

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชน ท้องถิ่นไทย: ประสบการณ์จากภาคสนาม*

Deliberative Democracy in Thai Local Community: Experience from Fieldwork

ชัยณรงค์ เครือนวน**

บทคัดย่อ

ประสบการณ์จากการทำงานภาคสนามชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา มีลักษณะที่แตกต่างไปจากความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของสังคมตะวันตก ที่เป็นเช่นนั้น เพราะปฏิบัติการด้านการสื่อสารบนพื้นที่สาธารณะผ่านการพูดคุยใน “สภากาแฟ” นั้นไม่ใช่การถกเถียงหรือโต้แย้งโดยใช้เหตุผลหักล้างเหตุผลเพื่อแสวงหาฉันทามติ ตรงกันข้ามกลับเป็นปฏิบัติการในลักษณะ “การปรับทุกข์ เล่าสุข และแสวงหาทางออกร่วมกัน” ของกลุ่มชนชั้นนำในชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันพื้นที่สาธารณะแห่งนี้ ก็เป็นพื้นที่ ๆ ไม่เป็นทางการ และไม่มีเจตจำนงในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองแต่ผลจากการพูดคุยกลับกลายเป็นข้อผูกมัดทางการเมืองที่เป็นทางการ อันเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม

คำสำคัญ : ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ, สภากาแฟ

* บทความชิ้นนี้ปรับปรุงจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การสร้างประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดสระแก้ว: ฐานการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นจากภาคประชาชน” โดยผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในปี พ.ศ. 2556

** ชัยณรงค์ เครือนวน อาจารย์บางเวลาภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Abstract

After conducting fieldwork, the researcher found that deliberative democracy in the case study area is different from deliberative democracy in the Western context. The reason is that communication action in the public sphere in the form of “Coffeehouse Forum” is not a consensus discussion through a process of reasoning. On the other hand, it is more like the practice to “confide, share ideas and seek solutions together” among local elites. But at the same time, this is an unofficial public sphere and they have no intention of seeking political power. However, the outcomes have become political obligation and related organizations must act accordingly.

Keywords : Deliberative Democracy, Coffeehouse Forum

บทนำ

บทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะนำเสนอให้เห็นถึงความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ภายใต้บริบท (Context) และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศไทย โดยการยกตัวอย่างตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงของประเทศไทยที่ชนชั้นนำ (Elite) ในตำบลกลุ่มหนึ่งพยายามสร้างพื้นที่สาธารณะ (Public Square) เพื่อเป็นพื้นที่ในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลผ่านการจัดตั้ง “สภากาแฟ” ในตำบลแห่งนี้

กล่าวได้ว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นผลผลิตทางความคิดของเจอร์เกน ฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas: 1929-ปัจจุบัน) บุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็น “สถาปนิกแห่งสำนักวิพากษ์แนวใหม่” (Principle Architect of Neo-Critical Theory) (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2556, หน้า341) ภายใต้ความเชื่อที่ว่าปฏิบัติด้านการสื่อสาร (Communication Action) ผ่านการอภิปราย/ถกแถลง/โต้แย้งที่อย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) และอิสระเสรีในพื้นที่สาธารณะ

จะเป็นหนทางสำคัญในการที่จะปลดปล่อย (Emancipation) และนำพาสังคมของมวลมนุษยชาติไปสู่สังคมที่มีเหตุผล อุดมภาพ เสรีภาพ

ความคิดที่ฮาเบอร์มาสนำเสนอเช่นนี้ ในระยะเวลาต่อมาได้ถูกทำให้กลายเป็นตัวแบบหนึ่งของการเคลื่อนไหวแนวใหม่ (New Social Movement) ผ่านการปฏิบัติการต่อต้าน (Resistance) การควบคุม/ครอบงำของ “ระบบ” (System)¹ ในรูปของการเสนอให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองโดยตรง เพื่อทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบและฟื้นฟู/ขยายอาณาเขตของประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงสังคม (Jurgen Habermas , 1998 , p. 370)

เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการก่อเกิดประชาธิปไตยแบบ ปรีกษาหารือในชุมชนที่ศึกษา

ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือในพื้นที่สาธารณะผ่านตัวแบบของสภาภาพ ในฐานะที่เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และแสวงหาหนทางร่วม เกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาตำบลของกลุ่มผู้นำในตำบลแห่งนี้ เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ตำบลเผชิญกับสถานการณ์ที่สำคัญ 2 สถานการณ์ คือ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ, 14 กันยายน 2552; 11 กุมภาพันธ์ 2556; 29; กรกฎาคม 2556; 5 สิงหาคม 2556)

¹ ในหนังสือ The Theory of Communicative Action (Volume 2) Lifeworld and System: A Critique of Functional Reason ฮาเบอร์มาสได้ทำการปรับทฤษฎีในการอธิบายสังคมใหม่โดยการประสานแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิดเข้าด้วยกัน คือ “โลกชีวิต” (Lifeworld) กับ “ระบบ” (System) โดยเขาได้ให้ความเห็นว่าในสังคมสมัยใหม่มีการแบ่งแยกโลกชีวิต (โลกชีวิตใน ความหมายของฮาเบอร์มาสเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและจิตสำนึกของมนุษย์) และระบบหรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคม (โครงสร้างอำนาจของรัฐและเศรษฐกิจแบบทุนนิยม) ทั้งนี้ในสังคมหนึ่ง ๆ นั้นระบบแนวโน้มที่จะควบคุม/ครอบงำ/ทำลายโลกชีวิตของมนุษย์ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ก่อให้เกิด “ความแปลกแยก” (Alienation) ในโครงสร้างทางจิตและเป็นการคุกคามโลกชีวิตของปัจเจกบุคคลโดยตรงนำไปสู่ความขัดแย้งใหม่ ๆ ความขัดแย้งและผลกระทบที่เกิดขึ้นในโลกชีวิตของมนุษย์เช่นนี้ นำไปสู่ความพยายามของมนุษย์ในการต่อต้านเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบ

1. การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กล่าวได้ว่าหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้บริบทของตำบลแห่งนี้ผลของการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดความขัดแย้งและนำมาซึ่งรอยร้าวระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะในอดีตนั้นหมู่บ้านหนึ่ง ๆ จะมีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่ผู้ใหญ่บ้านเพียงศูนย์กลางเดียว แต่เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในหมู่บ้านต่าง ๆ ก็เริ่มมีกลุ่มอำนาจใหม่เกิดขึ้น บางหมู่บ้านกลุ่มอำนาจใหม่เหล่านี้ก็เป็นพันธมิตรกับผู้ใหญ่บ้านและสามารถทำงานด้วยกันได้อย่างราบรื่น ขณะที่บางหมู่บ้านเกิดสภาพความขัดแย้งระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับสมาชิกองค์การบริหาร ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับความต้องการของข้าราชการกลุ่มหนึ่งที่ต้องการแสวงหาเครื่องมือให้กับผู้นำท้องถิ่น (ก้านัน)² เพื่อที่จะก้าวไปสู่การทำงานในตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อผู้นำท้องถิ่นรายดังกล่าวเกษียณอายุราชการและหากได้รับตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการเหล่านี้ก็หวังว่าเครื่องมือที่สร้างขึ้นมาจะเป็นกลไกหนึ่งในการบริหารจัดการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ แต่ความคิดเช่นนี้ต้องสะดุดและสิ้นสุดลงเพราะก้านันรายดังกล่าวเสียชีวิตก่อนที่จะเกษียณอายุราชการ

2. ประสบการณ์การทำงานของผู้เฒ่าที่มาขับเคลื่อนสภาทศกแพ บุคคลที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนสภาทศกแพในตำบลก็คือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล รายหนึ่งที่ได้สัมผัสกับการจัดเวทีสภาทศกแพของผู้ว่าราชการ

² ก้านันรายนี้เปรียบเสมือนผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ในตำบล อันเป็นผลจากความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของครอบครัว และผลของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจนี้เป็นฐานสำคัญที่ทำให้ก้านันสามารถสะสมทุนทางสังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสารวัตรก้านันได้บริจาคเงินเป็นจำนวนมากเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการก่อสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในตำบล หรือการสร้างโรงสีข้าวแล้วให้ชาวบ้านนำข้าวมาสีฟรี รวมถึงการนำรถบรรทุกดินซึ่งเป็นกิจการของครอบครัวเข้ามาช่วยในกิจการสาธารณะของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ทุนทางเศรษฐกิจและทางสังคมแล้ว ก้านันรายนี้ยังมีเครือข่ายกับข้าราชการในระดับอำเภอตั้งแต่นายอำเภอจนถึงข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในตำบลและด้วยความอาวุโสทำให้ได้รับความเกรงใจจากกลุ่มคนต่าง ๆ ในตำบล

จังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยราชการที่มีอยู่ในจังหวัดได้มาทำความรู้จัก แลกเปลี่ยนพูดคุยถึงปัญหา อุปสรรค แนวทางการทำงาน สอบถามข้อสงสัย ตลอดจนจนถึงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งการได้เข้าร่วมเวทีสภากาแฟในแต่ละครั้งทำให้เขาได้เห็นประโยชน์ของการที่มีคนหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด แก้ไขปัญหาที่เกินศักยภาพขององค์กรหรือหน่วยใดหน่วยหนึ่ง จะทำได้ สถานการณ์เช่นนี้ถูกประสานเข้ากับประสบการณ์ที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลรายนี้ได้รับการดำเนินงานภายใต้ “สภาตำบล” ที่เปรียบเสมือนเวทีในการระดมเอาข้าราชการที่มีอยู่ในตำบลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารงานของตำบลและเป็นเสมือนเวทีที่เปิดโอกาสให้กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนหมู่บ้านแต่ละหมู่ในตำบลเข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหา/ความเดือดร้อนที่หมู่บ้านแต่ละหมู่เผชิญอยู่

เมื่อสถานการณ์ในตำบลและประสบการณ์จากการทำงานถูกประสานเข้าด้วยกัน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลรายนี้ก็เริ่ม “เดินสายขายความคิด” ในการจัดตั้งสภากาแฟให้แก่กลุ่มชนชั้นนำในตำบล ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มราชการที่ทำงานอยู่ในตำบล กลุ่มผู้นำท้องถิ่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในตำบลและผู้นำภาคประชาชน เมื่อทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับแนวทางการทำงานเช่นนี้ สภากาแฟจึงได้รับการจัดตั้งขึ้น

รูปแบบ/ลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนที่ศึกษา

ความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือผ่านการจัดตั้งพื้นที่สาธารณะอย่างสภากาแฟเช่นนี้ ก่อรูปให้เห็นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2551 โดยผู้นำในการขับเคลื่อนสภากาแฟได้วางกรอบในการเสวนาไว้กว้าง ๆ ดังต่อไปนี้ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ, 14 กันยายน 2552)

- หลักการพื้นฐานในการจัดตั้งสภากาแฟ ก็คือ การทำให้สภากาแฟเป็นพื้นที่ของพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลโดยมีกลุ่มเป้าหมายอยู่ที่กลุ่มคนในตำบลที่ยังสามารถพูดคุยกันได้

- การพูดคุยในสภากาแฟจะต้องเปิดใจรับความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากความคิดเห็นของตนเองและหากมีการทะเลาะเบาะแว้งกันในเวที ประชานในที่ประชุมสภากาแฟมีอำนาจในการสั่งการให้คู่กรณีทั้งสองยุติการพูดคุยได้

- สภากาแฟจะต้องเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมการเสวนาทุกคนได้พูด, นำเสนอปัญหา, อธิบาย, หรือซักถามอย่างเสมอภาค/เท่าเทียมกัน (ไม่ว่าจะเป็นใครมาจากไหน) และปัญหาที่จะนำเสนอขึ้นต้องเป็นปัญหาสาธารณะไม่ใช่ปัญหาของบุคคลหรือกลุ่มคน

- หากจำเป็นต้องมีการตัดใจในสภากาแฟ กระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นกระบวนการที่อยู่บนหลักการของความสามัคคีหรือการแสวงหาฉันทามติ ร่วมกันระหว่างผู้ร่วมเสวนาและในเวทีการเสวนาจะต้องไม่มีการลงคะแนนเสียง เพื่อให้เกิดผู้แพ้หรือผู้ชนะ

- การพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นในสภากาแฟ แต่ละครั้งไม่มีการตั้งหัวข้อที่จะใช้เสวนา แต่เป็นลักษณะของการนำเสนอปัญหาความต้องการหรือการให้หน่วยงานราชการที่เข้าร่วมเสวนาชี้แจงการทำงานในพื้นที่เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเสวนาได้รับทราบ หรือเป็นการปรึกษาหารือเรื่องราวและปัญหาต่าง ๆ ภายในตำบล (ภายหลังเริ่มมีการวางประเด็นกว้าง ๆ เพื่อเป็นกรอบในการพูดคุย)

- สภากาแฟจะจัดขึ้นเดือนละหนึ่งครั้งในช่วงเช้า (ประมาณ 07.00 น. เป็นต้นไป) ใช้เวลาพูดคุยแลกเปลี่ยนในแต่ละครั้งไม่เกิน 1-2 ชั่วโมง และการพูดคุยแลกเปลี่ยนเป็นไปในลักษณะของการรับประทานอาหารร่วมกันในรูปของ “การกินไปคุยกันไป” โดยเจ้าของสถานที่ในการจัดเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยน (เวที สภากาแฟจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล) จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของงบประมาณ (เช่น ค่าอาหาร ค่ากาแฟ เป็นต้น)

เนื้อหาสาระที่ถูกหยิบยกมาพูดคุยกันในสภากาแฟแห่งนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการ นำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในตำบล หลังจากนั้นทุกฝ่ายก็จะร่วมกันปรึกษาหารือและหาทางออกในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ปัญหาใดที่หน่วยงานในท้องถิ่นสามารถแก้ไขได้ หน่วยงานเหล่านั้นก็จะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่หากปัญหาใดเกินกว่าศักยภาพของหน่วยงานในท้องถิ่นจะดำเนินการได้ ก็จะมีการประสานไปยังส่วนราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

หรือในบางกรณีก็จะเป็นการสอบถาม/ติดตามความก้าวหน้าในการให้บริการ
สาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบล รวมทั้งการชี้แจง/ประชาสัมพันธ์
โครงการของหน่วยราชการที่จะจัดให้การให้บริการแก่ประชาชน

เมื่อพิจารณารูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือผ่านการพูดคุยแลกเปลี่ยน
เปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ในสภาภาคนั้น พบว่า มี
ลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

- เป็นการ “ปรับทุกข์เล่าสุข” หรือ “จับเข่าคุย” ของผู้คนในฐานะตัวแทน
ของชุมชนต่าง ๆ ในตำบล โดยมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านที่
เผชิญกับสถานการณ์ปัญหาเป็นผู้นำเสนอปัญหา/ความเดือดร้อนของประชาชน
ให้แก่วงเสวนา โดยปัญหาเหล่านี้ได้มาจากการสะท้อนของประชาชนในเวที
ประชาคมหมู่บ้าน (จะมีการจัดขึ้นทุก ๆ เดือนในแต่ละหมู่บ้าน) หลังจากนั้น
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะชี้แจงหรือรับไปดำเนินการ/ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหา
เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วรูปแบบของสภาภาคนั้นจึงมีลักษณะของการสร้างหุ้นส่วน
ในพัฒนาเป็นสำคัญ

- เวทีดังกล่าวแม้จะไม่ใช่วีธีที่มีเจตจำนงในการช่วงชิงอำนาจ/พื้นที่
ทางการเมือง แต่ข้อสรุปที่ได้จากการพูดคุยของเวทีเสวนาจะมีผลกระทบทาง
การเมือง/การปกครองโดยตรง กล่าวคือ ข้อสรุปที่ได้จะเป็นข้อสรุปเพื่อนำไปสู่
การใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
ในพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เวทีสภาภาคนั้นเปรียบเสมือนเวทีพูดคุยเกี่ยวกับ
การบริหารเพื่อนำไปสู่การจัดการปกครองที่ดี

- เน้นการพูดคุยแลกเปลี่ยนในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังกรณีที่มีผู้เข้า
ร่วมเสวนาในแต่ละครั้งโดยส่วนใหญ่ จะเป็นบุคคลที่เคยทำงานด้วยกันมีความ
คุ้นเคยหรือเป็นหน่วยงานราชการที่มีภารกิจในตำบล โดยใช้การประสานงานใน
ลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น การประสานงานทางโทรศัพท์ เป็นต้น แต่ผลหรือ
ข้อสรุปที่ได้จากการเสวนาจะมีผลผูกมัดที่เป็นทางการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ซึ่งจะต้องมีการปฏิบัติที่เป็นทางการเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาในตำบล

- ในส่วนการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย/ตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
กับสภาพปัญหาและความต้องการ ถือเป็นข้อผูกมัดที่แต่ละหน่วยงานจะต้องรับ

ผิดชอบดำเนินการและนำมารายงานความก้าวหน้าในเวทีสภากาแฟครั้งต่อ ๆ ไป หรือกรณีที่ติดขัดปัญหาในการดำเนินงานก็จะต้องชี้แจงให้กับวงเสวนา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภากาแฟร่วมกันหาทางออก หรือแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาอีกครั้ง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2557 มีการจัดเสวนาเพื่อพูดคุย แลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณสุขของท้องถิ่น ผ่านสภากาแฟไปแล้วกว่า 60 ครั้ง หมุนเวียนไปตามหมู่บ้านหรือสถานที่ราชการในตำบลแห่งนี้ เหตุ/ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กาแฟในตำบลแห่งนี้สามารถขับเคลื่อนและระดมเอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณสุขในตำบลเข้ามานั่งพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ ผู้เขียนเห็นว่าเกิดขึ้นมาจากปัจจัย/เงื่อนไขที่สำคัญ ๆ อย่างน้อยสองประการ คือ

ประการแรก เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคม (Social Capital) ของผู้นำในการขับเคลื่อนสภากาแฟ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าผู้นำในการขับเคลื่อนสภากาแฟในตำบล ก็คือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพในตำบลผู้ซึ่งทำงานในตำบลแห่งนี้มากกว่า 30 ปี ประกอบประกอบกับสถานภาพทางสังคมที่เปรียบเสมือน “หมอ” ในการช่วยเหลือยามผู้คนในชุมชนเจ็บไข้ได้ป่วย ดังนั้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพในตำบลจึงค่อนข้างที่จะได้รับการยอมรับจากผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบล

ประการที่สอง สืบเนื่องจากบริบทพื้นฐานของตำบลแห่งนี้ ที่ผู้คนในตำบลโดยส่วนใหญ่ยังมีหรือยึดมั่นในอุดมการณ์แบบ “ชุมชนนิยม” (Communitarianism)³ (แม้ในปัจจุบันชุมชนจะเกิดการแตกตัวทางสังคม กระทั่งมีการแบ่งช่วงชั้นทาง

³ อุดมการณ์แบบชุมชนนิยมนั้นเป็นอุดมการณ์ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้ฐานคิดของแนววัฒนธรรมชุมชน ซึ่งพัฒนาและเติบโตมาพร้อม ๆ กับองค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 อุดมการณ์ชุมชนนิยมนั้น มีความเชื่อที่ว่าภายในชุมชนแต่ละชุมชนนั้นมีเอกลักษณ์เป็นของตัวเองและยังคงเก็บลักษณะสังคมและวัฒนธรรมแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเอาไว้แต่สภาพสังคมและวัฒนธรรมเช่นนี้ถูกเก็บซ่อนเอาไว้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในงานเขียนของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2550) แนวคิดเศรษฐกิจชุมชน : ข้อเสนอทางทฤษฎีในบริบทต่างสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.

สังคมและมากขึ้นก็ตาม) ที่สะท้อนผ่านความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ความสมัครสมานสามัคคีและการให้ความสำคัญกับงานสาธารณะของตำบล แม้ว่าทางเลือกตั้ง (โดยเฉพาะการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น) จะทำให้ชุมชน/ตำบลเกิดรอยร้าวขึ้นก็ตาม แต่รอยร้าวดังกล่าวก็เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในชุมชนชั่วคราว ดังนั้น หากมีการจัดกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเป็นกิจกรรมสาธารณะ ก็จะได้รับความร่วมมือและช่วยเหลือจากผู้คนกลุ่มต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ผลสัมฤทธิ์หลังจากการขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในชุมชนที่ศึกษา

ภายหลังจากการขับเคลื่อนความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือผ่านการจัดตั้งพื้นที่สาธารณะอย่างสภากาแพ ทำให้สภากาแพในตำบลแห่งนี้กลายเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทหน้าที่ (Functions) สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2556, หน้า 141-147)

1. เป็นเวทีสาธารณะในระดับตำบล (Civic Forum) กล่าวคือ เป็นเวทีหรือพื้นที่ในระดับตำบลที่เปิดโอกาสให้กับผู้นำชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานราชการในพื้นที่และภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนจนถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมร่วมกัน⁴ ดังนั้นเวทีแห่งนี้จึงเปรียบเสมือนการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบล เวทีสาธารณะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าทำหน้าที่คล้ายกับเวทีกระบวนการนโยบายสาธารณะจากฐานรากในสามประการ คือ

ประการแรก เป็นเวทีกลางที่เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนสะท้อนปัญหาที่ตนเองสัมผัสหรือรับฟังจากชาวบ้านในหมู่บ้านสู่เวทีสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อเสนอ

⁴ แม้ในปัจจุบันองค์กรที่เป็นเสมือนเวทีในการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลและที่มีฐานะเป็นทางการตามกฎหมาย ก็คือ สภาองค์กรชุมชน แต่กรณีของสภาองค์กรชุมชนตำบลในพื้นที่แห่งนี้นั้นถือว่ายังไม่มีความเข้มแข็งมากพอและไม่ค่อยเป็นที่รู้จักของสาธารณะโดยทั่วไป ในขณะที่ทุนทางสังคมที่ผู้นำในสภากาแพสร้างขึ้น ก็ทำให้กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น มีความเชื่อมั่นในสภากาแพมากกว่าสภาองค์กรชุมชน

หรือปัญหาความเดือดร้อน/ความต้องการของชาวบ้านเหล่านี้เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณชน อันจะนำมาซึ่งการแสวงหาแนวทางร่วมในการแก้ไขปัญหา (Interest Aggregation)

ประการที่สอง เป็นเวทีในการผลักดันข้อเสนอในการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของภาคประชาชนต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่มีขอบเขตหรือภาระหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาคืบต่อไป (Interest Articulation)

ประการที่สาม เป็นเวทีในการติดตามปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการสาธารณะให้เป็นไปตามข้อเสนอหรือให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2. เป็นเวทีในการเสริมสร้างพลังอำนาจในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบล (Empowerment) ผลจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในเวทีสภาตำบลนำไปสู่การหนุนในสิ่งที่องค์กรอื่นขาด และเสริมในสิ่งที่องค์กรอื่นมี กระบวนการหนุนเสริมระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและศักยภาพในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ เพราะการทำงานของแต่ละหน่วยงานมีข้อจำกัดทั้งงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือบางกรณีการดำเนินงานหรือกิจการสาธารณะบางอย่างหากดำเนินการโดยองค์กรหรือหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวอาจจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานอย่างมหาศาล เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหากหน่วยงานที่มีอยู่ในตำบลร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันแล้ว สาเหตุที่ทำให้ผลจากการพูดคุยในสภาทนายนำไปสู่การเสริมสร้างการทำงานระหว่างหน่วยงานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นผลจากลักษณะพิเศษของสภาทนายที่สามารถดึงผู้คนหลากหลายเข้าร่วมสภาทนายและบุคคลเหล่านี้ เป็นกลุ่มคนที่ทำงานในระดับตำบลเป็นหลัก ประกอบกับการที่บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกันบ่อยครั้งก็ยิ่งสร้างความคุ้นเคยกันมากขึ้น ดังนั้นจึงทำให้การขอความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างสะดวกและคล่องตัวขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการประสานงานตามปกติในระบบราชการที่บางครั้งอาจจะต้องมีขั้นตอนที่ซับซ้อนอันทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน บทบาทในฐานะที่เป็นกลไกเสริมสร้างพลังอำนาจในการทำงานระหว่างหน่วยงานในตำบล

อีกมิติหนึ่งของสภาภาพ ก็คือสภาภาพทำหน้าที่เสมือน “สภาที่ปรึกษา” ในตำบล ซึ่งเป็นการให้คำปรึกษาและเสนอแนะการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานใน การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ภาพของการเป็นสภาที่ปรึกษาในที่นี้เห็นได้จากการที่ประธานสภาภาพเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความคิดเห็น ถกแถลงเกี่ยวกับวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่นำเสนอโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อที่จะแสวงหาหนทางที่ดีที่สุดในการทำงานหรือปรับปรุงวิธีการ/รูปแบบการดำเนิน ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและตรงกับความต้องการของภาคประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

3. เป็นกลไกในการสร้างภาคีเครือข่าย (Network) ของผู้นำชุมชนในระดับตำบล เครือข่ายของผู้นำชุมชนในระดับตำบลในที่นี้ หมายถึง การเชื่อมโยงกลุ่มคนหรือกลุ่มองค์กรที่สมัครใจที่จะเข้ามาแลกเปลี่ยนข่าวสารร่วมกัน โดยมีการจัดโครงสร้างของคนในเครือข่ายด้วยความเป็นอิสระเท่าเทียม ภายใต้พื้นฐานของการเคารพสิทธิ เชื่อถือ เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เครือข่ายของผู้นำชุมชนในระดับตำบลที่เกิดขึ้นในเวทีสภาภาพมีลักษณะพิเศษี่ประการ คือ

ประการแรก เป็นเครือข่ายที่มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) คือ เป็นเครือข่ายที่ผู้คนมานั่งคิดพูดคุยเพื่อให้ผู้นำในชุมชนเกิดเป้าหมายร่วมกัน รับรู้และเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยเห็นว่าหากเกิดวิสัยทัศน์ร่วมกันแล้วก็จะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนงานพัฒนาชุมชนภายในตำบลมีพลัง มีความเป็นเอกภาพ และอาจช่วยผ่อนคลายความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง เป็นเครือข่ายที่เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย (Stakeholder Participation) เครือข่ายของผู้นำเหล่านี้เป็นเครือข่ายที่เน้นการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง เมื่อวิเคราะห์สถานะของสมาชิกในเครือข่าย จะพบว่าผู้นำเหล่านี้เป็นเสมือน “หุ้นส่วนของเครือข่าย” กล่าวคือ เป็นเครือข่ายที่มีลักษณะความสัมพันธ์ของผู้คนในเครือข่ายแนวราบ (Horizontal Relationship) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของพันธมิตรในการพัฒนามากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้ง (Vertical Relationship) ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง

ประการที่สาม เป็นเครือข่ายในลักษณะของการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Participation) โดยสมาชิกในเครือข่ายต่างหนุนเสริมและเสริมสร้างการทำงานซึ่งกันและกัน เช่น การนำจุดแข็งของอีกฝ่ายหนึ่งเข้าไปแก้ไขจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

ประการที่สี่ เป็นเครือข่ายในลักษณะของการเกี่ยวพันพึ่งพา (Interdependence) กล่าวคือ เป็นการทำงานในลักษณะที่บางครั้งผู้คนและองค์กรในเครือข่ายตกอยู่ในสภาวะจำกัดทั้งด้านทรัพยากร ความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ ดังนั้นในบางครั้งจึงไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการทำงานจึงจำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มในเครือข่าย

4. เป็นเครื่องมือที่เสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐ บทบาทในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐของสภาภาคในตำบลแห่งนี้แสดงออกในหลายรูปแบบ เช่น การเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายข่าวสารและประชาสัมพันธ์กิจกรรมหรือภารกิจที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการหรือกำลังจะดำเนินการในชุมชน ในทางกลับกัน เวทีสภาภาคฯ ก็จะเป็นเวทีในการสื่อสารปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านสู่หน่วยงานราชการ รวมถึงการเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับภาคประชาชนในการเข้าถึงบริการของรัฐ เมื่อชาวบ้านมีข้อมูลความเคลื่อนไหวของหน่วยราชการในพื้นที่ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้าถึงบริการของรัฐได้ดีมากขึ้น

ข้อสังเกตที่มีต่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือผ่านตัวแบบของสภาภาคในชุมชนที่ศึกษา

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในสภาภาคในตำบลแห่งนี้เปรียบเสมือนการระดมเอากลุ่มชนชั้นนำในตำบลทั้งกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบล (เช่น เกษตรตำบล, ข้าราชการครู, ข้าราชการสาธารณสุข เป็นต้น) กลุ่มผู้ประกอบการท้องถิ่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจประชาสังคม (เช่น ผู้นำภาคประชาชนหรือตัวแทนของมูลนิธิ/องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เป็นต้น) เข้ามานั่ง

พูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นซึ่งกันและกันในลักษณะของการ “ปรับทุกข์ เล่าสุข และแสวงหาทางออกร่วมกัน” ดังนั้นการปรึกษาหารือพื้นที่สาธารณะแห่งนี้จึงไม่ใช่การโต้แย้ง ถกเถียงในรูปของการใช้เหตุผล (Rational) หักล้างเหตุผลของผู้ร่วมสนทนาอีกฝ่าย ขณะเดียวกันสภาภาพแห่งนี้ก็ไม่ใช่เวทีที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อชว่งชิงอำนาจทางการเมือง แต่ข้อสรุปที่ได้จากเวทีกลับมีผลในทางการเมือง ทั้งนี้เพราะผลจากการพูดคุยในสภาภาพกลายเป็นข้อผูกมัดที่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในดำเนินการและต้องรายงานความก้าวหน้าให้กับสภาภาพได้รับทราบเมื่อมีการดำเนินการหรือดำเนินการแล้วเสร็จ

ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในสภาภาพแห่งนี้จึงเป็นภาพสะท้อนของความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้บริบทของสังคมตะวันออก (และสังคมไทย) ที่มีลักษณะการพูดคุยแบบประนีประนอมมากกว่าจะเป็นการถกเถียงเพื่อหาข้อสรุป และเมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของการจัดตั้งสภาภาพในตำบลแห่งนี้ก็เป็นไปในลักษณะที่ผู้จัดตั้งต้องการทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ผ่านการเลือกตั้งเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ภายใต้บริบทของสภาภาพ ก็คือ การผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งเข้ากับการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในลักษณะของการจับเข้าคุย ในส่วนของกระบวนการการขับเคลื่อนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในตำบลผ่านตัวแบบสภาภาพนั้น ก็จะพบว่าเป็นการทำงานในลักษณะ “ทำไปแก้ไปหรือทำไปเปลี่ยนแปลงไป” เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ทุกคนร่วมกันวางไว้ ซึ่งแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้วัฒนธรรมแบบตะวันตกที่เน้นการแสวงหาวิสัยทัศน์ร่วมกันและเมื่อได้มาซึ่งวิสัยทัศน์ร่วมแล้วทุกฝ่ายก็จะแสวงหาหนทางต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

สรุป

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือผ่านตัวแบบของสภาอากาศ เป็นเวทีในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกลุ่มชนชั้นนำในตำบล ซึ่งมีลักษณะพิเศษสองประการ คือ ประการแรกเป็นเวทีของการปรับทุกข์ เล่าสุขและแสวงหาทางออกร่วมกัน ดังนั้น เวทีแห่งนี้จึงไม่ใช่เวทีของการโต้เถียงโดยใช้เหตุผลเพื่อหักล้างเหตุผล ประการที่สองเป็นเวทีที่ไม่มีเจตจำนงในการช่วงชิงพื้นที่หรืออำนาจทางการเมือง แต่ผลจากการพูดคุยกลับกลายเป็นข้อผูกมัดทางการเมือง ที่หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่จะต้องปฏิบัติและนำมารายงานต่อสภาอากาศ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในรูปแบบนี้ เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในตำบลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว ไม่สามารถตอบโจทย์/แก้ไขปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบการณ์การทำงานของผู้ผู้นำในการขับเคลื่อนสภาอากาศ ภายหลังจากการจัดตั้งและขับเคลื่อนสภาอากาศกลายเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการในตำบล แต่มีบทบาทที่เป็นทางการหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเป็นเวทีสาธารณะในระดับตำบล, เป็นเวทีในการเสริมสร้างพลังอำนาจในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในตำบล เป็นกลไกในการสร้างภาคีเครือข่ายของผู้นำชุมชนในระดับตำบล และเป็นเครื่องมือที่เสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐ

บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. (2551). **สายธารนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับสื่อสารศึกษา**. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์.
- ชัยณรงค์ เครือนวน. (2556). **การสร้างประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดสระแก้ว: ฐานการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นจากภาคประชาชน**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: (สกว.).
- ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2552, 14 กันยายน). **ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ**. สัมภาษณ์.
- _____. (2556, 11 กุมภาพันธ์). **ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ**. สัมภาษณ์.
- _____. (2556, 29 กรกฎาคม). **ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ**. สัมภาษณ์.
- _____. (2556, 5 สิงหาคม). **ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ**. สัมภาษณ์.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.