

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : การรับฟังความคิดเห็น

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรียัน สุวรรณราช

สืบเนื่องจากการจัดสัมมนาเรื่อง “ทิศทางการจัดการความขัดแย้งของสังคมไทย : วิพากษ์ประชาพิจารณ์สร้างสานทางเลือกใหม่” โดยศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับเครือข่ายศึกษาการจัดการความขัดแย้งแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 21-22 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการสัมมนาดังกล่าวด้วย จึงมีข้อคิดเห็นทั้งที่แตกต่างกันและสอดคล้องร่วมกันพอที่จะสรุปเป็นเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การวิพากษ์ณ์วิจารณ์ในโอกาสต่อไป

ก่อนที่จะเข้าสู่หัวข้อการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นหัวข้อหลักในการสัมมนาครั้งนี้ จุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 ของประเทศไทย ที่ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาตรา 76 กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” โดยเฉพาะการให้สิทธิกับประชาชนตามมาตรา 56 กำหนดไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะฉะนั้นความตื่นตัวของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับการวางแผนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีข้อเสียน้อยที่สุดจึงได้รับความนิยมมากที่สุดแม้แต่ประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการที่เรียกว่า อำนาจนิยม (Authoritarianism) หรือเผด็จการทหาร ผู้นำประเทศมักจะนำไปเป็นข้ออ้างเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อแก่

ประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองว่าจะนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยเฉพาะประชาธิปไตยที่มักจะเรียกกันว่าประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยทางผู้แทน (Indirect or Representative Democracy)¹ นักรัฐศาสตร์โดยทั่วไปเข้าใจตรงกันว่าเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทยเมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารประเทศแทนแล้วมักจะถือว่าหมดภาระหน้าที่ จึงให้เป็นหน้าที่ของผู้แทนทั้งในส่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ แทนทั้งสิ้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด ผลก็คือการตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการออก พ.ร.บ. เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ หรือนโยบายที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศมักจะมีหลายโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและไม่อาจแก้ปัญหาที่แท้จริงของประเทศได้ขณะเดียวกันยังสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับนักการเมือง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ อย่างมากมาย เพราะฉะนั้นคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) จึงเป็นคำศัพท์ทางรัฐศาสตร์คำใหม่ที่น่าสนใจนักรัฐศาสตร์และประชาชนให้ความสนใจและกล่าวถึงกันมาก โดยเฉพาะคำว่าประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้นได้พัฒนามาสู่เป้าหมายสุดท้ายของระบอบการปกครองและแบบประชาธิปไตยแล้วหรือไม่ เฉพาะเริ่มแรกของการมี

ประชาธิปไตยนั้น Aristotle ได้อธิบายไว้ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน เช่นประเทศกรีกเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) กำหนดให้พลเมืองชายทุกคนที่บรรลุนิติภาวะ (20 ปี) หรือสามารถจับอาวุธป้องกันประเทศได้มีสิทธิเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทุกคนเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาประชาชนทำหน้าที่เป็นสถาบันสูงสุดในการแสดงเจตน์จำนงของรัฐ² แต่ด้วยเหตุที่จำนวนประชากรของแต่ละประเทศในปัจจุบันมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะให้โอกาสแก่พลเมืองทุกคนเข้ามามีสิทธิโดยตรงในการร่วมวินิจฉัยตัดสินปัญหาของประเทศตามระบอบประชาธิปไตยทางตรงได้ระบอบประชาธิปไตยทางตรงจึงถูกพัฒนามาเป็นประชาธิปไตยทางอ้อมหรือทางผู้แทนขณะเดียวกันเมื่อประชาธิปไตยทางอ้อม โดยผู้แทนได้เกิดขึ้นและพัฒนาในประเทศอังกฤษตั้งแต่การปฏิวัติทางการเมืองในปี ค.ศ. 1689 พร้อมกับแพร่กระจายไปทั่วโลกจนกระทั่งปัจจุบันหลักการของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศส่วนใหญ่มักประกอบด้วยหลักของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่ประชาชนทุกคนหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักความเสมอภาคทางการเมืองหลักต้องพึงเสียงปวงชนและหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากโดยไม่ไปรบกวนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามความต้องการของเสียงส่วนน้อยหรือปัจเจกชน ซึ่ง Austin Ranney เรียกว่า หลักการพื้นฐานสี่ประการของประชาธิปไตย³ แต่ด้วยเหตุที่ระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนมักจะมีข้อบกพร่องในด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประชาชน หรือ

¹สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานรัฐศาสตร์, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พันธ์ พลับพลึง, 2540. หน้า 184.

²สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 10), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535. หน้า 11

³Ranney Austin, The Governing of Men, New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966. pp. 84-95.

ของชุมชนโดยเฉพาะปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตที่ดีทำให้คำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับความนิยมนและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายพร้อมกับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสำคัญ ๆ ของประเทศต่าง ๆ อย่างชัดเจน จนเกิดคำนิยามใหม่ขึ้นในกลุ่มนักวิชาการเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่เป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อยแต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนร่วม” โดยมีหลักการหรือองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
2. เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
3. อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
4. เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
5. มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁴

สำหรับคำว่ามีส่วนร่วมในการสัมมนานี้ พันสิริ ศุภริยพงศ์ ได้สรุปคำนิยามไว้ว่า หมายถึง “การรับรู้

ข้อมูลข่าวสารรายละเอียดการดำเนินโครงการที่อาจมีผลทั้งทางบวกและลบต่อคนหรือชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงรายละเอียด ผลดี ผลเสียจากการดำเนินโครงการ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ” เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมจึงควรเกิดขึ้นตั้งแต่

1. การริเริ่มจะดำเนินโครงการ โดยศึกษาความเหมาะสมของโครงการ
2. การศึกษาผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมด้วยการตีค่าจากผลกระทบนั้น
3. กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
4. ติดตามตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ⁵

แต่สำหรับ Jame L. Creighton กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การปรึกษาหารือที่มีการปฏิสัมพันธ์กันหรือหมายถึงการนำเสนอข้อมูลไปสู่สาธารณะชน และต้องได้รับข้อมูลมาจากประชาชนด้วยเพราะฉะนั้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่สาธารณะชนสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม และต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะชนแต่ไม่จำเป็นที่สาธารณะชนต้องมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจในลักษณะฉันทมติ (Consensus Decision-making) ทุกโครงการเพียงแต่การตัดสินใจแต่ละครั้งต้องเป็นไปในลักษณะโปร่งใส เปิดเผย ยุติธรรม

⁴ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544. (เอกสารโรเนียว)

⁵พันสิริ ศุภริยพงศ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, บทความทางวิชาการเข้าร่วมสัมมนา 21-22 พฤศจิกายน 2544, สถาบันพระปกเกล้า : 2544. (เอกสารโรเนียว)

และเป็นประชาธิปไตย จึงจะเป็นการตัดสินใจที่มีคุณค่า และมีความชอบธรรม⁶ เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ต้องผ่านการระดมความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและจำเป็นต้องพิจารณาตามสถานการณ์ที่เหมาะสมการสัมมนาครั้งนี้ สถาบันพระปกเกล้าสรุปวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนได้หลากหลายวิธีตามลักษณะของโครงการเป็นต้นว่าวิธีการออกแบบสอบถามเพื่อสำรวจข้อมูล การประกาศโฆษณา เอกสารเผยแพร่ การใช้สื่อเผยแพร่ การจัดแสดงต่อสาธารณชนและการแสดงนิทรรศการ การเปิดเวทีชาวบ้าน การโทรศัพท์สายด่วน การติดต่อเป็นการส่วนตัว การจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน การนำเสนอต่อกลุ่มการประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมในเวทีสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ การประนีประนอม เป็นต้น ซึ่งแต่ละวิธีจะมีจุดเด่นและจุดด้อยในตัวเอง หรือบางวิธีการอาจเหมาะสมกับในระดับโครงการ หรือใช้ประโยชน์ได้ในการตัดสินใจระดับชาติ⁷ แต่โดยสรุปแล้วไม่ว่าจะใช้วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบใดหรือวิธีใด มักจะมีแนวทางที่ปฏิบัติกัน 2 แนวทาง คือ แนวทางที่เป็นทางการกับแนวทางที่ไม่เป็นทางการ แต่ที่ได้รับความนิยมมากมักจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เป็นทางการในรูปแบบของทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้เพราะแนวคิดหลักการของการจัดทำประชาพิจารณ์ของต่างประเทศที่ผ่านมาๆ มานั้นๆ จรัล ดิษฐาอภิชัย ศึกษาค้นพบลักษณะเด่นที่สำคัญหลายประการ คือ

1. มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดทำประชาพิจารณ์หลายประการไปพร้อมๆ กัน

2. มีการกำหนดกรอบของปัญหาและประเด็นที่ชัดเจน

3. มีคณะกรรมการพิจารณาที่ปรึกษาที่เป็นอิสระ ไม่มีส่วนได้เสียและเป็นที่ยอมรับของสังคมรวมถึงการมีอำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคลมาชี้แจงและมีฝ่ายเลขานุการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับประเด็นที่ทำประชาพิจารณ์

4. มีการจัดเตรียมข้อมูลและการอำนวยความสะดวกให้ทุกฝ่ายได้อย่างเพียงพอ

5. มีการแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ที่ชัดเจน อย่างน้อย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มผู้รู้ปัญหาหรือนักวิชาการ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ดำเนินการ รวมถึงกลุ่มประชาชนโดยทั่วไป

6. กระบวนการประชาพิจารณ์เปิดเผยและมีเวลาพอเพียง

7. รัฐบาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและจัดหางบประมาณให้ฝ่ายคัดค้านในการหาข้อมูลมาโต้แย้ง

8. มีการบันทึกรายงานและสรุปผลการทำประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทันที⁸

แต่ในด้านความเป็นมาและประสบการณ์การทำประชาพิจารณ์ที่พัชรี ลิโรส ได้ศึกษากรณีประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็นก็เป็นวิธีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน (Public Participation) ที่กฎหมายพื้นฐานหรือกฎหมายหลักได้กำหนดกรอบให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 เป็นแนวทางและมาตรการขั้นต่ำของหน่วยราชการ

⁶Jame L.Creighton (แปลโดยวันชัย วัฒนศัพท์), คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ศิริภักดิ์, 2544, หน้า 1-2 และ 75.

⁷ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, เรื่องเดิม. (เอกสารโรเนียว)

⁸จรัล ดิษฐาอภิชัย, แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, บทความสมมนาทางวิชาการ เข้าร่วมสัมมนา 21-22 พฤศจิกายน 2544. สถาบันพระปกเกล้า : 2544, (เอกสารโรเนียว)

ที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องตอบ (Respond) ข้อพิพาทยิวาจารย์ต่างๆ จากประชาชน ให้ได้ว่าการตัดสินใจครั้งสุดท้ายนั้นมีหลักการและเหตุผลอย่างไร เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงฐานความคิด และที่มาของการตัดสินใจเช่นนั้น⁹ สำหรับการทำให้ ประชาพิจารณ์ในประเทศไทย สมศักดิ์ สามัคคีธรรม พบว่า ได้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในกรณีความขัดแย้ง ของชุมชนชาวบ้านควมเมื่อปี พ.ศ. 2536¹⁰ ต่อมาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2538 สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดเวที เพื่อฟังความคิดเห็นจากประชาชนส่วนต่างๆ จาก นักธนาคาร นักการเมือง ประชาชนในเมือง ชนบท ชาวนา สลัม องค์การพัฒนาเอกชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ เพื่อการจัดทำร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และนับเป็นครั้งแรก ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาชนก่อนการจัดทำแผนพัฒนา ในรูปแบบของการ ประชาพิจารณ์และผลสำเร็จดังกล่าวได้ส่งผลให้แผน พัฒนา ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญของคนเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนา¹¹ และหลังจากนั้นกระบวนการ ทำประชาพิจารณ์ได้มีการนำมาใช้ในหลายๆ กรณี และหลายวัตถุประสงค์ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดกลไกต่างๆ ไว้ให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจต่างๆ ร่วมกับภาครัฐมากขึ้น แต่สำหรับการทำให้ประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนับ ตั้งแต่อาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน วิธีการทำประชาพิจารณ์ปี 2539 เป็นต้นมา การรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการ

ทำประชาพิจารณ์ทั้งโครงการระบบการขนส่งทาง รถไฟยกระดับในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2543 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัด ณ ห้องประชุม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือโครงการส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2543 ณ หอประชุมเทศบาลนคร หาดใหญ่ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2543 ณ โรงแรมเนชั่น อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา โดยกระทรวง อุตสาหกรรมเป็นผู้จัด หรือโครงการเชื่อมแม่วงศ์ จ.นครสวรรค์ เมื่อวันที่ 14-15 มกราคม 2543 ณ ศูนย์วิทยาพัฒน์บริการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยกรมชลประทานเป็นผู้จัด หรือโครงการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ 10-11 กันยายน 2542 ที่บ้านบ่อนอก และวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 ที่บ้านกรูด โดยคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้จัด หรือโครงการ ก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2543 ณ โรงเรียนหลวงพ่อบ้าน คลองด่านอนุสรณ์ ต.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้จัด หรือโครงการ เชื้อขนเพชร เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2543 ณ จังหวัดชัยภูมิ โดยกรมชลประทานเป็นผู้จัด ผลการจัดทำ ประชาพิจารณ์เกือบจะทุกโครงการล้วนแต่ประสบความสำเร็จ ล้มเหลวทั้งสิ้น ทั้งนี้ในการสัมมนาทางวิชาการวันนั้น ได้ข้อสรุปร่วมกันว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมา ล้วนแต่เป็นพิธีกรรมที่ต้องการสร้างความชอบธรรม ให้โครงการหรือเป็นเวทีการประชาสัมพันธ์หรือเพื่อการ

⁹พัชร ลิธโรส, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกับประชาพิจารณ์ : มองประสบการณ์สหรัฐอเมริกาแล้วย้อนกลับมาดูบ้านเรา, บทความทางวิชาการเข้าร่วมสัมมนา 21-22 พฤศจิกายน 2544, สถาบันพระปกเกล้า : 2544. (เอกสารโรเนียว)

¹⁰สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ประชาพิจารณ์กับการระงับข้อขัดแย้งทางสังคม, บทความทางวิชาการเข้าร่วมสัมมนา 21-22 พฤศจิกายน 2544. (เอกสารโรเนียว)

¹¹พัชร ลิธโรส, เรื่องเดียว.

ชี้แจงข้อสงสัยและเสริมสร้างความเข้าใจในโครงการกับผู้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์เท่านั้นเพราะทุกโครงการที่ทำประชาพิจารณ์ล้วนแต่เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือตัดสินใจจากหน่วยงานของรัฐไปแล้ว ดังนั้นการทำประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้นจึงมักดำเนินการเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ยากที่จะประสบผลสำเร็จได้ ขัดแย้งกับหลักการของการทำประชาพิจารณ์ที่จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ และต้องเป็นการร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จมาแล้ว กล่าวคือ

1. ทุกคนจะต้องมีความเห็นชอบร่วมกันในการทำงานเพื่อลดความรู้สึกไม่ไว้วางใจกัน
2. ความตกลงในกระบวนการ (การทำประชาพิจารณ์) ถือเป็นความสำเร็จแม้จะเป็นการตกลงเบื้องต้น
3. สร้างความรู้สึกว่าทุกคนอยู่ในกระบวนการแก้ปัญหาาร่วมกัน และกำลังประเมินทางเลือกต่างๆ ร่วมกัน สนองต่อผลประโยชน์ที่กำหนดไว้และสามารถวัดได้
4. พยายามสร้างบรรยากาศให้เป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง หรือเป็นการระดมสมอง มิใช่เป็นการชี้แนะของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
5. ต้องสร้างให้เกิดฉันทามติ (Consensus) หรือความยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุกๆ ขั้นตอนของระบบการตัดสินใจ โดยใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการประชุม ปรัชญาหรือและการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน¹²

จากหลักการดังกล่าวจะพบว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยแต่ละโครงการมักจะเกิดขึ้น

ภายหลังการตัดสินใจจากหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลไปแล้ว เพราะฉะนั้นเมื่อนำไปสู่กระบวนการและขั้นตอนของการปฏิบัติในการทำประชาพิจารณ์จึงขาดความโปร่งใส ยุติธรรม ดังนั้นการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยทุกครั้งจึงเป็นการยึดยึดผลของการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลให้ประชาชนที่เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์จกต้องเห็นด้วยหรือยินยอม มิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและรัฐบาลที่ได้ตัดสินใจและดำเนินการไปแล้วบางส่วน

นอกจากนี้ความเห็นที่ยังไม่สอดคล้องกันระหว่างนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ร่วมสัมมนาอยู่ในประเด็นของความหมายของคำว่า ประชาพิจารณ์ ซึ่งแม้ทุกคนจะเห็นด้วยกับคำนิยามและยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็น แต่ในส่วนของศัพท์ภาษาอังกฤษที่ใช้คำว่า Public Hearing นั้นยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่มาก เพราะคำว่า Public Hearing หมายถึงการรับฟังความคิดเห็น แต่คำว่า “ประชาพิจารณ์” เป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือเทคนิคของการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งไม่มีศัพท์ภาษาอังกฤษในการอธิบายถึงที่มาของคำว่า “การประชาพิจารณ์” ทั้งๆ ที่ผลจากการศึกษาของนักวิชาการที่เข้าร่วมสัมมนาสรุปตรงกันว่าในการทำประชาพิจารณ์คือส่วนหนึ่งของ Public Hearing และ Public Hearing เป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ได้พัฒนามาจากประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยทางผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) เพราะฉะนั้นคำว่า ประชาพิจารณ์ภาษาไทยในประเทศไทยจึงแปล

¹²Jame L.Creighton (แปลโดยวันชัย วัฒนศัพท์), เรื่องเดิม, หน้า 80-100.

มาจากคำว่า Public Hearing เป็นการให้ความหมายที่เหมารวมขาดการจำแนกที่เป็นระบบหรืออาจเป็นเพราะชาวตะวันตกยังขาดการให้ความสนใจต่อการจัดระบบความคิดของกลุ่มคำดังกล่าว ยังผลให้นักวิชาการในเมืองไทยสับสนไปด้วย แต่หากพิจารณาย้อนหลังกลับไปก่อนที่คำว่า “ประชาพิจารณ์” ในความเข้าใจว่ามาจาก Public Hearing นั้น พบว่า ศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ตีพิมพ์ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2529 ได้ให้คำแปลของ Public Hearing ว่าการให้มาชี้แจง (ต่อคณะกรรมการธิการของสภา) หรือแปลว่าการสืบพยาน¹³ หรือแม้จะตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2544 ก็ยังคงแปลว่าการให้มาชี้แจง (ต่อคณะกรรมการธิการของสภา) และการสืบพยาน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าได้เพิ่มเติมความหมายที่ 3 ว่า คือการประชาพิจารณ์, การฟังเสียงมหาชน¹⁴ นอกจากนั้นในความหมายของจรรยา สุภาพ คำว่า Public Hearing สารานุกรม

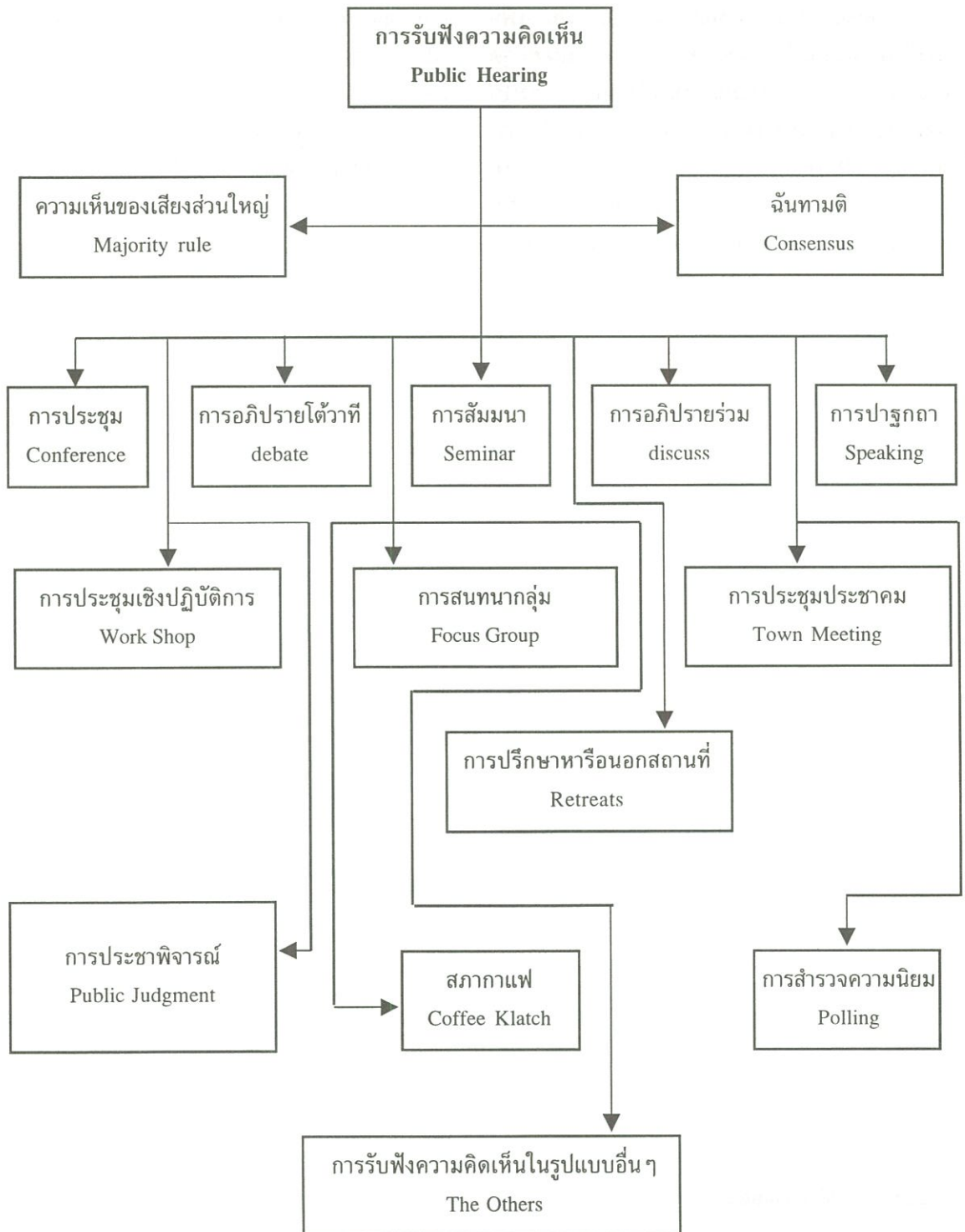
รัฐศาสตร์ หมายถึง “การสอบปากคำ หรือสอบสวนของสภานิติบัญญัติ คำนี้มีที่มาโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สภานิติบัญญัติจะดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อว่าสภาจะได้ข้อเท็จจริง การสอบสวนบางอย่างบางทีก็เป็นความลับ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับความลับทางทหารเป็นต้น¹⁵ กล่าวโดยสรุปแล้วคำว่า Public Hearing หากแปลความหมายเป็นอย่างอื่นอาจจะไม่ชัดเจนเท่ากับ “การรับฟังความคิดเห็น” แต่เมื่อมาสื่อความหมายเป็นการประชาพิจารณ์ยิ่งทำให้ความหมายทั้งขัดแย้งกับความหมายของคำและหลักการของคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอเทคนิคของความคิดที่เกี่ยวกับคำว่า Public Hearing และการประชาพิจารณ์เป็นแผนภูมิดังนี้

จากแผนภูมิของการรับฟังความคิดเห็น พบว่ามีหลายวิธีที่จะให้ได้มาซึ่งฉันทามติ (Consensus) หรือ

¹³ราชบัณฑิตยสถาน, ศัพท์รัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2540. หน้า 142.

¹⁴_____. (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544. หน้า 177.

¹⁵จรรยา สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535. หน้า 157.



ความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่ง Jame L. Creighton เชื่อว่าต้องพยายามจะหาทางออกเพื่อที่จะให้ทุกคนนั้นเห็นพ้องต้องกัน หรืออย่างน้อยที่สุดสามารถหาทางออกว่าไม่มีกลุ่มพลังใหญ่ๆ กลุ่มใดคัดค้านอย่างรุนแรง เพราะเป็นความเห็นร่วมที่ได้ผ่านการต่อรอง (Bargaining) และการประนีประนอม (Compromise) มาแล้ว¹⁶ ขณะเดียวกันเมื่อผ่านขั้นตอนและกระบวนการของการรับฟังความคิดเห็นแล้ว

จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการการคิดเพื่อก่อตัวเป็นรูปนโยบายและการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) นำไปสู่การตัดสินใจ (Decision making) ของหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาล และการนำไปปฏิบัติ (Implementation) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อไป □

¹⁶Jame L. Creighton, เรื่องเดิม. หน้า 80-100