

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีบทบาท

- 1.1 ความหมายของบทบาท
- 1.2 ลักษณะของบทบาท
- 1.3 สถานภาพและบทบาท

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคม

- 2.1 การเคลื่อนแบบเสริมนิยมนั้นมีกลไกในการขับเคลื่อนกลุ่มผลประโยชน์ทาง

การเมือง

- 2.2 กลุ่มผลประโยชน์
- 2.3 กลุ่มผลักดัน

3. การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

- 3.1 ระบอบประชาธิปไตย
- 3.2 ความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตย
- 3.3 หลักการของประชาธิปไตย
- 3.4 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- 3.5 ประชาธิปไตยทางอ้อม
- 3.6 ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

4. การมีส่วนร่วม

- 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม
- 4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
- 4.3 แนวคิดการมีส่วนร่วม
- 4.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
- 4.5 ระดับของการมีส่วนร่วม
- 4.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4.7 กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

- 5.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.2 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.3 การนำเสนอผลงาน เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีบทบาท

ทฤษฎีบทบาท (Role Theory) เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงพฤติกรรม การแสดงออกของบุคคล ครอบครัวยุคใหม่ หรือชุมชนภายในบริบทของสังคมและวัฒนธรรม บทบาท เป็นแนวคิดด้านสังคมวิทยา จิตวิทยา และมานุษยวิทยา สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์บุคคล ครอบครัวยุคใหม่ หรือชุมชน เนื่องจากมนุษย์ในสังคมมีการปฏิสัมพันธ์ การกำหนดบทบาทจึง เปรียบเสมือนการจัดระเบียบของบุคคล สังคมที่จะปฏิบัติต่อกัน

ความหมายของบทบาท

ประเสริฐ ปอนถิ่น (ออนไลน์, 2547) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มี ลักษณะในทำนองเดียวกันซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนี้ถึงตัวบุคคลน้อยที่สุดแต่มุ่งไปที่การบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรง ตำแหน่งนั้น
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แนวทางที่บุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

รพีพรรณ สุวรรณรัฐโชติ (2550 : 66) ได้ให้คำจำกัดความของบทบาทไว้ว่า เป็นแบบแผน ของความต้องการ เป้าหมายของความเชื่อ ความรู้สึก ทศนคติ คุณค่า และการกระทำที่สมาชิกในสังคม คาดหวังว่าควรเป็นไปตามลักษณะของชนิดตำแหน่งที่มีอยู่ หรืออาจกล่าวได้สั้น ๆ ว่าบทบาทคือ พฤติกรรมที่คาดหวังว่าบุคคลที่อยู่ในสถานภาพนั้นควรประพฤติหรือปฏิบัติ เช่น บทบาทของพ่อ คือทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกให้เป็นคนดี รู้จักทำมาหากิน เป็นต้น

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 115) กล่าวว่าสถานภาพหรือตำแหน่งเป็นตัวกำหนดบทบาท ให้แก่บุคคล สถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่ง ดังนั้นเมื่อกำหนดตำแหน่งใด ขึ้นก็จำเป็นจะต้องมีบทบาทหรือภาระหน้าที่กำกับตำแหน่งนั้นเสมอ เปรียบเสมือนเป็นเหรียญอันเดียว ที่มีสองหน้าคือ มีสถานภาพอยู่หน้าหนึ่งกำกับตำแหน่งและบทบาทอีกหน้าหนึ่ง

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 116) ยังได้กล่าวถึงบทบาทว่าประกอบด้วยตัวประกอบที่ ส่งผลต่อพฤติกรรมหลายลักษณะ เช่น

1. ตัวประกอบที่เสริมบทบาท เช่น การพูดเก่ง การมีอารมณ์ขัน
2. ตัวประกอบที่เป็นตัวสำคัญหรือแกนของบทบาทอันขาดมิได้ เช่น พ่อแม่ต้องเลี้ยงดูลูก
3. ตัวประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น แพทย์จะบำบัดโรคต้องมีใบประกอบโรคศิลป์

จุฑามาศ ศรีสุรินทร์. (2548 : 27) ได้อธิบายว่าบทบาท คือหน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (Expected Behavior) ของบุคคลในแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคมหนึ่ง หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าวโดยปกติเป็นสิ่งของกลุ่ม หรือสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มสังคมนั้นกำหนดขึ้น ดังนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

จากความหมายของบทบาทข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบาทคือ การกระทำหรือพฤติกรรมตามตำแหน่งหรือสถานภาพ ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือตามลักษณะของการรับรู้ บทบาทเป็นผลของการแสดงออกตามสิทธิและหน้าที่

ลักษณะของบทบาท

จิรัฐติ เสนาคำ (2549 : 192) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาทไว้ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรกระทำอย่างไร

ปรีดีธาดา กัลยาศิริ (2541 : 42) อธิบายเกี่ยวกับลักษณะของบทบาทไว้ว่า การที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่าเป็นบทบาทที่กำหนด (Prescribed Role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่คาดหวังโดยผู้อื่น จึงต้องยอมรับว่าจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนด ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีที่บุคคลได้แสดงออกมาตามความเป็นจริงโดยตำแหน่ง การปฏิบัติที่ไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงอันเนื่องมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
2. ความไม่เห็นด้วย หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สถานภาพและบทบาท

การที่คนซึ่งมีสถานภาพเหมือนกันบางครั้งแสดงบทบาทต่างกัน (จำนงค์ อธิวิถนสิทธิ์ และคณะ. 2532 : 45) อาจพิจารณาได้โดยแยกลักษณะของบทบาทเป็น 3 ด้าน คือ

1. บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายหรือตามคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งผู้ที่มีสถานภาพหนึ่ง ๆ ควรกระทำ แต่อาจไม่มีใครทำตามนั้น

2. บทบาทตามที่บุคคลเข้าใจหรือรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้น จะคาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ค่านิยม หรือบุคลิกภาพ และประสบการณ์ของแต่ละคน

3. บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual/Enacted Role) ได้แก่ การกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริง ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วย สถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทหนึ่ง ๆ อาจเป็นสภาพแวดล้อมธรรมชาติและสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น การกดดันของกลุ่มต่าง ๆ จึงอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทในอุดมคติหรือบทบาทที่บุคคลรับรู้ก็ได้

ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2545 : 111) ได้กล่าวถึงความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) ว่ามิได้กล่าวเฉพาะการกระทำอย่างเดียวกันแต่จะรวมไปถึงแรงจูงใจ ความเชื่อ ความรู้สึก และค่านิยมอีกด้วย ซึ่งความคาดหวังในบทบาทเป็นเรื่องที่กลุ่มสมาชิกโดยทั่วไปรับรู้หรือตั้งความหวังว่าบุคคลที่ครอบครองสถานภาพอยู่ ควรจะมีการกระทำ แรงจูงใจ ความเชื่อ ความรู้สึกเจตคติหรือค่านิยมอย่างไร สังคมโดยทั่วไป ความคาดหวังในบทบาทมักไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่อยู่ในความคิดคำนึงมากกว่า การที่บุคคลจะรับรู้ตนเองว่าควรแสดงบทบาทอย่างไรนั้น บุคคลก็รับรู้มาจากความหวังที่สมาชิกอื่นมีต่อเขา เช่น ผู้ที่จะครอบครองสถานภาพของผู้นำ เขาจะต้องเรียนรู้สมาชิกกลุ่มที่เขาเป็นผู้นำนั้น ว่ามีความคาดหวังในบทบาทของผู้นำอย่างไร ผนวกกับการรับรู้บทบาทของผู้นำในความคิดของเขาเองแล้ว จึงแสดงบทบาทตามที่ควรเป็น ถ้ามบทบาทที่แสดงออกมาสอดคล้องกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ เขาก็จะได้รับความนิยมนิยมชมชอบ แต่ถ้าขัดกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ เขาก็ไม่ได้รับการสนับสนุนอีก

ทฤษฎีเกี่ยวกับการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคม

จากการสำรวจองค์ความรู้ในทางวิชาการผู้วิจัยสรุปออกเป็น 3 ทฤษฎีใหญ่ ๆ คือ

1. ทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมแบบชุมชนนิยม
2. ทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมแบบเสรีนิยม
3. ทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมแบบขบวนการทางสังคมใหม่

ทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมทั้งสามทฤษฎีสรุปสาระสำคัญได้ตามตาราง 1

ตาราง 1 แสดงสาระสำคัญของเนื้อหาทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคม

ประเภท	จุดหมาย	พื้นที่ทางการเมือง	วิธีการเคลื่อนไหว
1. ประชาสังคมแบบ ชุมชนนิยม	- การสร้างจุดเชื่อมโยง ไปสู่พื้นที่ภาครัฐ/ ธุรกิจ - การเกิดความร่วมมือ ของภาคส่วนต่าง ๆ	- เวทีความร่วมมือ แบบ “สมานฉันท์”	- การพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ - การจัดทำแผนแบบมี ส่วนร่วม - ฯลฯ
2. ประชาสังคมแบบ เสรีนิยม	- การต่อรองผลักดัน นโยบายเพื่อ ประโยชน์กลุ่มคน	- พื้นที่ ช่องทางและ กลไกในระบบ การเมืองปกติ	- การล็อบบี้ เคลื่อนไหวผลักดัน โดยกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ
3. ประชาสังคมแบบ ขบวนการทาง สังคมใหม่	- การปรับสัมพันธภาพ ทางอำนาจในสังคม - สร้างและจรรโลง ประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วม	- การสร้างพลังการ เคลื่อนไหวจาก ภายนอกกระบวน การเมือง	- กระทำการแบบ ถึงลูกถึงคน (Direct Action) - การท้าทายขัดขวาง ระบบการเมืองปกติ

จากตาราง 1 สามารถขยายความเนื้อหาสาระสำคัญของทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมในรายละเอียดได้ดังนี้

จากการศึกษาสภาพองค์กรชุมชนพบว่า ทฤษฎีที่สอดคล้องในการศึกษาคือ ทฤษฎีการขับเคลื่อนองค์กรประชาสังคมแบบเสรีนิยม

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2541 : 124-151) ได้วิจารณ์แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมว่ามองประชาสังคมในฐานะเป็นชุมชนดั้งเดิมในชนบทและการให้คุณค่าสิ่งที่ดำรงอยู่ในชุมชน ซึ่งขัดแย้งกับประสบการณ์การเกิดประชาสังคมในตะวันตกกล่าวคือ ประชาสังคมเติบโตขึ้นในเมือง บ่มเพาะสำนึกพลเมืองผ่านกิจกรรมทางสังคมในตลาดภายในสังคมทุนนิยม ประชาสังคมในแนวนิยมเช่นนี้จึงหมายถึงสังคมใหม่ที่เกิดขึ้นแทนที่สังคมดั้งเดิม ที่ผู้คนอยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมลักษณะแนวตั้งภายใต้ระบบศักดินาหรือระบบอุปถัมภ์

ประชาสังคมแบบเสรีนิยมจึงหมายถึง การรวมตัวกันของผู้คนในลักษณะกลุ่มองค์กร หรือสมาคมภายในสังคมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และทำกิจกรรมทางสาธารณะผ่านการต่อรอง กดดันให้รัฐ

มีนโยบายสาธารณะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคน พื้นที่ทางการเมืองจึงมีลักษณะของการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญของกลุ่มสมาคมธุรกิจซึ่งรวมตัวกันและเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะผ่านคณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชน (กรอ.) มีมติเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อถ่ายโอนอำนาจการจัดการชีวิตส่วนรวมมายังภาคประชาสังคมในท้องถิ่นต่าง ๆ ฯลฯ

การเคลื่อนแบบเสรีนิยมนั้นมีกลไกในการขับเคลื่อนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

ความคิดประชาธิปไตย (Democracy) เกิดขึ้นมานานนับพัน ๆ ปี ประชาธิปไตยสามารถที่จะศึกษาในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ในฐานะรูปการปกครอง และในฐานะวิถีทางดำเนินชีวิตสำหรับประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการปกครองที่ใช้อยู่ในโลกปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมก็ตาม ต่างก็ยึดถือตามคตินัยของอดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาคือท่านอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln ค.ศ. 1809-1865) ที่กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” หมายถึง ประชาชนพลเมือง (Citizen) เป็นทั้งเจ้าของอำนาจอปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจนั่นเอง และเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาเอง (ภัทรสมน รัตนางกูร. ออนไลน์. 2553)

สมภพ โทตระกิตย์ (2505 : 25-28) ในทางปฏิบัติเพื่อให้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จำเป็นที่จะต้องอาศัยปัจจัยประกอบหลาย ๆ อย่างด้วยกัน เช่น การศึกษาดี เศรษฐกิจมั่นคง นอกจากนี้ยังมีหลักของระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 5 ประการ คือ

1. ภาวะการเป็นพลเมืองที่ทุกคนควรพึงมี และใช้สิทธิในการเป็นสมาชิกสังคม
2. พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิลงคะแนนเสียงเมื่ออายุพอสมควรที่จะรับผิดชอบ
3. ให้มีระบบเลือกตั้งโดยเสรีคือ การลงคะแนนเสียงจะกระทำโดยเสรี
4. พรรคการเมือง เป็นองค์การที่รวมความคิดเห็นที่เหมือนกันของประชาชนที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง การบริหารงานของรัฐ โดยการเสนอนโยบาย และส่งตัวแทนเข้าไปรับใช้ประชาชนในรัฐสภา

5. อิทธิพลของกลุ่มชน เพื่อที่จะให้ประชาชนพลเมืองสามารถติดต่อกับรัฐบาลของตนอย่างใกล้ชิด รวมทั้งการจูงใจรัฐบาลให้กำหนดนโยบาย และบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน เครื่องมือที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือการจัดตั้งเป็นกลุ่มเอกชน รวมเอาผู้ที่มีความคิดหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวหรือหลายอย่างในทางเดียวกัน ต่างก็รวมกันเป็นหมู่คณะ เช่น ในวงการธุรกิจ กรรมการ เกษตรกร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือรวมโดยเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอำนาจ และอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายของรัฐบาล

ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในปัจจุบัน ทฤษฎีพหุนิยม เป็นทฤษฎีที่กำลังได้รับความสนใจอย่างมากทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางมากกว่าแห่งใด โดยความเชื่อที่ว่า ถนนที่จะไปสู่ประชาธิปไตยจะต้องอาศัยทฤษฎีพหุนิยม นักรัฐศาสตร์อเมริกันชื่อ W.J.M. Mackenzie ได้เริ่มการศึกษาเป็นครั้งแรกในเรื่องกลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เมื่อ ค.ศ. 1920

พหุนิยม (Pluralism) หมายถึง สภาพหรือลักษณะของสังคมใด ๆ ที่ยอมรับการปรากฏอยู่ หรือการมีอยู่ และเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความคิดในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจทางสังคม และทางศาสนา ตามที่เขาต้องการ ซึ่งเป็นลักษณะของ ลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) เอกชนหรือปัจเจกชนที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมและร่วมในผลประโยชน์โดยสมัครใจ ในอันที่จะสรรสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน หรือการบรรลุเป้าหมายบางประการที่ตั้งไว้

พหุนิยมทางการเมือง (Political Pluralism) คือ แนวความคิดที่เสนอให้มีการจัดระเบียบของรัฐเสียใหม่โดยให้มีสถาบัน หรือองค์การอิสระต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุม และจำกัดอำนาจของรัฐ เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ (ราชบัณฑิตยสถาน. 2524 : 269-270)

ทฤษฎีพหุนิยม หลักการของทฤษฎีนี้คือ ประชาธิปไตยจะมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ด้วยการที่มีกลุ่ม สมาคม สันนิบาต องค์การ สหพันธ์ต่าง ๆ มากมายหลากหลายภายในรัฐ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมา และมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยใจสมัครรวมถึงกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) (บรรพต วีระชัย และคณะ. 2541 : 141-147)

กลุ่มผลประโยชน์

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กับคำว่า กลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) เป็นคำที่มักจะใช้ปะปนกัน เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน การให้ความหมายที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากนักวิชาการแต่ละท่านที่มอง คือตามทัศนะของการมองหรือการศึกษา (Approach)

กลุ่มผลประโยชน์นั้นพิจารณาตามหลักของความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้วเป็นการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ ได้ยึดถือเอาแนวทางเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาล เหนือผู้บริหารประเทศได้ พลังอำนาจที่วุ่นรวมไปถึงจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมในกลุ่มด้วย

กลุ่มผลประโยชน์หรือ Interest Groups หมายถึง กลุ่มตัวแทนสาขาอาชีพ สาขาในสังคม ซึ่งมีจำนวนมากและตามความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา คำต่อไปนี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกันและมักใช้ปะปนกันอยู่เสมอคือ

Interest Groups

หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์

Pressure Groups

หมายถึง กลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มอิทธิพล

Organized Groups	หมายถึง การรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ที่ รวมกันในลักษณะขององค์การ
Group Interest	หมายถึง ผลประโยชน์ของกลุ่มไม่เหมือนกันกับ Organized Groups เพราะเป็นการรวมกันเฉย ๆ ไม่มีการจัดองค์การ
Ideological Groups	หมายถึง กลุ่มอุดมการณ์ ไม่มีการแบ่งเป็นชั้นอาชีพ เพศ และ อาชีพ
Lobby	หมายถึง กลุ่มแลกเปลี่ยนผลประโยชน์นอกสภาเปรียบเทียบกับเป็น สภาที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา
Political Groups	หมายถึง กลุ่มการเมือง หรือสโมสรการเมือง (Political Clubs)
Powers Groups	หมายถึง กลุ่มพลังต่าง ๆ ขบวนการต่าง ๆ

จุดหมายสำคัญของกลุ่มต่าง ๆ นี้คือ การป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งแบ่งแยกตาม
สาขาของสังคม ผลประโยชน์นี้อาจหมายถึง ผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มหรือผลประโยชน์นอกกลุ่ม
ผลประโยชน์ทั่วไปที่เป็นสาธารณะรวมถึงจุดหมายสุดท้าย การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ
(International Encyclopedia of the Social Sciences. 1972 : 486)

กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายตามพจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยานี้อธิบายว่า Groups
Interest คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มหมายถึง ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกัน
เป็นกลุ่มเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม
(ราชบัณฑิตยสถาน. 2524 : 196-197)

Interest Group คือ กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหรือผลประโยชน์
เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี หรือกลุ่มพ่อค้า

แกรแฮม วู้ดตัน (Graham Wootton. 1970 : 1-2) ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์
ไว้ว่า

1. กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือ
นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบ
โดยตรงที่จะปกครองประเทศ

2. กลุ่มผลประโยชน์เป็นของผู้ร่วมทักษะที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และ
เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตนโดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม
กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Groups) และ
เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมือง กลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure
Groups)

กลุ่มผลักดัน

คำว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เป็นองค์การผลประโยชน์ของกลุ่มชน ซึ่งสมาชิกได้มีส่วนร่วมในทัศนะ มีเป้าหมาย และกิจการตามโครงการของกลุ่มในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐบาล และมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลนี้มิได้มีเป้าหมายเหมือนกันกับพรรคการเมืองที่ว่าพรรคการเมืองต้องการชัยชนะ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ แต่กลุ่มผลักดันนั้นมีเป้าหมายใหญ่คือ

ผลประโยชน์ในการเป็นเจ้าของหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสมาชิกของกลุ่มตน

ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลักดันจะอยู่ที่ขนาดที่ใหญ่หรือเล็ก ความมั่งคั่งในทางการเงิน อำนาจต่อรอง เป้าหมาย แต่วิธีการดำเนินงานนั้นเกือบจะเหมือนหรือคล้ายกัน คือ วิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือมติมหาชน (Public Opinion) นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผลักดันยังมีเป้าหมายที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวอย่างของกลุ่มผลักดันเหล่านี้คือ ลอบบี้ (Lobbies) องค์การทางด้านธุรกิจต่าง ๆ องค์การเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน องค์การทางเกษตรกรรม สหภาพแรงงานทั่ว ๆ ไป องค์การทางศีลธรรม องค์การทาง กลุ่มผลักดัน ตามความหมายราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “กลุ่มกดดัน คือ กลุ่มสังคมที่รวมกันขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ และทัศนคติร่วมกัน เพื่อพยายามให้มีอิทธิพลเหนือหรือบังคับกลุ่มอื่น ๆ ในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือพฤติกรรม ให้เป็นไปตามที่ต้องการ” คำนี้นักสังคมศาสตร์อเมริกันใช้กันมาแต่เดิมคือ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้นำคำใหม่ใช้ว่า กลุ่มกดดัน (Pressure Groups) อย่างไรก็ดี ในบางสถานการณ์ คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ก็ยังนิยมใช้กันมากกว่า (ราชบัณฑิต. 2524 : 196-197)

กลุ่มผลักดัน ตามความหมายของบอน และแรนนี่ (Bone and Ranney. 1976 : 101) นั่นคือเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของเขาไปสู่รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ในการการเมือง

ไซซเลอร์ (Zeigler. 1964 : 30) ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลักดันว่าหมายถึงกลุ่มในรูปขององค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยปราศจากเจตนาที่จะนำเอาสมาชิกของกลุ่มไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล

กลุ่มผลักดันในความหมายของวู้ดตัน (Graham Wootton. 1970 : 1-2) คือองค์การใด ๆ ที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธความต้องการที่จะยอมรับความรับผิดชอบในองค์การของรัฐ

เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการปฏิบัติการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดันมักใช้สลับหรือแทนกันได้

กลุ่มผลักดันในความหมายของมอริส ดูแวร์เซ่ (Maurice Duverger, 1972 : 101-102) แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ฝรั่งเศส ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ว่าพรรคการเมืองนั้นมีความมุ่งหมายที่จะเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ และใช้อำนาจนั้นในการบริหาร อำนาจนี้หมายถึงอำนาจที่ได้มาโดยการเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นายกเทศมนตรี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังหมายถึง ตำแหน่งที่จะถูกเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาล คือ รัฐมนตรีและตำแหน่งประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี แต่กลุ่มผลประโยชน์ ศาสตราจารย์ดูแวร์เซ่ ได้อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือมิได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ ในขณะท้องักการของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพลบีบบังคับ ผู้บริหารประเทศ คำว่า Pressure Groups จึงเป็นเสมือนกลุ่มบีบบังคับในการเมืองต่อผู้บริหารประเทศ

กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มบีบบังคับนี้มีเจตนาที่จะแสวงหาอิทธิพล หรือมีอำนาจเหนือบรรดาบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ และไม่ได้หมายความว่าส่งคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจเสียเอง คือการเข้าไปอย่างไม่เป็นทางการ ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันเท่าที่เป็นอยู่ในสังคมตะวันตก กลุ่มพลังที่เข้มแข็งหลายกลุ่มต่างก็มีตัวแทนของตนอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาล และในหน่วยงานของรัฐบาล โดยที่มีการปกปิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนของกลุ่มและหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดแยกประเภทของกลุ่มผลักดันนี้ กระทำได้ยากกว่าการแยกประเภทพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องเฉพาะปฏิบัติการทางการเมือง ส่วนกลุ่มผลักดันนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์กรที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง (Non Political Organizations) และที่สำคัญการบีบบังคับทางการเมืองหาใช่กิจกรรมหลักเบื้องต้นของกลุ่มไม่ กลุ่มต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏอยู่ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสมาคม องค์กรที่ไม่มีจุดประสงค์ในทางการเมือง ต่างก็มีโอกาสที่จะปฏิบัติในฐานะกลุ่มผลักดันได้ในบางกรณี เท่าที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมจะเอื้ออำนวยให้

สรุปกลุ่มผลักดัน Pressure Groups ตามพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฝรั่งเศส (Charles Debbasch, 1974) มีความหมายดังนี้

กลุ่มผลักดัน คือ องค์กรที่ก่อตั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ไปเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ บังคับให้มีการเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน

ตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองซึ่งมีเป้าหมายที่จะเข้าไปบริหารนโยบาย คือ การใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลักดันนี้ต้องการแต่เพียงเพื่อการมีอิทธิพลเหนือองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจ

การใช้อิทธิพล เพื่อบีบบังคับนั้น อาจกระทำได้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขอมติขอความร่วมมือจากพลเมือง การใช้อิทธิพลบีบบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมมีโอกาสที่จะกลับกลายเป็นกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลได้ทั้งสิ้น

การผลักดัน หรือการบีบบังคับตามความหมายของภาษาอเมริกัน คือคำว่าล็อบบี้ (Lobby) ซึ่งหมายถึงการชี้ชวนเฉพาะตัว คือ ลักษณะเฉพาะของกลุ่มผลักดันที่มีการจัดเตรียมที่พร้อมมูล และมีอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผล

การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

ระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย (Democracy) มาจากรากศัพท์ในภาษากรีก คือ Demos ซึ่งแปลว่า ประชาชน (People) และ Kratos ซึ่งแปลว่า การปกครอง (Rule) ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึง อำนาจการปกครองเป็นของประชาชน (Rule by the People)

สมเกียรติ วันทะนะ (2544 : 175-176) ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่าเป็นการขยายให้เป็นที่รู้จักโดยกว้างขวางจากคำประกาศของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น แห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง การปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองที่สอดคล้องกับบรรทัดฐาน (2543 : 34) เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยโดยตรงหรือแบบมีส่วนร่วม (Participatory or Direct Democracy) และประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือแบบตัวแทน (Representative or Indirect Democracy) ประชาธิปไตยโดยตรงได้แก่ การปกครองที่ประชาชนจะมาร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายบริหารประเทศหรือตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ เอง แต่ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงอย่างนี้มีใช้กันอยู่ในสมัยโบราณนั่นเอง เช่น สมัยกรีกโบราณเป็นประชาธิปไตยหรือการใช้สิทธิเสียงประชาชนปกครองกันเองนั้น พบว่าประชาชนที่มีสิทธิมีเสียงในสมัยนั้น ได้แก่ พลเมืองที่เป็นอภิสิทธิ์ชนเท่านั้น ยังมีคนในสังคมที่ไม่ได้สิทธิที่ว่ามีอยู่อีกจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้หญิง คนต่างถิ่น และทาสในสังคม

ในสมัยปัจจุบัน การดำเนินการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ยังพอมิเหลืออยู่บ้างในระดับท้องถิ่นเฉพาะชุมชนเล็ก ๆ บางแห่งเท่านั้นเอง เช่น บางแคว้นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ยังยอมให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการมาร่วมประชุมหรือบางแห่ง

ในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐนิวแฮมป์เชียร์ที่มีการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งยังใช้ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง แต่ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจะหมดไปเพราะไม่สะดวกด้วยจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองที่เพิ่มขึ้นมาก จนยากที่จะให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองได้ ทั้งปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็สลับซับซ้อนขึ้นมากด้วยและต้องใช้เวลาในการพิจารณาทำให้การนัดหมายประชาชนให้มาประชุมร่วมกันเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันนาน ๆ เป็นเรื่องที่ทำได้ลำบาก ระบอบประชาธิปไตยที่มีใช้กันอยู่ในโลกปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ประชาธิปไตยตัวแทน หมายถึง การปกครองซึ่งประชาชนได้มอบอำนาจในการปกครองให้ผู้แทนราษฎรที่ตนได้เลือกขึ้นมาทำหน้าที่แทนในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ตามแต่จะได้ตกลงกำหนดไว้ล่วงหน้า แต่อำนาจของประชาชนก็มีอยู่ที่จะเรียกคืนได้หากมีเจตนาที่แข็งขัน

ลักษณะของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนนี้มีเงื่อนไขสำคัญอยู่อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก ประชาชนยังมีสิทธิในการควบคุมรัฐบาลอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการเขียนไว้เฉพาะในรัฐธรรมนูญแต่ในทางปฏิบัติประชาชนไม่มีอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น

ประการที่สอง ประชาชนต้องได้รับการมีตัวแทนอย่างกว้างขวาง คือการให้สิทธิและเสียงในการเมืองต้องถึงแก่มหาชนทั่วไปโดยไม่กีดกันกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ

ประการที่สาม สิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนได้รับการคุ้มครอง เช่น สิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการพูด การเขียน และการตั้งสมาคมฯ ตลอดจนออกหนังสือพิมพ์ หรือเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาได้ตามใจปรารถนารวมถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

ความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตย

นรนติ เศรษฐบุตร (2543 : 35-52) การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ถือกำเนิดขึ้นที่ประเทศกรีกโบราณมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเอเธนส์ เนื่องจากในเวลานั้นลักษณะและสภาพสังคมซึ่งเป็นนครรัฐ (City State) มีประชาชนเป็นจำนวนน้อยและเฉพาะเพศชายเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ปฏิบัติอยู่ในตอนนั้นจึงเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนจะมาประชุมหารือและถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ และลงมติกัน โดยที่ยังไม่มีรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ เจ้าหน้าที่ดำเนินงานจะได้รับเลือกโดยการออกเสียงให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของกรีกได้รับการสืบทอดบางส่วนมาในสมัยอาณาจักรโรมโบราณ โดยเฉพาะในหลักการว่ารัฐบาลต้องได้รับการยอมรับหรือได้รับความนิยมาจากประชาชน แต่กลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิและมีเสียงทางการเมืองสมัยนั้นยังคงมีจำกัดอยู่ในหมู่คนส่วนน้อยของสังคมเท่านั้น

จากยุคโบราณมาสู่ยุคปัจจุบัน ถือว่าการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้รับฟื้นฟูกันอีกครั้งในคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยมีจุดเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างพระเจ้า

จอห์นกับพวกขุนนางและพระ ซึ่งผลของความขัดแย้งปรากฏว่าพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้ เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงต้องยอมออกกฎบัตรแมกนาคาร์ตา ในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งสาระสำคัญในกฎบัตรนี้ถือเป็นกติกาของแผ่นดิน ถือว่ากฎหมายเป็นหลักอันเป็นที่ยอมรับเหนือกว่าอำนาจของกษัตริย์ เสิร์ชนทั้งหลายได้รับการประกันว่าจะถูกลงโทษมิได้หากมิได้รับการพิจารณาตามกระบวนการทางกฎหมายในคริสต์ศตวรรษเดียวกันนั่นเอง หลักเกี่ยวกับการคุมขังบุคคล (Habeas Corpus) ซึ่งประกันสิทธิส่วนบุคคลของพลเมืองที่จะไม่ถูกรังแกโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็ได้ถูกนำมาใช้บังคับ

ปี ค.ศ. 1254 ด้วยความจำเป็นของรัฐบาลของกษัตริย์ที่ต้องการทรัพยากรมากขึ้น จึงได้ยอมให้มีการหาผู้แทนมาประชุมพิจารณาว่าจะให้ประชาชนช่วยจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนเท่าใด และนี่ก็คือปฐมเหตุหรือสาเหตุของการมีรัฐสภา ต่อมาประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 16 แนวคิดเรื่องความชอบธรรมของผู้ปกครองที่มาจากขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม ดังเช่นกษัตริย์ที่สืบตำแหน่งกันทางสายโลหิตนั้นก็ถูกสั่นคลอนทั้งนี้เนื่องมาจากความเชื่อถือในเรื่องเทวสิทธิ์ ได้เสื่อมคลายลงและถูกท้าทายจากความคิดที่ถือว่ามนุษย์มีเท่าเทียมกันในหลักนิติธรรมและมนุษย์มีเหตุผลจะช่วยในการกำหนดตัวผู้ที่มาตัดสินใจแทนมหาชน ในระยะเวลาเดียวกันนั่นเอง การแยกตัวของนิกายโปรเตสแตนต์ออกมาจากศาสนาคริสต์ส่งเสริมการสร้างระบอบประชาธิปไตยในยุโรป มาร์ติน ลูเธอร์ นักบวชผู้ก่อตั้งนิกายโปรเตสแตนต์ได้ยืนยันว่าในศาสนาคริสต์นั้นมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ฉะนั้นจึงมีผู้กล่าวว่า การเกิดของนิกายโปรเตสแตนต์ได้ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยยุคใหม่ขึ้นในยุโรป

แต่ในเหตุการณ์ที่สำคัญและส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในยุโรปมากคือการที่รัฐสภาอังกฤษออกกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Bill of Rights) ในปี ค.ศ. 1689 กฎหมายฉบับนี้เป็นต้นแบบของกฎหมายสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศต่าง ๆ ที่ออกมาภายหลัง กฎหมายได้เน้นถึงความสำคัญของเสรีภาพส่วนบุคคลของพลเมือง และยืนยันว่า อำนาจทางการเมืองจะต้องอยู่ที่รัฐสภา มิใช่ที่กษัตริย์ หลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลแสดงออกเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มขุนนางกับกษัตริย์ และอำนาจที่ได้เปลี่ยนมือจากกษัตริย์มาอยู่ที่พวกขุนนางนั่นเอง

ความสำเร็จของการมีรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษส่งผลต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส ความคิดเรื่องเสรีภาพได้ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจแก่นักเขียนสำคัญของฝรั่งเศสในสมัยนั้น คือ โวลแตร์ และดีเคโรต์ นักคิดที่สำคัญของฝรั่งเศสที่นิยมรูปแบบการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบอังกฤษอีกท่านหนึ่ง คือ มงเตสกิเออร์ ได้เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง แตรุสโซ ผู้เขียน “สัญญาประชาคม” ในปี ค.ศ. 1762 ทรุสโซเป็นผู้ที่เสนอความคิดว่า เจตจำนงทั่วไปของประชาชนเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมในการปกครองที่มีเหตุผลซึ่งมนุษย์ทั่วไปยอมรับได้

การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 เพื่อล้มอำนาจเดิมของกษัตริย์และสถาปนาการปกครองของประชาชนได้เปลี่ยนความคิดเรื่องความชอบธรรมเดิมที่อ้างประเพณีและการสืบสายโลหิตทางชาติภูมิมาสู่ความชอบธรรมตามหลักกฎหมายและเหตุผล นั่นคือการยืนยันถึงความเสมอภาคของมนุษย์และเสรีภาพในการที่เลือกผู้ปกครอง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของฝรั่งเศสครั้งนี้ถือว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งแรกในพื้นที่แผ่นดินของทวีปยุโรปที่มีการตั้งรัฐบาลโดยประชาชนตามแนวทางประชาธิปไตย

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าในสังคมประเทศยุโรปนั้นรูปแบบของการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยได้พัฒนาจากการเปลี่ยนแปลงที่มาจากศูนย์อำนาจเดิมคือ จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสหราชอาณาจักรโดยการนำของราชวงศ์ทวดอร์ส และในสวีเดนโดยการนำของราชวงศ์วาสาร์ หรือแม้กระทั่งจากคณะบุคคลผู้ทรงอำนาจเดิม เช่น ที่เกิดขึ้นในประเทศสอตันดา

ส่วนประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นเรื่องของ การต่อสู้เพื่ออิสรภาพและเอกราชของประเทศเมืองขึ้น บางคนกล่าวว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเกิดใหม่ประเทศแรกคือ เป็นอาณานิคมเก่าของประเทศอังกฤษที่ต่อสู้เพื่อเอกราชและการปกครองตนเองได้สำเร็จด้วยวิธีการที่ชาวอเมริกันเรียกว่า “การปฏิวัติ” เมื่อปี ค.ศ. 1776 ทั้งนี้โดยการตั้งระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีขึ้นมา ถือกันว่าเป็นการพัฒนาจากระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั่นเอง

ต่อมาแนวความคิดเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งแบบรัฐสภาอย่างอังกฤษและหรือแบบประธานาธิบดีอย่างสหรัฐอเมริกาก็ได้แพร่หลาย นอกจากในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือแล้วยังได้แพร่ขยายไปยังประเทศในเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกา การต่อสู้เพื่อระบอบประชาธิปไตยถือกันว่าเป็นการต่อสู้เพื่อเสรีภาพและความเท่าเทียมกันที่นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและนักต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมยึดเป็นหลักในการรวมพลังทางการเมือง

หลักการของประชาธิปไตย

สมเกียรติ วันทะนะ (2544 : 178- 189) กล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยในช่วง 2500 ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาแนวคิดสำคัญขึ้นพื้นฐานดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty)

หัวใจของประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยสูงสุดเด็ดขาดในแผ่นดินเป็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาธิปไตยหมายถึงอำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของประชาชนนี้ ก่อให้เกิดความคิดย่อย ๆ ที่ผูกพันกัน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ นั้น คือ ประเด็นแรก ประชาชนคือใคร และประเด็นที่สองประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศอย่างไร

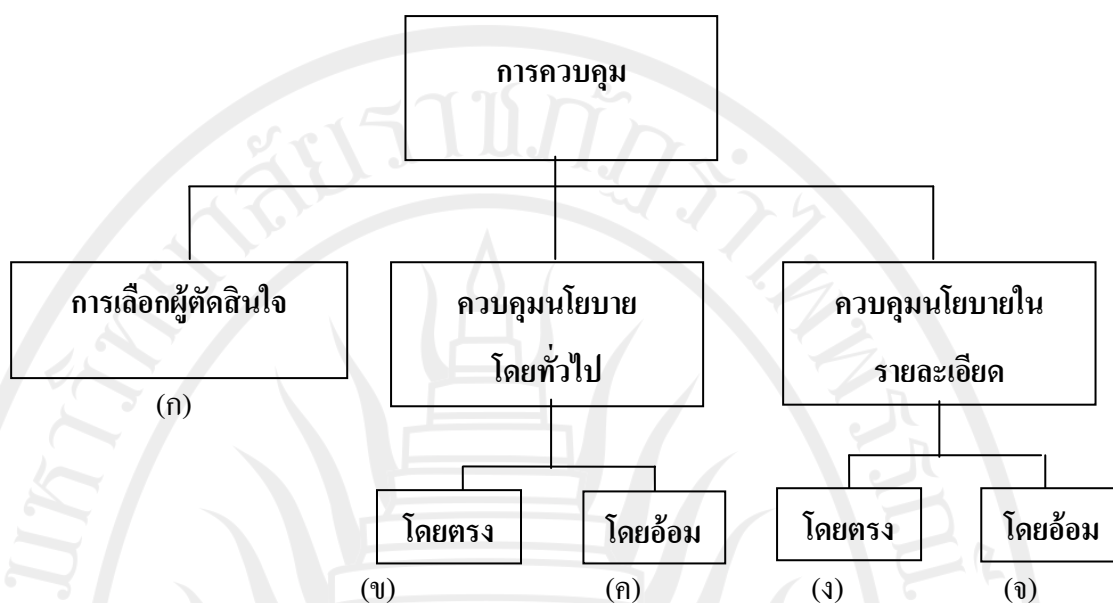
ในสมัยกรีกโบราณ ประชาชนมีความหมายว่า สามัญชนที่เป็นพลเมืองเพศชายเท่านั้น มิได้หมายถึงประชากรทุกคนของรัฐดังที่เราเข้าใจกันโดยทั่วไปในทุกวันนี้ ในเอเธนส์พบว่า

ครั้งหนึ่งของประเทศ (คือสตรี) จึงไม่นับเป็นประชาชนตามธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองในยุคนั้น นอกจากสตรีเพศจะถูกกีดกันออกไปจากคำว่า ประชาชนแล้ว ยังมีประชากรเพศชายอีก 2 กลุ่มของ เอเธนส์ ซึ่งอาจจะมีจำนวนมากกว่าพวกที่พลเมืองเสียด้วยซ้ำคือ ชาวต่างเมืองที่ทำมาหากินในเอเธนส์ และพวกทาสก็ไม่ถูกนับว่าเป็นประชาชน ดังนั้น กลุ่มสตรี คนต่างด้าวและพวกทาสนี้จึงไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง อนึ่งถ้ากล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว ประชาธิปไตยในสมัยเอเธนส์โบราณ จึงเป็นการปกครองที่ประชากรส่วนน้อยเท่านั้นมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในสมัยใหม่ขอบข่ายของประชาชนขยายเพิ่มขึ้นตามลำดับจนกระทั่งครอบคลุม ประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีวัยบรรลุนิติภาวะ แต่กระบวนการขยายขอบข่ายของคำว่า ประชาชนนี้ต้องใช้เวลายาวนานและมีอัตราการเคลื่อนไหวช้าเร็วต่างกันไปในแต่ละประเทศ แม้ในประเทศตะวันตกที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของประชาธิปไตยยุคใหม่ ความหมายของประชาชนที่ ครอบคลุมประชากรทุกส่วนอย่างกว้างขวางก็เพิ่งบรรลุผลในศตวรรษที่ 20 นี้เอง เช่น สหราชอาณาจักร ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่สตรีอย่างเท่าเทียมกับบุรุษ เมื่อ ค.ศ. 1928 สวิตเซอร์แลนด์ให้สิทธิ ดังกล่าวเมื่อ ค.ศ.1971 และในสหรัฐอเมริกา มลรัฐทางใต้บางรัฐให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแก่ พลเมืองผิวดำที่มีเชื้อสายแอฟริกันเมื่อทศวรรษ 1960

ถ้าเรายอมรับว่าความหมายที่เป็นหัวใจของคำว่าประชาธิปไตยคือ ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจสูงสุดในแผ่นดินแล้ว คำถามต่อไปที่จะเกิดตามมาโดยปริยายก็คือ ประชาชนใช้อำนาจ ดังกล่าวอย่างไร ประชาชนต้องใช้อำนาจนั้นด้วยตนเองหรือมอบให้ผู้อื่นใช้แทนได้ การพิจารณาคำถาม นำไปสู่แนวคิดเรื่องการควบคุมโดยประชาชนว่ามีได้กี่แบบ แต่ละแบบมีความสำคัญต่างจากแบบ อื่น ๆ อย่างไร

แอ็กเซล ฮาเดนียุส (Axel Hadenius. 1996 ; อ้างถึงใน ชัยชนัด ประดิษฐ์ศิลป์. 2553) การที่ ประชาชนใช้ควบคุมนโยบายสาธารณะอาจแบ่งได้เป็น 5 แบบ



ภาพประกอบ 2 การควบคุมนโยบายสาธารณะของประชาชน

ที่มา : (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. 2553 : 203)

การควบคุมในแบบ (ก) คือ แบบที่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับกำหนดนโยบายสาธารณะแทนตน ในแง่นี้การใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศของประชาชนจึงเป็นไปในทางอ้อมซึ่งเราเรียกประชาธิปไตยแบบนี้เป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ประชาธิปไตยจึงมิได้หมายถึงการปกครองโดยประชาชน แต่เป็นเพียงระบอบที่ประชาชนเลือกผู้ปกครองได้ตรงข้ามกับแบบ (ก) คือ การควบคุมในแบบ (ง) ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยในอุดมคติ เป็นแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง การควบคุมนโยบายสาธารณะในรูปแบบนี้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดจะใช้อำนาจนั้นด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านตัวแทนและใช้ในเรื่องรายละเอียดของนโยบายที่จะกำหนดขึ้น อย่างไรก็ตามการควบคุมนโยบายสาธารณะโดยประชาชนโดยตรงในแบบ (ง) นี้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมกับสังคมการเมืองในโลกปัจจุบัน ซึ่งแต่ละประเทศมีประชากรจำนวนมากและเรื่องราวที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปจัดการดูแลได้ด้วยตนเองโดยตรง เมื่อพูดถึงการควบคุมนโยบายในแบบ (ง) เราจึงมักหมายถึงประชาธิปไตยแบบคลาสสิกของเอเธนส์โบราณ การควบคุมแบบ (จ) คือการที่ประชาชนเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตนในเฉพาะเรื่อง ตัวแทนแบบนี้มีลักษณะเฉพาะกิจ มิใช่ตัวแทนทั่วไปอย่างเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การควบคุมแบบ (ข) คือ สิ่งที่เราเรียกกันว่า การลงประชามติ ซึ่งประชาชนใช้อำนาจของตนเองโดยตรง แต่มีลักษณะชั่วคราวชั่วคราวในเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายสาธารณะที่สำคัญมาก ๆ เท่านั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองหรือการออกกฎหมายสำคัญ ๆ

การควบคุมแบบ (ค) คือ รูปแบบที่เชื่อกันว่าน่าจะสะท้อนภาพประชาธิปไตยแบบที่ปฏิบัติได้จริงในโลกปัจจุบันมากที่สุด การควบคุมแบบนี้ คือ ความพยายามประนีประนอมระหว่างแบบ (ง) ซึ่งยากที่จะปฏิบัติได้ในโลกปัจจุบันกับแบบ (ก) ซึ่งอำนาจหลุดจากมือประชาชนไปอยู่กับผู้แทนมากเกินไป แบบ (ค) คือ รูปแบบการควบคุมที่ประชาชนใช้อำนาจเลือกตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็มีมาตรการเชิงสถาบันที่ตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ว่าตัวแทนนั้นยังดำเนินการกำหนดนโยบายสาธารณะไปในกรอบกว้าง ๆ ตรงกับที่พวกเขาเคยตกลงหรือสัญญากับประชาชนไว้

2. สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน (Individual's Rights Liberty and Equality)

สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชน เป็นแนวคิดที่เป็นหัวใจสำคัญของลัทธิเสรีนิยมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแนบแน่นกับประชาธิปไตยมาก ประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ คือ เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ประเทศในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือซึ่งเป็นประเทศแนวหน้าที่ให้กำเนิดระบอบประชาธิปไตยแบบนี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่เป็นเสรีนิยม (Liberal) และขยายเป็นประชาธิปไตย (Democratic) ดังนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชนแบบที่พัฒนาขึ้นมาภายใต้กรอบลัทธิเสรีนิยม จึงถูกส่งผ่านเข้ามาเป็นแนวคิดพื้นฐานของอุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยปริยาย

สิทธิ แบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิพลเมือง (Civil Rights) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) สิทธิทางสังคม (Social Rights) สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) และสิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights)

สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิที่จะมีเสรีภาพจากการถูกทรมาน เสรีภาพจากการถูกบังคับใช้แรงงาน เสรีภาพจากการถูกจับกุมตามอำเภอใจ สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เสรีภาพทางความคิด มโนธรรม ความเชื่อ หรือการนับถือศาสนา สิทธิในการดำเนินชีวิตที่เป็นส่วนตัว เป็นต้น

สิทธิทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

สิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ได้แก่ สิทธิที่จะมีอาหารกิน บริการสาธารณสุข มาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างแรงงานเท่ากันสำหรับผลงานที่เท่ากัน สิทธิที่จะได้รับการประกันสังคม มีงานทำ นวัตกรรมงานได้ มีที่อยู่อาศัย ได้รับการศึกษา และสิทธิในการมีส่วนร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรม เป็นต้น

แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในโลกปัจจุบันได้รับการรับรองไว้ในหลายแหล่งด้วยกันที่สำคัญ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งสมัชชาสหประชาชาติได้ลงมติ

ยอมรับและประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1966 สหประชาชาติได้ตราข้อกำหนดเรื่องสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวในรูปกติการะหว่างประเทศคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะพบว่าในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในโลกประมาณสองในสามได้ให้การรับรองกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับแล้ว

สำหรับแนวความคิดเรื่องความเสมอภาค หมายถึง การที่ปัจเจกชนย่อมเสมอกันในสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ แต่มิได้หมายความว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกเรื่องทุกโอกาส แนวคิดเรื่องความเสมอภาคในที่นี้เป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งเป็นความเสมอภาคในโอกาสนี้ มิได้คำประกันว่าจะต้องมีความเสมอภาคในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เช่น “หนึ่งคน หนึ่งเสียง” แสดงถึงหลักการแห่งความเสมอภาคทางการเมือง ซึ่งมีได้แปลว่าทุกคนจะต้องได้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองเท่ากันแต่ประการใด

3. การปกครองโดยความยินยอมของประชาชน (Government by Consent)

ฉันทานุมัติ (Consensus) หรือการได้รับความยินยอมจากประชาชนในการเป็นผู้ปกครองเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย แนวคิดนี้เกิดขึ้นโดยนัยแห่งตรรกะของแนวคิดสองประการแรกทีกล่าวไปแล้วข้างต้น นั่นคือ ด้วยเหตุที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระและมีสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคในอันที่จะใช้อำนาจปกครองดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะเกิดการปกครองอย่างสงบสุขได้ ถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งความยินยอมที่จะถูกปกครองโดยประชาชนเอง

การที่ประชาชนยอมถูกปกครอง แสดงว่าประชาชนจะไม่ใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรงแต่จะให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นมาทำหน้าที่ปกครองแทนตน ดังนั้นตามเงื่อนไขจะมีทางเลือกเพียงประการเดียวว่า การที่ประชาชนจะยินยอมถูกปกครองได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะเป็นผู้ปกครอง วิธีที่ดีที่สุดที่จะทำให้ประชาชนมั่นใจในผู้ปกครองของเขาได้ก็คือให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองด้วยตนเอง แนวคิดเรื่องความยินยอมพร้อมใจหรือฉันทานุมัติในที่นี้จึงเป็นหลักประกันอีกอย่างหนึ่งว่า อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้นยังอยู่กับประชาชนนั่นเอง แนวคิดนี้สะท้อนถึงความหมายต่อไปอีกว่า คณะบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจปกครองโดยฝืนใจประชาชนนั้นจะกระทำมิได้ และมีขอบด้วยหลักคิดของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ดังนั้น ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเปลี่ยนคณะผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนได้

4. การเป็นตัวแทน (Representation)

เป็นที่ตระหนักกันดีว่าในโลกยุคใหม่ ประชาธิปไตยทางตรง ที่พลเมืองเข้าประชุมกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งปวงด้วยตนเองนั้นไม่อาจกระทำได้ในสังคมการเมืองที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น ประชาธิปไตยทั้งหลายจึงถูกเข้าใจกันโดยทั่วไปหมายถึง ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

แนวคิดเรื่องการเป็นตัวแทนอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

4.1 ตัวแทนในฐานะผู้ได้รับความไว้วางใจให้ตัดสินใจแทน (Trustee) คือ ผู้ที่ประชาชนเลือกให้ไปใช้วิจารณญาณแทนประชาชนเมื่อได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนแล้ว ตัวแทนแบบทรีสตีนี้จึงไม่จำเป็นต้องคิดเหมือนประชาชนแต่สามารถใช้ความคิดโดยอิสระ เพราะประชาชนมอบความไว้วางใจในตัวเขาแล้วว่าเขาคิดและกระทำการใด ๆ ได้โดยสิทธิ์ขาดได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องคอยห่วงคอยพะวง เอ็ดมันด์ เบอร์ก (Edmund Burke) ค.ศ. 1729-1797 นักคิดของอุดมการณ์อนุรักษนิยมชาวอังกฤษเป็นคนที่เสนอแนวคิดเรื่องการเป็นตัวแทนแบบทรีสตี

4.2 ตัวแทนแบบบุรุษไปรษณีย์ (Delegate) ตัวแทนแบบนี้จากความคิดที่ว่า อำนาจและเจตจำนงที่ถูกต้องยังเป็นของประชาชนโดยเต็มเปี่ยม สังคมสมัยใหม่อาจมีประชากรมากมาย ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจและวิจารณญาณของตนโดยตรงในการปกครองบ้านเมืองได้ ดังนั้นพวกเขาจึงเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนแต่ตัวแทนมิได้เข้าไปคิดเอง ตัวแทนเพียงแต่นำความคิดของประชาชนเข้าไปแสดงออกให้มีผลทางปฏิบัติเท่านั้น ตัวแทนแบบนี้อาจเปรียบเทียบกับตัวแทนการขายหรือตัวแทนจำหน่ายหรือทูต ซึ่งไม่มีสิทธิ์เข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงสินค้าหรือไปแก้ไขพระราชสาส์น หรือหนังสือสัญญาทางไมตรีใด ๆ ตามใจชอบ

4.3 ตัวแทนแบบเป็นผู้ไปปฏิบัติพันธกิจที่ตนสัญญาไว้กับประชาชน (Mandate) เป็นตัวแทนที่มีบทบาทหน้าที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแบบที่หนึ่งกับแบบที่สอง คือ ตัวแทนแบบทรีสตีใช้วิจารณญาณได้อย่างเต็มที่ ส่วนตัวแทนแบบเดเลเกตเกือบจะไม่ต้องใช้วิจารณญาณของตนเองเลย ตัวแทนแบบแมนเดตเป็นตัวแทนแบบสายกลาง กล่าวคือ ตัวแทนแบบนี้เริ่มด้วยการเสนอพันธสัญญา กับประชาชน และเมื่อได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนแล้วเขาก็ต้องใช้ความสามารถของตนเอง ในการทำให้พันธสัญญาที่เขาสร้างไว้นั้นบรรลุผล

4.4 ตัวแทนแบบย่อส่วน (Resemblance) ทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนย่อยของสังคมใหญ่ เช่น ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มคนที่มีเพศเดียวกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มคนที่นับถือศาสนาเดียวกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกับตน เป็นต้น กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า สังคมใหญ่ของเขาก็ควรมีสัดส่วนที่สอดคล้องกัน พุดง่าย ๆ ว่า สมาชิกผู้แทนราษฎรควรจะเป็นภาพจำลองหรือการย่อส่วนของสังคมนั้น ๆ ให้ใกล้เคียงที่สุด

วิธีการได้มาซึ่งตัวแทนในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะใช้การเลือกตั้ง การเลือกตั้งโดยประชาชน เป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่ที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถใช้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ตนเองไม่ชอบได้อย่างสันติวิธีอีกด้วย

5. การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule)

ประชาธิปไตยกับการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน เพราะประชาธิปไตยหมายถึง การปกครองโดยประชาชนทั้งหมด มิใช่แค่บางส่วนของประชาชนเท่านั้น แต่ในโลกที่เป็นจริง การบรรลุถึงความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์เป็นสิ่งที่หาได้ยากยิ่ง ดังนั้น เมื่อมีความเห็นที่แตกต่างกัน ข้อยุติที่ดีที่สุดเท่าที่จะบรรลุได้ในทางปฏิบัติจึงอยู่ที่เสียงส่วนใหญ่

ปัญหาก็คือ เมื่อมีความคิดเห็นแตกต่างกันและลงมติจนได้เสียงส่วนใหญ่แล้ว ฝ่ายที่เป็นเสียงส่วนน้อยจะปฏิบัติตัวอย่างไร ปัญหานี้ควรพิจารณาเป็นสองเงื่อนไขคือ ประการแรก สำหรับเรื่องที่ไม่มีความขัดแย้งน้อยถาวร มติของเสียงส่วนใหญ่ควรได้รับการปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น กฎจราจรเป็นเรื่องที่ไม่มีความขัดแย้งน้อยถาวร ถ้ามีการตกลงกติกากันแล้วว่าในประเทศหนึ่งให้เดินรถทางซ้าย เสียงส่วนน้อย (ซึ่งหมายถึงคนที่เห็นว่าควรให้เดินรถทางขวา) ก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นการสัณยจรไปมาก็จะไม่เป็นระเบียบ

ในกรณีเงื่อนไขที่สอง ซึ่งเป็นกรณีที่มีเสียงส่วนน้อยถาวร (Permanent Minorities) เช่น บุคคลบางกลุ่มเป็นเสียงส่วนน้อยถาวร เพราะลักษณะของเชื้อสายเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษาที่ใช้ การแข่งขันทางการเมืองใด ๆ จึงมักจะลงเอยด้วยการที่เสียงส่วนน้อยถาวรเหล่านี้ก็จะได้เสียงส่วนน้อยอยู่เสมอ ในระบอบที่มีประสิทธิภาพจะต้องใช้กลไกรัฐธรรมนูญป้องกันมิให้เกิดสภาพการณ์ที่เสียงส่วนน้อยตกเป็นเบี้ยล่างของเสียงส่วนใหญ่ เช่น กำหนดสัดส่วนของตำแหน่งหน้าที่ในรัฐบาลหรือองค์กรสาธารณะไว้ให้แก่กลุ่มที่เป็นเสียงส่วนน้อยอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการกำหนดเงื่อนไขให้แก่เสียงส่วนน้อยมากเพียงใดก็จะไปกระทบกับหลักความเสมอภาคมากเป็นเงาตามตัว ดังนั้นหลักเสียงส่วนใหญ่จึงจะนำมาใช้โดยเน้นการแพ้หรือชนะกันตามคะแนนล้วน ๆ ไม่ได้ในทางการเมืองเมื่อพูดถึงหลักเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) เราจึงมักเน้นควบคู่กันไปถึงเรื่องสิทธิของเสียงส่วนน้อย (Minority Right) ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีได้มุ่งจะเอาชนะคะคานกันด้วยคะแนนเสียงอย่างเดียว แต่เป็นระบอบการปกครองที่มุ่งแสวงหาทางประนีประนอม รอมชอมแบบทางสายกลาง และให้เกิดอิทธิพลซึ่งกันและกันระหว่างเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อย เพราะในที่สุดแล้วคนทั้งสองกลุ่มล้วนเป็นประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น

6. รัฐบาลที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government)

รัฐบาลที่โปร่งใสมีความสำคัญต่อประชาธิปไตยเพราะช่วยทำให้ประชาชนได้ทราบสถานการณ์ของบ้านเมืองได้ทันการณีก่อนที่จะสายเกินแก้ นอกจากนี้ รัฐบาลที่โปร่งใสยังมีส่วนสำคัญในการพิทักษ์เสรีภาพให้แก่ปัจเจกชนทั้งหลายที่เป็นพลเมืองด้วย

รัฐบาลที่โปร่งใสมีลักษณะสำคัญหลายประการคือ ประการแรก หมายถึง การที่รัฐบาลต้องจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาพิจารณาได้นานโยยานั้น ๆ รัฐบาลเอาข้อมูลมาจากไหน มีผลกระทบในเชิงปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้งบประมาณเท่าไร

และต้องมีกฎเกณฑ์ประกอบการดำเนินการอะไรบ้าง เป็นต้น ประการที่สอง รัฐบาลที่เปิดเผย หมายถึง รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและหนังสือพิมพ์เข้าถึงเอกสารข้อมูลของรัฐบาลได้ทั้งโดยตรง และโดยอ้อม (ผ่านรัฐสภา) รวมทั้งการเข้าถึงเอกสารส่วนบุคคลของบุคคลบางคนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย ประการที่สามคือ การเปิดให้สาธารณชนและสื่อสารมวลชนได้มีโอกาสเข้าฟังการประชุมขององค์กรของรัฐตั้งแต่รัฐสภา คณะกรรมการของรัฐสภา ไปจนกระทั่งถึงการประชุมของสภาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประการที่สี่ รัฐบาลที่เปิดเผย หมายถึง รัฐบาลที่ปรึกษาหารือกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลและคำแนะนำที่ได้รับให้สาธารณชนได้ทราบ บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และสวีเดน กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ และประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารดังกล่าว นอกเหนือจากข้อมูลบางประการที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของบุคคล ข้อมูลส่วนใหญ่ที่มีได้มีข้อยกเว้นไว้ รัฐบาลต้องเปิดเผยให้แก่ประชาชนทั้งหมดตามการเรียกร้อง

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะต้องโปร่งใส ยังต้องถูกตรวจสอบได้ (Accountable Government) อีกด้วย รัฐบาลถูกตรวจสอบได้ใน 3 มิติ คือ การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal Accountability) การตรวจสอบได้ทางการเมือง (Political Accountability) และการตรวจสอบได้ทางการเงินคลัง (Financial Accountability)

การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย ดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ ผู้ที่บัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแบบเดียวกัน ไม่มีข้อยกเว้น บุคลากรของรัฐทุกคนไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตามล้วนต้องรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาล เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

การตรวจสอบได้ทางการเมือง หมายถึง บุคลากรหรือพนักงานที่กินเงินเดือนประจำของรัฐต้องรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และนักการเมืองเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอีกทอดหนึ่ง โดยผ่านรัฐสภาและการเลือกตั้ง ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

การตรวจสอบได้ทางการเงินคลัง หมายถึง การใช้จ่ายเงินจากภาษีอากรของรัฐบาลนั้น ต้องเป็นไปตามจุดหมายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยปกติระบอบการเมืองที่ดีมักจะมีสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามหลักวิชาชีพ

การสร้างรัฐบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ในระบอบประชาธิปไตยจะใช้มาตรการสำคัญ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น การปกครองประเทศจะถูกแบ่งกิจกรรมออกเป็น 3 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

1. ฝ่ายบริหาร ซึ่งบางทีก็เรียกว่ารัฐบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและน่านโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวไปปฏิบัติ

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งบางทีก็เรียกว่ารัฐสภาทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการเก็บภาษี และตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

3. ฝ่ายตุลาการ ซึ่งบางทีก็เรียกว่าศาลซึ่งรับผิดชอบให้บุคคลทั้งปวงปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด

การแบ่งแยกอำนาจการปกครองประเทศออกเป็นสามฝ่ายเช่นนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทั้งสามฝ่ายได้ตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจจะทำให้ศาลมีความอิสระไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อศาลมีอิสระดังกล่าวก็สามารถประกันให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอหน้ากัน ในทำนองเดียวกันถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการผ่านกฎหมายและอนุมัติให้ฝ่ายบริหารเก็บภาษีและใช้จ่ายเงินได้ง่ายเกินไปก็จะไม่มีองค์กรใดหรือประชาชนคนใดสามารถเข้าไปล่วงรู้ได้ว่าการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารว่าสุจริต และชอบด้วยหลักวิชาหรือไม่

7. ประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)

นอกจากจะเป็นการปกครองโดยประชาชนแล้ว ประชาธิปไตยยังเป็นการปกครองเพื่อประชาชนอีกด้วย การปกครองที่ได้ชื่อว่าเพื่อประชาชนนี้เอง เป็นที่มาของคำว่าประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผลประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมควรจะได้รับนั้น จะต่างจากผลประโยชน์ส่วนตัวที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนพึงมีพึงได้ (Private Interests) ปัญหาอยู่ที่ว่าอะไรคือประโยชน์ และเราจะกำหนดสิ่งนี้ให้เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรม แยกออกเป็น 2 กระแสใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นกระแสที่ไม่อาจบรรจบกันได้ ทุกวันนี้ก็ไม่มีวิวัฒนาการที่จะบรรลุสภาพที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์

กระแสแรกมีปรมาจารย์ คือรุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ค.ศ. 1712-1778 สำหรับรุสโซ รัฐบาลหรือการปกครองควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน และเพื่อการนี้ รัฐบาลต้องดำเนินการด้วยความยึดมั่นในเจตจำนงทั่วไป (General Will) รุสโซเชื่อว่าเจตจำนงทั่วไปนี้เป็นเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับการรวมเอาเจตจำนงส่วนบุคคลของแต่ละบุคคลมารวมไว้ในที่เดียวกัน เพราะเจตจำนงส่วนบุคคลนั้นมีธรรมชาติที่เห็นแก่ตนเอง และเป็นการคิดไปเอง การปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปจะทำให้ประชาชนแต่ละคนกระทำการใด ๆ โดยไม่ยึดเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ปัญหาที่ติดตามมาจากแนวคิดของรุสโซคือใครจะผู้กำหนดว่าเจตจำนงทั่วไปดังกล่าว คืออะไรและ อยู่ที่ไหน ถึงตรงนี้ คำตอบเริ่มไม่ชัดเจน เราทราบเพียงว่ารุสโซต้องการให้เจตจำนงทั่วไปเป็นหลักชี้้นำการกระทำของรัฐบาลและพลเมือง

การที่จะเป็นเช่นนี้ได้ พลเมืองควรมีความเสมอภาคอย่างมากทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งความเสมอภาคดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขให้พลเมืองทุกคนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงได้เต็มที่ อย่างไรก็ดี การมอบความสำคัญไว้กับเจตจำนงทั่วไปอย่างมากโดยที่ไม่มีกลไกการได้มาอย่างเป็นรูปธรรมเช่นนี้ ทำให้บางครั้งแนวคิดของรุสโซถูกนักเผด็จการทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวานำไปเป็นข้ออ้างว่าตนคือผู้ที่รู้แจ้งเห็นจริงว่าเจตจำนงทั่วไปนั้นเป็นอย่างไรอยู่ไหนและควรจะทำอย่างไรกับมัน ส่วนนักเผด็จการที่ชอบคิดแทนประชาชนทั่วไปว่าอะไรคือประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง จึงมีแนวโน้มที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่อาจเรียกได้ว่าประชาธิปไตยแบบเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Democracy)

ประชาธิปไตยที่เกิดจากความเชื่อมั่นในแนวคิดเรื่องประโยชน์ส่วนรวมอย่างจริงจังนี้จะเรียกกันว่าประชาธิปไตยพัฒนาการ (Developmental Democracy) ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่ทำให้มนุษย์ได้พัฒนาศักยภาพของบุคคลจนกระทั่งบรรลุความเป็นหนึ่งเดียวกันระหว่างเจตจำนงส่วนบุคคลกับเจตจำนงทั่วไปนั้นหมายความว่า ผลประโยชน์ส่วนตัวถูกหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกันกับประโยชน์ส่วนรวม โดยสมบูรณ์และไม่มีความรู้สึกแปลกแยกใด ๆ ต่อไป

กระแสที่สอง คือ กระแสที่มีนักคิด ชื่อเจเรมี เบนธัม (Jeremy Bentham) ค.ศ. 1748-1832 เป็นหัวขบวน เบนธัม มีความคิดพื้นฐานว่า มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่ถือเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งและดำเนินชีวิตโดยยึดหลักการดังกล่าวอย่างมีเหตุมีผล เพราะฉะนั้นเสรีภาพในอันที่จะกระทำการใด ๆ อย่างมีเหตุมีผลเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนตนของบุคคล จึงควรได้รับการคุ้มครอง ประชาธิปไตยที่ฟื้นฟูขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในยุโรปและอเมริกาในศตวรรษที่ 17 และ 18 จึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่พลเมืองจะใช้ปกป้องเสรีภาพของตนเองให้พ้นจากความครอบงำหรือการกดขี่บีบคั้นของรัฐบาล ประชาธิปไตยแบบที่เบนธัมประสงค์ จึงเป็นประชาธิปไตยแบบปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล (Protective Democracy) ซึ่งก็คืออันเดียวกันกับการปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั่นเอง ผลประโยชน์ของส่วนรวมในทัศนะของนักคิดกระแสนี้จึงไม่มีความหมายเพราะกำหนดให้เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมไม่ได้ เบนธัมและศิษย์ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่านักอรรถประโยชน์ (Utilitarian) จึงพอใจมากกว่าที่จะพูดถึงประโยชน์ส่วนตัว บัณฑิตบุคคลแต่ละคนล้วนคิดและต้องการอย่างเดียวกัน นั่นคือ แสวงหาความสุข (Pleasure) และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (Pain) ระบอบการปกครองที่ดีที่สุดจึงเป็นระบอบที่ทำให้ความสุขในปริมาณมากที่สุดเกิดแก่บุคคลจำนวนมากที่สุด (The Greatest Happiness for the Greatest Number) ในทัศนะของกระแสที่สองนี้ ประชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีการเลือกตั้ง มีการวัดกันที่คะแนนอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นลักษณะเป็นนามธรรมนั้นเป็นเรื่องเหลวไหลอย่างดีที่สุดผลประโยชน์ของชุมชนหรือของประชาคมทางการเมืองจะอยู่ที่ผลรวมของผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของปวงสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นชุมชนหรือประชาคมนั้น

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

หมายถึง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตลอดจนการกำหนดวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ไม่ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพหน้าที่ ตามระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่ไปก้าวท้าวหรือก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจจะจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ (วิกิพีเดีย. ออนไลน์. ม.ป.ป.)

1. การมีส่วนร่วมในระดับเบื้องต้น เช่น ร่วมแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ร่วมอภิปรายเรื่องราวทางการเมืองและสถานการณ์ปัจจุบัน ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอเรื่องราวหรือประชาพิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในทางการเมือง รวมกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
2. การมีส่วนร่วมในระดับกลาง เช่น ร่วมเดินขบวนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ร่วมปราศรัยในการชุมนุมเรียกร้องเรื่องราว ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมอดข้าวประท้วงหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเรียกร้อง
3. การมีส่วนร่วมในระดับสูง เช่น ร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง ร่วมก่อตั้งรัฐบาล

ประชาธิปไตยทางอ้อม

ประชาธิปไตยทางอ้อมเป็นการปกครองโดยที่ประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา โดยการเลือกตั้งจะคัดเอาผู้ที่มีคะแนนเสียงเหนือกว่าเป็นมาตรฐานทั่วไปผู้แทนนอกเหนือจากจะสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ยังอาจเข้ามาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญหรืออาจมาจากการกำหนดผู้แทนโดยพรรคการเมือง หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสาน การปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อมบางรูปแบบได้ดึงเอาลักษณะของประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ การลงประชามติ การปกครองแบบดังกล่าวถึงแม้ว่าประชาชนจะเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน แต่ผู้แทนเหล่านั้นก็ยังคงมีอำนาจตัดสินใจของตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ แบ่งออกเป็นตัวแทนย่อย ๆ ได้ดังนี้

1. ประชาธิปไตยโดยตรงผ่านสภาประชาชน (Classical Democracy)

ประชาธิปไตยโดยตรงผ่านสภาประชาชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ได้ถูกนำมาใช้ในยุคกรีกดั้งเดิมโดยตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ

- 1.1 พลเมืองมีความเสมอภาคทางการเมืองการปกครองตนเอง (Self-government)
- 1.2 พลเมืองมีบทบาทโดยตรงในการออกกฎหมายและและพิพากษาคดีในระบบลูกขุน
- 1.3 สภาประชาชนเป็นผู้จัดการเรื่องส่วนรวมของเมือง

1.4 ผู้ปกครองได้มาจากการจับฉลากเพื่อครองตำแหน่งในช่วงเวลาสั้น ๆ ในการนำตัวแบบประชาธิปไตยโดยตรงผ่านสภาประชาชนจำเป็นจะต้องพิจารณาเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการนำมาใช้คือ

1.4.1 ตัวแบบนี้ใช้ได้ดีในนครรัฐขนาดเล็ก

1.4.2 การใช้ตัวแบบนี้จะพบว่า ความเป็นพลเมืองจำกัดอยู่ในคนส่วนน้อยของสังคม เช่น สังคมกรีกดั้งเดิม คนที่เป็นพลเมืองนั้นเป็นคนส่วนน้อยของสังคม ในขณะที่คนส่วนใหญ่จะเป็นพวกทาสหรือผู้หญิงที่ต้องทำงานอยู่ในครัวเรือน

2. ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม (Socialist Democracy)

ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม ตัวแบบนี้พัฒนาขึ้นในช่วงที่ประเทศต่าง ๆ รับอุดมการณ์แบบสังคมนิยมมาใช้เป็นระบบความคิดหลักของประเทศ ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ

2.1 เสรีภาพขึ้นอยู่กับความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมือง หมายความว่า การที่ประชาชนจะมีเสรีภาพที่เป็นจริงทางสังคมได้นั้นจะต้องจัดการปัญหาเรื่องความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองให้ได้เสียก่อน

2.2 คอมมูนตามสายบังคับบัญชาเป็นผู้จัดการเรื่องส่วนรวม

2.3 ข้าราชการได้เงินเดือนต้องไม่มากกว่ากรรมกร เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการนำตัวแบบประชาธิปไตยสังคมนิยมในภาคปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขที่สำคัญคือ

2.3.1 การมีเอกภาพของผู้ใช้แรงงาน

2.3.2 ประเทศจะต้องมีการเร่งรัดพัฒนาพลังการผลิตให้สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของสังคมได้

2.3.3 สังคมนั้นจะต้องมีการเคลื่อนไหวกำราบชนชั้นนายทุนลงได้

2.3.4 มีการยกเลิกอภิสิทธิ์ชนชั้นในสังคม

3. ประชาธิปไตยของชุมชน (Community Democracy)

ประชาธิปไตยของชุมชนในที่นี้หมายถึง การให้ชุมชนเป็นหน่วยพื้นฐานในการตัดสินใจโดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ

3.1 การเมืองแบบสมานฉันท์โดยจัดกระบวนการให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันในการตัดสินใจภายในชุมชน แต่ถ้าไม่สามารถเห็นพ้องต้องกันของทุกคนได้ก็จะใช้หลักเสียงส่วนใหญ่เมื่อความเห็นไม่ลงตัวกันเท่านั้น

3.2 พลเมืองมีบทบาทโดยตรงด้านนิติบัญญัติผ่านเวทีสาธารณะ

3.3 ในสถาบันทางการเมืองที่จะรองรับประชาธิปไตยชุมชนก็คือ การแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

3.4 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองจะทำให้เกิดเสรีที่เท่าเทียมกันและต้องพึ่งพาอาศัยกันในการพัฒนาภาพเหมือนดังเช่นประชาธิปไตยสังคมนิยม เงื่อนไขที่เหมาะสมในการใช้ประชาธิปไตยแบบชุมชนก็คือ

3.4.1 สังคมส่วนใหญ่ประกอบด้วยชุมชนเกษตรกรรมขนาดเล็กที่มีฐานทุนทางสังคม เช่น ผู้นำที่มีคุณธรรม ระบบเครือญาติเข้มแข็ง

3.4.2 ฐานทางเศรษฐกิจของสังคมตั้งอยู่บนฐานผู้ผลิตรายย่อยอิสระ

4. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หรือนักวิชาการบางท่านแปลว่า ประชาธิปไตยแบบถกแถลง ตัวแบบประชาธิปไตยดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญในภาคปฏิบัติคือ

4.1 ใช้กระบวนการพูดคุยถกเถียงกันด้วยเหตุผลโดยมีความเชื่อว่ามนุษย์เราจะสามารถทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล

4.2 ใช้เวทีพหุภาคีที่มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นหน่วยพื้นที่ในการตัดสินใจประเด็นปัญหาต่าง ๆ

4.3 ในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ ก็จะใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยมีคนกลาง (Mediation)

4.4 ในการจัดเวทีพหุภาคีที่มีลักษณะเวทีสาธารณะ (Civic Forum) จะใช้วิธีการทำงานเพื่อช่วยขับเคลื่อนเวทีที่สำคัญคือ

4.4.1 การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (Deliberation Poll)

4.4.2 ใช้คณะลูกขุนของภาคพลเมืองโดยการสุ่มบุคคลที่เหมาะสม

4.4.3 การประชุมที่ใช้ฉันทามติโดยการตัดสินใจร่วมกันของทุกภาคส่วนในการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษารือนั้นมีเงื่อนไขสำคัญที่จะสามารถใช้ตัวแบบนี้ได้คือ

1) ชุมชนที่ใช้ตัวแบบนี้ต้องเป็นชุมชนขนาดเล็กพอที่จัดประชุมเมือง (Town Meeting) ได้

2) กลุ่มพหุภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นควรเป็นผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน

5. ประชาธิปไตยมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน (Radical Development Democracy)

ประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน เป็นตัวแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบโดยมีหลักการที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติคือ

5.1 ต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงตามกรอบกติกาทั้งในสถาบันหลักของสังคม สถานที่ทำงาน และชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ

5.2 พลเมืองมีสิทธิเท่าเทียมกันในการพัฒนาตนเอง (Equal Right)

5.3 ต้องมีการปรับระบบพรรคการเมืองให้บุคลากรของพรรคเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อสมาชิกพรรคแทนที่จะเป็นผู้นำพรรคหรือผู้ให้ทุนพรรค

5.4 ในการนำตัวแบบนี้มาใช้ต้องเปิดช่องให้สถาบันต่าง ๆ ในสังคมสามารถทดลองแสวงรูปแบบการเมืองใหม่ ๆ ได้

อย่างไรก็ดี ในการนำตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบนี้จะต้องมีเงื่อนไขเบื้องต้นบางประการคือ

1. รัฐต้องมีการจัดสรรทรัพยากรให้กลุ่มต่าง ๆ พัฒนาเป็นฐานการเมืองที่เข้มแข็ง (Political Efficiency)
2. พัฒนาระบบข้อมูลที่เปิดให้พลเมืองนำมาใช้ในการตัดสินใจปัญหาของสังคมได้บนฐานของความรู้ (Knowledgeable Citizenry)
3. ต้องดำเนินการลดบทบาทของระบบราชการที่ขาดความรับผิดชอบ (Unaccountable Bureaucracy) ต่อสังคม

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งเป็นประชาธิปไตยที่นิยมใช้กันในสังคมสมัยใหม่ ในแง่ที่แต่ละประเทศหรือสังคมมีจำนวนพลเมืองของประเทศนั้นมากเกินไปในการใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในสังคมสมัยใหม่ที่น่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาใช้ก็ยิ่งพบว่าในภาคปฏิบัตินั้นมีการใช้ตัวแบบแตกต่างกันไปได้น้อย 4 แบบคือ

1. ประชาธิปไตยแบบนายทุน (Bourgeois Democracy)

ประชาธิปไตยแบบนายทุน ในสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ต้องปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับระบบทุนนิยมโดยการขจัดจุดอ่อนของระบบทุนนิยม เช่น การที่พลเมืองมีอำนาจทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับหลักการบางประการของระบบทุนนิยม โดยทั่วไปแล้วหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบนายทุนได้แก่

1.1 การใช้สิทธิของปวงชนผ่านตัวแทน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นต้น

1.2 การยอมรับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง (Representative Government)

1.3 ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐอย่างชัดเจนออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

1.4 สังคมต้องยอมรับรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักของประเทศที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

เงื่อนไขที่สำคัญในการนำประชาธิปไตยแบบนายทุนมาใช้ก็คืออันเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมคือ

1. การยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property)
2. สังคมมีการใช้เศรษฐกิจแบบตลาดคือ การผลิตเพื่อเป็นสินค้าเป็นหลัก
3. ต้องมีการแยกตัวออกจากประชาสังคมเพื่อลดหรือป้องกันการครอบงำเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

2. ประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำ (Elitist Democracy)

ประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำ ในสังคมบางสังคมมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้นำมาแต่อดีต ดังนั้น ในการนำประชาธิปไตยที่มีหลักการอยู่บนอำนาจของประชาชนนั้นจึงได้มีการพัฒนาตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมต่าง ๆ ขึ้นมาโดยมีหลักการและภาคปฏิบัติดังนี้

2.1 ตัวแบบประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำได้ถูกนำมาใช้เพื่อมุ่งแก้ปัญหาสถานการณ์ที่มีผู้นำทางการเมืองมากเกินไป

2.2 ต้องการให้มีการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง

2.3 ใช้การเมืองระบบพรรค (Party Politics) เพื่อถ่วงดุลกับบทบาทของชนชั้นนำ

เงื่อนไขทางสังคมบางประการในการนำประชาธิปไตยแบบชนชั้นนำมาใช้คือ

1. ประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำมักเกิดขึ้นในบริบทของสังคมอุตสาหกรรม
2. เป็นสังคมที่ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมักทำตามอารมณ์และ/หรือมีข้อมูลน้อย
3. เป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่อดทนต่อความคิดที่แตกต่างกันได้ดี
4. เป็นตัวแบบที่นำมาใช้ในสถานการณ์การแข่งขันระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์

3. ประชาธิปไตยแบบกลุ่มหลากหลาย (Pluralism)

ประชาธิปไตยแบบกลุ่มหลากหลาย ประชาธิปไตยแบบกลุ่มหลากหลายตั้งอยู่บนลักษณะของสังคมที่เรียกว่า พหุนิยม (Pluralism) คือ เป็นสังคมที่ก่อรูปขึ้นมาจากกลุ่มและชนชั้นที่มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นการที่จะทำให้การจัดการสังคมแบบนี้เป็นไปได้จึงจำเป็นต้องให้อำนาจการตัดสินใจกระจายไปตามกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมในรูปแบบของเครือข่าย ชุมชน สมาคม และมูลนิธิ หลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบนี้ก็คือ

3.1 นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหากลุ่มกักทางการเมืองและมีรัฐที่เฉยเมยต่อความเดือดร้อนของประชาชน

3.2 เหมาะสมกับการเมืองระบบกลุ่ม (Group Politic)

3.3 ใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balance)

3.4 การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันโดยเสรี

3.5 บทบาทของรัฐถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งทางการเมือง

เงื่อนไขที่สามารถทำให้ประชาธิปไตยแบบกลุ่มหลากหลายสามารถขับเคลื่อนได้นั้นต้องพิจารณาอย่างน้อยใน 2 ประเด็นคือ

1. การเมืองต้องไม่อยู่ในระบบผูกขาดอำนาจ
2. กลุ่มการเมืองยอมรับกติกาตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rule)

4. ประชาธิปไตยบนหลักนิติธรรม (Legal Democracy)

ประชาธิปไตยบนหลักนิติธรรม ประชาธิปไตยบนหลักนิติธรรมนั้นเป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญต่อกติกาตามกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชน หลักการพื้นฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบนี้ก็คือ

4.1 ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ชีวิตทางการเมืองจะดำเนินได้อย่างราบรื่นนั้นต้องอยู่ภายใต้กติกาของกฎหมาย (Rule of Law)

4.2 รัฐต้องมีบทบาทน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Minimal State) เช่น มีบทบาทเฉพาะด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นต้น

ในการที่จะทำให้หลักนิติธรรมมาเป็นฐานของประชาธิปไตยได้นั้น สังคมจะต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ

1. สังคมต้องมีการจำกัดบทบาทของกลุ่มพลังทางการเมืองมิให้เคลื่อนไหวที่ผิดกฎหมาย
2. ผู้นำทางการเมืองต้องยึดมั่นในหลักเสรีนิยมคือ การยอมรับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน
3. ตัวแบบนี้จะใช้ได้ดีในกรณีที่ตลาดเสรีได้พัฒนาขึ้นถึงระดับสูงสุดแล้ว (Free Market)

การมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ควรจึงต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

ยุพาพร รูปงาม (2545 : 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

सानิตซ์ บัญช (2547 : 7) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า ชุมชนใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใดก็จะทำให้การพัฒนาชุมชนนั้นสามารถเป็นไปได้โดยสะดวกและสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า คนมีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลง คุณค่าของความคิดและสมรรถภาพของคนเรานั้นจะไม่มี ความหมาย ถ้าหากขาดการมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น

ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion)

อकिन รพีพัฒน์ (2547 : 7-8) ได้กล่าวถึงการเกลี้ยกล่อมว่าหมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะทำให้เกิดผลดี ผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า ลำดับขั้น ความต้องการ (Hierarchy of Needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมากมีทั้งหมด 5 ระดับ ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการ ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Survival Need) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ
2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (Safety and Security Needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม
3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม
4. ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (Self-esteem Needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถ และความสำคัญของบุคคล
5. ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูป

พฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีขึ้นต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะเกิดสำนึกในความรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่าขวัญของคนเราโดยเฉพาะคนมีขวัญที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

ทฤษฎีสร้างความรู้สึชาตินิยม (Nationalism)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิ จงรักภักดี ผูกพันต่อ ท้องถิ่น (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership)

การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าหมายโดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive Leader) ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ (Dynamic Leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำลบ (Negative Leader) ผลของการให้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือ ปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นการสร้างผู้นำที่ดี ย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมใน กิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดีนั่นเอง (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 8)

ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method)

การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยั่งยืนเพราะใช้กฎหมายระเบียบ แบบแผน เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์ (ยุพาพร รูปงาม. 2545 : 9)

แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วน

ในการควบคุมประเมินผลโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นมี 2 ลักษณะ ได้แก่ (สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย, 2545 : 114)

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิ และพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2547 : 183) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วม การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 4) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อย ได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

จิต นิลพานิช และกุลธร หนาพงศธร (2552 : 350) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึง การที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน (2551 : 10) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าหมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่

ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้นจักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โกวิท พวงงาม (2545 : 8) ได้สรุปถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน ในการพัฒนา ควรจะมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ถ้าหากชาวชนบทยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อมไร้ประโยชน์เพราะชาวชนบทจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวชนบทรู้จักวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัยข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวชนบทส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจนแต่ก็มีแรงงานของตนที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงานจะทำให้ชาวชนบทสามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน ถ้าหากการติดตามงานและประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมแล้วชาวชนบทย่อมจะไม่ทราบด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้รับผลดีได้รับประโยชน์หรือไม่อย่างไร การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไปจึงอาจจะประสบความยากลำบาก

นอกจากนี้ สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย (2545 : 116) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจนกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงานตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้
3. ขั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

5. ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 17) ได้กล่าวถึงระดับของการมีส่วนร่วมตามหลักการทั่วไป แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน
2. การมีส่วนร่วมรับข้อมูลข่าวสาร
3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในโครงการที่ตนมีส่วนได้เสียแบ่งเป็น 3 กรณีแล้วแต่กิจกรรมในตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี้
 - 3.1 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ
 - 3.2 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ
 - 3.3 ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ
4. การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คืออาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังได้มีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมเป็นระดับของการมีส่วนร่วมตามแนวทางพัฒนาชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนแบ่งไว้ดังนี้

1. ร่วมค้นหาปัญหาของตนให้เห็นว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหารากเหง้าของปัญหา
2. ร่วมค้นหาสิ่งที่จำเป็นของตนในปัจจุบันคืออะไร
 - 2.1 ร่วมคิดช่วยตนเองในการจัดลำดับปัญหาเพื่อจะแก้ไขสิ่งใดก่อนหลัง
 - 2.2 วางแผนแก้ไขปัญหาคือเรื่อง ๆ
 - 2.3 ร่วมระดมความคิดถึงทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
- 2.4 ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้
- 2.5 ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น ๆ
- 2.6 ร่วมติดตามการดำเนินงานและประเมินผลการดำเนินงาน
- 2.7 ร่วมรับผลประโยชน์/หรือร่วมเสียผลประโยชน์จากการดำเนินงาน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร (2532 : 362) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

1. หลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างทางราชการกับประชาชน โดยยึดถือความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานหรือต่อบุคคล
2. หลักการจัดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และความคิดจะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานพัฒนาเป็นอย่างมากเพราะจะทำให้งานหยุดชะงักและล้มเหลว
3. หลักการสร้างอุดมการณ์และค่านิยมในด้านความขยัน ความอดทน การร่วมมือ การซื่อสัตย์ และการพึ่งตนเอง เพราะอุดมการณ์เป็นเรื่องที่จะจูงใจประชาชนให้ร่วมสนับสนุนนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินงาน และอาจก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
4. การให้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่องเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความคิดของตนเองช่วยให้ประชาชนมั่นใจในตนเองมากขึ้น การให้การศึกษอบรมโดยให้ประชาชนมีโอกาสได้ทดลองคิด ปฏิบัติจะช่วยให้ประชาชนสามารถคุ้มครองตนเองได้ รู้จักวิเคราะห์เห็นคุณค่าของงาน และนำไปสู่การเข้าร่วมในการพัฒนา
5. หลักการทำงานเป็นทีม สามารถนำมาใช้ในการแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนา
6. หลักการสร้างพลังชุมชน การรวมกลุ่มกันทำงานจะทำให้เกิดพลังในการทำงานและทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อนึ่ง สำนักมาตรฐานการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย (2545 : 118) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการคือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ สามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้
 - 1.1 จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ
 - 1.2 จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือจัดทัศนศึกษาระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน
 - 1.3 อบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่าง ๆ
 - 1.4 ลงมือปฏิบัติจริง
 - 1.5 ถ่ายทอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนที่จะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม
2. การพัฒนาผู้นำเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความสามารถที่จะช่วยให้สามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี ดังนี้

2.1 แลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน

2.2 สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

2.3 แลกเปลี่ยนเรียนรู้และดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่องจะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและจัดองค์กรร่วมกัน

กรรมวิธีในการมีส่วนร่วมของประชาชน

โกวิท พวงงาม (2545 : 11) ได้กล่าวถึงกรรมวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถทำได้หลายวิธีที่สำคัญมี ดังต่อไปนี้

1. การเข้าร่วมประชุมอภิปราย เป็นการเข้าร่วมอภิปรายหรือเนื้อหาสาระของแผนงานหรือโครงการพัฒนา เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชน
2. การถกเถียงเป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อให้ทราบถึงผลดีผลเสียในกรณีต่าง ๆ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่มีผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อความเป็นอยู่ของเขา
3. การให้คำปรึกษาแนะนำประชาชนต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการเพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของประชาชนที่ถูกผลกระทบเข้ามีส่วนร่วมรับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการวางแผนด้วย
4. การสำรวจ เป็นวิธีการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
5. การประสานงานร่วม เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นแกนนำในการจัดการหรือบริหาร
6. การจัดทัศนศึกษา เป็นการให้ประชาชนได้เข้าร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ จุดดำเนินการ ก่อนให้มีการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง
7. การสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ รวมทั้งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น
8. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎ ระเบียบในประเด็นต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
9. การสาธิต เป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจนอันจะเป็นแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม
10. การรายงานผล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทบทวนและสะท้อนผลการตัดสินใจต่อโครงการอีกครั้งหนึ่ง หากมีการเปลี่ยนแปลงจะได้แก้ไขได้ทันที่

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปิยะนุช เงินคล้าย (ม.ป.ป. : 1-3) ได้อธิบายความหมายเรื่องกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของยูนิ บาร์แคช ว่าหมายถึงกระบวนการทำงานทางปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้ ในส่วนของเพรสแมน และวิลดาฟสกีให้ความหมายว่าหมายถึงการผลิตผลลัพธ์ออกมาการทำให้สำเร็จ นอกจากความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปิยะนุช เงินคล้าย ยังอธิบายความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของมิลบรี แมคลาฟลิน ว่าหมายถึงกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องและเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบายโดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัดเงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากกฎหมายการตัดสินใจพาษาอรรถคดีคำสั่งของฝ่ายบริหาร

วเรช จันทรศร (2550 : 2) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ที่ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยได้สรุปว่าการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

พาสแมน และไวท์ดราฟสกาย (Pressman and Wildavsky. 1973 : 3) คือผู้ที่บุกเบิกการศึกษานโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งการศึกษานโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือการ

ดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่พึงปรารถนา

บาร์ดาช (Bardach, 1980 : 9) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและนำไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริงและขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

แมกซ์มานีเย และซาบาเทีย (Mazmanian and Sabatier, 1989 : 20-21) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร คำพิพากษาของศาลสูงสุด ศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบายก็คือการบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์และโครงสร้าง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์พื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

2. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

3. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

4. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่

5. การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy Failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในความเป็นจริงจะเกี่ยวข้องกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของนโยบาย (Younis & Davidson, 1990 : 3)

จากการศึกษาของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546 : 478) พบว่ามีปัจจัย 2 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบอบอย่างเฉพาะเจาะจงและพบว่า การเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การเป็นงานที่มีต้นทุนที่แพงและหน่วยงานนั้นจะต้องได้รับทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกันหน่วยงานจะต้องได้รับแนวทางในการปฏิบัติใหม่ที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมาก มิฉะนั้นจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ยาก

หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทักษะในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์การจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางที่สอดคล้องกันกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

ประการสุดท้าย ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นจะต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติได้เกิดความสนใจที่จะปฏิบัติเพื่อสร้างพลังแห่งความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

การนำเสนอผลงาน เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2550 : 24) ได้เสนอผลงานเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติได้สรุปได้ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

2. การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย และต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายนั้นในระยะยาวขึ้นว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ รวมถึงการวัดระดับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องและระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อนึ่งการประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหาหากว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาารอนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบ

3. บทบาทของฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

4. การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วยงานมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิงเอาไป และขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะ

นโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลที่ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการในระดับล่าง

6. ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งในแง่ของบุคคลและในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต่อมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง บทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มจะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

7. บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่าง ๆ ของนโยบาย

8. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

8.1 การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี

8.2 การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

9. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

9.1 การระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่นนั้น

9.2 การปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง

9.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ หรือเป็นการหาทางทำให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

10. ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่

ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

11. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน โครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมมีดังนี้

11.1 ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย

11.2 ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และ โครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย

11.3 ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

12. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงชันเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กร หรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น

13. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลาย ๆ ประการดังนี้

13.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

13.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพา หรือทำ ความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ

13.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

14. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็น ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึง ความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน อาทิเช่น ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของ ทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตชะถ่วงหรือคัดค้าน นโยบายนั้น ๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัย พบว่ามีเอกสารงานวิจัยดังนี้

จิรายุ ทรัพย์สิน (2554) จากการศึกษาผลงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาประชาธิปไตยในมิติของการปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา: การปกครองท้องถิ่นจังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่าจังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นดีพอสมควร โดยเฉพาะการบริหารงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคล โดยได้มีการปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีหน้าที่ดูแลงานที่มีลักษณะต้องทำร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองส่วนท้องถิ่นสุรินทร์ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักตนเองและมีความผูกพัน ห่วงใยและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือกระบวนการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและพัฒนาในลำดับต่อไป การรวมอำนาจ และอาสาทำงานให้ประชาชน ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบดังกล่าวขาดคุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ สภาองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถนำเสนอรูปแบบ ระบบ และวิธีการจัดการงานพัฒนาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ได้เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ ภาวการณ์เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสมาชิกสภาองค์กรชุมชนยังขาดความเข้าใจ และยึดติดกับกระบวนการทัศน์การพัฒนาตามแบบที่ดำเนินการอยู่เดิม จึงมีความจำเป็นที่สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องผนึกกำลังในการสรรค์สร้างสภาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งมีคุณภาพ เพื่อเป็นพลังหลักในการพัฒนาประเทศต่อไป

ภมร ชันธหัตถ์ (2547) จากการศึกษาผลงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาประชาธิปไตยและการตรวจสอบโดยประชาชน ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีศักยภาพการบริหารจัดการต่ำ สมาชิกสภาและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ามาสู่ตำแหน่งโดยการจ้างวานให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครมากกว่าในพื้นที่ที่มีศักยภาพการบริหารจัดการสูง นอกจากนี้ยังพบว่าในพื้นที่ที่มีศักยภาพการบริหารจัดการต่ำประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อย ซึ่งต่างกับในพื้นที่ที่มีศักยภาพการบริหารจัดการสูง ในการศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า การซื้อหรือประมูลตำแหน่งบริหารเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีศักยภาพการบริหารจัดการสูงและต่ำ แสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมเช่นนี้ฝังลึกจนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองหรือธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองในการศึกษาครั้งนี้ ได้เสนอแนะว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับบทบาทในการทำงานโดยมุ่งเอื้อและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเกิดความเข้าใจและมีอุดมการณ์ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เหนือสิ่งอื่นใดรัฐบาลจะต้องกำหนดให้การพัฒนาประชาธิปไตยและอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นนโยบายหลักด้านหนึ่งของประเทศ และมี

แนวทางที่เด่นชัดในการต่อสู้กับการซื้อสิทธิขายเสียงซึ่งเป็นตัวบ่อนทำลายประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจจะรวมไปถึงการให้รางวัลนำจับผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งโดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงและขายตำแหน่ง

นัยนา บำรุงศิลป์ (2551) จากการศึกษาผลงานวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย : ศึกษากรณีคณะกรรมการชุมชนในเขตลาดพร้าวและเขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่าสรุปได้ดังนี้ ทักษะของคณะกรรมการชุมชนเห็นว่าคุณรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเป็นผู้นำชุมชนสามารถช่วยแก้ไขปัญหามุมชนได้กรรมการชุมชนซึ่งมี เพศอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน สถานภาพทางการสมรสและภูมิลำเนาที่แตกต่างกันมีระดับความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติส่วนคณะกรรมการชุมชนที่มีรายได้ต่อเดือนที่แตกต่างกันพบว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยด้านความรู้เข้าใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่พบความแตกต่าง

หิรัญญ์ หิรัญญพิพัฒน์ (2551) จากศึกษาผลงานวิจัยเรื่อง บทบาทสภาองค์กรชุมชนกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ศึกษากรณีสภาองค์กรชุมชน ตำบลหนองสาหร่าย จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารชุมชนตามแนวพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการขับเคลื่อนพัฒนา มีดังนี้ 1) ข้อจำกัดเรื่องสมาชิกสภาองค์กรชุมชนต้องปราศจากการเมืองแทรกแซง ทำให้ขาดบุคลากรในการบริหาร เนื่องจากในท้องถิ่นบุคคลที่มีศักยภาพความเป็นผู้นำนั้นมีน้อยและส่วนใหญ่ก็เข้าไปเป็นผู้นำในระบบการเมือง ทำให้สภาองค์กรชุมชนขาดผู้นำหรือตัวแทนชุมชน 2) ประชาชนในชุมชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 3) เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนประกาศใช้ได้เพียง 1 ปี การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่เห็นผลชัดเท่าที่ควร 4) รัฐกระจายอำนาจให้สภาองค์กรชุมชนบริหารจัดการ แต่รัฐไม่ได้กำหนดงบประมาณให้ ทำให้สภาองค์กรชุมชนต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยทุนของตนเอง และขอความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรภายนอก 5) สภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนหลัก ทำให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ทางชุมชนต้องการยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกด้าน ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 พบว่ารัฐตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนฐานรากที่มีความสำคัญของประเทศ แต่การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของรัฐด้านใดด้านหนึ่ง และมองข้ามความเป็นเอกลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน ทำให้ขาดความสมดุล ส่งผลให้สังคมอ่อนแอ

แต่ยังมีอีกหลายชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน ประเพณี วัฒนธรรมและทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเป็นทุนทางสังคมผสมผสานกับเทคโนโลยี นวัตกรรมใหม่ ที่เป็นวัฒนธรรมภายนอกที่เข้ามาสู่ชุมชนแล้วกำหนดแผนแม่บทชุมชนที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เน้นประชากรในชุมชนเป็นศูนย์กลาง และมุ่งสู่เศรษฐกิจแบบพอเพียง และยึดหลักการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วมเป็นฐานในการพัฒนา และสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน กลายเป็นชุมชนที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการดังกล่าวได้รวมตัวเพื่อขอร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเพื่อให้มีกฎหมายที่ช่วยหนุนเสริมรับรองสถานะภาพ มีสถานะเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนและมีการดำเนินการขับเคลื่อน ผลักดันร่วมกันโดยแกนนำชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และภาครัฐ จนได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนขึ้นมา ในส่วนกระบวนการและขั้นตอนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนมี 3 ขั้นตอนหลักสำคัญคือ 1) ทบทวนเครือข่ายกลไกที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ชุมชนนั้นที่ทำงานพัฒนาร่วมกันอยู่แล้ว เพื่อให้เป็นแกนนำในการดำเนินงานต่อ 2) ประชุมประชาชนทุกกลุ่มในตำบล เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน 3) หลังจากที่มีการจัดตั้งแล้ว ให้ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ววางกติกาและกรอบการทำงานของสภาองค์กรชุมชนในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลแบบต่อเนื่องในครั้งต่อไป สภาองค์กรชุมชนตำบลหนองสาหร่ายได้ประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนตำบลกำหนดไว้ ด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ 1) ผู้นำ เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ว่าจะต้องทำอะไรให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) ประชาชนในชุมชนมีความเป็นประชาธิปไตย คือมีอัตลักษณ์ที่เป็นลักษณะเด่นในเรื่องความสามัคคี และมีความเป็นประชาธิปไตย ยอมรับการใช้เวทีกลางในการแก้ปัญหา เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาด้วยการร่วมออกความคิดเห็นและลงขันตามมติในประเด็นต่าง ๆ

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2553 : ไม่ปรากฏหน้า) จากการศึกษาผลงานวิจัยเรื่อง แบบมีส่วนร่วมเพื่อถอดบทเรียนในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออก กรุงเทพฯ และปริมณฑล ผลการวิจัยพบว่าวิธีการในการศึกษาคณะผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการทำงานในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ การเข้าร่วมประชุมสภาองค์กรชุมชนของแต่ละตำบล การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง การปกครอง การผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน การจัดตั้งและการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน การลงไปสังเกตการณ์และการทำงานในภาคสนาม การสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนทั้งในระดับจังหวัด ตำบล ตลอดจนถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชน การหาข้อมูลด้วยวิธีการที่หลากหลายเช่นนี้ ก็เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล นอกจากนี้แล้วคณะผู้วิจัยยังได้ทำการสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายถึงสาเหตุ (Know-why) และการ

เสนอทางเลือก (Know-how) ในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน ผลการศึกษาครั้งนี้สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. เจาะใจทางสังคมในการก่อเกิดพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำ 2 ชั่วอำนาจในสังคมไทย กระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ประกอบกับการขยายตัวของกิจกรรมทางการเมืองลงสู่ระดับตำบลของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ท้องที่และองค์การมหาชน ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนนั้นเป็นผลมาจากความจำเป็นที่จะต้องมีฐานที่เป็นทางการของภาคประชาชนในการทำงานภายใต้ระบบของรัฐ สำหรับบริบทที่มีผลต่อการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนนั้นประกอบไปด้วยบริบททางการเมืองซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างคนและกลุ่มคน ตลอดจนถึงสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น

2. เมื่อวิเคราะห์การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในสี่พื้นที่ซึ่งถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาครั้งนี้พบว่า

2.1 กรณีของสภาองค์กรชุมชนตำบลทุ่งโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี สาเหตุที่สภาฯ สามารถที่จะขับเคลื่อนกิจกรรมตามแผนได้นั้น เป็นผลมาจากบุคลากรในสภาฯ เป็นพันธมิตรกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ในส่วนของประเด็นที่ใช้ในการขับเคลื่อนสภาฯ คือ ประเด็นทางด้านสวัสดิการชุมชน องค์กรการเงิน ศูนย์การเรียนรู้ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการขับเคลื่อนงานของสภาฯ คือ การไม่สามารถขยายพื้นที่การทำงานของสภาฯ ให้ครอบคลุมทั้งตำบลได้ ขณะเดียวกันการขับเคลื่อนสภาฯ ยังจำกัดเฉพาะกลุ่มแกนนำทำให้ภาคมิตติการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

2.2 กรณีสภาองค์กรชุมชนเขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร พบว่าภาคประชาชนที่เข้ามาทำงานในสภาฯ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชุมชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งของกรุงเทพฯ ซึ่งปรับตัวมาทำงานในภาคประชาสังคม สำหรับแผนชุมชนที่ทางสภาฯ วางไว้เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนงาน คือ ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและวิสาหกิจชุมชน ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการขับเคลื่อนงานของสภาฯ คือ พื้นที่ในการทำงานของสภาฯ กว้างขวางมากเมื่อเทียบกับสภาฯ ในจังหวัดอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการในพื้นที่ ความแตกแยกของคนในชุมชน ความเพียงพอของงบประมาณในการบริหารงานและการขับเคลื่อนงานสภาฯ

2.3 กรณีสภาองค์กรชุมชนตำบลคลองใหญ่ จังหวัดตราด พบว่าการขับเคลื่อนสภาฯ ปรากฏออกมาให้เห็นเพียงการประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นของสมาชิกสภาฯ เท่านั้น ไม่สามารถจัดทำแผนเพื่อขับเคลื่อนสภาฯ ได้ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการขับเคลื่อนงานของสภาฯ คือ การขาดความร่วมมือของสมาชิกสภาฯ การไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมเพื่อใช้เป็นประเด็นหรือกิจกรรมในการขับเคลื่อนสภาฯ ความไม่เพียงพอของงบประมาณในการขับเคลื่อนสภาฯ

2.4 กรณีพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองรังสิต จังหวัดปทุมธานี เป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนได้ ทั้งนี้เพราะภาคประชาชนที่จะจัดตั้งสภาฯ เป็นกลุ่มที่อยู่นอกเหนือจากการจัดตั้งของทางเทศบาล ประกอบกับความไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของสภาฯ ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น เกิดความเข้าใจผิดและหวาดระแวง ขณะเดียวกันกลไกที่ทำงานกับภาคประชาชนในพื้นที่ ทางเทศบาลได้ดำเนินการจัดตั้งทั้งหมดแล้ว ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นประโยชน์ในการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน

3. ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน เพื่อให้การจดแจ้ง จัดตั้งและขับเคลื่อนสภาฯ เป็นไปได้อย่างราบรื่นและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ควรใช้กระบวนการจัดตั้งในลักษณะจากล่างขึ้นบน เช่น การประชุมแสวงหาความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสภาฯ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นและชุมชน ในส่วนของกลุ่มที่เข้าร่วมจัดแจ้งจัดตั้งสภาฯ ควรเป็นกลุ่มที่หลากหลายและเป็นกลุ่มที่มีการขับเคลื่อนกิจกรรมให้เห็นออกมาในเชิงรูปธรรม

3.2 การทำงานในระดับตำบลของสภาองค์กรชุมชน ควรเปิดพื้นที่ของสภาองค์กรชุมชนให้เป็นเวทีสาธารณะและหันมาใช้ทุนทางสังคม/ภูมิปัญญาภายในท้องถิ่นเป็นฐานในการขับเคลื่อน

3.3 การจัดประชุมสภาองค์กรชุมชน ประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาเพื่อจัดทำแผนชุมชน ควรใช้ปัญหาหรือของคณในตำบลเป็นตัวตั้ง สถานที่ประชุมควรใช้พื้นที่สาธารณะของตำบล ส่วนรูปแบบการประชุมควรเป็นแบบปรึกษาหารือ

3.4 การขับเคลื่อนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชน หน่วยในการขับเคลื่อนกิจกรรมของสภาองค์กรชุมชนควรเน้นไปที่ระดับหมู่บ้าน เวทีขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะควรเป็นไปในลักษณะของการตั้งเเคราะห์ปัญหาและความต้องการจากระดับล่าง นอกจากนี้แล้วจะต้องประสานงานกับภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนา รวมถึงการจัดทีมอาสาสมัครที่เลี้ยงเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน

3.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน กรณีของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ควรยกระดับประเด็นงานสภาองค์กรชุมชน ให้เป็นงานยุทธศาสตร์เชิงรุก ขณะเดียวกันควรใช้นโยบายพื้นที่เป็นตัวตั้งในการจัดงบประมาณอย่างจริงจัง การประสานงานกับองค์กรภายในเครือข่าย พอช. ให้เป็นเอกภาพ การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง ในส่วนของบทบาทของนักพัฒนาเอกชน ควรเป็นผู้จุดประกายในการจัดตั้งและขับเคลื่อนสภาฯ การทำวิจัยเชิงปฏิบัติการและเสริมความรู้ทางวิชาการให้กับสภาฯ

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะทั่วไปในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนดังต่อไปนี้

การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนควรเป็นไปตามภารกิจของสภาฯ คือ การจัดตั้งองค์กรแบบประชาสังคมโดยใช้อุดมการณ์ชุมชนนิยม สำหรับกระบวนการบริหารสภาฯ ต้องใช้บริหารจัดการที่ดีแบบธรรมาภิบาล ส่วนเป้าหมายของสภาฯ ในระยะแรกต้องเน้นไปที่การสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ขณะที่ระยะยาวต้องเป็นการสร้างประชาธิปไตยของชุมชนสำหรับเข้มแข็งยุทธศาสตร์นั้น จะต้องขยายการจัดตั้งสภาฯ ให้ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศภายในระยะเวลา 3 ปี ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของสภาฯ ที่มีการจัดตั้งขึ้นแล้ว