่มในสังคมได้

### 3.1 การสร้าง “คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม”

การเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเป็นข้อเสนอสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไทยมาอย่างยาวนาน แต่เป็นประเด็นที่ถูกกละเลยและทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยต้องทำผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมภายใต้สภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่ทำให้คนตระหนักและดำเนินการใช้ชีวิตที่สอดคล้องกับคุณค่าประชาธิปไตย แต่ในอดีตวัฒนธรรมไทยที่กำหนดวิถีปฏิบัติของคนในสังคมไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย การทำเพื่อส่วนรวม และการสร้างความเท่าเทียมกัน สายชล สัตยานุรักษ์ (2558) เสนอว่า การเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยในสังคมไทยต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลง “วัฒนธรรมไทย” เพราะการนิยามความหมาย “ชาติไทย” และ “ความเป็นไทย” และการสร้างวัฒนธรรมแห่งชาติที่ผ่านมา มุ่งออกแบบและรักษาโครงสร้างสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันผ่านการแบ่งคนออกเป็นลำดับชั้น และโครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยในมิติคุณค่าควรวางบนรากฐานของวัฒนธรรมแห่งชาติ “ใหม่” ที่แตกต่างจากเดิม ซึ่งสายชล เสนอว่า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมไทยเพื่อสร้างคุณค่าประชาธิปไตยต้องมุ่งแก้ไขความเชื่อ “ผู้นำแบบไทย” ที่ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจและยึดมั่นถือมั่นเฉพาะความดีส่วนบุคคล และยกเลิกความเชื่อ “การรู้ที่ต่ำที่สูง” ที่ทำให้เรามองคนไม่เท่าเทียมกันและสยบยอมต่ออำนาจที่สูงกว่า

“วัฒนธรรมไทย’ ได้รับการสร้างสรรค์และผลิตซ้ำเพื่อจรรโลงรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงเน้น ‘การปกครองแบบไทย’ ที่ ‘ผู้นำแบบไทย’ มีคุณธรรมและปัญญาเหนือผู้อื่น อันทำให้ ‘ผู้นำแบบไทย’ มีความชอบธรรมที่จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดโดยไม่ต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ และมี ‘ความเงียบทางการเมือง’ หรือ ‘สังคมที่ไม่มีการเมือง’ เป็นอุดมคติ ขณะเดียวกันวัฒนธรรมของสังคมไทยก็เน้น ‘การรู้ที่ต่ำที่สูง’ และเน้น ‘คุณธรรมไทย’ หลายประการ ที่ทำให้คนไทยยอมรับอำนาจเด็ดขาดสูงสุดของผู้นำโดยุษฎี และเต็มใจทำ ‘หน้าที่’ ของตนโดยไม่ก้าวก่ายหน้าที่ของผู้ปกครอง ได้แต่รอคอยความเมตตาเอื้ออาทรจากคนที่สูงกว่า รวมทั้งจาก ‘พ่อขุนอุปถัมภ์’ หรือ ‘ผู้นำแบบไทย’

โดยไม่เรียกร่องสิทธิใดๆ”

จากข้อเสนอของ สายชล ผู้เขียนเห็นว่า การสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเราต้องสร้างวัฒนธรรมที่ตระหนักถึง **“คุณค่าประชาธิปไตยที่ทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม”** ในการมี “ส่วนร่วม” ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนทุกคนต้องตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองไปพร้อมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อทำกิจกรรมในฐานะพลเมือง โดยสิทธิที่ประชาชนควรตระหนักอยู่เสมอว่าเราทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร และสิทธิที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสิทธิในการเลือกตั้งผู้ปกครองที่เป็นผู้แทนของตนอย่างแท้จริง โดยสิทธินี้ไม่ใช่การเรียกร้องสิ่งต่างๆ จากรัฐตามอำเภอใจ ส่วนหน้าที่ในที่นี้ควรทำให้ประชาชนทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประชาชนควรหาข้อมูลและศึกษาหาความรู้อย่างกว้างขวางเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมสาธารณสุข ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการว่ามีผลกระทบอย่างไรบ้าง รวมถึงปฏิบัติตามหน้าที่ของประชาชนด้านอื่นที่มีต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวมอย่างเคร่งครัด ผู้เขียนเห็นว่า การมีและรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการปฏิบัติตามหน้าที่ของพลเมืองจะเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามี “ส่วนร่วม” พื้นที่ทางการเมืองและสังคม ซึ่งการเข้ามาในพื้นที่นี้จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนตระหนักถึงการกระทำเพื่อส่วนรวมของตนในขั้นถัดไป

ส่วนการทำเพื่อ “ส่วนรวม” ของประชาชนควรมีวัฒนธรรมทำเพื่อส่วนรวมและผู้อื่นในสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์สุข ซึ่งการทำเพื่อส่วนรวมต้องอาศัยความคิดและการกระทำในหลายด้าน เช่น การมีจิตสาธารณะ การรักความเป็นธรรม การมีสำนึกในพันธะหน้าที่ต่อสังคมและเพื่อนมนุษย์ รวมถึงมีความกล้าหาญทางจริยธรรมต่อความคิดและการกระทำของตน การยืนยันในสิ่งที่ถูกต้องแม้ว่าตนเองจะได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ การทำเพื่อส่วนรวมในระบอบประชาธิปไตยเราต้องตระหนักว่าการกระทำดังกล่าวมิได้กระทำบนฐานของความคิดอุปถัมภ์หรือการรู้จักที่ต่ำที่สูง แต่เป็นการกระทำเพื่อส่วนรวมบนฐานของความเท่าเทียมที่เราจะแบ่งปันเอื้อเฟื้อต่อคนรอบข้างและคนในสังคมบนความเท่าเทียมกันและตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งฐาน

ทางวัฒนธรรมไทยในอดีตมีแนวคิดเกี่ยวกับการทำเพื่อส่วนรวมผ่าน “หลักความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชน (communal liability)” โดยกฎหมายของไทยในสมัยอยุธยาตอนต้นที่ระบุว่า “อุเบกขา” คือ การเพิกเฉยและไม่สนใจเหตุร้ายที่เกิดขึ้นกับคนในชุมชน ถือเป็นความผิดที่จะต้องถูกปรับไหมและจะต้องช่วยชดใช้ความเสียหายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกโจรฉกชิงเอาไป สะท้อนให้เห็นว่าความรับผิดชอบร่วมกันของชุมชนในอดีตที่เราควรรื้อฟื้นให้กลายเป็นหลักการกระทำเพื่อส่วนรวมตามระบอบประชาธิปไตย

### 3.2 การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาสำคัญที่ฝังรากลึกในโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและทำให้เกิดความขัดแย้งและการแยกขาด (extraction) ระหว่างประชาชนในสังคมไทย (อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, 2558) ที่ผ่านมาโครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยประสพวิกฤตและพบเห็นในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เท่าเทียมด้านรายได้และการถือครองทรัพย์สินที่ดูจะเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ตัวอย่างเช่น ความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดินจากการสำรวจของ ดวงมณี เลหากุล ใน พ.ศ. 2555 พบว่า ร้อยละ 10 ของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินถือครองที่ดินมากถึง ร้อยละ 61.48 แต่ผู้ถือครองที่ดินที่เหลืออีก ร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น โดยพบว่าผู้มั่งคั่งมีที่ดินมากกว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป มีทั้งสิ้น 837 ราย (แบ่งเป็นนิติบุคคล 359 ราย และปัจเจกบุคคล 487 ราย) (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557) ขณะที่การถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพบว่า มีการกระจุกตัวของการถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงต่อบุคคลหรือครอบครัวเพียงไม่กี่กลุ่ม โดยมูลค่าการถือครองหุ้น 10 อันดับแรกใน พ.ศ. 2553 และ 2554 มีมูลค่ามากกว่า 100,000 ล้านบาทโดยตระกูลผู้ถือครองหุ้น 10 อันดับแรกเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นตระกูลเดิมที่สามารถรักษาอันดับการถือครองหุ้นได้ เช่น วิจิตรพงศ์พันธุ์ อัครโกคิน กาญจนพาสน์ มาลินนท์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ผ่านการจัดบริการสาธารณะ (ซึ่งในหลายกรณีมีการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญ) เพื่อบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ลดน้อยลงและเป็นตาข่ายทางสังคม (safety net) การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมือง

ที่เปิดกว้างให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถเข้ามาต่อรองผลประโยชน์และเป็นแรงผลักดันให้รัฐจำเป็นต้องจัดบริการสาธารณสุขที่ครอบคลุมแก่คนส่วนใหญ่ แต่ในอีกด้านการลดความเหลื่อมล้ำจะช่วยปรับโครงสร้างทางการเมืองสังคมให้ผู้คนมีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองที่ใกล้เคียงกันและไม่ผูกขาดอำนาจแก่คนส่วนน้อยเพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตยให้สามารถตอบสนองต่อคนส่วนใหญ่ได้

### 1) ระบบประกันสุขภาพ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้มีการรับรองสิทธิการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 51 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประเทศไทยในปัจจุบันมีระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ 3 ระบบ คือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบสวัสดิการรักษายาของข้าราชการ และระบบประกันสังคม โดยภายหลังจากการมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ใน พ.ศ. 2545 ทำให้ประชาชนมากกว่าร้อยละ 95 อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันสุขภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ใน 3 ระบบ (สุรจิต สุนทรธรรม, 2555) ใน พ.ศ. 2556 ประชาชนไทยร้อยละ 98.30 มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพของภาครัฐ คือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 49,298,203 คน (ร้อยละ 74.40) ระบบประกันสังคม 10,183,530 คน (ร้อยละ 15.40) และระบบสวัสดิการรักษายาของข้าราชการ 5,679,965 คน (ร้อยละ 8.60) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557)

นอกจากนี้ ส่งผลช่วยลดภาระของครัวเรือนด้านรายจ่ายสุขภาพที่อาจส่งผลให้ครัวเรือนมีความยากจนลง (Impoverishment) จากการสำรวจ พบว่า รายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนลดลงมาโดยตลอด จากช่วงก่อนการมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 35 ของรายจ่ายสุขภาพของประเทศ ก็ลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 20 จนใน พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนลดลงน้อยกว่าร้อยละ 15 ซึ่งน้อยกว่ากลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีค่าเฉลี่ยรายจ่ายสุขภาพของครัวเรือนร้อยละ 17.9 นพ.วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร (2558) เลขาธิการมูลนิธิสำนักงานพัฒนา

นโยบายหลักประกันสุขภาพระหว่างประเทศ กล่าวไว้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศแรกๆ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในการบรรลุหลักประกันถ้วนหน้าทำให้ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะในชนบทและคนจนสามารถเข้าถึงบริการได้มากขึ้นและจัดเป็นประเทศแถวหน้าที่มีประสิทธิภาพของระบบสุขภาพที่สูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่งทำให้ “ทุกวันนี้ประชาชนไทยไม่ต้องขายวัว ขายควายเพื่อใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล ธนาकारโลก ได้ให้ความเห็นว่า การลดรายจ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนจะช่วยเพิ่มการลงทุนของประเทศได้” (วิชัย โชควิวัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, 2554) อย่างไรก็ตามระบบประกันสุขภาพของภาครัฐยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถในการบริหารงานด้านการคลังสุขภาพที่ต้องทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้งบประมาณและทรัพยากรด้านสุขภาพที่มีอยู่

ระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้แก่อุปสรรคความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำของประชาชน (อย่างน้อยที่สุดในมิติสุขภาพ) ระบบประกันสุขภาพอำนวยการให้มีความเท่าเทียม (equity) เพราะช่วยให้เกิด “การเข้าถึงและการกระจายทรัพยากรสุขภาพและการบริหารสุขภาพที่จำเป็น มีการจัดสรรทรัพยากรด้วยการแบ่งปัน (แทนการแข่งขัน) อย่างเสมอภาคให้ตอบสนองตามความจำเป็นที่แตกต่างของกลุ่มประชากรที่แตกต่าง ให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น (ไม่ใช่จัดสรรตามความต้องการ) ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เงินทุน (financial) ทรัพย์สิน (asset) และเทคโนโลยีสุขภาพ บุคลากรสาธารณสุข (health care personnel) และความรู้ (knowledge) และข้อเท็จจริง (fact) รวมทั้งข้อมูลข่าวสาร (information) และข้อมูล (data) ต่างๆ” (สุรจิต สุนทรธรรม, 2555)

## 2) การเข้าถึงระบบการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยมีความพยายามขยายโอกาสและยกระดับคุณภาพทางการศึกษามาตลอด ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 49 กำหนดให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษา

ทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ก็กำหนดให้มี “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของภาครัฐก็ให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสการเข้าถึงทางการศึกษามาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ใน พ.ศ. 2557 ประชากรในวัยเรียนประมาณร้อยละ 70 - 100 เป็นนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559)

**ตารางที่ 1** จำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ ต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาปีการศึกษา 2557

|                     | จำนวนนักเรียน<br>(คน) | จำนวนประชากร<br>ในวัยเรียน (คน) | ร้อยละของนักเรียน<br>ในระบบต่อ<br>ประชากรในวัยเรียน |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------|---|
| ก่อนประถมศึกษา      | 1,678,415             | 2,301,354                       | 72.90   |
| ประถมศึกษา          | 4,870,578             | 4,763,918                       | 102.20  |
| มัธยมศึกษาตอนต้น    | 2,356,200             | 2,425,716                       | 97.10   |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย   | 2,088,027             | 2,701,701                       | 77.30   |
| ปริญญาตรีและต่ำกว่า | 1,782,948             | 3,857,571                       | 46.20   |
| <b>รวม</b>          | <b>12,776,168</b>     | <b>16,050,260</b>               | <b>79.60</b>  |

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาของไทยยังประสบปัญหาด้านการเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นสูงเมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรในวัยเรียน (ที่ควรได้เรียนหนังสือ) เปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ พบว่ายิ่งระดับการศึกษาสูงมากขึ้นเท่าใดจำนวนนักเรียนยิ่งลดลงมากขึ้นตามและจะมีร้อยละจำนวนนักเรียนเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในวัยเรียนลดลงตามด้วย ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2557 มีนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าร้อยละ 77.30 ของจำนวนประชากรในวัยเรียน ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 46.20 เมื่อเข้าสู่ระดับปริญญาตรี นอกจากนี้ ระบบการศึกษาไทยยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้านคุณภาพ จากข้อมูลของโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) ที่มุ่งประเมินสมรรถนะของนักเรียนวัย 15 ปี ใน 3 ด้าน คือ การอ่าน (reading literacy) คณิตศาสตร์ (mathematical literacy) และวิทยาศาสตร์ (scientific literacy) จากการประเมินใน พ.ศ. 2552 พบว่า นักเรียนไทยได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ทั้ง 3 ด้าน (บัญชา แสนทวี) สาเหตุของการด้อยคุณภาพมาจากคุณภาพของโรงเรียน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557) อีกทั้ง ความแตกต่างของโรงเรียนที่อยู่ต่างสังกัดกันและความแตกต่างด้านพื้นที่ก็สะท้อนถึงผลการประเมินที่แตกต่างกัน นักเรียนในโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย หรือนักเรียนในกรุงเทพฯ และปริมณฑลจะได้รับคะแนนสูงกว่าโรงเรียนประเภทอื่นและภูมิภาคอื่น

## ตารางที่ 2 ผลการประเมินผลสมรรถนะของนักเรียนในประเทศไทยของโครงการ PISA แบ่งตามพื้นที่

| พื้นที่          | คณิตศาสตร์<br>(Mathematical Literacy) | วิทยาศาสตร์<br>(Scientific Literacy) | การอ่าน<br>(Reading Literacy) |
|------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| กทม.และปริมณฑล   | 451                                   | 454                                  | 455                           |
| ภาคกลาง          | 401                                   | 413                                  | 410                           |
| ภาคเหนือบน       | 444                                   | 448                                  | 437                           |
| ภาคเหนือล่าง     | 405                                   | 412                                  | 403                           |
| ภาคอีสานบน       | 418                                   | 421                                  | 415                           |
| ภาคอีสานล่าง     | 403                                   | 408                                  | 407                           |
| ภาคใต้           | 395                                   | 409                                  | 407                           |
| ภาคตะวันออก      | 425                                   | 440                                  | 437                           |
| ภาคตะวันตก       | 433                                   | 437                                  | 428                           |
| <b>ค่าเฉลี่ย</b> | <b>419</b>                            | <b>425</b>                           | <b>421</b>                    |

ที่มา : โครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA)

### 3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในทางหลักการมีความพยายามคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 40 ให้บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง อย่างไรก็ตามสภาพการณ์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพยังเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย จากการประเมินระดับนิติรัฐตาม WJP Rule of Law Index ของ The World Justice Project ใน พ.ศ. 2558 จาก 102 ประเทศ ที่มีหลักการสำคัญของการประเมินข้อหนึ่งว่า “กระบวนการทางกฎหมายต่างๆ ทั้งกระบวนการ

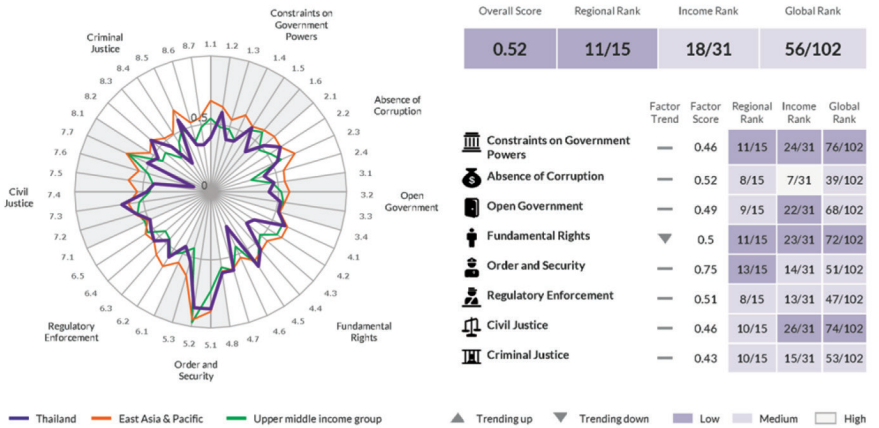


ประกาศใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกด้านกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องสามารถเข้าถึงได้ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ” พบว่า ประเทศไทยได้คะแนนระดับนิติรัฐเกินครึ่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบพบว่ากระบวนการยุติธรรม (civil justice) ประเทศไทยได้คะแนนและระดับต่ำมากเพียง 0.46 คะแนน อยู่ในอันดับ 74 ของโลก ในขณะที่องค์ประกอบอื่นที่เหลือซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดการเข้าถึงและประกันความเที่ยงตรงในกระบวนการยุติธรรม ยังมีคะแนนและอันดับที่ไม่ดีนัก เช่น การจำกัดอำนาจรัฐบาล (constraints on government powers) ได้ 0.46 คะแนน และอันดับ 76 ของโลก ด้านการมีสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ได้ 0.5 คะแนน อันดับที่ 72 ของโลก (The World Justice Project, 2015)

## Thailand

Bangkok, Nonthaburi, Pak Kret

Region: East Asia & Pacific | Income group: Upper middle income



ภาพที่ 1 ผลการจัดอันดับระดับนิติรัฐของประเทศไทยตาม WJP Rule of Law Index ที่มา : The World Justice Project

#### 4. สรุป : การสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

การสร้างเสริมสร้าง “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” เป็นวิธีการที่ดีที่สุดของการจรรโลงระบอบประชาธิปไตยในความเห็นของข้าพเจ้า แต่ต้องทำให้ความเป็นพลเมืองนี้ สอดคล้องและฝังลึกอยู่ใน “วัฒนธรรมไทย” สอดคล้องและต่อเนื่องกับข้อเสนอของ สายชล สัตยานุรักษ์ ที่ข้าพเจ้ายกตัวอย่างมาก่อนหน้า สายชลมองว่า “ความเป็นพลเมืองในสังคมไทย” ที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย” หรือ “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย” ต้องสอดคล้องกับ “วัฒนธรรมของสังคมไทย” เพราะถ้าไม่สอดคล้องกันแล้ว “ความเป็นพลเมือง” จะไร้ความหมายและขาดการยอมรับของคนในสังคม ด้วยเหตุนี้ การสร้าง “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย” ต้องทำควบคู่กับการสร้าง “วัฒนธรรมไทย” ที่สอดคล้องกับ สายชล สัตยานุรักษ์ (2558) กล่าวว่า “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย” อย่างไรก็ดี การปลูกฝังความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วยกลยุทธ์ต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การทำสื่อประชาสัมพันธ์ การสอนในห้องเรียน ฯลฯ ที่เข้ามาโดยตลอด แม้จะจำเป็นแต่จะได้ผลน้อยมากถ้าปราศจากวัฒนธรรมที่เอื้อให้เกิด “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” และการปลูกฝังที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต้องอาศัยระบบการศึกษาที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

เบอร์นาร์ต คริก (2557) อดีตศาสตราจารย์ด้านการเมืองแห่ง Birkbeck College University of London เสนอว่าการสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยในสังคมตะวันตกและสหราชอาณาจักรมีมาอย่างยาวนานผ่านการเรียนการสอนความเป็นพลเมืองในสถาบันการศึกษา แต่ก็มี ความสงสัยว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงผลกระทบในการดำเนินงานดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างช้า ๆ ที่จะเห็นผลในวิถีปฏิบัติหรือไม่ อีกทั้ง การปลูกฝังความเป็นพลเมือง “ที่ดี” ต้องมาจากการสร้างเสริมให้เกิดพลเมือง “ผู้แข็งขัน” (active citizen) และไม่ควรมีการปลูกฝังโดยขาดการมุ่งเสริมพลังให้กับผู้คน

“การให้การศึกษาพลเมืองในโรงเรียนมัธยมของรัฐแรงจูงใจหลักของกระบวนการนี้อาจเป็นการพยายามฟื้นฟูหรือสร้างพลเมืองที่ดี แต่โดยทั่วไปแล้ว พลเมืองที่ดีเป็นผลพลอยได้จากการเรียนการสอนเรื่องความเป็นพลเมืองผู้แข็งขัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งเสริมพลังแก่คนหนุ่มสาว กิจวัตรเก่าๆ ในการเรียนรู้เกี่ยวกับ ‘รัฐธรรมนูญ’ แบบที่ไม่มีการอภิปราย

ไม่มีการชี้ให้ผู้เรียนมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น และน่าเบื่ออย่างร้ายกาจ [มักเรียกกันว่า วิชาพลเมือง (civics)] เป็นที่ยอมรับกันในตอนนี้แล้วอย่างดีที่สุดก็ไร้ประโยชน์ ส่วนอย่างแย่ที่สุดก็เป็นการบ่อนทำลายจิตวิญญาณประชาธิปไตยเสียเอง...”

ในหนังสือ Civitas : A Framework for Civic Education ได้เสนอคุณค่าและหลักการพื้นฐานความเป็นพลเมืองที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ที่ปรากฏการแสดงออกอย่างน่ายกย่อง ในการตระหนักถึงแนวคิดทางการเมืองของการบรรลุผลโดยประชาชน คุณค่าเหล่านี้นิยามด้วยวัตถุประสงค์ทางจริยธรรมและการค้ำหามาตรฐานเพื่อตัดสินใจกระทำและเพื่อเลือกทางเลือกต่างๆ หลักการความเป็นพลเมืองเป็นหลักคำสอนพื้นฐานหรือสมมติฐานของระบบรัฐธรรมนูญอเมริกัน เช่น ความดีสาธารณะ (public good) สิทธิปัจเจกบุคคล (individual rights) ความยุติธรรม (justice) ความเท่าเทียมกัน (equality) ความหลากหลาย (diversity) ความจริง (truth) และความรักชาติ (patriotism) (Quigley & Bahmueller, 1991) แต่ในที่นี้ผู้เขียนได้สรุป เพิ่มเติม และดัดแปลงจากหลักการดังกล่าวมาเป็น “หลักการส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย” ออกเป็น 10 ด้าน คือ

1) อธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) = ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและเจ้าของประเทศ เนื่องจากระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่พลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในประเทศและพลเมืองต้องมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศ พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยต้องมองว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจและเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน

2) เพื่อส่วนรวม (common good) = ช่วยผู้อื่น โดยพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้โดยรับผิดชอบต่อสังคม พลเมืองที่ดีต้องร่วมแบ่งปันสิ่งต่างๆ เพื่อสังคมและชุมชน อีกทั้ง พลเมืองต้องฝึกฝนและขับเคลื่อนให้เกิดการปกครองที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุประโยชน์สุขทั้งของตนเองและของสังคมโดยรวม

3) ยุติธรรม (justice) = ปฏิบัติกับทุกคนอย่างเป็นธรรม โดยพลเมืองทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากทุกฝ่ายและพลเมืองควรมีจิตสำนึกเรื่องความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การสร้างความยุติธรรมทางสังคม (social justice) และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติต่อกันของพลเมืองจึงสำคัญ

4) นิติรัฐ (rule of law) = กฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นจากทุกคนและทุกคนยอมรับ และเป็นกฎที่ทุกคนปฏิบัติตาม โดยรัฐบาลต้องยึดหลักนิติรัฐ กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรอยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐบาลจะตัดสินใจและหรือดำเนินการใดๆ ควรสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ รัฐไม่ควรทำสิ่งใดตามอำเภอใจ รวมถึงรัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและกฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิและไม่ละเมิดสิทธิของพลเมือง กฎหมายทุกฉบับควรมาจากพลเมือง พลเมืองควรมีส่วนร่วมในการออก/ติดตามกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับควรสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง มิใช่เพื่อเอื้อประโยชน์โดยมิชอบและส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่

5) เสรีภาพ (liberty) = ทำตามสิ่งที่ตนเชื่อ โดยยึดหลักว่าพลเมือง คือ เจ้าของชีวิตและมีเสรีภาพในประเทศของตนเองในเรื่องต่างๆ อีกทั้งรัฐต้องประกันเสรีภาพของพลเมืองที่ไม่มีใครพรากเอาไปได้ และประชาชนต้องหวงแหนในเสรีภาพของตนที่มี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- 1) เสรีภาพทางการเมืองร่วมกับอิสรภาพในการพูดและการชุมนุม
- 2) เสรีภาพในการตระหนักรู้และเสรีภาพทางความคิด
- 3) เสรีภาพของบุคคลและสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคล และ
- 4) เสรีภาพจากการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวตามอำเภอใจ

6) ความเท่าเทียม (equality) = ทุกคนมีโอกาสเท่ากัน แนวคิดนี้มองว่าพลเมืองทุกคนล้วนเท่าเทียมกันในฐานะเจ้าของประเทศในเรื่องต่างๆ ต้องระวังไม่ให้เกิด “สิ่งกีดขวาง” ความเท่าเทียมกันของพลเมือง การสร้างความเท่าเทียมสามารถทำได้โดยการลดความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจและโอกาสในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

7) ความหลากหลาย (diversity) = อยู่ร่วมกับทุกฝ่ายได้ คือ การตระหนักถึงเสรีภาพและยอมรับความหลากหลายของประชาชน ตระหนักความแตกต่างหลากหลายทั้งด้านอาชีพ รายได้ วิถีชีวิต เพศ รสนิยม ความเชื่อทางศาสนา ความคิดทางการเมือง ความคิดทางเศรษฐกิจสังคม และระมัดระวังไม่ให้ความแตกต่างกลายเป็นความแตกแยกของสังคม พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นต่างจากตน และต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเราได้

8) **สัจจะ (truth) = ยึดถือความจริง** พลเมืองทุกคนควรยึดถือสัจจะในทางการเมืองทั้งการต่อต้านการกล่าวเท็จ (falsehood) ที่พลเมืองต้องมีส่วนต่อต้านการกล่าวเท็จจากบุคคลผู้มีอำนาจในทางการเมืองและราชการ และต่อต้านการเก็บงำความลับ (secrecy) ที่พลเมืองต้องเรียกร้องให้รัฐมีการเปิดเผยหรือยืนยันในเรื่องสำคัญที่รัฐมักปิดเป็นความลับโดยอ้างในนามความจำเป็นหรือความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ พลเมืองทุกคนต้องยืนยันให้รัฐพูดความจริง (truth-telling) และมีความโปร่งใสตรวจสอบได้

9) **แสวงหาความสุข (pursuit of happiness) = อยู่อย่างเป็นสุข** โดยพลเมืองมีสิทธิที่จะแสวงหาเพื่อบรรลุถึงความสุขในแนวทางของพวกเขาแต่ละคนตราบเท่าที่พวกเขาไม่ไปละเมิดผู้อื่นและการแสวงหาความสุขของพลเมืองเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ อีกทั้ง รัฐควรเอื้ออำนวยให้รัฐและสังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้ความสามารถของตนเองเพื่อแสวงหาความสุข โดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาแทรกแซงหรือบังคับตามอำเภอใจให้พลเมืองทำในสิ่งที่พวกเขาไม่ยินยอม

10) **รักบ้านเกิดเมืองนอน (patriotism) = มีสำนึกรักประเทศ/ชุมชน/กลุ่ม แต่ต้องยึดถือคุณค่าประชาธิปไตย** โดยพลเมืองควรอุทิศตนให้ประเทศชาติ โดยมีสำนึกที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับเพื่อนร่วมชาติที่มีความแตกต่างหลากหลายกัน ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันนี้ต้องช่วยดำรงรักษาสถาบันและคุณค่าของประชาธิปไตยด้วย พลเมืองที่รักบ้านเกิดเมืองนอนต้องมีเจตจำนงที่ทำเพื่อส่วนรวมและต้องช่วยปกป้องรักษาประเทศในยามที่เกิดวิกฤตแต่ต้องระมัดระวังไม่ให้การรักบ้านเกิดเมืองนอนไปคุกคามหรือทำลายคุณค่าประชาธิปไตย เช่น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นโดยอ้างความรักชาติหรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

“หลักการสร้างเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย” ข้างต้นอาจช่วยเป็นหลักในการปลูกฝังคุณค่าประชาธิปไตยเข้าไปในวัฒนธรรมของสังคมไทย เพราะผู้เขียนเห็นว่าการมีคุณค่าประชาธิปไตยเป็นหลักประกันที่ดีที่สุดในการรักษาและพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในรูปแบบประชาธิปไตยตัวแทนและประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม ที่จะพัฒนาต่อไปข้างหน้าได้หรือเดินถอยหลังไปสู่วิกฤตก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของคุณค่าประชาธิปไตยในสังคมไทย

## เอกสารอ้างอิง

เกษียร เตชะพีระ. กระบวนการเปลี่ยนผ่าน สู่ระบอบไม่ประชาธิปไตย.

[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1432535188](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432535188).

คริก, เบอร์นาร์ด. (2557). **ประชาธิปไตย : ความรู้ฉบับพกพา**. กรุงเทพฯ : openworlds.

จักรกริช สังขมณี. (2554). ย้อนคิดว่าด้วยชีวิตทางการเมืองของชาวบ้าน : การเมืองในชนบท  
ที่มากกว่าการเลือกตั้งและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม. **วารสารสังคมวิทยา  
มานุษยวิทยา** 30(2), 45 - 80, กรกฎาคม-ธันวาคม.

ชัย โชควิวัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร. (2554). **หลักประกันสุขภาพ**. กรุงเทพฯ :  
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.

ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์ และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2558). รายงานผลการสำรวจ  
**ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขและการทำงานของ  
หน่วยงานต่างๆ พ.ศ. 2557**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2559). **รัฐพันลึกกับร่างรัฐธรรมนูญ** (Online). สืบค้นได้จาก :

<http://prachatai.com/journal/2016/04/65105>. [2559, พฤษภาคม 20].

บัญชา แสงนทวิ. (Online). สืบค้นได้จาก : [http://www.nstda.or.th/nac2013/  
download/presentation/Set4/SSH-Auditorium-01-03/03.pdf](http://www.nstda.or.th/nac2013/download/presentation/Set4/SSH-Auditorium-01-03/03.pdf).  
[2559, พฤษภาคม 21].

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). **สู่สังคมไทยเสมอหน้า**. กรุงเทพฯ: มติชน.

พฤทธิสถาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2551). **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย  
เล่ม 2**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มูลนิธิกระจกเงา. (2558). **เกี่ยวกับกระจกเงา** (Online). สืบค้นได้จาก :

<http://www.mirror.or.th/aboutmirror.php>. [2559, พฤษภาคม 21].

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (2555). **เกี่ยวกับเรา** (Online). สืบค้นได้จาก :

<http://www.consumerthai.org/2015/index.php/contact/history.html>.  
[2559, พฤษภาคม 21].

- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร. (2558). การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศไทย the Kingdom of Thailand Health System Review. *Health Systems in Transition*, 5(5).
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข. (2559). *การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2558). *โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักข่าวอิสรา. (2559). *หมอวิโรจน์ หนุนรัฐลงทุนด้านสุขภาพอย่างเต็มกำลัง เพื่อความยั่งยืน* (Online). สืบค้นได้จาก : [http://www.isranews.org/isranews-news/item/45393-health\\_45393.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/45393-health_45393.html). [2559, พฤษภาคม 20].
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *จำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ ต่อประชากรในวัยเรียน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2537-2557 รายปี*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *การสำรวจพฤติกรรมการดูแลสุขภาพตนเองด้วยแพทย์แผนไทยและสมุนไพรของครัวเรือน พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สุรจิต สุนทรธรรม. (2555). *ระบบหลักประกันสุขภาพไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.
- สุรางค์รัตน์ จำเริญพล. (2544). *การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หัชชากร วงศ์สายัณห์. (2557). *โลกทัศน์และมโนสำนึกในการเลือกตั้งท้องถิ่น : ศึกษาชุมชนในเทศบาลนครนนทบุรี*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชาติ สถิตินิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร และนิติ ภาวีครพันธ์ุ. (2558). *ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*

- Acemoglu, D. & James R. (2012). **Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. New York: Crown Business.
- Anne M. (2014). Youth and Politics : Towards a New Model of Citizenship in Advanced Democracies in Perspective on Youth : Connections and Disconnections. Paris : Council of Europe Publishing, 26.
- Bjuremalm, H., Alberto F. G., Jorge V. M. (2014). **Democratic Accountability in Service Delivery : A Practical Guide to Identify Improvements through Assessment**. Stockholm: International IDEA.
- Charles N. Q. & Charles F. B. (1991). **Civitas : A Framework for Civic Education** Calabasas: Center for Civic Education.
- Daron A. & James R. (2012). **Why Nations Fail : The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. New York: Crown Business.
- Diamond, J. (1997). **Guns, Germs, and Steel : The Fates of Human Societies**. W.W. Norton.
- Eva S. & Jacob T. (2008). **Theories of Democratic Network Governance** Theories of Democratic Network Governance. London : Palgrave Macmillan.
- Hague, R. & Martin, H. (2007). **Comparative Government and Politics : An Introduction**. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Helena B., Alberto F. G., Jorge V.M. (2014). **Democratic Accountability in Service Delivery : A Practical Guide to Identify Improvements through Assessment**. Stockholm : International IDEA.
- Mérieau, E. (2016). Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997 – 2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), 445 - 466.
- Muxel, A. (2014). Youth and Politics : Towards a New Model of Citizenship in Advanced Democracies. In Perspective on Youth: Connections and Disconnections, 25-32. Paris : Council of Europe Publishing.



- Sorenzen, E. & Jacob, T. (2008). **Theories of Democratic Network Governance**. London : Palgrave Macmillan.
- The World Justice Project. (2015). **World Justice Project Rule of Law Index 2015**. Washington, D.C. : The World Justice Project.
- Wu, X., Ramesh, M., Michael H., Scott F. (2010). **The Public Policy Primer : Managing the Policy Process**. London : Routledge.

