

บทที่

8

การเลือกตั้งท้องถิ่น: ข้อจำกัดของกระบวนการ ประชาธิปไตย

Local Elections : Limitation of Process Democracy

สุพัฒนิจิตร ลาดบัวขาว¹
Supatjit Ladbuakhao





การเลือกตั้งท้องถิ่น: ข้อจำกัดของ กระบวนการประชาธิปไตย

Local Elections : Limitation of Process Democracy

สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว¹

Supatjit Ladbuakhao

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่งในการปกครองตามหลักประชาธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งมีอาจมองข้ามได้ บทความนี้ทำการทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น และทำการวิเคราะห์หาข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยในมิติต่างๆ โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความวิชาการ และงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น ผู้เขียนจึงขออธิบายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นกับกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเนื้อหาในบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก ผู้เขียนจะนำเสนอแนวความคิดการเลือกตั้งท้องถิ่นกับกระบวนการประชาธิปไตย ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงบทวิเคราะห์ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งท้องถิ่น และ ส่วนสุดท้าย นำเสนอการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และการให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น

คำสำคัญ : การเลือกตั้งท้องถิ่น; ข้อจำกัด; กระบวนการประชาธิปไตย

¹ สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มโนรัตน์ อพาร์ทเมนท์ 20/60-63 ซอยนวมินทร์ 109 ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพฯ 10230 โทรฯ : 0982670307 email : Supatjit01@hotmail.com

Abstract

Local elections are a form of democratic rule in Thailand which cannot be over looked. This article reviews the body of knowledge of local elections. In addition, the author analyzed the limitations of democratic process in various dimensions based on information from texts, textbooks, academic articles and domestic and international research. The author explained the local elections and the democratic process. The content was divided into 3 sections. First, the author presented the concept of local elections to the democratic process. Second, the author discussed the limitations of the democratic process. Finally, the author proposed the guideline to strengthen the people participation in democracy and the emphasis on local elections for local democratic development.

Keywords : local elections; limitation; Democracy Process

บทนำ

การเลือกตั้งท้องถิ่น (Local Elections) นับว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลักประชาธิปไตย (Democracy) กล่าวคือ เป็นการสร้างและเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้การยอมรับของสังคมทั่วไป หากกล่าวถึงการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับว่ามีนักวิชาการไทยที่ศึกษาในด้านนี้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองในระดับชาติ อาทิ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเองก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน ซึ่งตัวแทนของประชาชนนั้นเป็นผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการใช้อำนาจอธิปไตย (โกลดิง พลกุล, ม.ป.ป.: 11-12) ในขณะเดียวกันอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งในครั้งหนึ่ง ๆ สุนทรชัย ขอบยศ และ รจนา คำดีเกิด (2556 : 9-43) ตัวแทน



ในที่นี้หมายถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เข้าไปการออกแบนโยบาย และบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว จะเป็นประชาชนซึ่งอาศัยในเขตการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมา โดยมีชื่อเรียกเขตการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามเขตการปกครอง ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล เป็นต้น การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของการมีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและมีพื้นที่เขตการปกครองที่มีขนาดใหญ่ อย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) การมีประชาธิปไตยโดยตรงเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนที่เรียกว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้ลงคะแนนเสียงข้างมากให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เป็นวิธีการใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในชุมชนที่มีจำนวนประชากรมาก ไม่สามารถลงคะแนนเสียงโดยตรงได้จึงต้องใช้วิธีการแบบมีตัวแทน (ลิขิต ชีรเวคิน, 2559, อ้างใน วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ชีรพรรณ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยปัญญา, 2559 : 4) ซึ่งทำให้การใช้อำนาจของประชาชนด้วยตนเองโดยตรง เพื่อทำการตัดสินใจทางนโยบายและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องในชีวิตประจำวันโดยทั่วไปทำไม่ได้ในทางปฏิบัติแต่การเลือกตั้งท้องถิ่นก็ไม่ใช่ทั้งหมดของความเป็นประชาธิปไตยที่มีอยู่ เพราะการปกครองท้องถิ่นตามหลักการสากลจะให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้เป็นประโยชน์ตอกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง จากการร่วมคิดร่วมทำกิจการสาธารณะด้วยตนเองอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545 : 25-28)

นอกจากนี้ ผู้เขียนมองว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่ควรมีบทบาทเพียงแค่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงาน

(Performance Audit) ของตัวแทนและฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น ประชาชนสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) (Fishkin, James S., 2011) ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นเพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540 : 283-284) อีกทั้ง การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ตัวแทนนั้นเป็นการมอบในลักษณะที่ตัวแทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้งตัวแทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด แต่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542 : 12-13) ดังนั้น ตามหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจึงเป็นการสนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

แม้ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการปกครองตามแบบประชาธิปไตย ผู้เขียนก็ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย ดังนั้น ผู้เขียนจึงหยิบยกประเด็นการเลือกตั้งท้องถิ่นและการลงประชามติมาอธิบายเพื่อให้เห็นภาพและจึงนำมาสู่ประเด็นในการวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อหาข้อสรุปที่สำคัญในครั้งนี้

แนวความคิดการเลือกตั้งท้องถิ่นกับกระบวนการประชาธิปไตย

การเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่น (Local Political Participation) ผ่านการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidates) และพรรคการเมืองท้องถิ่น ที่มีแนวนโยบาย (Policy Platform) ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ในแง่หนึ่ง การเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากประชาชนสามารถ กำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะที่ตนต้องการผ่านการเลือกผู้สมัครและพรรคการเมืองท้องถิ่นที่มีแนวนโยบายสอดคล้องกับตนได้ (สตีธร ธนานิธิโชติ และ ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์, 2560: 6) นอกจากนี้ การเลือกตั้งท้องถิ่นยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้ง



ท้องถิ่นเป็นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลผู้บริหารทางการเมืองท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนสามารถที่จะเลือกปฏิเสธนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น (Ezrow, Lawrence, 2010) ปัจจุบันผ่านการออกเสียงเลือกตั้งให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Strøm, Kaare, 2003) ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งและกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างยุติธรรม และสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มากที่สุดจึงเป็นสิ่งที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกพึงปรารถนา (Goodwin-Gill, Guy S., 2006) สำหรับประเทศไทยผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นมาหลายครั้งและการใช้ระบบการเลือกตั้งและกระบวนการจัดการเลือกตั้งหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง การนับคะแนนที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม รวมไปถึงการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งในบางครั้ง (กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย, 2558 ; ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2558 ; ปัทมา สุบก้าปัง, 2557)

การเลือกตั้งท้องถิ่น (Local Elections) ยังหมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผ่านเวทีการเลือกตั้งท้องถิ่น อาทิ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น สำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นเปรียบเสมือนการแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ การเลือกตั้งท้องถิ่นยังตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และยังเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นได้ในหลากหลายมิติ ดังเช่น การตรวจสอบความสนใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นว่ามีสูงมากเพียงใด โดยเปรียบเทียบได้จากระดับการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น ทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่และขนาดเล็ก รวมถึงบทบาทผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ฯลฯ (Colin Rallings

and Michael Thrasher, 1997 : 9) ผลการเลือกตั้งท้องถิ่นสามารถแสดงถึงการตอบสนองของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีต่อนโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่นใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่ใช้ในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนี้อาจจะมีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากประเด็นนโยบายที่มีอยู่ในการเมืองระดับชาติก็ได้

นอกจากนี้ การเลือกตั้งท้องถิ่นถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชน ด้วยการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนของตนเอง (สมบัติ จันทร์วงศ์ และคณะ, 2521: 173-185) ซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชน โดยตัวแทนที่ตนเลือกไปนั้นจะต้องทำหน้าที่ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านนโยบายและความต้องการของประชาชน ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) เป็นที่ตั้ง (มานิตย์ นวลละออ, 2543: 36-37) ทั้งนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่เลือกตนในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Local Democracy) โดยถือว่าเป็นประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ถือเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยระดับชาติ สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นกับประชาธิปไตยระดับชาติ อยู่ที่การให้ความสำคัญกับหลักการที่ว่าด้วย “การปกครองตนเอง” (Self-Government Democracy) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยที่แท้จริงอันสะท้อนให้เห็นผ่านประชาธิปไตยท้องถิ่น (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550: 8-9)

แต่ในทางปฏิบัติผู้เขียนมองว่า ประชาชนยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ดังนั้น การปกครองตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบทางตรงจึงถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านตัวแทน (Sovereignty Power) โดยให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่แทนตนเอง โดยที่ประชาชนเห็นว่าตัวแทนที่ตนเลือกเข้าไปนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจแทน เพื่อให้ตัวแทนที่ตนเลือกเข้าไปนั้นใช้อำนาจอธิปไตยผ่านนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ



นอกจากนี้ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยในมิติสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการโดยส่วนมากจะสัมพันธ์กับการสร้างหรือการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยที่ต้องการพัฒนาสถาบันที่สามารถเป็นตัวแทนในกับประชาชนได้ เช่น การมีระบบการเลือกผู้แทนที่สอดคล้องกับเสียงส่วนใหญ่ (วุฒิสภา ตันไชย, 2559 ; อ่างใน วุฒิสภา ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ธีรพรธณ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยปัญญา, 2559 : 32-33) ซึ่งสอดคล้องกับ Joseph Schumpeter ที่มองว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่อง การแข่งขันของพรรคการเมือง และมองว่าประชาธิปไตยมุ่งให้ประชาชนมีโอกาสที่จะปฏิเสธหรือยอมรับบุคคลที่เข้ามาปกครองพวกเขาเท่านั้น (Rod Hague, Martin Harrop, 2007 : 48) อย่างไรก็ตาม กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนได้ถูกตั้งคำถามว่าสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและความไว้วางใจต่อประชาชนหรือไม่? จากปรากฏการณ์ทางการเมืองส่วนใหญ่ พบว่า ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมืองนั้นขาดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ จำนวนผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี ในขณะที่เดียวกันภาคส่วนต่าง ๆ ก็เรียกร้องให้มีการขยายพื้นที่ทางการเมืองแก่ประชาชนมากขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (พฤทธิสาธณ ชุมพล, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), 2551 : 89) เห็นได้จากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ. 2555 และการลงประชามติ เพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2559 เป็นต้น ดังนั้น การออกแบบสถาบันการเมืองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตัวแทนให้เป็นตัวแทน “อย่างแท้จริง” ของประชาชน ก็ยังต้องขยายช่องทางที่มีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยให้เกิดความหลากหลายเพื่อตอบโจทย์ที่หลากหลายของประชาชนมากขึ้นด้วย

อีกทั้ง กระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่นำมาปรับใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นยังไม่เกิดความพึงพอใจมากนัก เพื่อที่จะสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น จึงได้นำกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เข้ามาช่วยลดจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน อาทิ การพัฒนาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การทำประชามติ (Referendum) ฯลฯ และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น (Local Political Participation)

กล่าวโดยสรุป การเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) อีกทั้ง ยังเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของประชาชน ด้วยการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนของตนเอง เข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความ เป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Local Democracy) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยของชาติ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งท้องถิ่นยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของผู้บริหารท้องถิ่น และยังเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่น อีกทั้ง การเลือกตั้งท้องถิ่นยังเปรียบเสมือนเวทีในการศึกษาระบบการเมืองในท้องถิ่นเช่นเดียวกับการเมืองในระดับชาติ

บทวิเคราะห์ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

ตามแนวความคิดประชาธิปไตยนั้นมีการถกเถียงจากนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะภายหลังจากการเกิดรัฐสมัยใหม่ ทั้งในเรื่องของการนิยามความหมาย รูปแบบประชาธิปไตย ประเภทของประชาธิปไตย ความเป็นหรือไม่เป็นประชาธิปไตย และกระบวนการสร้างประชาธิปไตย ในประเด็นประเภทหรือรูปแบบของประชาธิปไตย โดยทั่วไปรับรู้และเข้าใจกันว่าประชาธิปไตยมี 2 รูปแบบ คือประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่เป็นประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็ใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ด้วยเหตุผลเรื่องจำนวนประชากรที่มากขึ้นจนไม่อาจใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงเหมือนในอดีตได้ จึงทำให้เกิดการนำเสนอให้ใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงยังคงมีความสับสนอยู่ว่ากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง คือความหมายเดียวกับกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือไม่ และดำรงอยู่ภายใต้กระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างไร ผู้เขียนจึงอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นต่อไปนี้ กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงและกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีปัญหาหรือข้อจำกัดใดบ้าง ตามทัศนะของ เฮเลนาคัทท์



(Helena Catt, 1999: 13-18) ในผลงานเรื่อง “Democracy in Practice” ได้จำแนกรูปแบบของประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตย ดังนี้

ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพื่อให้เห็นภาพว่า ประชาธิปไตยทางตรงมีหลักการอย่างไร? จากการศึกษาเอกสาร ตำรา บทความวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า สามารถพิจารณาหลักการของประชาธิปไตยทางตรง ตามแนวทางการพิจารณาในฐานะตัวแบบของประชาธิปไตย และแนวทางการพิจารณาในฐานะแนวคิดทางการเมือง รายละเอียดมีดังนี้

แนวทางการพิจารณาในฐานะตัวแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ผู้เขียนอธิบายว่าประชาธิปไตยทางตรง มาจากความหมายดั้งเดิมว่า “ประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Pure Democracy)” (G. F. Gaus C. Kukathas, 2004: 143-145) เป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยรูปแบบของประชาธิปไตย และทฤษฎีว่าด้วยพลเมือง หลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง ก็คือ อำนาจอธิปไตยมีที่มาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่ตัดสินใจเลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551) โดยประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์เมื่อประมาณ 500 ปี ก่อนคริสตกาล และสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล และเป็นรูปแบบการปกครองโดยที่พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจใด ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางหรือผู้ทำหน้าที่แทนตน อีกทั้ง ผู้ที่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบทางตรงจึงโต้แย้งว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าระเบียบการพื้นฐานอย่างการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 13) นอกจากนี้ ประชาธิปไตยทางตรงนับจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเพียงรูปแบบที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวสามารถใช้ได้กับชุมชนที่มีกลุ่มคนขนาดเล็กเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นนครรัฐ ดังนั้น ประชาธิปไตยทางตรงสามารถพบเห็นได้ในสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งผู้มีสิทธิลงคะแนนกว่าห้าล้านคนสามารถลงประชามติ ประมาณสองถึงสี่ครั้งต่อปี การปกครองประชาธิปไตยทางตรงยังสามารถ

ใช้ได้กับการปกครองที่มีขอบเขตเป็นจังหวัดในระดับประเทศ ส่วนที่เป็นประชาธิปไตยทางตรงมีการลงประชามติ (Referendum) การริเริ่มออกกฎหมาย และการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

สำหรับกรอบกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์กลไกการส่งเสริมประชาธิปไตยทางตรงเพื่อก่อประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่น และถือเป็นเครื่องมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักการ วิธีการของประชาธิปไตยทางตรงไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2559; อังน วิมลสาร ต้นไชย, อรทัย ก๊กผล, ธีรพรธน์ ใจมั่น และภควัต อัจฉริยปัญญา, 2559: 129) ทั้งนี้ มีข้อสรุปว่ากระบวนการประชาธิปไตยทางตรงเหมาะกับขนาดของเมืองขนาดเล็ก หรือชุมชนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบริบทสังคมไทยก็คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ อาจจะเป็นในชุมชนท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยมีกรอบแนวทางหรือลักษณะประชาธิปไตยทางตรง ดังนี้ 1) การแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมเพื่อเสนอความคิดเห็น ทั้งในลักษณะเวทีการพบปะพูดคุยเสวนา การประชุม การถกแถลง การแลกเปลี่ยน เรียนรู้ของประชาชนและกลุ่มองค์กรประชาชน 2) การรวมกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในแง่กลุ่มองค์กรประชาชน สภาผู้นำ ชุมชน สภาองค์กรชุมชนตำบล สภากาแพ สภาหมู่บ้านในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้ง สภาเมืองหรือมีตัวอย่าง “สภาเมืองขอนแก่น” “สภาผู้นำชุมชนหนองกลางดง” เป็นต้น 3) การจัดให้มีศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเป็นศูนย์รวมขับเคลื่อนงานของท้องถิ่นในด้านต่างๆ 4) การจัดให้มีกติการะเบียบปฏิบัติร่วมกันของท้องถิ่น รวมทั้ง “การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น” จากประชาชน และ 5) การแสดงออกและการใช้สิทธิตามกฎหมาย เช่น “การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น” รวมทั้งการใช้สิทธิอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า ประชาธิปไตยทางตรงเป็นการแสดงออกของประชาชนที่มีฐานะเป็นพลเมือง นั่นก็คือ เป็นผู้ที่เห็นความสำคัญและใส่ใจในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น รู้จักสิทธิหน้าที่ของตน มีความสนใจทางการเมืองท้องถิ่น สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น ตลอดจนมีความห่วงหาพันทรพยากรและรู้สึกเป็นเจ้าของ ที่สำคัญที่สุด พลเมืองมีความพร้อมที่จะกำหนดทิศทางการจัดการตนเองของท้องถิ่น สำหรับ



หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะโดยพลเมือง และภายใต้หลักความเชื่อเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินใจพิจารณาคดี แทนที่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย อีกทั้ง พัฒนาการมาสู่กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern Direct Democracy) สำหรับกลไก/เครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่นั้นเป็นการปฏิรูปประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ได้มีการพัฒนากลไกและเครื่องมือ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะคือ กลไกซึ่งให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรงเพื่อกฎหมายและตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยไม่ผ่านความเป็นตัวแทน กล่าวคือรูปแบบการลงประชามติ (Referendum) และการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) (สำหรับการถอดถอน (Recall) Beetham และนักวิชาการอีกหลายท่านมองว่า เป็นส่วนหนึ่งของกลไกประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนจึงไม่นับรวมอยู่ในวิธีการดังกล่าวนี้) (David Beetham, 2003 : 23-29) David Beetham ได้รวบรวมเอากลไกเรื่อง การสำรวจประชามติแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Polls) และคณะลูกขุนโดยพลเมือง (Citizens' Juries) เข้ามาไว้ในกลไกประชาธิปไตยทางตรงกลุ่มนี้อีกด้วย

สำหรับกลไกเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรง รูปแบบแรก ก็คือ การพัฒนาเครื่องมือประชาธิปไตยเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตัดสินใจโดยตรงในการริเริ่มกฎหมายนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ รวมทั้งการลงมติตัดสินใจสาธารณะดังกล่าวผ่านการลงประชามติ เช่น การลงประชามติรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือบทบัญญัติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงย้ายโอนอำนาจอธิปไตยของรัฐ เช่น การเข้าร่วมประชาคมยุโรป การลงประชามติในติมอร์ตะวันออกเพื่อตัดสินใจว่าจะแยก

ประเทศเป็นเอกราช การออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญ ฯลฯ รูปแบบที่สอง คือ การมุ่งสร้างการจัดการชีวิตสาธารณะของประชาชนโดยตรง ซึ่งเกิดจากประสบการณ์และบทเรียนของขบวนการทางสังคมต่างๆ ที่ให้ความสนใจกับการสร้างและสถาปนาประชาธิปไตยทางตรงผ่านการเอาคืน (Reclaim) อำนาจในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะ จากรัฐที่มอบผ่านตัวแทนกลับคืนมาเพื่อจัดการโดยประชาชนเอง ซึ่งมาจากประสบการณ์ของขบวนการทางสังคม ซึ่งกลไกเครื่องมือดังกล่าวนี้มีความแตกต่างไปจากรูปแบบแรก เพราะเน้นที่การถ่ายโอนอำนาจรัฐเพื่อเอาคืนมาให้ประชาชนมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการจัดการชีวิตสาธารณะกันเอง แทนที่จะมอบให้ตัวแทนผ่านการเลือกตั้งภายใต้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Thomas E. Cronin, 1989 : 50-59) ซึ่งพิจารณาตัวอย่างต่อไป

การลงประชามติ (Referendum)

กลไกที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงมติ “เห็นด้วย” หรือ “ปฏิเสธ” ต่อประเด็นสาธารณะใดๆ ที่มีความสำคัญ ผ่านการลงคะแนนเสียงโดยตรงของประชาชนผู้ออกเสียง ร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งอาจจะเป็นนโยบายสาธารณะใหม่ หรือเป็นการยกเลิกสิ่งที่ดำรงอยู่เดิมก็ได้ เป็นการออกเสียงโดยตรงแทนที่จะมอบความไว้วางใจในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันเห็นได้จากการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 สำหรับการพิจารณาผลการลงประชามติพบว่า จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด 50,071,589 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 29,740,677 คน คิดเป็นร้อยละ 59.40 บัตรดี 28,804,432 ใบ คิดเป็นร้อยละ 96.85 บัตรเสีย 936,209 ใบ คิดเป็นร้อยละ 3.15 ซึ่งผลของการออกเสียง (ประกาศคณะกรรมการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก 11 สิงหาคม 2559, หน้า 11) ปรากฏไว้ในตารางต่อไปนี้



ตารางที่ 1 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2559

การแสดงความเห็นการออกเสียง		รวมผลคะแนน
ประเด็นที่ 1 ร่างรัฐธรรมนูญ	เห็นชอบ	16,820,402 (สิบหกล้านแปดแสนสองหมื่นสี่ร้อย สองคะแนน)
	ไม่เห็น ชอบ	10,598,037 (สิบล้านห้าแสนเก้าหมื่นแปดพัน สามสิบเจ็ดคะแนน)
ประเด็นที่ 2 “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การ ปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตาม แผนยุทธศาสตร์ชาติสมควรกำหนดไว้ ในบทเฉพาะกาลว่าในระหว่าง 5 ปี แรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตาม รัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของ รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็น ชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี”	เห็นชอบ	15,132,050 (สิบห้าล้านหนึ่งแสนสามหมื่นสองพัน ห้าสิบบคะแนน)
	ไม่เห็น ชอบ	10,926,648 (สิบล้านเก้าแสนสองหมื่นหกพันหก ร้อยสี่สิบบคะแนน)

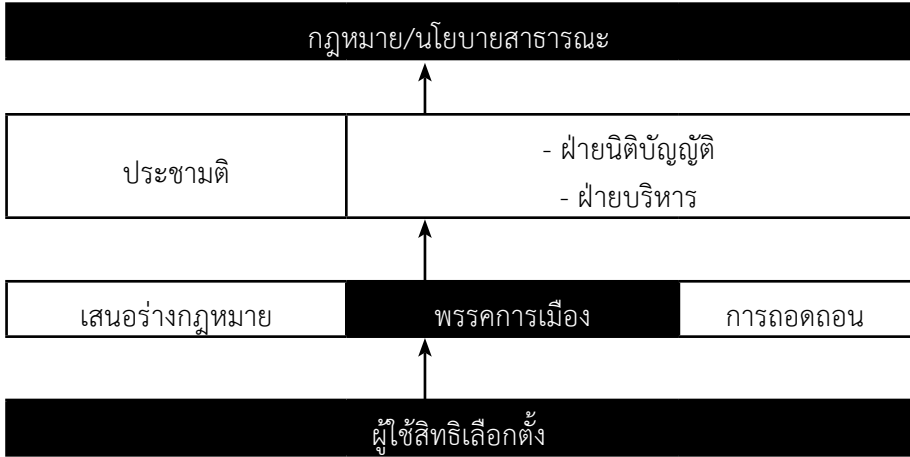
สำหรับการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ พบว่า ไม่มีจังหวัดใดที่มีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงร้อยละ 50 เทียบกับการลงประชามติเมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่มีหลายจังหวัดมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ การลงประชามติบนฐานประชาธิปไตยแบบทางตรงจะต้องพิจารณาจากหลักการพื้นฐาน คือ สิทธิของพลเมืองที่จะแสดงออกถึงเจตจำนง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์พื้นฐานคือ พลเมืองต้องมีสิทธิในการริเริ่มโดยตนเองโดยตรง กล่าวคือ สิทธิในการริเริ่มกฎหมาย สิทธิในการริเริ่มการลงประชามติจะต้องเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถทำได้โดยตนเอง มิใช่กำหนดเอาไว้ให้เป็นอำนาจ

ของรัฐบาลหรือรัฐสภา อีกทั้ง ผลการออกเสียงประชามติจะต้องมีลักษณะผูกพันให้ต้องมีการนำไปสู่การปฏิบัติตามผลตัดสินใจสุดท้ายโดยตรง ไม่ใช่เป็นเพียง “คำปรึกษา” ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองทั้งระบบราชการและฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายจากการลงประชามติของประชาชนจะต้องดำเนินการโดยวิธีการเช่นเดียวกันด้วย

การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)

ผู้เขียนมองว่าเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่นรับผิดชอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชน และเป็นการออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มอำนาจของผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองโดยตรง ในกระบวนการนี้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นตามจำนวนที่กำหนดสามารถเสนอร่างกฎหมายที่ตนเห็นสมควรเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาต่อไป โดยทั่วไปแล้วการริเริ่มร่างกฎหมายเช่นนี้จะตามมาด้วยการลงประชามติ คือ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัดเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ดังจะเห็นได้จากการลงประชามติในครั้งล่าสุด

การลงชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำระดับหนึ่งเพื่อการริเริ่มเสนอกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎบัตร หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติรับไปเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ยกตัวอย่าง การริเริ่มกฎหมายในสมาพันธรัฐสวิสหรือประเทศสวิตเซอร์แลนด์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 100,000 คน ภายในเวลา 18 เดือน อย่างไรก็ตามการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป เช่น การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยตรง (Direct Initiative) คือ กระบวนการที่ใช้การลงประชามติเมื่อมีการลงชื่อเมื่อเสนอกฎหมาย และการริเริ่มกฎหมายโดยอ้อม (Indirect Initiative) คือ กระบวนการเสนอกฎหมายที่พิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้วไม่ผ่านการลงคะแนนเสียงหรือประกาศใช้กฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และมีการนำมลงประชามติ (Smith Graham, 2009: 112) ดังแผนภาพต่อไปนี้



- ประชาธิปไตยทางตรง
- ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

แผนภาพที่ 1 การนำกลไกประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้
ในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการลงประชามติและการริเริ่มกฎหมายโดยประชาชน ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตย เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนได้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะและกฎหมายใหม่ หรือยกเลิกสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านตัวแทน เป็นการให้ประชาชนกำหนดสารนโยบายและวาระสาธารณะได้เอง เป็นกระบวนการที่ยืนยันแนวคิดสำคัญที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน นอกจากนี้ กลไกทั้งสองอย่างนี้จึงเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจมาสู่ประชาชนโดยย้ายพื้นที่การตัดสินใจทางการเมืองออกมาจากการควบคุมโดยนักการเมืองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังนั้น จะทำให้ประเด็นสาธารณะที่นักการเมืองท้องถิ่นไม่สนใจสามารถเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดที่จะนำมาวิเคราะห์ข้อจำกัดในเรื่องของกระบวนการ อาทิเช่น ข้อถกเถียงว่าการยอมรับผลการลงประชามติจะใช้เสียงส่วนใหญ่แบบเอกฉันท์ หรือแค่เสียงส่วนใหญ่ หรือเสียงส่วนใหญ่ในอัตราส่วนที่กำหนดจำนวนผู้ออกเสียงขั้นต่ำ ฯลฯ การริเริ่มเสนอกฎหมายที่จะนำมาสู่การลงประชามติจะมีขอบเขตที่ครอบคลุมกฎหมาย ข้อบัญญัติทุกชนิด หรือข้อจำกัดให้ดำเนินการได้สำหรับบางเรื่องที่สำคัญ เช่น การร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เมื่อกฎหมายที่ริเริ่มโดย

ประชาชนลงประชามติผ่านการยอมรับโดยเสียงส่วนใหญ่และประกาศให้เป็นกฎหมาย การแก้ไขในภายหลังจะทำได้โดยกระบวนการแก้ไขกฎหมายปกติ (ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา) หรือว่าจะต้องใช้กระบวนการเดียวกับที่มาของกฎหมาย ฯลฯ เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ระบุไว้ว่า กฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชน จะแก้ไขได้ก็โดยกระบวนการเดียวกันเท่านั้น ขณะที่อีกหลาย ๆ รัฐสามารถดำเนินการผ่านกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กรณีของไทยนั้นกฎหมายที่ริเริ่มโดยประชาชนเกิดขึ้นมีน้อยมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ จึงทำให้บทบาทของประชาชนทำได้เพียงออกเสียงประชามติเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการลงประชามติ รัฐบาลต้องวางบทบาทให้เป็นกลางแล้ว และต้องให้มีการควบคุม กำกับไม่ให้แต่ละฝ่ายใช้ทรัพยากรในกระบวนการรณรงค์ที่จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม และกระบวนการลงประชามติต้องเกิดความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รวมทั้งการเปิดโอกาส และเอื้ออำนวยให้มีพื้นที่การถกแถลง ถกเถียงในสื่ออย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เช่น การจัดเวทีให้แต่ละฝ่ายได้ถกแถลงเหตุผล ข้อสนับสนุนของตน ฯลฯ

ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) หรือที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) หมายถึง การปกครองที่ประชาชนจะเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่แทนตนในการร่วมตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน ภายใต้ระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น การเลือกตั้งท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น ในฐานะกลไกการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิของตนเองผ่านกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อเลือกตัวแทนของตนเองเข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย/ ออกแบบนโยบาย รวมถึงการบริหารท้องถิ่นของตนเพื่อตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (อัญชลี พูลเต็ม, 2553: 29) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเลือกตั้งท้องถิ่น (Local Elections) ถือเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) กล่าวคือเป็นประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เนื่องจาก



ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) แบบประชาธิปไตย ได้จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้โดยตรง อาทิเช่น การรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกำจัดขยะ ฯลฯ (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, (ม.ป.ป.) ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีโอกาสกระทบต่อการดำรงชีวิต หรือมีความใกล้ชิดตัวประชาชนในท้องถิ่นได้มาก ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างไปจากประชาธิปไตยระดับชาติ ในปัจจุบันความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประชาธิปไตยทั้งสองระดับดังกล่าว อยู่ที่เรื่องการให้ความสำคัญกับหลักการที่ว่าด้วย “การปกครองตนเอง” (Self-Government Democracy) (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550: 8-9) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยที่แท้จริง อันสะท้อนให้เห็นผ่านประชาธิปไตยท้องถิ่น ในเชิงแนวความคิด โดยนักปรัชญาชาวอังกฤษที่ชื่อว่า จอห์น สจ๊วต มิลล์ ได้ให้มุมมองที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่น (Local Autonomy) เข้ากับเป้าหมายในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Popular Responsiveness) เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น เป็นวิถีทางในการรับประกันเสรีภาพของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง และเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้เกิดการศึกษาดูงานทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชน และการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น (Andrew Heywood, 2000: 250) ทว่าการพัฒนาและเสริมสร้างประชาธิปไตยที่ผ่านมาจะพบว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนประสบปัญหาด้านความน่าเชื่อถือและการปฏิบัติงาน ในขณะที่ประชาชนมีความพยายามที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองและขยายช่องทางเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทั้งทางกฎหมายและทางกระบวนการทำงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยในช่วงที่ผ่านมา ประสบปัญหาเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนที่ขาดการดำเนินงาน

ที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการและของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองที่มีตัวแทนจากการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น คณะรัฐมนตรี รัฐบาล พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเอง ต่างก็มีแนวโน้มในเรื่องของความเชื่อมั่นของสถาบันการเมืองลดลงอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2557 (ถวิลวดี บุรีกุล, รัชชวดี แสงมเหหมัด, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร, 2558: 146-147) ขณะที่พฤติกรรมของนักการเมืองถูกตั้งข้อกังขาและขาดความไว้วางใจจากหลายสาเหตุ เช่น การร่ำรวยผิดปกติ การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบปัญหาการออกแบบสถาบันและกลไกทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถตรวจสอบและกำกับการทำงานของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งใกล้ชิด ตัวอย่างเช่น ข้อถกเถียงเรื่องระบบการเลือกตั้งและรัฐสภา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีเงื่อนไขที่เอื้อต่อการผูกขาดของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทั้งความยากลำบากของพรรคเสียงข้างน้อยในการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อนายกรัฐมนตรี การกำหนดไม่ให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมดได้รับการจัดสรรตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ หรือข้อถกเถียงต่อความชอบธรรมและการยึดโยงกับประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มาจากการสรรหาจากกลุ่มอาชีพโดยผู้แทนจากศาลและองค์กรอิสระแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ภายใต้บริบทของปัญหาการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำมาสู่การ “ปฏิรูป” ทบพวนประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่สถาปนาขึ้น โดยมีปัญหาในระบบตัวแทนคือ นักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมักจะตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่กำหนดขึ้นที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ได้กระทำการบนฐานผลประโยชน์ จุดยืน อุดมการณ์ของตนเอง นอกจากนี้ นักการเมือง



ท้องถิ่นในระบบตัวแทนมักตกอยู่ภายใต้การกำกับของสมาชิกทางการเมืองท้องถิ่นซึ่งอยู่ในการครอบงำโดยผู้นำในท้องถิ่นจำนวนไม่มากนัก และมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นของกลุ่มเฉพาะ เครือข่ายทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งทำให้การตัดสินใจทางการเมืองท้องถิ่นถูกจำกัดด้วยขอบเขตของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตาม การลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบบตัวแทนจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังสามารถพิจารณาได้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของสถาบันทางการเมืองและความเชื่อถือที่ผู้คนมีต่อนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งอย่างชัดเจน ดังกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยในปี พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2547 พบว่า มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 4 ภาค ปรากฏว่า จำนวนผู้ไปใช้สิทธิในภาคกลาง ร้อยละ 62.01 จำนวนผู้ไปใช้สิทธิในภาคเหนือ ร้อยละ 64.43 จำนวนผู้ไปใช้สิทธิในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 57.36 จำนวนผู้ไปใช้สิทธิในภาคใต้ ร้อยละ 68.16 จากการเลือกตั้งในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งและไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (ธีรพรธน์ ใจมั่น และ ภาสกร อินแถลง, 2547: 52-54) อีกทั้ง กระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เมื่อพิจารณาจากร้อยละของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Clarke, Paul A. B. and Joe Foweraker, 2001: 223-224) โดยความเห็นดังกล่าวสะท้อนว่า ประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดในประเทศไทยให้ความยอมรับต่อทั้งกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นและการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก การสร้างจรรยาบรรณประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งเป็นการสถาปนาขึ้นมาเพื่อลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบอภิชนาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยอภิชน คนชั้นสูง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยใหม่จึงมีแนวโน้มที่จะถูกท้าทายมากขึ้นทุก ๆ ในสังคม

ปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ในพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้เกิดกลไกการควบคุมนักการเมืองท้องถิ่น และการใช้อำนาจที่ฉ้อฉล เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น ดังเช่น มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจากการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ (เช่น การห้ามรับสัมปทาน ถือหุ้นในบริษัทธุรกิจ ฯลฯ) การสร้างกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจในหลายมิติ เช่น การสร้างเงื่อนไขให้มีการแข่งขันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงฝ่ายค้าน ฯลฯ รวมทั้งแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ

ดังนั้น กระบวนการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงมีความแตกต่างจากกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน” ตัวแทนคือผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้ง ซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านวาระการเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ซึ่งตัวแทนคือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงส่วนใหญ่

เหตุผลหลักประการหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จึงมีข้อจำกัดที่ต่างจากกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) มักจะกล่าวถึงก็คือ การออกเสียงประชามติที่มองว่าเป็นกลไกที่จะช่วยทำให้สังคมสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมากมาย สามารถดำเนินการปกครองโดยตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยได้ในระดับสูงสุด เพราะการออกเสียงประชามติเป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนทั้งปวงสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองได้ด้วยตนเอง เช่น การอนุมัติรับรองกฎหมาย เป็นต้น การออกเสียงประชามติจึงเป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมกันปกครองตนเองโดยตรงของพลเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยลดการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของตัวแทนที่มาจากเลือกตั้งท้องถิ่นอีกด้วย (Benjamin R. Barber, 2003)



ตารางที่ 2 ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)
เน้นรากฐานของประชาชนเป็นหลัก ประชาชนตัดสินใจโดยตรงเพื่อออกกฎหมาย และตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยไม่ผ่านความเป็นตัวแทน ได้แก่ การลงประชามติ (Referendum) และการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative)	เน้นความเป็นตัวแทน โดยประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปกำหนดนโยบายแทนตนเอง “ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง” ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
การให้สิทธิขั้นพื้นฐานสุดท้ายในการตัดสินใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นสาธารณะโดยประชาชน	สิทธิขั้นสุดท้ายในการตัดสินใจ คือ ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น
การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบทางตรง “ผ่านสภาประชาชน” (Through the People’s Council)	การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบตัวแทน “ผ่านวาระการเลือกตั้ง” (Through the Agenda Election)
การเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) ระดับชาติและระดับท้องถิ่น	ประชาชนลงชื่อถอดถอน (Recall) ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ (Arend Lijphart, 1984: 200)
แนวโน้มในอนาคตคือการหยุดยั้งการคอร์รัปชัน	แนวโน้มในอนาคตเสี่ยงต่อการคอร์รัปชันของฝ่ายบริหาร
การลดทอนการผูกขาดอำนาจและการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่น	ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมาก เกิดการผูกขาดอำนาจไว้ฝ่ายเดียว
บุคคลจะแสดงความคิดเห็นของตนออกมาได้โดยตรง เช่น สมาชิกของสโมสรสนับสนุนนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่ตน การลงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือประเทศอิตาลี (Helena Catt, 1999: 13, 16)	บุคคลทำการเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หรือโดยส่วนรวม เช่น การเลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียน การเลือกตั้งท้องถิ่น

ตารางที่ 2 ข้อจำกัดของกระบวนการประชาธิปไตย (ต่อ)

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)
ลดความเสี่ยงต่อการถูกตั้งข้อสังเกต และ ความไว้วางใจของนักการเมืองท้องถิ่น	พฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นเสี่ยงต่อ การถูกตั้งข้อกังขาและขาดความไว้วางใจ จากหลายสาเหตุ เช่น การร่ำรวยผิดปกติ การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับกระบวนการประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รูปแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย การตัดสินใจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนในเขตท้องถิ่น ภายใต้อำนาจดังกล่าวผู้เขียนเสนอว่า ควรมีการขยายช่องทางเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงการตัดสินใจในนโยบาย แต่ในอีกมุมหนึ่งกระแสการขยายตัวเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นกระแสที่เติบโตมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพลม, 2544) ดังเช่นการศึกษาของสุรางค์รัตน์ ที่เสนอว่า เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาของตนเองทั้งในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และขบวนการทางสังคมมีการขยายตัวและที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นจนกลายเป็นพลังที่เติบโตจากภาคสังคมที่มีการแยกตัวและแตกต่างจากกลุ่มทุนและชนชั้นกลาง ตัวอย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากกลุ่มพลังทางสังคม ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจกับชุมชนชาวบ้านในเรื่องการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้เกิดการประท้วงต่อภาครัฐและภาคธุรกิจมากขึ้น ทำให้โครงการ พัฒนาของรัฐและเอกชนจากส่วนกลางถูกทำลายจากภาคประชาสังคมใน 5 ประเด็น คือ 1) ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง 2) ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ 3) ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า 4) การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ และ 5) การต้านมลพิษอุตสาหกรรมขยะจากเมือง



ซึ่งผลจากการเรียกร้องดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องมีการประนีประนอมและยินยอมปฏิบัติตามข้อเสนอของภาคประชาสังคมในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกมองว่าเป็น “ผลการประนีประนอม” ระหว่างรัฐกับพลังทางสังคมขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในยุคนั้นถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่ง que แสดงการทำทลายอำนาจ “รัฐรวมศูนย์” อย่างรัฐไทย

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหากระบวนการประชาธิปไตยในช่วงที่ผ่านมา ยังประสบปัญหาการสร้างเสริมคุณค่าแก่กระบวนการประชาธิปไตยในทุกระดับ ตั้งแต่เรื่องการปลูกฝังคุณค่าประชาธิปไตย เป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดที่ยากที่สุด เพราะว่าการปลูกฝังดังกล่าวไม่ใช่เพียงแค่การให้การศึกษาผ่านระบบการศึกษาและการฝึกอบรมเท่านั้น หากแต่ต้องสร้างวิถีปฏิบัติที่เอื้อและส่งเสริมให้คุณค่าประชาธิปไตยมีแนวโน้มในการพัฒนาที่ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันการจ้ำกรังรักษาคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยต้องอาศัยการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย ความเท่าเทียมในที่นี้หมายถึงการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น สู่ประชาธิปไตยระดับชาติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขยายช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำประชามติ (Referendum) และประชาพิจารณ์ในท้องถิ่น การจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งสามารถออกแบบกลไกเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติได้อีกด้วย (วุฒิสสาร ต้นไชย, เอกวิรัช มีสุข, 2559)

ทั้งนี้ การเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเป็นข้อเสนอที่สำคัญสำหรับการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นประเด็นที่ถูกละเลยหรือถูกเพิกเฉยและทำได้ยาก เนื่องจากการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยต้องทำผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization Process) ภายใต้อสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมวัฒนธรรม

ที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงและดำเนินการใช้ชีวิตที่สอดคล้องกับกระบวนการประชาธิปไตย ผู้เขียนยังเห็นว่า การสร้างคุณค่าประชาธิปไตยเราต้องสร้างวัฒนธรรมที่ตระหนักถึง “คุณค่าประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมและทำเพื่อส่วนรวม” ในการมี “ส่วนร่วม” ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนทุกคนต้องตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองไปพร้อมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อทำกิจกรรมในฐานะพลเมือง โดยสิทธิที่ประชาชนควรตระหนักอยู่เสมอว่าเราทุกคน มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร และสิทธิที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสิทธิในการเลือกตั้งผู้ปกครองที่เป็นผู้แทนของตนอย่างแท้จริง โดยสิทธินี้ไม่ใช่การเรียกร้องสิ่งต่าง ๆ จากรัฐตามอำเภอใจ (สายชล สัตยานุรักษ์, 2558 : 196) ส่วนหน้าที่ในที่นี่ควรทำให้ประชาชนทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้นในการกำกับดูแลตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประชาชนควรรหาข้อมูลและศึกษาหาความรู้อย่างกว้างขวาง เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการว่ามีผลกระทบอย่างไร รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของประชาชนในด้านอื่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเทศอย่างเคร่งครัด

แน่นอนว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือแม้แต่การเลือกตั้งในระดับชาติเป็นกลไกหนึ่งเพื่อหาทางออก เพราะนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติต้องออกนโยบายที่คำนึงถึงคะแนนเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจทางการเมืองของประชาชนระดับล่างไปในตัว ทั้งนี้ จากประสบการณ์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศต่างก็มีปัจจัยอื่นที่อาจส่งผลให้นโยบายที่มาจาก การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ หรือเป็นไปอย่างล่าช้า สำหรับแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับตั้งแต่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้นพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจทางการเมือง คลัง อีกทั้ง ยังต้องให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งท้องถิ่น เพราะเป็นรากฐานของประชาธิปไตยท้องถิ่น



เอกสารอ้างอิง

- กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย. (2558). ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากับการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย. *จุลนิติ*, 12(2), 1-28.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). ประชาธิปไตยทางตรงกับความสำคัญของชุมชนท้องถิ่น, ใน วุฒิสภา ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, อธิพรธนะ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยะปัญญา, *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่ (KPIYEARBOOK)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล รัชชดี แสงมหะหมัด วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. (2558). *รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2557*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ธีรพรธนะ ใจมั่น และ ภาสกร อินแถลง. (2547). *ฐานข้อมูลการเลือกตั้งนายก อบจ. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า*.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2558). ข้อเสนอระบบคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(1), 5-27.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2551). ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน.” ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *ก้าว (ไม่) พันประชาชนนิยม : แสวงหาประชาธิปไตย*. (9-66). กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องผลการออกเสียง. (2559, 11 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 69 ก. หน้า 11.
- ปัทมา สุปก่าปัง. (2557). ระบบการคัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสังคมไทย. ใน รัฐธรรมนูญกลางแปลง : *แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, (153-183). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

- พฤทธิสาด ชุมพล และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). (2551). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกคิน พลกุล. (ม.ป.ป.). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- มานิตย์ นวลละออ. (2543). การรณรงค์เพื่อต่อต้านการซื้อสิทธิ์-ขายเสียงทฤษฎีและการปฏิบัติ. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 26(1-6), 36-87.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2559). ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21 : ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข. ใน วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ธีรพรรณ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยะปัญญา. (2559). *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่ (KPIYEARBOOK)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). ประชาธิปไตย : บางมุมมองที่ถูกกละเลย?. ใน วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ธีรพรรณ ใจมั่น และ ภควัต อัจฉริยะปัญญา. (2559). *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่ (KPIYEARBOOK)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชยและ และ เอกวีร์ มีสุข. (2559). *การปฏิรูปสถาบันและกระบวนการเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สติธร ธนานิธิโชติ และ ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2560). ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง : ทางเลือกและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 6.
- สมบัติ จันทร์วงศ์ และคณะ.(2521).*ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2558). *โครงการการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ : ประวัติศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สันต์ชัย รัตนชวัญ. (ม.ป.ป.). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. (21 มีนาคม 2561) สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตยท้องถิ่น>.



- สุนทรชัย ชอบยศ และ รจนา คำดีเกิด. (2556). การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย. *รัฐสภาสาร*, 61(5), 9-43.
- สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. (2544). *การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ: การปรับตัวของรัฐไทย*. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อัญชลี พูลเต็ม. (2553). *หลักการประชาธิปไตยตัวแทนกับทางปฏิบัติในกรณีประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น : สาระสำคัญของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มิติใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- Andrew Heywood. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York : Palgrave.
- Arend Lijphart. (1984). *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London : Yale University Press.
- Benjamin R. Barber. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, Los Angeles : University of California Press.
- Clarke, Paul A.B. and Joe Foweraker. (2001). *Encyclopedia of Political Thought*. London and New York : Taylor & Francis.
- Colin Rallings and Michael Thrasher. (1997). *Local Elections in Britain*. New York : Routledge.
- David Beetham. (2003). *Human Rights and Democracy*. In Roland Axtmann *Understanding Democratic Politics*. London : SAGE Publications.
- Ezrow, Lawrence. (2010). *Linking Citizens and Parties : How Electoral Systems Matter for Political Representation*. New York : Oxford University Press.

- G. F. Gaus, C. Kukathas. (2004). *Handbook of Political Theory*. London : SAGE.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2006). *Free and Fair Election : New Expanded Edition*. Geneva : Inter Parliamentary Union.
- Helena Catt. (1999). *Democracy in Practice*. New Zealand : Routledge.
- Rod Hague and Martin Harrop. (2007). *Comparative Government and Politics : An Introduction*. Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Smith, Graham. (2009). *Democratic Innovations : Designing Institutions for Citizen Participation (Theories of Institutional Design)*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York : Oxford University Press.
- Thomas E. Cronin. (1989). *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. U.S.A. : Harvard University Press.