

# มลเมือง



Citizenship, Human Rights and Democracy

## ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร



สถาบันนโยบายศึกษา  
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

พลเมือง สิทธิมนุษยชน  
และประชาธิปไตย

**Citizenship, Human Rights  
and Democracy**

โดย

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร.

พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย. - - กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา  
ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, 2557.

142 หน้า.

1. การศึกษากับรัฐ. I. ชื่อเรื่อง.

323

ISBN: 978-616-91578-6-1

ชื่อเรื่อง	<b>พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย</b>
ผู้เขียน	ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร
ปีที่พิมพ์	ธันวาคม 2557
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 0-2941-1832-3 โทรสาร 0-2941-1834 e-mail: ipps_fpps@yahoo.com ; www.fpps.or.th
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรื่อน
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0-2742-4754-5
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

# คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

หนังสือ “**พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย**” เป็นอีกผลงานหนึ่งของสถาบันนโยบายศึกษา อันเป็นผลพวงจากการเข้าไปร่วมทำงานอย่างต่อเนื่องกับหลายองค์กรของภาคราชการ ทั้งกระทรวงศึกษาธิการ ผ่านโรงเรียนต่างๆ ในภูมิภาค และองค์กรอิสระ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมือง และองค์การสหประชาชาติ การขับเคลื่อนแนวคิดเรื่อง “การสร้างพลเมือง” ในสังคมประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับพันธกิจของสถาบันฯ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับสังคมไทยในทิศทางที่จะส่งเสริมการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งควรได้เริ่มต้นจากการสร้างพลเมืองจากทุกๆ แห่ง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม และครอบครัว รวมทั้งสื่อทุกชนิด

ขอขอบคุณผู้เขียน คุณทิพย์พาพร ตันติสุนทร ในความพยายามที่จะส่งเสริมความเข้าใจให้เกิดขึ้นในเรื่อง**การสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยนั้น** มีมิติของ**สิทธิมนุษยชนอยู่ด้วย** เพราะหัวใจของการขับเคลื่อนสังคมประชาธิปไตยนั้น **อยู่ที่การเห็นคุณค่าและเคารพในความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี** แม้จะแตกต่างกันทางความคิดต่างอุดมการณ์ และวัฒนธรรม ทุกคนก็ควรได้รับการยอมรับและเคารพ เพื่อให้ความต่างนั้น สามารถที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์และร่วมมือกันมากกว่าการทำลายล้างและแตกแยก สิทธิมนุษยชนจึงมีความหมายต่อประชาธิปไตยและกลายเป็นสิ่งเดียวกันในตัวตนของความเป็นพลเมืองทั้งในระดับประเทศและสากล และขอขอบคุณ มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนการพิมพ์ในครั้งนี้

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2557

## คำนำจากผู้เขียน

หนังสือ “พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย” ที่อยู่  
 ในมือท่านผู้อ่านนี้ เกิดจากประสบการณ์โดยตรงของผู้เขียนผ่าน  
 การทำงานด้านการให้การศึกษาทางการเมือง ความเป็นพลเมือง  
 สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย กับทั้งส่วนราชการ เช่น กระทรวง  
 ศึกษาธิการ ผ่านโรงเรียนต่างๆ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีเป็นเวลา  
 ร่วม 2 ทศวรรษ นอกจากนี้ยังได้มีโอกาสจากการทำงานกับสำนักงาน  
 รัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สภาพัฒนาการเมืองและ  
 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเวลาหลายปีอย่างต่อเนื่อง  
 และโครงการต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ทั้งในประเทศและ  
 ต่างประเทศ ในเรื่องของการศึกษาทางการเมือง การเลือกตั้ง และเรื่อง  
 ความเสมอภาคระหว่างหญิง-ชาย รวมถึงได้มีโอกาสไปประชุมและ  
 สัมมนาในงานในต่างประเทศหลายโอกาส จึงทำให้ผู้เขียนมีความตั้งใจที่  
 จะได้ถ่ายทอดแนวคิดเพื่อการแลกเปลี่ยนในช่วงของการเปลี่ยนแปลง  
 และการปฏิรูปอึกวาระหนึ่ง หลังจากที่ได้เขียนหนังสือเรื่อง “การศึกษา  
 เพื่อสร้างพลเมือง” ในปี 2554 มาแล้ว และได้รับการตอบรับอย่างดียิ่ง

แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามปฏิรูปตัวเองอย่างต่อเนื่อง  
 นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ  
 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แต่ในทุกครั้งของการเปลี่ยนแปลงมักให้  
 นำหนักที่การจัดโครงสร้างทางการเมือง ที่เน้นอำนาจของนักการเมือง  
 โดยแม้จะมีการเพิ่มการตรวจสอบทางการเมืองมากขึ้นโดยองค์กรอิสระต่างๆ  
 แต่ก็ยังขาดการสร้างอำนาจการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง  
 ในการกำหนดชะตาชีวิตของตน และของสังคมที่ตนมีส่วนร่วมเป็น  
 เจ้าของได้อย่างเต็มความสามารถในครรลองของประชาธิปไตย ซึ่งการ

จะเป็นเช่นนี้ได้ ก็มีแต่การกำหนดทั้งเป้าหมายและวิธีการเพื่อให้เกิดการสร้างพลเมือง หรือ “การปฏิรูปคน” อย่างเป็นทางการและเป็นเจตจำนงทางการเมืองของประเทศเท่านั้น

พลเมืองที่มีความรู้ที่เพียงพอและมีความเป็นอิสระเท่านั้น จึงจะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ในทุกๆด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเรื่องทางการเมืองด้วย

ขอขอบคุณอย่างสูงต่อ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.วิชัย ตันศิริ ผู้เป็นดั่งปราชญ์ผู้นำทางความคิดในเรื่องการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง ซึ่งได้ให้โอกาสผู้เขียนในการร่วมทำงานบุกเบิกด้านนี้มาอย่างต่อเนื่อง

ขอขอบคุณอย่างยิ่งต่อคณะวิทยากร คุณสมชาติ เจริญชัย ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดร.วัฒนา อัครคพานิช จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม และ ดร.เฉลิมชัย พันธุ์เลิศ จากสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่ามาร่วมการทำงานผลักดัน “แนวคิดการสร้างพลเมือง” ด้วยกิจกรรมการประชุมเชิงปฏิบัติการกับ ครู อาจารย์ และศึกษานิเทศก์ ในภูมิภาคต่างๆ ตลอดปี 2556 ซึ่งได้ช่วยเพิ่มมุมมองและแง่คิดที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของสถาบันนโยบายศึกษา รวมทั้งตัวผู้เขียนด้วย

**ทิพย์พาพร ตันติสุนทร**

ธันวาคม 2557

# สารบัญ

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา .....	iii
คำนำจากผู้เขียน .....	iv
<b>ยุทธศาสตร์การสร้างพลเมือง .....</b>	<b>1</b>
● ปัญหาใหญ่ของประเทศเกิดจากภาคการเมือง .....	1
● การสร้างความเป็นประชาธิปไตยแก่พลเมือง (Democratization) .....	7
● พลเมืองกับรัฐ และพลเมืองของโลก .....	8
● การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) .....	11
● การศึกษากับแนวนโยบายแห่งรัฐ .....	13
● การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : แนวทางปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ (Civic Education : UN Practical Guidance Note) .....	17
● การศึกษากับการเมือง : เครื่องมือการสร้างพลเมือง .....	19
● การให้การศึกษาด้านการเมือง (Political Education) .....	24
<b>สังคมไทยกับศตวรรษที่ 21 .....</b>	<b>35</b>
● การปฏิรูปคน จินตภาพใหม่ในการปฏิรูปประเทศ .....	35
● พลเมืองในศตวรรษที่ 21 .....	40
● พหุนิยมในสังคมประชาธิปไตย .....	44
<b>การสร้างประชาธิปไตยกับสังคมไทย .....</b>	<b>53</b>

# สารบัญ

● แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: ปฐมบทของการละเลยการพัฒนาพลเมือง .....	53
● พลเมืองกับการเลือกตั้ง .....	56
<b>สิทธิมนุษยชน กับประชาธิปไตย .....</b>	<b>61</b>
● ศาสนากับประชาธิปไตย .....	61
● สิทธิมนุษยชนกับประชาธิปไตย .....	66
● คักดีศรีความเป็นมนุษย์ : ความหมายแห่งสิทธิมนุษยชน .....	67
● สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ .....	73
● ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน .....	75
● เศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม : แนวคิดธุรกิจเพื่อสังคม .....	77
● ธุรกิจเพื่อสังคม : แนวโน้มสร้างสมดุลธุรกิจกับสังคม .....	81
● คู่คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา : กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติ .....	85
<b>ประชาธิปไตยในพื้นที่ของเรา (Democracy in Our Place) .....</b>	<b>89</b>
● องค์กรสถาบันทางสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน .....	89
- สถาบันครอบครัว .....	90
- สถาบันการศึกษา .....	91
- สถาบันทางการเมือง .....	93
- สถาบันสื่อ .....	95



# สารบัญ

บทสรุป.....	103
บทส่งท้าย : ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศ เพื่อสนับสนุนการสร้างพลเมือง .....	109
บรรณานุกรม .....	113
สถาบันนโยบายศึกษา.....	119
ประวัติผู้เขียน.....	131
An Abstract of the Book.....	133

# ยุทธศาสตร์การสร้างพลเมือง

## ปัญหาใหญ่ของประเทศเกิดจากภาคการเมือง

วิกฤติเกิดในทุกส่วนของสังคม แต่เหตุสืบเนื่องมาจากการกระทำของภาคการเมือง ผู้คุมระบบและกติกาทางการเมือง ผ่านนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ภายใต้การบริหารจัดการของภาคการเมืองที่มีการรวมศูนย์อยู่ในระบบราชการที่อึดอ้าย ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการดูดซับทรัพยากรทุกภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง กลายเป็นการสร้างส่วนต่างถ่างขยายช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท คนมั่งมีกับคนจน อันสะท้อนถึงการไม่เสมอหน้าทัดเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสการใช้ทรัพยากรของประเทศ จึงเป็นที่มาของสังคมแห่งความเหลื่อมล้ำ ไม่เสมอภาค ไม่ยุติธรรม และเป็นฐานรากของความขัดแย้งที่แฝงอยู่ในสังคม กระทั่งปะทุอย่างรุนแรงขึ้นในช่วงทศวรรษปัจจุบัน

ในระยะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ของศตวรรษที่ 21 คือ ช่วงทศวรรษ 2530 - 2540 ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะ “ปฏิรูปการเมือง” เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยสร้างอำนาจและกฎ กติกาทางการเมืองใหม่ โดยเชื่อว่าจะนำสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างขนานใหญ่ กระแสการปฏิรูปการเมืองได้รับการตอบรับ และมีผลให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้นในปี 2540 ที่ได้วางแนวทางการปฏิรูปภาคการเมืองเป็นจุดสำคัญ ตามด้วยปฏิรูปการศึกษาและปฏิรูปสื่อ เพื่อทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

การปฏิรูปด้านการศึกษา โดยจัดให้มีการศึกษาฟรี 12 ปี รวมถึง

การมีแนวคิดการจัดสรรอำนาจทางการบริหารการศึกษาระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น บทบาทภาครัฐและเอกชนในการให้บริการทางการศึกษา แต่การปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นแต่เพียงการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการเชิงอำนาจใหม่ที่ยุบรวมเรื่องการศึกษาทั้งหมดของชาติไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นเพียงการปฏิรูปโครงสร้างภายในกระทรวงเท่านั้น โดยละเลยความสำคัญของเป้าหมายการศึกษาที่มุ่งสู่ตัวเด็กหรือผู้เรียน และแม้มีการถ่ายโอนการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นให้จัดการได้เองตามบริบทแต่ละพื้นที่ก็ยังไม่ไป得太远 อันเนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาในกระทรวงเองที่ยังไม่มีการปรับตัวเพื่อการปฏิรูป ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมชี้แจงไปยังภาคการศึกษาที่ล้มเหลวในการผลิตบุคลากรของชาติที่ไม่อาจปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของทั้งสังคมภายในและภายนอกประเทศได้ การปฏิรูปนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา จึงมีแต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในตัวกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่เนื้อหาของการศึกษายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูป ดังจะเห็นได้ว่าความสำเร็จในเชิงเศรษฐกิจของไทยก่อนหน้าปี 2540 นั้น ได้ก้าวล้ำคุณภาพของระบบการศึกษาไทยหลายช่วงตัว จนในที่สุดระบบเศรษฐกิจก็ล้มครืนเพราะคุณภาพของบุคลากรไม่สามารถรองรับระบบเศรษฐกิจได้อีกต่อไป<sup>1</sup> แต่เมื่อมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้น คุณภาพการศึกษาของไทยกลับยิ่งล้าหลัง เมื่อพิจารณาจากโครงการประเมินผลนักเรียนระหว่างชาติ (Programme for International Student Assessment - PISA) ในปี 2550 ซึ่งได้จัดเปรียบเทียบความสามารถของนักเรียนของประเทศสมาชิกและประเทศรายได้

<sup>1</sup> วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหสวรรคใหม่, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า 8.

ปานกลางจำนวนหนึ่งรวมทั้งไทยด้วย พบว่าการศึกษามีความล้าหลัง  
เกือบครึ่งท้ายสุดแม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียน จึงทำให้รัฐบาลไทย  
ประกาศให้มีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งในปี 2553 โดยมียุทธศาสตร์  
การศึกษา เพื่อสร้างพลเมืองออกมา แต่ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

กล่าวสำหรับการปฏิรูปการเมืองในภาคการเมืองนั้น ไม่อาจนำไป  
สู่เจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
อย่างกว้างขวางในทางการเมือง เพื่อร่วมคิด ร่วมกำหนด และร่วมตัดสินใจ  
ทางการเมืองตั้งแต่ฐานรากจากชุมชนท้องถิ่น จนกระทั่งระดับชาติได้  
เพราะการปฏิรูปภาคการเมืองกลับยิ่งทำให้อำนาจทุกอย่างกระจุกตัวอยู่ที่  
นักการเมืองผู้ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ที่ผนวกอำนาจทั้งการบริหาร  
คือรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร เข้าเป็นพวกเดียวกัน นอกจากนี้  
ยังมีการควบคุมพรรคเล็กพรรคน้อยเข้าอยู่ในพรรคใหญ่ หรือที่  
เรียกว่า “มุ้ง” ภายใต้อำนาจ “มุ้งใหญ่” ทำให้เกิดการกินรวบผูกขาดอำนาจใน  
รัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จ และปิดกั้นการตรวจสอบจากฝ่ายค้านทำให้เกิด  
“เผด็จการรัฐสภา” ได้ง่าย ทำให้การเมืองในความหมายของประชาธิปไตย  
ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเมืองที่ทุกคนมีส่วนร่วมได้เพราะขาดความเป็น  
อิสระในทางการเมืองและขาดจุดยืนเพื่อส่วนรวม การปฏิรูปการเมืองไทย  
จึงมีทิศทางของการเป็นการเมืองในสังคมกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ  
มาอย่างต่อเนื่อง

การปฏิรูปสื่อ ซึ่งเป็นกระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในระยะ  
เวลาเดียวกัน เพื่อไม่ให้สื่อถูกครอบงำ ชี้นำ และผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐและ  
ธุรกิจอีกต่อไป แต่การปฏิรูปสื่อก็ยังตกอยู่ที่ใต้บริบทของสังคมการเมืองไทย  
ที่ไม่สามารถมีบทบาทหน้าในการสร้างการตื่นตัวในกิจสาธารณะ แต่เป็นสื่อ  
ที่สนองประโยชน์ทางธุรกิจเฉพาะ โดยเฉพาะธุรกิจการเมืองมีมากยิ่งขึ้น  
จากการครอบงำผ่านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อในโครงการของรัฐ

อย่างแพร่หลายและรวดเร็วในยุคของการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง นอกจากนี้สื่อยังถูกนำไปใช้ในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเอาชนะทางการเมืองเฉพาะกิจ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จึงมีปรากฏการณ์ของสื่อที่เลือกข้างทางการเมือง มีการโจมตีทางการเมืองและยุยงให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชนอีกด้วย สื่อจึงเป็นภาพสะท้อนห้องเรียนใหญ่ของสังคมที่ยังไปไม่ถึงการปฏิรูปเพื่อมวลชน

สภาพของสังคมกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ จึงแทรกตัวอยู่เป็นเนื้อในของสังคมไทย การเมืองที่เรียกว่าระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่ผูกขาดไว้ที่ศูนย์กลางอำนาจส่วนกลาง จึงถูกเปลี่ยนถ่ายอำนาจกันเองใน ส่วนกลาง ทั้งในทางอำนาจการบริหาร เช่น รัฐบาล หรือในเชิงการใช้กำลัง อำนาจบังคับ เช่น กองทัพ การหมุนเวียนการใช้อำนาจจึงถูกผูกขาดอยู่ในระดับชนชั้นผู้นำ รัฐจึงไม่อาจขยายพื้นที่การมีส่วนร่วม หรือพื้นที่ ประชาธิปไตยออกไปสู่ระดับล่าง หรือประชาชนทั่วไปได้ ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีวิกฤติต่างๆ เช่น ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอยู่เนืองๆ รัฐบาลที่สั่งการจากส่วนกลางจึงไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันกาล

แม้มีการกระทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 เพื่อหยุดยั้งการใช้ อำนาจเผด็จการรัฐสภา และการบริหารในยุคสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ผ่านการเลือกตั้งได้คะแนนเสียงข้างมาก แต่วิธีการที่ให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งก็เป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชนถึงวิธีการที่ไม่สุจริต การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจึงเกิดขึ้นอีกครั้งในรัฐธรรมนูญปี 2550 โดยมีเจตจำนงให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในทาง การเมืองและการบริหารประเทศ การตั้งสภาองค์กรชุมชนและสภา พัฒนาการเมืองที่ตั้งแผนไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 จึงถูกผลักดันขึ้น ในช่วงนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิของพลเมืองทั้งในทางเศรษฐกิจ

สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อันเป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองในฐานะสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติ

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็กลับตกอยู่ในวงจรเดิมอีกครั้ง ภายหลังจากการมีรัฐบาลเสียงข้างมากอีกทั้งรัฐสภาไม่ได้ทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร แต่กลับเข้าร่วมกับรัฐบาลเพื่อให้ผ่านนโยบายและกฎหมายสำคัญๆ ที่สังคมท้วงติง เช่น กรณีการผ่านกฎหมายนิรโทษกรรมในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงนำไปสู่การประท้วงจากจำนวนหมื่น เป็นแสนและเป็นล้าน ลูกหลานขยายไปทั่วประเทศ จนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

อย่างไรก็ตาม กระแสการต่อต้านรัฐบาลและนำไปสู่รัฐประหารแต่ละครั้งในช่วงหลัง ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา มักมีเหตุผลและข้ออ้างเรื่องการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักทำให้การเมืองขาดเสถียรภาพและนำสู่การไม่มีเสถียรภาพทางสังคมตามมา แม้มีการปฏิรูปการเมืองปี 2540 แต่การปฏิรูปการเมืองในระบอบที่ผ่านมานั้นที่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าจะมีองค์กรอิสระที่เป็นเสมือนอำนาจที่ 4 ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ แต่องค์กรต่างๆ เหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นองค์กรภาครัฐอีกแบบหนึ่ง ที่ยังไม่สามารถเป็นองค์กรที่เสริมพลังให้แก่ภาคประชาสังคมอย่างเต็มที่ ซึ่งแม้องค์กรอิสระหลายองค์กรจะมีอำนาจในการทำหน้าที่ตรวจสอบ แต่กลับไร้พลังในการยับยั้งปัญหาที่สร้างความเสียหายให้แก่สังคมและประเทศโดยรวม ทั้งนี้ เพราะลำพังอาศัยการตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ก็ยิ่งอาจไม่เพียงพอ หากไม่มีพลังของพลเมืองผู้มีความรู้ ความเข้าใจในทางการเมือง ทำหน้าที่เฝ้าคณพลเมืองร่วมด้วย

การปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้ ตั้งแต่ก่อนรัฐประหารที่หลายฝ่ายเห็นตรงกันว่า ปมปัญหาที่สั่งสมมาไม่อาจแก้ปัญหาคือได้โดยวิธีการแบบเดิมดังที่ผ่านมา ซึ่งเห็นผลมาแล้วหลายครั้งว่าล้มเหลว เช่น การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในหลายครั้ง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ก็นำไปสู่การผูกขาดอำนาจของเสียงข้างมากที่หมายถึงการชนะคือการได้ทุกอย่าง นำไปสู่เผด็จการของเสียงข้างมากและอำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้ชนะ ทำให้เกิดการสู้มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจทางการเมืองไปในทิศทางมิชอบเช่นที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในสังคมไทย การปฏิรูปประเทศครั้งนี้ จึงควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการพัฒนาให้เป็นสังคมที่มีโครงสร้างหลักอยู่ที่การมีส่วนร่วมจากพลเมือง และเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ด้วยการเปิดช่องทางการรับฟัง รับข้อเสนอ และการทำงานร่วมกันจากทุกภาคส่วนอย่างเปิดเผย โปร่งใส เพื่อปลดปล่อยพันธนาการที่ถูกครอบงำจากอำนาจการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ทำให้สังคมไทยเสื่อมถอย ทอนกำลัง ขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตย ผู้นำและนักการเมืองยังขาดการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตย และเป็นผู้ก่อให้เกิดวิกฤติทางการเมืองเสียเอง และนำไปสู่รัฐประหารอย่างซ้ำซาก กลายเป็นวงจรอุบาทว์การเมืองไทยที่ต้องแก้ไข **ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมาจากต้นทางของการสร้างพลเมืองของรัฐที่ไม่ได้ออกแบบพลเมืองของรัฐให้มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย แม้ว่าเราจะอ้างว่าเราได้นำเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ถึง 82 ปีแล้วก็ตาม ซึ่งสะท้อนจากระบบการศึกษา กระบวนการกล่อมเกลาคลินิกนิตย และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย ความบกพร่องดังกล่าวจึงไม่สามารถขยายพื้นที่ประชาธิปไตยตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกพื้นที่ การพัฒนาประเทศตามแบบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ยังไม่เคยมีการพูดถึงการพัฒนาคนไทยให้เป็น**

พลเมืองที่มีวิถีประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อการพัฒนาประเทศแต่อย่างใด ทั้งที่เรื่องการเมืองล้วนเกี่ยวข้องกับชีวิตของทุกๆ คนโดยตรง

## การสร้างความเป็นประชาธิปไตยแก่พลเมือง (Democratization)<sup>2</sup>

เนื่องด้วยการพัฒนาการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การพัฒนาการเมืองจึงหมายถึงผลที่เกิดจากการกระทำระหว่างองค์ประกอบทางการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งเดิมๆ ไปสู่สิ่งใหม่ๆ ซึ่งต้องดีกว่าเดิม ซึ่งมีหลายองค์ประกอบที่กระทำร่วมกัน คือ

- ประชาชน
- สังคมการเมือง
- หลักการหรือระเบียบ (รัฐธรรมนูญ)
- กลไกหรือเครื่องมือของรัฐ
- สังคมเศรษฐกิจ หมายถึง ระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบเสรี

ซึ่งในบรรดาทั้ง 5 องค์ประกอบนี้ ประชาชนมีส่วนสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะประชาชนภายในรัฐจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎ กติกาทางการเมือง หรือรัฐธรรมนูญได้

การพัฒนาทางการเมืองจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญเบื้องต้นต่อประชาชนที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการ

---

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2556), หน้า 21.



เปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ที่เป็นการกระทำร่วมกันของประชาชนที่เห็นเป็นพฤติกรรมร่วมกันอย่างชัดเจน และวัฒนธรรมการเมืองนี้จะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) ซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐนั้นเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาทางการเมือง และในสังคมประชาธิปไตยนั้น การที่จะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน ก็คือ การสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในระดับปัจเจกบุคคล คือความเป็นพลเมืองนั่นเอง การให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อความมั่นคงของระบอบการเมือง รวมทั้งเศรษฐกิจและสังคมด้วย แต่ที่ผ่านมามาประเทศไทยเน้นยุทธศาสตร์การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาพลเมือง สังคมไทยยังไม่ได้คำนึงถึงการสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นใน “ตัวคนไทย” ให้มีคุณภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเศรษฐกิจในทุกระดับได้

## พลเมืองกับรัฐ และพลเมืองของโลก

พลเมืองในความหมายของสหประชาชาติ คือ ความรู้สึกเป็นเจ้าของกลุ่ม ชุมชน และยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิและความรับผิดชอบในฐานะสมาชิก อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตนในการมีสิทธิและการปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชน สังคม กระทั่งสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบสังคมได้ด้วย โดยนัยนี้ การเป็นพลเมืองจึงมิใช่เพียงเป็นผู้มีสิทธิและความรับผิดชอบ แต่หากรวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ (interactive) และการมีอิทธิพล (influence) เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงภายในชุมชนได้ด้วยสำนึกว่าตนเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง

พลเมืองในโลกสมัยใหม่มีหลายระดับ คือ พลเมืองภายในรัฐ

พลเมืองภายในประชาคม เช่น พลเมืองประชาคมยุโรป ที่มีองค์การเหนือรัฐ กำกับอุดมการณ์และเป้าประสงค์ร่วม อย่างไรก็ตาม ใดก็ดี โลกในยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีลักษณะของการพึ่งอิงพึ่งกัน (Interdependence) และการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างรัฐทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองมีมากขึ้น ทำให้ความเป็นพลเมืองมีขอบเขตที่กว้างมากขึ้น ที่ไม่เพียงเป็นพลเมือง ของรัฐที่มีความรับผิดชอบต่อรัฐที่เป็นสมาชิกหรือต่อประชาคมเท่านั้น หากแต่รวมหมายถึงการเป็นสมาชิกของโลก คือเป็นพลเมืองของโลกที่ต้อง ร่วมกันรับผิดชอบต่อปัญหาและความเปลี่ยนแปลงของโลกด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการสร้างพลเมือง จึงมีการขยายขอบเขตที่กว้างมากขึ้นสู่ การสร้างคุณภาพของพลเมืองที่เป็นทั้งสมาชิกของรัฐใดรัฐหนึ่ง ของภูมิภาค ของประชาคม และของโลก แนวโน้มการจัดการศึกษา เพื่อสร้างพลเมืองในศตวรรษที่ 21 ของประเทศต่างๆ จึงมีจุดร่วมที่ การอยู่ร่วมกันด้วยการยอมรับและเคารพในความแตกต่างหลากหลาย ทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ประเพณีและวัฒนธรรม เข้าใจถึง สิทธิมนุษยชน รวมถึงการเป็นผู้ที่จะเต็มใจใช้ชีวิตที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องโลกให้เป็นของพลเมืองโลกทุกคนให้สามารถที่จะ ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

ระบอบประชาธิปไตยที่เข้าใจและเป็นที่ยอมรับในความหมาย พอสรูปได้ว่า

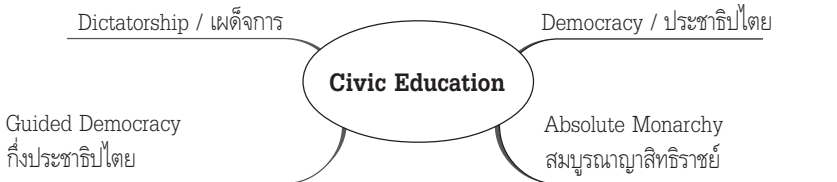
- เป็นระบอบที่พลเมืองมีอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจ ในนโยบายสาธารณะ เพราะเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน การเมืองจึงเป็นเรื่องของกิจสาธารณะ
- เป็นระบอบที่ให้เสรีภาพบนพื้นฐานของความรับผิดชอบ (Freedom Based on Responsibility) ในการแสดงออกซึ่ง ความคิดเห็นต่อประโยชน์ของส่วนรวม

- เป็นระบอบที่ให้ความเท่าเทียมกันของพลเมืองในการตัดสินใจในเรื่องสาธารณะ เช่น การเลือกตั้ง ทั้งนี้ รวมถึงความเสมอภาคในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ภายใต้กฎหมายที่ชอบธรรม ที่เป็นที่ยอมรับของพลเมือง
- เป็นระบอบที่เชื่อในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผู้มีสิทธิในการพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลง มีความรับผิดชอบ มีความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อสังคม

โดยเหตุที่ประชากรหรือประชาชนของรัฐคือตัวแปรสำคัญที่สุดในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปสู่ทิศทางที่ต้องการร่วมกับการสร้างสำนึกร่วมกันของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ต้องปลูกสร้างและหล่อหลอมให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะการสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของสังคม ชุมชน และประเทศ ที่ต้องรับผิดชอบโดยไม่ปล่อยให้กิจของสังคมเป็นเรื่องของคนใดคนหนึ่ง ซึ่งหมายถึง กิจสาธารณะเป็นภาระร่วมกันของทุกคน โดยเฉพาะสังคมสมัยใหม่ที่มีลักษณะของความแตกต่างหลากหลาย เป็นสังคมเปิด หลากวัฒนธรรม หลายความคิด ความเชื่อทางศาสนา และอุดมการณ์ทางการเมือง การอยู่ร่วมกันในลักษณะพึ่งอิงพึ่งกัน (Interdependence) ก็มีมากขึ้น พลเมืองในยุคโลกาภิวัตน์จึงต้องมีสำนึกร่วมกัน และร่วมรับผิดชอบในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลต่อกันเสมอในยุคเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่ส่งถึงกันอย่างรวดเร็ว การสร้างสำนึกพลเมืองต่อรัฐได้รัฐหนึ่ง จึงมีผลต่อการเป็นพลเมืองในระดับนานาชาติ หรือโลก ที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

### การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education)<sup>3</sup>

การศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของทุกรัฐ ทุประเทศเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมและจัดเตรียมคนให้เข้าสู่ระบบสังคมโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการเมือง การปกครองภายใต้รัฐนั้นๆ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงทางสังคม ด้วยการเตรียมเช่นนี้จึงต้องทำกันตั้งแต่เด็กเล็กจนกระทั่งโตอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถใช้ชีวิตอยู่ภายใต้ระบบกลไกสถาบันสังคม และการเมืองได้อย่างราบรื่น ซึ่งระบบการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองนี้จะทำการปลูกฝังให้ความรู้ ค่านิยม ทักษะคติ ผ่านการฝึกฝน การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ภายใต้กรอบกำหนดของระบบการปกครองของสังคมนั้นๆ **ซึ่งนอกจากการจัดการศึกษาแล้วยังต้องมีการหล่อหลอมทางสังคม (Socialization) เพื่อให้ทั้งระบบการศึกษาและระบบของสังคมที่แวดล้อมอยู่ ทำหน้าที่พัฒนาพลเมืองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้เป้าหมายและอุดมการณ์ของรัฐ** การจัดการศึกษาให้แก่พลเมืองจึงมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐหรือประเทศซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและบริบทที่แตกต่างกันไป



<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 15.

ดังนั้น การจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในแต่ละรัฐที่ต่างระบอบการปกครองจึงแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐที่ปกครองในระบอบเผด็จการจึงมีลักษณะของการวางกฎระเบียบไว้เข้มงวดเพื่อให้พลเมืองปฏิบัติตาม และเชื่อฟังผู้นำอย่างเคร่งครัดก็จะมีวิธีการจัดการศึกษาในแบบหนึ่ง ขณะเดียวกัน รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็จะให้คุณค่าในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และการใช้เหตุผลอย่างมีสำนึกใน ความรับผิดชอบต่อสังคมว่าตนเป็นเจ้าของ

ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว ก็ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละรัฐที่จะต้องตัดสินใจว่าพลเมืองแบบไหนที่ประเทศต้องการสร้างขึ้นและจะใช้การศึกษาแบบใดที่เหมาะสมแก่การพัฒนาพลเมืองของตน ดังที่ **เพลโต (Plato)** ในอุดมรัฐ กล่าวว่า จำเป็นต้องสร้างคุณภาพของประชาชนให้ **เหมาะกับการเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ** ซึ่งเป็นการยืนยันว่า ระบบที่สร้างขึ้นจำเป็นต้องสร้างพฤติกรรมของมนุษย์ให้เหมาะสมกับระบบ และจะทำให้ระบบนั้นสามารถดำเนินไปตามที่คาดหมายและมีเสถียรภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับระบบการเมืองการปกครอง และอิทธิพลสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกัน พฤติกรรมของมนุษย์ก็มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองและรับอิทธิพลจากระบบการเมืองด้วย ระบบการเมืองก็เช่นกัน ก็เป็นผลมาจากพฤติกรรมมนุษย์และโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย พฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์ก็เป็นผลพวงของปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งป็นทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ภายใต้การออกแบบของรัฐ

## การศึกษากับแนวนโยบายแห่งรัฐ

การศึกษานับเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหลักของรัฐในการสร้าง “คุณภาพ” ของพลเมืองตามที่รัฐต้องการ ซึ่งพลเมืองที่มี “คุณภาพ” ก็คือพลเมืองที่ได้รับการศึกษาตามแนวทางและแนวนโยบายของรัฐว่าจะพัฒนาประเทศไปในทิศทางใด ต้องการคุณภาพของพลเมืองอย่างไร ซึ่งเป็นที่ที่จะต้องออกแบบตามความต้องการของประเทศ ที่ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ สังคมวิทยาของประเทศหรือรัฐนั้นๆ และเพื่อให้ “เครื่องมือ” ทางการศึกษานี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สามารถสร้างคุณภาพของพลเมืองได้อย่างที่ต้องการ รัฐจึงต้องระบุไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการสร้างพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีความสามารถในวิชาชีพต่างๆ มีความคิดที่ถูกต้อง มีศรัทธาในระบบการเมือง-การปกครอง และมีวัฒนธรรมทางการเมืองตามระบบการเมืองและอุดมการณ์ของรัฐ และมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองแห่งรัฐ

นอกจากนี้ รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเพื่อสร้างคุณภาพการศึกษาแก่พลเมือง และให้องค์กรของรัฐและภาคสังคมให้การสนับสนุนไปในทิศทางเดียวกัน คือเป็นเจตจำนงทางการเมืองของสังคมทั้งหมด

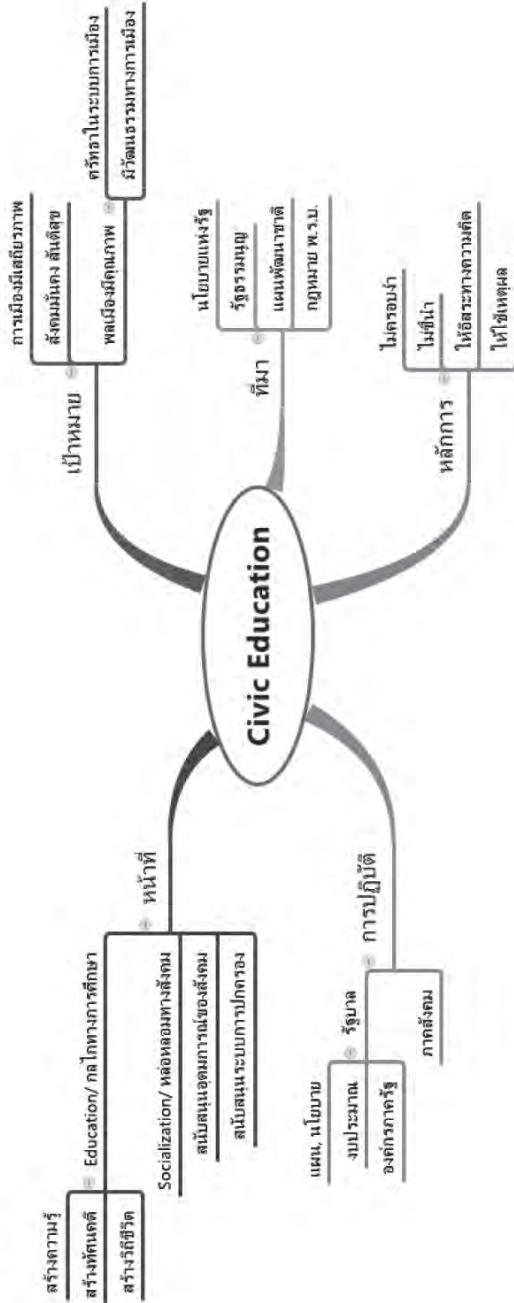
ทั้งนี้ การจัดการศึกษาของรัฐจึงมุ่งสร้างพลเมืองด้วยการกล่อมเกล่า หล่อหลอมทั้งด้านความรู้ ความคิดและพฤติกรรมให้อยู่ภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อรัฐ โดยมีเป้าหมายที่สังคมเข้มแข็ง สามัคคีและมีความสุข อันหมายถึงเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐ

การที่จะดูว่ารัฐใดหรือประเทศใดมีแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองแบบใด และเป้าหมายคืออะไร จึงสามารถดูได้จาก

รัฐธรรมนูญของประเทศ หรือกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) เช่น ประเทศเยอรมัน นอกจากนี้ก็มีพระราชบัญญัติ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

เป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองนี้ คือ การสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นแก่รัฐ ทั้งทางการเมืองและสังคม ซึ่งหมายถึง การที่รัฐต้องมีพลเมืองที่มีคุณภาพ มีศรัทธาในอุดมการณ์ และยอมรับในระบบการเมือง-การปกครองนั้นด้วย จึงจะสามารถปฏิบัติตนให้เป็นพลเมืองที่ดีของรัฐได้ โดยรัฐก็จะได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้ทั่วทั้งสังคม คือ ทั้งภาครัฐ และภาคสังคม ทุกองค์กร ทุกสถาบัน จะต้องปฏิบัติตามแผนและนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งรัฐจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ทั้งงบประมาณและกลไกของรัฐให้อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน

การศึกษาที่มียุทธศาสตร์เพื่อสร้างพลเมืองนี้ จึงมีบทบาทโดยตรงในการสนับสนุนอุดมการณ์และค่านิยมของรัฐหรือสังคม สนับสนุนระบบการเมือง-การปกครองและระบบเศรษฐกิจ ทำหน้าที่หล่อหลอมกลุ่มเอกลาทางสังคมทั้งในและนอกสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นกลไกทางการศึกษาที่จะสร้างทั้งความรู้ ทัศนคติ และวิถีชีวิตให้ เกิดแก่ตัวพลเมือง





การสร้างพลเมืองในแต่ละรัฐ แต่ละประเทศจึงแตกต่างกันในเรื่องอุดมการณ์ชาติและลัทธิการปกครอง ซึ่งทำให้การออกแบบพลเมืองเพื่อเป็นพลเมืองที่ดีของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันไป เช่น หากเป็นพลเมืองในสังคมที่เคร่งครัดในกฎหมายและการปฏิบัติตามคำสั่งในระบบแบบรวมศูนย์อำนาจการปกครองแบบสังคมเผด็จการ การจัดการศึกษาให้แก่พลเมืองก็เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองนั้นๆ และกล่าวสำหรับสังคมประชาธิปไตย ก็มักจะสนับสนุนการมีเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในการปกครองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การใช้อำนาจในทางการเมืองจึงมีนัยที่เป็นไปโดยประชาชน เพื่อให้เจ้าของอำนาจได้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อรัฐ

การสร้างพลเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจึงวางรากฐานให้พลเมืองรู้จักใช้เสรีภาพและมีความรับผิดชอบในระดับที่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจทางการเมืองของประเทศมีมูลฐานที่มาจากอำนาจของพลเมือง พลเมืองจึงรู้สิทธิของตนทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังที่ **โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson)** ได้กล่าวถึงความสำคัญเรื่องอำนาจอธิปไตยกับพลเมืองไว้ว่า **“ไม่มีคัลิงหรือสถานที่ใดที่จะเก็บรักษาอำนาจอธิปไตยไว้ได้ดีเท่ากับตัวของพลเมืองเอง”**<sup>4</sup> การศึกษาในสังคมประชาธิปไตย จึงควรมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างพลเมืองให้มีพลังอำนาจที่จะสามารถพัฒนาตนและสังคมโดยไม่ตกอยู่ภายใต้พลังกดดันอำนาจทั้งทางการเมืองและสังคม

---

<sup>4</sup> E.Doyle Stevick and Bradley A.U. Levinson, edit, **Reimagining Civic Education**, (USA : Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007) p.1.

## การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : แนวทางปฏิบัติแห่งสหประชาชาติ (Civic Education : UN Practical Guidance Note)

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในเรื่องการศึกษา เพราะเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของโลกให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและลดปัญหาความยากจนอันจะนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ดังนั้น ในต้นทศวรรษ ปี 2000 อันเป็นก้าวอย่างสู่อศวรรษใหม่ องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ (Practical Guidance Note) ว่าด้วยการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ออกมาและให้เป็นทศวรรษของการสร้างพลเมืองที่มีแนวคิดและแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายเรื่องการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง คือการเรียนรู้เพื่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ด้วยการศึกษานี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาความสามารถทางสังคม และเป็นการเสริมอำนาจให้คนในสังคมได้มีสำนึกรับผิดชอบทางสังคม (Civic Engagement) การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองจึงเป็นมิติที่สำคัญที่สุดที่ขาดไม่ได้ในการสร้างความสามารถ (Capacity Building) ทางสังคมให้เข้มแข็งที่จะบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และส่วนรวม ในแง่นี้ แกนใจกลางของการศึกษาจึงประกอบด้วยคุณค่าและหลักการขององค์ประกอบเหล่านี้ คือ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม การรับผิดชอบ การให้อำนาจ (empowerment) และการเข้าถึงข้อมูลนั้นก็ควรได้รวมอยู่ด้วย ซึ่งคุณค่าและหลักการร่วมที่กล่าวนี้จะได้รับการพัฒนาให้ได้รับการยอมรับในแนวทางแห่งสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาในการได้รับข้อมูลข่าวสารอีกด้วย (UNDP's Practice Note on Access to Information)

ความหมายของการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีประสิทธิผลในการสร้างอำนาจให้เกิดขึ้นในตัวของผู้เรียนซึ่งเป็นที่เข้าใจและยอมรับทั่วไปอยู่แล้วว่าการศึกษาในแนวนี้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การสร้างอุปนิสัยที่จัดการตัวเองได้ (civic disposition) คือ มีบทบาทที่รู้สิทธิและความรับผิดชอบในการที่จะอยู่ในสังคมประชาธิปไตย มีความอดทน อดกลั้นต่อการอยู่ร่วมกับผู้อื่นที่แม้แตกต่างกัน และมีความมั่นใจในตนเองที่จะใช้ชีวิตกับผู้อื่นในสังคม

2. การมีความรู้ของพลเมือง (civic knowledge) คือ มีความรู้และความเข้าใจในบริบททางสังคมและการเมือง การรู้เกี่ยวกับสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมรวมถึงสิทธิของพลเมือง อีกทั้งยังต้องเข้าใจต่อการมีบทบาท การมีสิทธิ และการมีความรับผิดชอบในความเป็นพลเมืองของสังคม

3. ทักษะของพลเมือง (civic skills) คือการมีความสามารถที่จะอธิบาย วิเคราะห์ ประเมิน และการมีปฏิกิริยาในเรื่องต่างๆ ทางสังคมที่จะต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจจากการมีข้อมูลที่เพียงพอในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคม และการเมือง

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองนี้จึงเป็นเครื่องมือที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชนมีวิจารณ์ญาณ (a critical people - centered tool) เพื่อปลดปล่อยให้เกิดการสร้างพลังอย่างสร้างสรรค์ และการสร้างสำนึกเพื่อสังคม (civic engagement) ก็จะถูกกระตุ้นและส่งเสริมให้มากยิ่งขึ้นก็โดยอาศัยการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองนี้

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองจึงเป็นกลไก (mechanism) สำหรับการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Chris Mclnerney, **Civic Education Practical Guidance Note**, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group, p. 5-7.

การศึกษาในแนวทางนี้จึงเป็นการศึกษาสำหรับทุกคน (Civic Education for All) ไม่ว่าหญิงชาย คนที่เป็นเด็กหรือสูงวัย ข้าราชการ นักการเมือง คนในเมืองหรือชนบท ซึ่งควรได้รับประโยชน์จากการศึกษา นี้ที่จะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในเรื่องต่างๆ เช่น ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การรณรงค์ให้การศึกษาแก่ผู้ลงคะแนนเสียง (Voter Education Campaign) จะเป็นการสร้างความมั่นใจได้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงจะมีความตระหนักและความเข้าใจที่เพียงพอต่อการไปใช้สิทธิ (rights) และตระหนักถึงการมีความรับผิดชอบ (responsibilities) ต่อผลที่จะเกิดขึ้นกับอนาคตของประเทศ

### การศึกษากับการเมือง : เครื่องมือการสร้างพลเมือง

ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายของการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ว่า เป็นการเชื่อมโยง “การเมือง” กับ “การศึกษา” ซึ่งโดยปกติสำหรับสังคมไทยนั้น “การเมือง” กับ “การศึกษา” เป็นกิจกรรมที่แยกออกจากกัน โดยการศึกษามุ่งไปที่กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กในวัยเรียน และไม่ต้องการให้เกี่ยวข้องกับการเมืองมากนัก ดังนั้น การศึกษาในระบบโรงเรียนจึงเท่ากับแยกออกจากการเมืองโดยสิ้นเชิง<sup>6</sup>

นักการศึกษาอย่าง John Dewey เห็นว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการจรรโลงระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการช่วยให้ประชาชนเป็น “พลเมือง” ที่มีความรู้ มีข้อมูลข่าวสาร สามารถเข้าใจความเป็นไปในทางการเมืองได้ การศึกษาเพื่อสร้าง

---

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช “การสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย” จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000178133> เข้าถึงเมื่อ 19 ธันวาคม 2553.

พลเมืองตามแนวคิดนี้จึงมุ่งไปที่ความเป็นสหวิชา ไม่เน้นท่องจำแต่ละวิชาให้เน้นไปที่ความหมายและความเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม มิใช่เรียนเพื่อรู้หนังสือ แต่เพื่อสร้างความเจริญงอกงามทางปัญญา ความคิด และระบบคุณค่า ที่เขาได้ชี้ให้เห็นถึงอุดมการณ์ของประชาธิปไตยในฐานะวิถีชีวิต ซึ่งกระบวนการศึกษาจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับนักการเมืองอย่าง **Thomas Jefferson** แห่งสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวว่า “ต้องจัดการศึกษาเพื่อให้คนส่วนใหญ่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีความหมายและรัฐควรจะจัดการศึกษาฟรีให้แก่ประชาชน”<sup>7</sup> แนวคิดดังกล่าวนี้ นับว่าล้ำสมัยมากและได้รับการยอมรับต่อมาในช่วงครึ่งหลังศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

การสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย จึงมีทั้งการสร้างพฤติกรรมในทุกๆ วันให้เป็นวิถีชีวิตประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างให้เกิดทักษะทางการเมือง ให้มีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย เพราะเหตุที่ทุกคนอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองที่เกี่ยวข้องกับชีวิตเราในทุกด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเมืองจึงเป็นเรื่องของทุกคนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ นอกจากระบบการศึกษาจะให้ความรู้ อ่านออก-เขียนได้ ตามสาขาวิชา คือ ให้รู้วิชาเพื่อไปประกอบสัมมาชีพของแต่ละปัจเจกบุคคลแล้ว การศึกษายังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองที่ต้องรู้ทันทางการเมือง (Political Literacy) อีกด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

<sup>7</sup> วิชัย ตันศิริ, **หลักพื้นฐานทางการศึกษา ปรัชญา จิตวิทยา สังคมวิทยาทางการศึกษา**, (ปฐมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, 2550), หน้า 34, 36.

ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการศึกษาทางการเมือง (Political Education) แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง และเหมาะสมตามแต่ละช่วงวัย เพื่อให้เป็นพลเมืองที่คุ้นชินกับระบบ การเมืองจนกลายเป็นวิถีชีวิต ซึ่งการให้การศึกษาดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ การให้ความรู้ทางการเมืองที่เป็นเนื้อหาสาระ เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง องค์การอิสระ ความสัมพันธ์ ระหว่างอำนาจต่างๆ เป็นต้น ส่วนความรู้อีกประเภทหนึ่ง คือ ทักษะที่ จำเป็นสำหรับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม การแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การรู้จักคิดวิเคราะห์ มีเหตุผล และสร้างสรรค์ การรู้จักเลือกรับข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจ การรู้จัก ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม เป็นต้น

การให้การศึกษาดังกล่าวทั้ง 2 ลักษณะนี้ ก็เพื่อเป็นการ สร้างหลักประกันรองรับอุดมการณ์ประชาธิปไตยในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ ส่วนการสร้างทักษะให้เกิดเป็นวิถีชีวิต เพื่อให้เป็นวัฒนธรรมของพลเมือง ทั้งนี้เพื่อสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมทาง การเมืองอย่างกว้างขวางและแข็งแกร่งอย่างต่อเนื่องในทางการเมือง ให้แก่พลเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ในทั้ง 3 มิติของประชาธิปไตย คือ มิติที่เป็นอุดมการณ์หรืออุดมคติ มิติที่เป็นระบอบการเมือง-การปกครอง และมิติที่เป็นวิถีชีวิต<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บทความ “ข้อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง”, จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000140753>, เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2557.



การจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) จึงมีสาระหลักในการสร้างความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับทุกชีวิต ซึ่งจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการศึกษาทุกรูปแบบทั้งในโรงเรียน นอกโรงเรียน รวมไปถึงสถาบันทางสังคมต่างๆ คือ สถาบันครอบครัว ที่ทำงาน และโดยเฉพาะสื่อมวลชน ซึ่งถือเป็นห้องเรียนใหญ่ของสังคม ที่เป็นการสื่อสารสมัยใหม่ได้หลายช่องทางและหลายรูปแบบ

ดังที่มีคำกล่าวโดยนักวิชาการเยอรมันว่า **“มนุษย์ไม่มีเงินประชาธิปไตยในตัวเอง”**<sup>9</sup> พุดง่าย ๆ ก็คือ คนไม่ได้เกิดมาพร้อมกับประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องสร้างขึ้น นั่นหมายความว่า ความเป็นนักประชาธิปไตย ต้องถูกสร้างขึ้นด้วยการให้การศึกษาเพื่อให้เกิด **ความศรัทธาในอุดมการณ์** รู้และเข้าใจระบบการเมือง-การปกครอง และใช้ชีวิตในแนวทางประชาธิปไตย คือ รู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น ใช้เสรีภาพด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนรวมเสมอ รู้จักรับฟังผู้อื่น ไม่ใช่ความรุนแรงในทุกกรณี รู้จักประนีประนอม ทำหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์

<sup>9</sup> ทิพย์พาวร ดันดีสุนทร, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2556) หน้า 88.

ส่วนรวมของประเทศ ลักษณะเช่นนี้ต้องใช้กลไกทางการศึกษาและการหล่อหลอม กลุ่มเกลาทางสังคมทั้งสิ้น

การสร้างพลเมืองโดยเชื่อมโยงเรื่องการศึกษาและการเมืองให้เป็นที่เข้าใจและเรียนรู้เช่นนี้ ได้เริ่มทำอย่างจริงจังในประเทศเยอรมัน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และประสบความสำเร็จต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ในเยอรมันจึงแตกต่างจากที่อื่น โดยเริ่มปูพื้นฐานตั้งแต่เด็กเล็กและทำต่อเนื่องไปจนถึงวัยทำงานในทุกสาขาอาชีพ แม้กระทั่งพรรคการเมืองทุกพรรคก็มีมูลนิธิทางการเมืองโดยใช้เงินภาษีของประชาชนเพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความเห็นว่า “เป็นความจำเป็นทางประวัติศาสตร์” ของเยอรมันที่เคยตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการนาซีอยู่ระยะหนึ่ง จนนำประเทศไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดความสูญเสียแก่มนุษยชาติหลายสิบล้านคน และประมาณค่ามิได้ เยอรมันจึงต้องการสร้างพลเมืองใหม่ให้รองรับกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบเผด็จการขึ้นมาอีกนั่นเอง การสร้างพลเมืองของประเทศเยอรมันจึงส่งเสริมในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม ความเป็นปัจเจกของสังคมเยอรมันจึงขึ้นต่อส่วนรวมเสมอ ซึ่งจำเป็นต้องเริ่มฝึกฝนกันตั้งแต่เด็กเล็ก

การสร้างพลเมืองในแนวทางนี้ จึงเป็นการปูพื้นฐานให้การศึกษา มีองค์ประกอบครบทั้ง 3 มิติ ทั้งมิติแนวคิด อุดมการณ์ มิติของระบบการเมือง โครงสร้าง และมิติวิถีชีวิต ด้วยการฝึกฝนผ่านการปฏิบัติการ (Learning through Democracy) วิธีการและกระบวนการที่ให้มีส่วนร่วมคิด-ทำ-กำหนดและตัดสินใจบนฐานของเหตุผล และมีจุดมุ่งที่ประโยชน์ส่วนรวมก่อนส่วนตนทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการเรียนรู้นำไปสู่การเกิด



ทักษะของความเป็นประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องมีแนวทางและนโยบายที่ชัดเจน ซึ่งต้องอยู่ในมิติการมีส่วนร่วม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติในทิศทางเดียวกันอย่างกว้างขวางทุกภาคส่วน มิเช่นนั้นพลเมืองอาจถูกรวบงำ ถูกชักจูงไปสู่ระบบอื่น หรือออกนอกระบบได้ง่าย จะทำให้พลเมืองขาดความรับผิดชอบ และไม่สนใจการเมืองที่ตนต้องมีส่วนร่วม นั่นหมายความว่า **เครื่องมือและกลไกในการจัดการศึกษาให้เชื่อมโยงกับการเมืองในทุกรูปแบบต้องให้การสนับสนุนต่อการสร้างพลเมืองในแนวทางการประชาธิปไตยทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างคุณลักษณะของพลเมืองที่จะทำหน้าที่ค้ำยันระบอบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพและเดินไปข้างหน้าได้**

### การให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education)

การให้การศึกษาทางการเมือง คือการศึกษาที่ให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการเรียนรู้เรื่องระบบการเมือง และการใช้อำนาจทางการเมืองอย่างเข้าใจว่าทุกคนอยู่ภายใต้ระบบการเมือง ดังนั้นการเมืองจึงเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคมทุกมิติ เพราะทุกนโยบายทางการเมืองล้วนมีผลกระทบต่อทุกคน ประชาชนจึงควรมีส่วนโดยตรงในการเรียนรู้ ซึ่งนอกจากการให้ความรู้ทางการเมืองอย่างเป็นทางการในระบบการศึกษาแล้ว ก็ควรได้จัดให้มีในรูปแบบต่างๆ อย่างไม่ใช่วางการด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างความต่อเนื่องไปจนถึงผู้ที่สำเร็จการศึกษาและไปมีหน้าที่การงานอาชีพต่างๆ ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐ และด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ด้วยการให้การศึกษาทางการเมืองแก่พลเมืองนอกสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ คือส่วนประกอบขึ้นสำคัญของการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และทำให้เพิ่มจำนวนนักประชาธิปไตยได้ไม่สิ้นสุด

ส่งผลให้เกิดการมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมตามมา

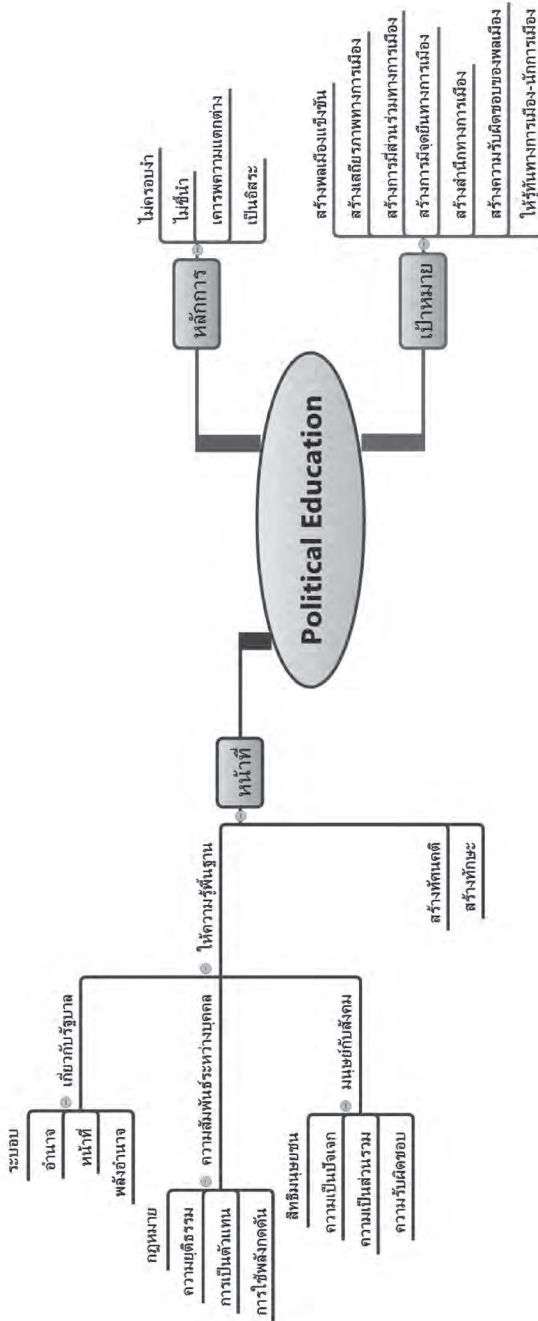
อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ขณะนี้เรามีสถาบันการศึกษา มีมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและของเอกชนจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้น แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองแล้วกลับพบว่าคนไทยมีการศึกษาทางการเมืองต่ำ มีจิตสำนึก จิตสาธารณะทางการเมืองน้อย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมน้อย ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้การเมืองเลวลงไปเรื่อยๆ ดังนั้นการให้การศึกษเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ดังตัวอย่างในประเทศเยอรมันที่ประสบความสำเร็จ จึงเน้นความสำคัญเรื่องการให้การศึกษทางการเมือง โดยการตั้งเป็น มูลนิธิทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ (Political Foundation) และรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินสนับสนุนซึ่งมีกฎหมายรองรับ การดำเนินการในการให้การศึกษทางการเมืองนี้ได้ยึดถือหลักการที่จะไม่ครอบงำหรือชี้นำทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

การให้การศึกษทางการเมืองแก่พลเมืองเช่นนี้ ก็เพื่อที่จะทำให้ พลเมืองรู้และเข้าใจเรื่องระบบและอำนาจทางการเมืองด้วยว่า ระบบประชาธิปไตยนั้น เจ้าของอำนาจคือประชาชน แต่ได้มอบหมายให้ใช้อำนาจนั้นโดยผ่านตัวแทน ซึ่งมีกลไกการเลือกตั้งทำหน้าที่คัดสรรตัวแทนไปใช้อำนาจแทน จำเป็นต้องสอนให้ “คิดเป็น” ทางการเมืองด้วย เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นทางสังคมได้ด้วยในฐานะ เจ้าของอำนาจ **การให้การศึกษทางการเมืองแก่พลเมืองเช่นนี้ จึงมุ่งที่ การรู้ทันทางการเมือง (Political Literacy)** รู้ว่าการใช้อำนาจของ นักการเมืองที่เป็นตัวแทนนั้น เขาทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณและ ตัดสินนโยบายต่างๆ ล้วนมีผลต่อชีวิตของแต่ละปัจเจกชน และรวมถึง อนาคตของประเทศด้วย การรู้เท่าทันการใช้อำนาจของนักการเมืองจะ ทำให้พลเมืองสนใจติดตาม ตรวจสอบ และปกป้องผลประโยชน์ของ

ประเทศ ซึ่งจำเป็นที่พลเมืองจะต้องรู้และสนใจติดตามข่าวสาร กระทั่งมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจทางการเมืองอย่างพินิจพิเคราะห์ ด้วยเหตุผลให้เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของทุกคนและกระทบกับทุกคน ทุกคนจึงต้องมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ การให้การศึกษานี้จึงต้องปลอดจากการครอบงำและชี้นำทางการเมือง หากแต่เป็นการศึกษาที่ให้อิสรภาพ แก่มนุษย์ที่จะมีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจและแสวงหาโอกาสที่ดีให้แก่สังคมของตน

ลักษณะสำคัญในการให้การศึกษามองเมือง คือ

- ทำหน้าที่ในการทำให้ประชาชนเกิดความสนใจทางการเมือง
- ทำให้เกิด “การคิดเป็น” มองเมือง หรือเรียกว่า การรู้ทันทางการเมือง (Political Literacy) ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรือชี้นำทางการเมืองของบุคคลหรือคณะบุคคลใด
- ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีจุดยืนทางการเมือง
- ทำให้เกิดทักษะทางการเมือง และสร้างสำนึกทางการเมือง
- ทำให้เกิดพลเมืองที่แข็งขัน (Active Citizen) ในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อแสดงเจตจำนงของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
- สร้างการปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของพลเมืองและประเทศชาติ
- ทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองและสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้
- สร้างความรับผิดชอบของพลเมืองต่อการเมืองของประเทศ ไม่ปล่อยให้เรื่องการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนอำนาจของตนเท่านั้น



วิธีการที่จะให้ความรู้ทางการเมืองมีหลายวิธีที่จะทำให้ผู้เรียนเข้าถึง สัมผัสได้ และเข้าใจอย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องบ่มเพาะค่านิยมประชาธิปไตย ตั้งแต่เด็ก และสอดแทรกเข้าไปในกระบวนการเรียนการสอนที่เป็น ประชาธิปไตยในการเห็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่จะรู้จักกับการ ใช้เหตุผล การคิดวิเคราะห์ และการใช้วิจารณ์ญาณ ทั้งนี้ **ควรที่จะ** **ได้นำเอากรณีตัวอย่างเหตุการณ์หรือข่าวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเข้าสู่** การเรียนรู้เพื่อฝึกฝนการถกเถียง การปรึกษาหารือ การหาทางออก ของปัญหาและการตัดสินใจเพื่อสิ่งที่ดีที่สุดของส่วนรวม เพื่อให้เกิด การเชื่อมโยงชีวิตในห้องเรียนกับสังคมภายนอกให้ผู้เรียนสามารถที่จะมี **ทักษะชีวิตในสังคมได้ด้วย ไม่ใช่แยกโรงเรียนออกจากสังคม** ซึ่งมี หลายวิธีที่จะนำมาใช้ได้ เช่น การสนทนา การเสวนา การอภิปราย การพูด (Talk show) การประชุมกลุ่ม การจัดสัมมนา การไปทัศนศึกษา การดูงาน การไปพิพิธภัณฑ์ การไปพบและสนทนากับผู้นำ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้พลเมืองเกิดการเรียนรู้และสนใจประเด็นที่ หลากหลายรอบตัว เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ รู้จักคิดหาเหตุผล และเกิดจุดยืนทางการเมือง ไม่ถูกครอบงำง่ายๆ อันจะนำไปสู่การใช้ สิทธิทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งก็จะใช้สิทธิ 1 เสียงของตนอย่างมี ความหมาย มีอิสระในการเลือกอย่างมีความรับผิดชอบ ไม่ให้นำไปสู่ ผลเผด็จการจากการเลือกตั้งเช่นที่เกิดขึ้นเสมอในประเทศไทย

“การให้การศึกษาด้านการเมือง” เช่นนี้ ควรมีอยู่ในทุกระดับ และ ทุกรูปแบบ และกล่าวสำหรับระบบโรงเรียนแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะ **“ต้องจัดให้สถานศึกษาเป็นสังคมที่จำลองแบบวิถีประชาธิปไตย เป็น** **วิถีชีวิตที่เคารพในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ศักดิ์ศรีของมนุษย์** **ตลอดจนเป็นสังคมเปิดที่ยึดแนวทางของวิทยาศาสตร์เป็นฐานของ**

**ความรู้<sup>10</sup>** คือหลักของการคิดอย่างมีเหตุผล วิพากวิจารณ์ (Critical Thinking) และมีความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาธิปไตยได้รับการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีชีวิต คือ เป็นวัฒนธรรมของพลเมือง

ทั้งนี้ การให้การศึกษาทางการเมืองจึงไม่ใช่มุ่งเน้นแต่การสอนการเลือกตั้งเช่นที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเข้าใจว่าการเมืองในระบบประชาธิปไตยคือการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขความเข้าใจนี้ การให้การศึกษาทางการเมืองนี้ จำเป็นที่จะต้องเตรียมคนเพื่อให้เข้าใจการเมือง และรู้ว่าการตัดสินใจทางการเมืองมีความหมายต่อการเปลี่ยนแปลงต่อชีวิตของทุกคน หรืออาจพูดได้ว่าเป็น “การเมืองของเรา” ไม่ใช่การเมืองของนักการเมืองดังที่เข้าใจกันอีกต่อไป ดังนั้น การจะใช้คะแนนเสียง 1 คน 1 เสียง ในการเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระและมีความหมายอย่างแท้จริง ก็จำเป็นที่พลเมืองจะรู้หน้าที่ในการติดตามตรวจสอบนักการเมือง และพรรคการเมืองที่ตนเลือก ไม่ใช่ติดตามการเมืองแบบงานอดิเรก (Part-time Democracy) คือมาเฉพาะเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อแสดงความรับผิดชอบของพลเมืองอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นประชาธิปไตยเต็มเวลา (Full Time Democracy) และเป็นเสรีชนที่ไม่อยู่ใต้ใครและต้องไม่อยู่เหนือใครด้วย<sup>11</sup> ซึ่งการให้การศึกษาทางการเมืองเช่นนี้ จะเป็นเครื่องแสดงว่า **“จิตสำนึกทางการเมืองของพลเมืองมิได้สิ้นสุดที่วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่จิตสำนึกนี้จะอยู่ทั้งก่อน - ระหว่าง และภายหลังการเลือกตั้ง”** เพื่อติดตาม ตรวจสอบ

<sup>10</sup> วิชัย ต้นศิริ, หลักพื้นฐานทางการศึกษา ประชาญา จิตวิทยา สังคมวิทยาทางการศึกษา, หน้า 36.

<sup>11</sup> สุวิทย์ เมษินทรีย์, “ปฏิรูประบบยี่ดระบอบประชาธิปไตย”, ไทยรัฐ, 16 ธันวาคม 2556, หน้า 9.

ผู้แทนของตน และเพื่อเก็บเป็นข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจในการเลือกตั้งรอบต่อไป อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของนักการเมืองอีกด้วย

การให้มีความรู้เรื่องการเมืองด้วยเช่นนี้ ก็เพื่อให้พลเมืองมีความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม และเข้าใจเรื่องการเมือง-การปกครอง เพื่อที่เขาจะได้นำแสดงบทบาททางสังคมได้ถูกต้อง การสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยในห้องเรียน ก็จะเป็นการสร้างชุมชนการเมือง (Political Community) ด้วยการเรียนที่มีการถกเถียง คิดวิเคราะห์ อภิปรายโต้แย้งได้ในห้องเรียน และเท่ากับเป็นการจำลองภาพสังคมใหญ่ให้นักเรียนได้ฝึกฝน ซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานความเชื่อมโยงระหว่างเด็กกับสังคม โรงเรียนกับชุมชน ให้มีส่วนร่วมกับการกิจกรรมทางสังคมทุกระดับ ตามความเหมาะสมไปจนถึงเรื่องการเมืองและการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งจะทำให้พลเมืองได้ซึมซับว่าการเมืองคือการร่วมมือกัน คิดและทำ ด้วยการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอยู่เสมอ **อันเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมการเมืองตั้งแต่เด็ก ทำให้เรื่องการเมือง เรื่องประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต** ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว การให้การศึกษาทางการเมือง (Political Education) จะพ้องและเกี่ยวเนื่องไปด้วยกับการสร้าง**ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization)**<sup>12</sup> และเป็นเครื่องมือในการสร้างพลเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Citizenship)

การให้การศึกษาทางการเมืองอย่างมีชีวิต เพื่อสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองแก่ประชาชน ก็ควรที่จะได้มีการเสริมประสบการณ์กับเรื่องประวัติศาสตร์การเมืองของสังคมประเทศด้วย เช่น

---

<sup>12</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช ปริญญาพิเศษ, "การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน" ในวารสาร **ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ**, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ธันวาคม 2546), หน้า 5.

การมีพิพิธภัณฑ์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการต่อสู้ทางการเมือง และพลังการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีในต่างประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ได้จัดสร้างพิพิธภัณฑ์ที่เรียกว่า House of History เพื่อเล่าเรื่องราวของประเทศตั้งแต่สงครามโลก ที่สะท้อนความผิดพลาดล้มเหลวของการเมืองเยอรมันในอดีตที่เป็นเผด็จการจากการเลือกตั้งในยุคของนาซี เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษา เพื่อที่จะไม่ไปทำซ้ำอีก และถือว่าเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ในการนำมาเรียนรู้ตลอดเวลา ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่มีแต่การชื่นชมประวัติศาสตร์ด้านดีด้านเดียว จึงละเอียดในการให้การศึกษาด้านที่ไม่ประสบความสำเร็จหรือความผิดพลาดในอดีต จึงควรที่สังคมไทยจะได้มีการคิดเรื่องนี้ใหม่ เพื่อที่จะไม่มีการทำผิดซ้ำอีก ดังเช่นกรณีการเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองในหลายครั้ง ที่เป็นการต่อสู้เรียกร้องจากพลังบริษัทของนิสิตนักศึกษา และประชาชน และการรัฐประหารตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา ดังนั้น สังคมที่อดทนมายาวนานกับระบบเผด็จการ ก็อาจมีต้นทุนของความรู้ ความผิดพลาดจากการปฏิบัติ ซึ่งกลายเป็นทุนทางสังคมที่สามารถสร้างพื้นฐานอันแข็งแกร่งจากบทเรียน สำหรับการก่อร่างสร้างตัวของสังคมประชาธิปไตยขึ้นมาได้เช่นสังคมเยอรมัน

รูปธรรมของการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองเช่นในประเทศเยอรมันนั้น มีเป้าหมายที่ผู้คนพลเมืองเยอรมันจะถูกสอนให้เตรียมตัว เพื่อที่จะปกป้องสิทธิทางการเมือง ซึ่งเรื่องนี้ไม่เพียงแต่สอนในโรงเรียน แต่ยังสามารถสร้างให้เกิดการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการได้ทุกที่ ซึ่งเยอรมันเน้นให้ประชาชนรู้จักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ด้วยการสร้างสภาพแวดล้อม สิ่งแวดล้อมทางสังคมให้เอื้อต่อการอยู่ในสังคมประชาธิปไตยที่ทุกคนมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี เพราะฉะนั้นเรื่องการ



สร้างพลเมืองนี้จึงถือเป็นเสาหลักอันหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตย และระบุไว้เป็นภารกิจหลักของสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน ที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) จึงเป็นหน้าที่หลักของภาครัฐและภาคประชาสังคม ต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังโดยรัฐบาลจัดงบประมาณให้เพียงพอ<sup>13</sup> ซึ่งพรรคการเมืองของเยอรมันก็มีหน้าที่หลักที่สำคัญเช่นกันที่จะให้การศึกษามหาวิทยาลัยแก่ประชาชนผ่านมูลนิธิทางการเมืองของพรรค โดยปลอดจากการชี้นำ ครอบงำของพรรคการเมืองนั้นๆ ด้วย โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความเป็นอิสระและความหลากหลาย ด้วยกระบวนการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งนำไปสู่การสร้างความคุณค่าของสังคมที่สำคัญ คือ 1. ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และ 2. คือ การมีส่วนร่วมทางสังคม ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาอะไรขึ้นในสังคมจึงไม่ใช่เรื่องของรัฐที่จะเข้ามาแก้ไขอย่างเดียว แต่ว่าทุกๆ หน่วยของสังคมจะถือว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองทุกคนที่ต้องเข้ามาช่วยกันด้วยสำนึกของความรับผิดชอบต่อเพื่อนมนุษย์และสังคม

ฉะนั้นคนที่มีการศึกษาทางการเมืองต่ำ เขาจึงไม่ได้มีทักษะการมีส่วนร่วมทางสังคมตั้งแต่เด็ก เมื่อโตขึ้นภายใต้สภาพสังคมที่ซับซ้อนขึ้น การศึกษาและการกล่อมเกลามากทางสังคมก็ยิ่งละเอียด ไม่มีแบบแผนที่ออกแบบไว้เพื่อการฝึกฝนเรียนรู้เรื่องการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เรื่องการเรียนและสังคม เรื่องการศึกษาและการเมือง จึงกลายเป็นสิ่งแปลกแยกและไม่สามารถเชื่อมโยงต่อกันได้ การศึกษาจึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือส่งเสริมและตอบสนองความต้องการของปัจเจก เพื่อสร้างความอยู่รอดและรุ่งโรจน์ในทางส่วนตัว มิใช่เพื่อทำหน้าที่การมีส่วนร่วมใดๆ

<sup>13</sup> Canan Atilgan, "การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ประสบการณ์จากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี", ใน แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557), หน้า 14.

ในทางที่จะก่อให้เกิดความสมัครสมานกลมเกลียวในหมู่ชน ความเสมอภาค และความยุติธรรมในสังคม คนไทยโดยทั่วไปจึงเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ หรือผู้เฝ้าดูความหายนะที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย คือ สังคมในภาพรวม การพยายามเปลี่ยนแปลงแก้ไขในแนวทางปฏิรูปโดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างอำนาจ และละเลยการสร้างพลเมืองด้วยการให้การศึกษาคือจะมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งและความสามารถที่เพียงพอให้แก่พลเมืองเพื่อการมีความรับผิดชอบในทางสังคมการเมืองได้เพราะประชาธิปไตยจะดีได้ก็อยู่ที่ตัวของพลเมืองผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในทางการเมืองซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาและมีทักษะประชาธิปไตยโดยมีอิสระในการคิด มีเหตุผล มีวิจารณญาณในการตัดสินใจเรื่องประโยชน์สาธารณะ และเพื่อที่จะใช้เสียงข้างมากที่ตัดสินใจโดยใช้ปัญญาเลือกสิ่งที่ถูกต้อง เป็นจริง<sup>14</sup> ที่จะไม่เอาอำนาจการตัดสินใจของตนไปยกให้แก่พ่อมดสังคม ดังนั้น สาธารณการศึกษาจะเป็นกลไกช่วยในการพัฒนาพลเมือง ก็คือ การพัฒนาคนให้มีสติปัญญาอันฉลาด ให้ทำหน้าที่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อมิให้ระบอบประชาธิปไตยกลับกลายเป็นระบอบคณาธิปไตยในความเป็นจริง เพราะพลังในประชาสังคมมักจะอ่อนล้าจากการถูกระดมจากรัฐแทนที่จะปล่อยให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากพลังที่กระตือรือร้น ไม่ใช่ถูกเอาไปผนวกเป็นพวก หรือไม่ก็ถูกสลายและทำลายลงไป<sup>15</sup>

\* \* \* \*

<sup>14</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), *ประชาธิปไตย จริงแท้...คือแคไหน*, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหบาลีคดีและการพิมพ์, ธันวาคม 2553), หน้า 105, 107.

<sup>15</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 9.



## สังคมไทยกับศตวรรษที่ 21

### การปฏิรูปคน จินตภาพใหม่ในการปฏิรูปประเทศ

ความล้มเหลวของการปฏิรูปในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษ อาจกล่าวได้ว่า เป็นความผิดพลาดของกระบวนการทัศน์ในการผลักดันไปสู่แนวปฏิบัติ แม้ว่าการปฏิรูปจะมีเป้าหมายที่ชัดเจน คือ “การสร้างสังคมใหม่” ที่ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่ความเป็นสุข สันติและสถาปรักก็ตาม แต่วิถีคิดและการบริหารจัดการให้กลไกทางสังคม ทั้งการบริหารโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนวิถีคิด และวิธีการในลักษณะคิดใหม่ สร้างใหม่ หากแต่เป็นเพียงการวางกรอบ โครงสร้างใหม่เท่านั้น โดยการปฏิบัติและพฤติกรรมต่างๆ ทั้งสังคมยังคงเหมือนเดิมและไม่สอดคล้องกับโครงสร้างและเป้าหมายของการปฏิรูปที่ตั้งไว้ตั้งแตปี 2540 แต่อย่างไรก็ตาม เพราะขาดการสร้าง “คนไทยใหม่” ให้เข้ากับ “โครงสร้างใหม่” ให้ไปสู่ “เป้าหมายใหม่” นั้นเอง ซึ่งความล้มเหลวและความผิดพลาดนี้ ได้ขยายวงกว้างไปสู่ความแตกแยกครั้งใหม่ อันเป็นที่มาของความขัดแย้งทางความคิดจากการประท้วงของเสื้อสีต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่สถาบันครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น เมืองใหญ่ จนถึงเมืองหลวงในระดับชาติ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดการวางรากฐานทางสังคมที่จะนำไปสู่เส้นทางการปฏิรูปของประเทศไทยให้สำเร็จได้ การวางรากฐานที่สำคัญที่สุดของสังคมคือการสร้างการรับรู้และเรียนรู้ให้คนทุกคนได้มีจินตภาพร่วมกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ซึ่งหมายถึงการมีภาพของเป้าหมายของสังคมไทย และภาพของคนไทยที่อยากให้เห็น

ให้เกิดขึ้นว่าเราจะสร้างแบบไหน และ อย่างไร ซึ่งเท่าที่ผ่านมานับตั้งแต่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองร่วม 2 ทศวรรษ สังคมไทยยังไม่ได้มีการตกผลึกทางความคิดว่าบุคลิกและชีวิตจิตใจของคนไทยควรเป็นเช่นไรในโลกสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 อันเป็นยุคสมัยของการแข่งขันสูงเพื่อการครอบงำและช่วงชิงทางเศรษฐกิจจากโลกภายนอก การจัดวางยุทธศาสตร์ในเรื่องการพัฒนาคนอย่างมีเป้าหมายก็เพื่อทำให้คนไทยได้สามารถรักษาพื้นที่ทางอัตลักษณ์ของตนและใช้การเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดความแข็งแกร่งแก่สังคมไทยแทนที่จะตกเป็นเหยื่อของการเปลี่ยนแปลงโดยที่ไม่มีการสร้างความพร้อมให้แก่คนในสังคมไม่ว่าจะเป็นการมีนโยบายทางการเมือง การศึกษา เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้ทันกาล

ตามที่ผู้รู้ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาทางเทคโนโลยีล้ำหน้า การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอยู่ 10 ปี การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจล้ำหน้าการพัฒนาทางสังคมอยู่ 10 ปี การพัฒนาทางสังคมล้ำหน้าการพัฒนาทางการเมืองอยู่ 10 ปี และการพัฒนาทางการเมืองล้ำหน้าการพัฒนาทางการศึกษาอยู่ 10 ปี หากว่าตามหลักการนี้ การศึกษากำลังตามหลังเทคโนโลยีอยู่ถึง 40 ปี นั่นหมายความว่า ระบบการศึกษาที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ถูกออกแบบมาก่อนหน้านี้อันแล้วถึง 40 ปี หากประเทศชาติต้องการที่จะอยู่รอดท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกแล้ว ระบบการศึกษาจะปฏิบัติอะไรปรับตัวได้อย่างไร การศึกษาไทยขณะนี้จึงต้องรีบปรับตัว และเร่งให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาข้างต้น<sup>16</sup>

<sup>16</sup> ธาณินทร์ อ้ออภิรต, "เพื่อประสิทธิภาพการศึกษาไทย การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของเด็กไทย - คิดข้ามขีดการศึกษาไทย", กรุงเทพธุรกิจ, 7 กันยายน 2557, หน้า 7.

และเป็นที่น่าสนใจทั่วไปอยู่แล้วว่า หนึ่งในนโยบายมหภาคในทศวรรษ 1960 ทุกประเทศมีความเชื่อว่าการลงทุนในมนุษย์ (Human Capital) โดยรัฐบาล คือ การจัดการศึกษาที่เป็นระบบทางการ (Formal Education) เป็นวิสัยทัศน์ที่ส่งอิทธิพลต่อการสร้างระบบการศึกษาของประเทศต่างๆ

แต่ในปัจจุบัน ประเทศที่ประสบความสำเร็จได้สร้างระบบการศึกษาที่สอดคล้องกับโลกสมัยใหม่ มี 3 ภาคส่วนต้องร่วมมือกัน คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคการศึกษา ในการประกอบสร้างนโยบายทางการศึกษา ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในประเทศยุโรป เช่น เยอรมันนี สวิตเซอร์แลนด์ ส่วนในเอเชีย เช่นที่ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งหมายถึงว่า ภาครัฐไม่ได้ผูกขาดทางการศึกษาแต่ลำพัง หากแต่ได้เปิดให้ภาคการศึกษาเข้าไปอยู่ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมด้วย คือ ให้ผู้เรียนได้มีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้ในบริษัทหรือโรงงานอุตสาหกรรมได้ด้วย นอกจากการเรียนในสถาบันการศึกษาเท่านั้น โดยภาคธุรกิจเห็นความจำเป็นและภาครัฐให้การสนับสนุนโดยมีมาตรการทางสังคมและกฎหมายรองรับด้วย ทำให้ผู้เรียนมีประสบการณ์ตรง มีความรับผิดชอบทั้งการเรียนและการทำงาน สามารถเชื่อมโยงผู้เรียนกับสังคมที่เป็นจริง และเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วสามารถประกอบอาชีพได้ทันที โดยไม่ต้องเสียเวลาในการฝึกงานและปรับตัวหลังจากเรียนจบ ซึ่งทำให้ผู้เรียนมีทั้งความรู้ทางวิชาการและลงมือปฏิบัติไปด้วย ก่อให้เกิดทักษะทางการงานอาชีพที่ยืดโยงกับความจำเป็นจริงของสังคม และเป็นการสร้างความสามารถในตัวผู้เรียนให้พร้อมที่จะออกไปสู่โลกของการทำงานและความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมได้อย่างเต็มที่

กล่าวสำหรับการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการลงทุนทางการศึกษาต่อ GDP 20% ถือเป็นประเทศที่ภาครัฐให้สัดส่วน

การลงทุนภาคการศึกษาเป็นระดับต้นๆ ของโลก ส่วนว่าด้วยต้นทุนทางเวลา เด็กไทยก็เรียนในระบบถึง 1,200 ชั่วโมงต่อปี ซึ่งต่างจากประเทศอื่น เช่น ประเทศฟินแลนด์ ที่เรียนในระบบเพียง 600 ชั่วโมงต่อปี การวัดระดับความสำเร็จของนักเรียนไทยกลับมีประสิทธิภาพต่ำและล่าช้า แม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียนเอง ประเทศไทยก็ยังรั้งท้ายหลังประเทศลาวอีกด้วย คำถามคือ ระบบการสร้างคนผ่านกลไกทางการศึกษาและการกล่อมเกลாதองสังคมของคนไทยมีปัญหาไม่สามารถพัฒนาให้คนไทยมีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอต่อการพัฒนาตนที่จะยืนอยู่ในเวทีสากลได้

โลกยุคใหม่การที่ประเทศมีแค่เพียงทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมยังไม่เป็นการเพียงพอ ต้องมีความสามารถและมีกระบวนการที่ใหม่ในการมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการนำพาประเทศให้อยู่รอดได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ซึ่งการพัฒนาประเทศจะต้องมีมุมมองระยะยาว เลือกรับนโยบายที่มีผลกระทบ จำต้องได้ คือ นโยบายการปฏิรูปคนเพื่อสร้างพลเมืองที่มีวินัย มีความรู้และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งต้องใช้เวลานาน 10-20 ปี ดังเช่นฮ่องกงที่เคยประสบปัญหาหลายสิบปีในเรื่องคอร์รัปชัน สิ่งที่ย่องงตัดสินใจทำคือ ให้การศึกษาสร้างความตระหนักต่อความรับผิดชอบ โดยให้ความรู้กับเด็กๆ อย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานถึง 13 ปี จนประสบความสำเร็จ ลดปัญหาคอร์รัปชันลงไปได้มากจนอยู่ในมาตรฐานที่ดีกว่าค่าเฉลี่ยของโลก<sup>17</sup>

อย่างไรก็ดี เป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า ไม่มีสูตรสำเร็จเดียวในการพัฒนาความสามารถในทุกประเทศ เพราะทุกประเทศต่างก็มีจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ ความจำเป็นในการ

<sup>17</sup> วรณัฐ เจียมจรจนาพันธ์, "การพัฒนาขีดความสามารถไม่ได้มีเอาไว้เพื่อการแข่งขัน" กรุงเทพมหานคร, 3 ตุลาคม 2557, หน้า 27.

พัฒนาความสามารถของคนในประเทศ และผลักดันตัวเองจนกระทั่งสู่ความสำเร็จ ซึ่งการพัฒนาที่จำเป็นต้องเข้าใจพื้นฐานของสังคมของตนและการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก เมื่อล่วงเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ที่มีการพัฒนาสังคมบนฐานของความรู้ การบริหารจัดการความรู้ และความเร็วแห่งเทคโนโลยีของข้อมูลข่าวสาร จึงจำเป็นที่สังคมไทยจะต้องเตรียมการสร้างพลเมืองให้มีบทบาทและพื้นที่ยืนในสังคมโลกนี้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเพื่อใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของโลกนี้ นำมาพัฒนาประเทศอย่างชาญฉลาดอีกด้วย คือ การพัฒนาคนไทยให้เป็นที่พลเมืองไทยและพลเมืองโลกที่รู้ทันการเปลี่ยนแปลงทั้งของประเทศตนและของกระแสโลกในยุคดิจิทัล (Digital Age)

มิเช่นนั้น เรื่อง “คุณภาพพลเมือง” ไทยที่ไม่ได้รับการแก้ไขนี้จะก่อให้เกิดปัญหามากมายไม่สิ้นสุด และกลายเป็นกับดักที่สังคมไทยเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นกับตัวเองโดยไม่รู้ตัว





ดังนั้น การศึกษาไทยในศตวรรษใหม่นี้ จึงจำเป็นต้องสร้าง ทั้งความรู้ทางวิชาการ สร้างวิชาชีพ และสร้างความเป็นพลเมืองไป ด้วยพร้อมๆ กัน เพราะคนๆ หนึ่งที่มีการศึกษาเพื่อไปประกอบสัมมาชีพ ก็ต้องเป็นพลเมืองที่จะต้องรับภารกิจทางสังคมด้วยความรับผิดชอบ ด้วยเช่นกัน มิเช่นนั้นทุกคนก็จะมุ่งเรียนแข่งขันกันเพื่อไปมีอาชีพที่ สร้างความมั่งคั่ง และความก้าวหน้าใส่ตัว โดยละเลยสังคม คือบทบาท ของความเป็นพลเมืองที่ต้องใส่ใจเรื่องส่วนรวมและการเมืองด้วย การศึกษาเช่นนี้ก็จะมุ่งให้มีความรู้เหนือคนอื่นอย่างเดียว และการศึกษา ที่ผลิตคนเพื่อความต้องการของตลาดเศรษฐกิจ จึงเป็นแต่เพียงการศึกษาเพื่อการตลาด แต่การเป็นมนุษย์ในสังคมประชาธิปไตยมีศักยภาพ มากกว่านั้น คือ ไม่ใช่เป็นเพียงมนุษย์เศรษฐกิจ มนุษย์เงินเดือน หรือ มนุษย์การเมือง แต่เขาต้องเป็นกำลังของบ้านเมือง คือ เป็นพลเมืองที่ มองเห็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นส่วนรวมร่วมอยู่ด้วย<sup>18</sup>

## พลเมืองในศตวรรษที่ 21

การก้าวเข้าสู่โลกในศตวรรษที่ 21 ดังที่เรียกขานกันว่า โลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้น บ่งบอกถึงการย่อหรือเชื่อมโยง ระหว่าง กาล และ เทศา (Time and Space) ให้ชิดติดกันมากขึ้น<sup>19</sup> ดังที่มีการสื่อสาร คมนาคมที่รวดเร็วด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง การถ่ายทอดผ่านดาวเทียม การมีระบบอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมคนทั้งโลกให้ติดต่อถึงกันอย่างเป็น โครงข่ายที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องความเป็นรัฐ หรือดินแดน ทำให้โลกกลายเป็นหมู่บ้านเดียวกัน ซึ่งมีแต่ละรัฐหรือ

<sup>18</sup> ทิพย์พาวร ดันติสุนทร, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 72.

<sup>19</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, โลกาภิวัตน์กับขนาดของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2537), หน้า 36.

ประเทศเปรียบเสมือนบ้านหลังหนึ่งในหมู่บ้านโลก

สมาชิกหรือพลเมืองของหมู่บ้านทั่วโลกจึงขยายการรับรู้และการเรียนรู้ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะพึ่งอิงพึ่งกัน (Interdependent) มากขึ้น อันเป็นการสะท้อนลักษณะสำคัญของธรรมชาติมนุษย์ที่อยู่ท่ามกลางความหลากหลายและแตกต่างกันของรัฐต่างๆ ทั้งทางด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ประเพณี วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ ซึ่งเป็นโลกของพหุสังคม ขณะเดียวกัน ยังสะท้อนภาพของระบบการบริหารการปกครองในแต่ละรัฐ แต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันไปตามบริบทของความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตน โลกสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 จึงเป็นยุคของการยอมรับความแตกต่างหลากหลายภายใต้กรอบที่มีความเป็นสากลร่วมกัน โดยเฉพาะภายใต้กรอบกติกาขององค์การสหประชาชาติ

โดยกระบวนการโลกาภิวัตน์นี้เอง ที่ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้และเรียนรู้ระหว่างกันทั่วโลก ทำให้ภาคประชาชนตื่นตัว และเห็นความแตกต่างและข้อเปรียบเทียบของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในที่ต่างๆ ก่อให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจ และระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องการเข้าไปมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันก็เกิดการกีดกันอำนาจครอบงำของภาครัฐ การรวมศูนย์อำนาจรัฐและระบบเผด็จการดังที่ให้เห็นเด่นชัดในปรากฏการณ์ของโลกที่เกิดกระแสการตื่นตัวด้านประชาธิปไตย และการคลี่คลายของระบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ในช่วงทศวรรษที่ 1980 - 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาของโลกหลังสงครามเย็น เมื่อประเทศจีนเริ่มเปิดประเทศในยุคสมัยของเติ้งเสี่ยวผิง ที่เห็นความสำคัญของการเข้าร่วมอยู่ในประชาคมโลก ขณะที่ช่วงเวลาดังกล่าวเยอรมันตะวันตกและตะวันออก กำลังพัฒนาเงื่อนไขของความสัมพันธ์เข้าสู่การรวมชาติ ด้วยการทำลายกำแพงเบอร์ลิน อันเป็นสัญลักษณ์ของการแบ่งแยกโลกเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก และลัทธิ

คอมมิวนิสต์ในโลกตะวันออก จนนำไปสู่การรวมชาติเยอรมันให้เป็นหนึ่งเดียวได้สำเร็จอย่างสันติในปี 1990 กลายเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของโลกด้วยการปิดฉากโลกยุคสงครามเย็นของการต่อสู้ระหว่างลัทธิอุดมการณ์ทางการเมืองระบอบเสรีประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการคอมมิวนิสต์ พร้อมๆ กับประเทศโซเวียตรัสเซียก็ล่มสลาย กลายเป็นประเทศรัสเซีย และประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศที่ประกาศตัวเป็นอิสระจากรัสเซีย และในปี 1993 นั้นเอง ณ ที่ประชุมสหประชาชาติเรื่องสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ก็มีการตั้งคำถามแห่งศตวรรษที่ 21 และนำไปสู่การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมีประเด็นเรื่องสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ร่วมลงนามด้วยในปี 1993 อันเป็นระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ทำให้เรื่อง “สิทธิมนุษยชน” กับ “ประชาธิปไตย” เป็นสิ่งเดียวกัน<sup>20</sup> ซึ่งคำถามดังกล่าวคือ การที่เราจะอยู่กันอย่างไรในระเบียบโลกเดียวกันนี้ภายหลังจากที่ประวัติศาสตร์โลกได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงปลายศตวรรษที่ 20

การเปลี่ยนแปลงของโลกจากศตวรรษที่ 20 สู่ศตวรรษที่ 21 จึงมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศต่างๆ ที่ได้รับบทเรียนจากการปิดกั้นการรับรู้และการเรียนรู้ของมนุษย์ การรู้ค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ และความยุติธรรม คือสิ่งที่มนุษย์ทุกผู้ทุกนามต้องการให้มี ให้ได้รับ ให้ได้การยอมรับ และให้ได้รับการเคารพต่อกันโดยปราศจากการกีดกัน บีบบังคับ และความรุนแรงทุกชนิด คือสิทธิของมนุษย์ที่จะนำไปสู่ความสุขสงบ และสันติภาพที่ชุมชนสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 พยายามร่วมกัน

<sup>20</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, โลกานุวัตรกับอนาคตประเทศไทย, หน้า 43.

โลกยุคหลังสงครามเย็นสู่ศตวรรษที่ 21 นั้น ประเทศส่วนมาก ได้พัฒนาเข้าสู่แนวทางประชาธิปไตยด้วยความร่วมมือของพลเมือง ดังปรากฏว่าประเทศที่สหประชาชาติได้ให้การยอมรับในฐานะรัฐเอกราช มีจำนวน 193 ประเทศนั้น มีจำนวนมากถึง 123 ประเทศ ได้ยอมรับการพัฒนาตนเองเข้าสู่สังคมประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ที่เห็นความสำคัญของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนกำหนดในรูปแบบ การปกครองและรัฐบาลของตน

ด้วยการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลกดังกล่าว การที่ พลเมืองจะเพียงแต่อ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น และรู้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีเท่านั้น จึงไม่เป็นการเพียงพออีกแล้ว หากแต่พลเมืองต้อง เรียนรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและสังคมตนที่มีระเบียบ แบบแผนของสังคม ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะ ระบบการเมืองการปกครองที่เป็นกรอบการปฏิบัติตนในสังคมที่ตนเป็น สมาชิก และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของชุมชน สังคม ประเทศ และโลก

**การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ หลังยุคสงครามเย็น กระแส ประชาธิปไตย (Democracy) และเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จึงมีความสำคัญควบคู่ไปกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)**

การพัฒนาของประเทศที่รับเอาแนวทางประชาธิปไตยมาเป็น ระบบการเมือง-การปกครอง จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคม ด้วยการพัฒนาพลเมืองเป็นพื้นฐานเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของ สังคมประเทศตนและของโลก ด้วยการให้การศึกษ การจัด กระบวนการเรียนรู้ และการสร้างสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และ การเมือง เพื่อสนับสนุนต่อการพัฒนาพลเมืองให้สอดคล้องกับ อุดมการณ์ประชาธิปไตย จนกระทั่งให้สามารถใช้ชีวิตผ่านกระบวนการ ประชาธิปไตยได้ ดังที่เราจะเห็นประเทศที่พัฒนาทั้งหลายให้ความสำคัญ กับการสร้างพลเมืองที่ตระหนักถึงการใช้สิทธิ เสรีภาพ ด้วยจิตสำนึก

รับผิดชอบต่อชุมชน สังคม รั้ว และโลก ซึ่งองค์การสหประชาชาติเองก็ได้ให้ปี 2000 เป็นปีแห่งการสร้างพลเมือง (The Year of Citizenship) และประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรปก็มีข้อตกลงให้ปี 2005 เป็นปีของการสร้างพลเมืองแห่งประชาคมยุโรป (European Citizenship) ซึ่งอยู่ในวิธีการและเป้าหมายของประชาธิปไตยที่จะให้พลเมืองอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ และสันติสุข

### พหุนิยมในสังคมประชาธิปไตย

โลกที่เป็นที่อยู่ร่วมกันนั้น มีสภาวะประสานกลมกลืนในความแตกต่างหลากหลายของมนุษยชาติและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเป็นองค์รวมของความแตกต่าง (Unique in diversity) ที่เป็นอยู่ของธรรมชาติ มนุษย์ต่างเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ ภาษา ประเพณีและวัฒนธรรม ความเชื่อ ความคิด ศาสนา การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังจะเห็นได้ชัดมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เปิดเผยให้เห็นโลกในมิติที่หลากหลายต่างๆ ทั้งในระดับโลกที่เป็นที่รวมอยู่ของประเทศหรือรัฐต่างๆ เปรียบเสมือนหมู่บ้านโลก แม้ในระดับภูมิภาค เช่น ประชาคมยุโรปและอาเซียน รวมถึงในระดับรัฐและระดับชุมชนย่อยของประเทศต่างๆ ซึ่งล้วนสะท้อนลักษณะของการเป็นสังคมพหุนิยม ซึ่งต้องการความเข้าใจ การเรียนรู้ที่ยอมรับและให้การนับถือในความเป็นอยู่ซึ่งอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ แต่ละชุมชน แต่ละรัฐและประชาคม ที่มาอยู่รวมในลักษณะพหุลักษณะ ให้ดำรงอยู่คู่กับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของโลกต่อไป

ลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดพหุนิยม (pluralism) ซึ่งเชื่อว่าธรรมชาติของธรรมชาติคือความไม่เหมือนกันที่มีความซับซ้อนไม่เหมือนกัน มีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งสามารถดำรงคงอยู่ร่วมกันได้อย่างผสมกลมกลืนเชื่อมโยงประสานต่อกัน แม้จะมีความตึงเครียดหรือขัดแย้งกัน

แต่ก็จะสามารถปรับตัวเข้าหากันได้ โดยสภาวะสมดุลที่มีพลวัต เคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย ด้วยแนวคิดเช่นนี้ ทั้งในระดับ ปัจเจก กลุ่มชนและชุมชนที่มีความหลากหลาย เมื่อมีความแตกต่าง จึงไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความแตกแยก<sup>21</sup> เนื่องด้วยความซับซ้อนที่ หลากหลายสามารถนำมาเพิ่มพลังให้เกิดผลรวมที่มีมูลค่าและคุณค่าของ การทำงานและสังคมได้ ซึ่งเป็นทั้งค่านิยมและคุณลักษณะที่จำเป็นใน สังคมประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญแก่ปัจเจกชนที่จะมีอิสระในการคิด เพื่อนำข้อเสนอที่แตกต่างนั้นสู่การพิจารณาถกเถียง ต่อกลุ่ม ต่อส่วนรวม ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย โดยได้รับการยอมรับร่วมกันเพื่อ สังคมสงบสุขและสันติ ดังที่พูดกันว่า เอกภาพในความแตกต่าง หรือ ความตกลงเห็นร่วมกันในความเห็นต่างกัน (Agree to disagree)

กล่าวสำหรับสังคมไทย มีความคิด ความเชื่อ ภาษา ประเพณี และ วัฒนธรรม มีลักษณะพหุนิยมทางวัฒนธรรม มีความแตกต่างหลากหลาย ทางเชื้อชาติ แต่ก็สามารถที่จะอยู่อย่างผสมกลมกลืนกันได้ ไม่ว่าจะเป็น ทางด้านศาสนา ชาวพุทธ มุสลิม คริสต์ ฮินดู และชาติพันธุ์ต่างๆ เช่น ชาวไทย ชาวจีน มอญ มาลายู เป็นต้น การประสานกลมกลืนทาง วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งในลักษณะพหุนิยมนี้ ก็ได้มีการจัดการทาง กลไกภาครัฐให้ใช้พลังพหุนิยมนี้อย่างเต็มที่ในทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นที่สังคมไทยจะได้เรียนรู้และทำความเข้าใจใน ความสำคัญทางลักษณะของพหุนิยมในสังคมประชาธิปไตยเพื่อสนับสนุน ให้การใช้ระบอบประชาธิปไตยมีความแข็งแกร่ง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลาย ทั้งนี้เนื่องจากการมีวัฒนธรรมพื้นฐานทางพุทธศาสนาที่ชนส่วนใหญ่ใน

---

<sup>21</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **เพลิน**, (กรุงเทพฯ : บริษัท แมนเนทเม็นท์ วิชั่น จำกัด, 2541), หน้า 251.

ประเทศนับถือ ซึ่งด้วยแก่นของศาสนาพุทธไม่ใช่ศาสนาของการใช้การบังคับ ทำให้คนไทยสามารถที่จะอยู่ร่วมกับศาสนาและความเชื่ออื่น และผู้นับถือศาสนาอื่นก็สามารถที่จะอยู่ร่วมกับชาวพุทธได้เช่นกัน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ทุกศาสนา และยังปรากฏการรับรองเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย สังคมไทยจึงเป็นสังคมเปิดทางวัฒนธรรมและมีความเป็นภราดรภาพ แต่ในทางการเมือง-การปกครองนั้น สังคมไทยเป็นสังคมปิดทั้งทางการเมืองและการบริหาร เป็นรัฐที่เน้นส่วนกลางมากเกินไปที่เรียกว่าการรวมศูนย์อำนาจการบริหาร การจัดการและงบประมาณไว้ในส่วนกลางทั้งสิ้น แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจบางส่วน เช่น การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ก็ยังต้องขึ้นต่อการตัดสินใจจากอำนาจส่วนกลางแทบทั้งสิ้น อันนำไปสู่การบริหารอำนาจที่ล้มเหลวจากการตัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำรงอยู่ของความเป็นปัจเจกบุคคลและชุมชนที่เป็นที่อยู่ของความหลากหลาย โดยเฉพาะความเป็นรัฐที่มีความหมายอยู่ที่เอกภาพขององค์รวมซึ่งความแตกต่างหลากหลายของปัจเจกชนและกลุ่มชนได้หลอมละลายกลายเป็นกันภายใต้ความเป็นรัฐ **ดังที่ Aristotle ได้มีความเห็นว่า รัฐเป็นพัฒนาการขั้นสูงสุดของชุมชน และมีระดับความสำคัญเหนือปัจเจกบุคคลและชุมชนที่มีความหลากหลาย รัฐจึงมีบทบาทในการสร้างสภาวะการณ์ที่เอื้อต่อการเติบโตและพัฒนาการของประชาสังคม อีกทั้งจะต้องสร้างความสามารถให้กับชุมชนปัจเจกบุคคล เป็นการพัฒนาที่รอบด้าน มีลักษณะองค์รวมแบบพหุนิยม**

ลัทธิพหุนิยม (Pluralism) เป็นแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่เชื่อว่าคนต่างเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ความคิดทางการเมือง ฯลฯ อยู่ร่วมกันในสังคมนั้นเป็นความถูกต้องชอบธรรม โดยถึงแม้ว่าคนในสังคมนั้นจะมีความแตกต่างกันในปัจจุบันสำคัญๆ ดังกล่าว แต่มิใช่ความ

แตกแยก อันเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองในสังคมพหุนิยมที่เป็นประชาธิปไตย เพราะทุกสังคมย่อมมีความแตกต่างในสมาชิกของสังคม แต่ผู้คนเหล่านี้ต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกัน (common interest) ในหลายประการเพื่อชีวิตที่ดีกว่าสำหรับพวกเขา ซึ่งผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งร่วมกันก็คือความเป็นรัฐ โดยที่เชื่อว่ากลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ แต่มาร่วมกันก่อตั้งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติ และมีความเป็นไปได้ที่คนต่างเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี ภาษา วัฒนธรรม และความคิดทางการเมือง ฯลฯ จะอยู่ร่วมกันได้ด้วยสันติ ดังนั้นสังคมพหุนิยม (Pluralistic Society) จึงยินยอมให้มีพรรคการเมืองที่มีหลากหลายทางความเชื่อหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันได้

สังคมพหุนิยมมีความสอดคล้องกับหลักการปกครองประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักการของเสรีภาพ (liberty) ความเสมอภาค (equality) และเหตุผล (rationality) ของปัจเจกชน (individual) กล่าวคือ หลักเสรีภาพ ให้ความสำคัญกับสิทธิ (rights) และอิสรภาพ (freedom) ของปัจเจกชน หรือพลเมืองแต่ละคน แต่ขณะเดียวกัน ปัจเจกชนหรือพลเมืองแต่ละคนก็จะต้องมีหน้าที่ (duty) และความรับผิดชอบ (responsibility) ต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และของประเทศชาติ ซึ่งเป็นสังคมรวมของพลเมืองทุกคนด้วย หลักความเสมอภาคให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของปัจเจกชนในทางเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อทางการเมืองที่จะไม่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกัน (all citizens are equal before the law of state) และหลักเหตุผลให้ความสำคัญกับปัจเจกชน หรือพลเมืองที่จะใช้ความคิด ความรู้ อธิบายด้วยเหตุผล และการใช้เหตุผลในการแสดงออกเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น พฤติกรรม ความคิด หรือ



การตัดสินใจใดๆ ของบุคคลในสังคมประชาธิปไตย จะยึดถือหลักการของการใช้เหตุผลมากกว่าการใช้อารมณ์เพื่อให้การแสดงออกซึ่งความขัดแย้งทางความคิดของบุคคลอยู่ภายใต้ขอบเขตของการไม่ทำลายล้าง แต่เป็นวิธีการประนีประนอมอย่างสร้างสรรค์

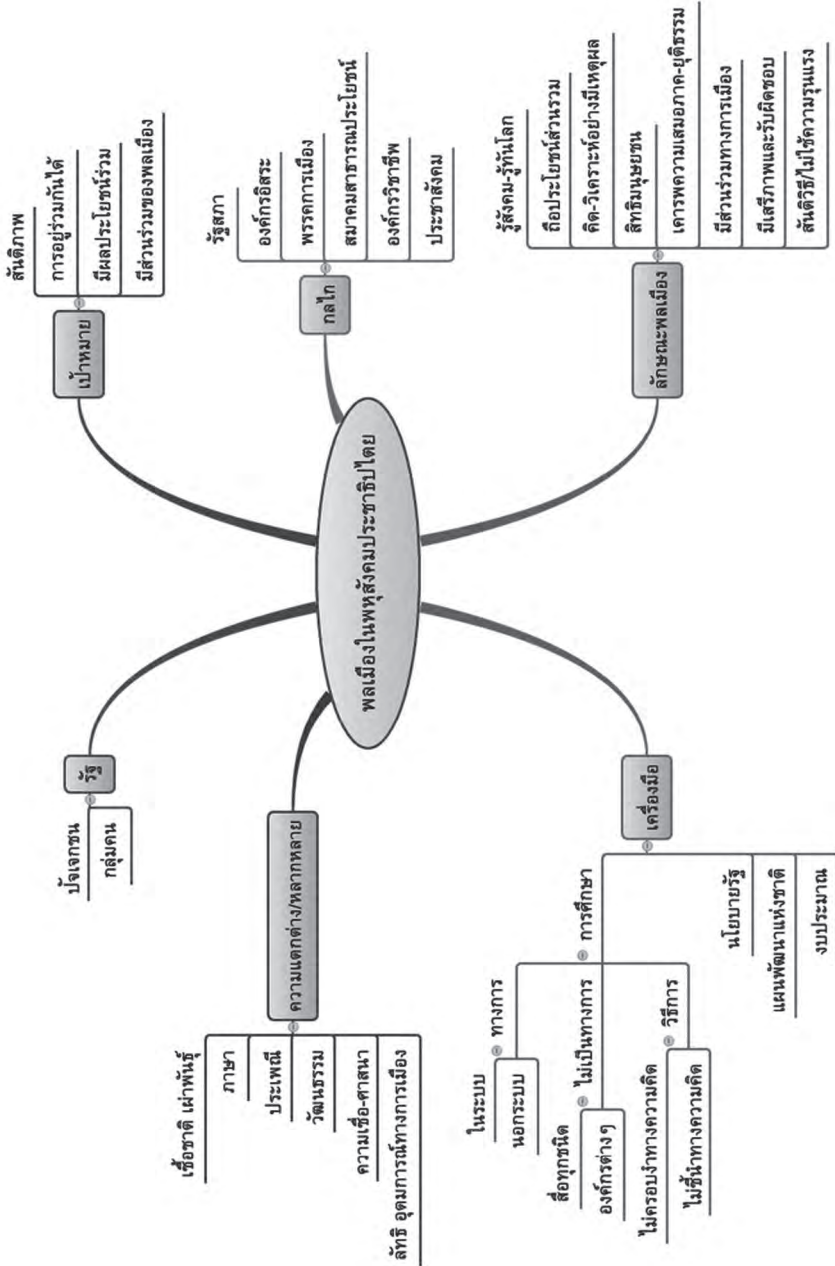
ด้วยหลักการประชาธิปไตยนี้เอง จึงสอดคล้องกับการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในความแตกต่างหลากหลายของปัจเจกชน อันเป็นวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยทุกหมู่เหล่า ซึ่งความแตกต่างหลากหลายเช่นนี้ยังสามารถผนึกพลังด้วยการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) เพื่อสร้างสรรค์กิจกรรมสาธารณะ และยังสนับสนุนในทางการเมืองให้พรรคการเมืองนำเอาปัญหาและความต้องการที่จะเกิดจากความแตกต่างดังกล่าวนี้ ไปกำหนดเป็นหลักการพื้นฐานของพรรคการเมืองได้อีกด้วย

พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมอยู่ของปัจเจกและกลุ่มคนที่มาจากความหลากหลาย แต่มีความคิด ความสนใจร่วมกัน เป็นภาพของ **“เอกภาพในความแตกต่าง”** (Unity of Diversity) ที่มีมิติของการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง พรรคการเมืองหลายพรรคจึงเป็นเงื่อนโซ่ที่จำเป็นของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองเป็นวิถีควบคุมทางการเมืองโดยมวลชนที่สนใจการเมือง และยังเป็นเครื่องมือในเชิงจัดองค์กรที่ระดมมวลชนให้เข้าไปร่วมกับกิจการต่างๆ ของรัฐ พรรคการเมืองจึงแสดงถึงการจำแนกให้เห็นว่าพรรคการเมืองมีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มหรือเป็นตัวแสดงในกระบวนการทางการเมืองที่มีความยั่งยืน คืออุดมการณ์ มีหลักการบนพื้นฐานของข้อตกลงที่สมาชิกส่วนใหญ่เห็นพ้องเพื่อไม่ให้ยึดติดกับตัวบุคคลและด้วยพรรคการเมืองนี้ ก็จะต้องทำหน้าที่กระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ให้มีจิตสำนึกทางการเมือง อันเป็นการทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทาง

การเมือง (Political Education) และยังเป็นการแสวงหาความร่วมมือ และการสนับสนุนทางการเมืองทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง

ด้วยการสนับสนุนทางการเมืองของประชาชนที่แตกต่างหลากหลาย ตามความสนใจในพรรคการเมืองต่างๆ เช่นนี้ ก็จะทำให้การเมือง สามารถระดมพลังอำนาจได้ ซึ่งปัญหาการพัฒนาการเมืองนั้น เกี่ยวพัน กับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น การเมืองในระบอบ ประชาธิปไตย จึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของพลเมือง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกสนับสนุนในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับ ประชาชนทุกหมู่เหล่าในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจรัฐ การ กำหนดนโยบาย การใช้อำนาจ และองค์กรของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบอบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนดำรงอยู่ซึ่งสังคมพหุนิยม

ลัทธิพหุนิยมจึงปรากฏเป็นคุณภาพพื้นฐานของสังคมสมัยใหม่ที่ พัฒนาให้เห็นถึงการยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของปัจเจกใน ชุมชนและรัฐที่สังคมยอมรับกันได้ในการมองเห็นอนาคตร่วมกัน และ จากการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคแตกต่างกันที่ไม่สามารถเห็น แนวทางเดียวกัน แต่ก็สามารถแสดงออกซึ่งความคิด ความเชื่อ ในการ ที่จะใช้ชีวิตในสังคมอย่างไรได้ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เสรีภาพที่มีอยู่ในการ แสดงออกและสร้างข้อตกลง ต่อรอง และประนีประนอม เพื่อให้ชุมชน หรือสังคมอยู่ได้ ซึ่งนำสู่คำถามที่ว่า ระบบการเมืองจะมีระบบการทำงานที่ ดีที่สุดสำหรับองค์กรในการตัดสินใจอย่างเปิดเผย โปร่งใส ในแบบของ สังคมพหุนิยมประชาธิปไตยได้อย่างไร ซึ่งแตกต่างจากระบบการเมือง แบบเผด็จการที่มีเพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นผู้เล่น (one player) ที่ มีอำนาจที่จะตัดสินใจแทนคนอื่น หรือที่เรียกว่ารวมศูนย์อำนาจ (centralization) บนผลประโยชน์ร่วม



อย่างไรก็ดี สังคมพหุนิยมในแนวทางประชาธิปไตยนั้น พลเมืองจะเป็นผู้ตกลงหลักการขั้นพื้นฐาน กฎ กติกา กระบวนการและสิทธิที่ให้ออกซึ่งการที่จะไม่เห็นด้วยในหลายๆ เรื่อง และระบบนี้ก็สร้างเครื่องมือที่จะช่วยให้พวกเขาที่เห็นต่างกันนำไปสู่ความตกลงกันได้ด้วยสันติวิธี ไม่ใช้ความรุนแรงในทุกกรณี ซึ่งพิจารณาในแง่นี้ระบอบประชาธิปไตยจึงสนับสนุนให้เกิดสันติทั้งที่เป็นวิธีการและเป้าหมายภายในสังคมพหุนิยม โดยการทำให้การแก้ไขความขัดแย้งเป็นไปอย่างอารยะ (civilized conflict) มากกว่าการกดขี่ บีบบังคับและปราบปราม (suppressing) สังคมพหุนิยมจึงชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ร่วม ที่หมายถึงสิ่งที่ต้องทำร่วมกัน ต่อรองกันและประนีประนอมกัน มากกว่าระบอบเผด็จการ ซึ่งความเห็นที่ไม่ตรงกันและความขัดแย้งต่างๆ นั้น ถือเป็นเรื่องปกติไม่ใช่เรื่องเลวร้าย เพราะเป็นสภาวะธรรมชาติของมนุษย์และของปัจเจกชนอยู่แล้วตราบเท่าที่การขัดแย้งหรือการทำลายล้างถูกจำกัดควบคุมได้ด้วยกลไกของระบอบประชาธิปไตย<sup>22</sup>

พลเมืองจึงถือสิทธิของการมีเสรีภาพ มีจิตสำนึก มีความเชื่อและมีการแสดงออกซึ่งแนวคิดและเหตุผล พลเมืองก็จะใช้สิทธิแสดงออกถึงความเห็นที่แตกต่าง ซึ่งจะเกิดความขัดแย้งและสามารถที่จะมีการต่อรองเพื่อหาทางออก ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าได้ตกลงในกฎ กติกาของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและแก้ไขได้ในที่สุด พลเมืองในสังคมพหุนิยมประชาธิปไตย ก็จะเข้าไปสู่การทำสัญญาประชาคม (social contract) ที่มาจากทุกภาคส่วน อันเป็นข้อตกลงร่วมทางสังคมและการเมือง

<sup>22</sup> Rolf Gollob and Peter Krapf, editors, **Living in Democracy EDC/HRE lesson plans for lower secondary level**, <http://book.coe.int> :/Council of Europe Publishing, April, 2008, p.62.

สัญญาประชาคมดังกล่าวนี้รวมถึงหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากในระบบตัวแทน สังคมจึงได้ให้การประกันสิทธิของเสียงส่วนน้อยทางการเมืองที่จะได้รับการยอมรับด้วยความชอบธรรมทางการเมืองโดยรัฐ ที่จะไม่ละเลยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพของปัจเจกในทางการเมือง ที่ถูกสร้างขึ้นและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตย

ดังนั้น พลเมืองทุกๆ รุ่นชนจำเป็นต้องทำความเข้าใจความซับซ้อนของความท้าทายที่เกิดขึ้นจากความแตกต่าง (Difference) หลากหลาย (Diversity) ในพหุสังคม ดังที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทยและอีกหลายประเทศทั่วโลก การมียุทธศาสตร์เพื่อสร้างพลเมืองให้เกิดขึ้นเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการให้การศึกษเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตย (Democracy) และเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา ความเข้าใจ การมีทัศนคติ และทักษะที่จำเป็นที่จะมีส่วนร่วมในแบบของความแตกต่างหลากหลายแต่ไม่แตกแยกอย่างแท้จริง เฉกเช่นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย

แนวคิดพหุนิยมจึงเป็นแนวทางชี้้นำเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขบนความขัดแย้งของผลประโยชน์ ความเชื่อ และการใช้ชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้แนวคิดพหุนิยมแตกต่างจากแนวคิดรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง

\* \* \* \*

## การสร้างประชาธิปไตยกับสังคมไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า โลกหลังยุคสงครามเย็นเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประวัติศาสตร์โลก ที่พิสูจน์ถึงความผิดพลาดและล้มเหลวของระบอบเผด็จการ ประชาคมโลกจึงหันไปสู่การสร้างประชาธิปไตย ที่มีพลเมืองเป็นผู้กำหนดทิศทางและเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งหมายถึงการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพเพื่อประกันสิทธิทางการเมือง และการผดุงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี โดยปราศจากความกลัว ความหวอหวั่น ความบีบบังคับใดๆ หากแต่จะต้องสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มนุษย์พึงอยู่ร่วมกันด้วยการแบ่งปัน ด้วยคุณค่าของมนุษย์ ด้วยความรู้สึกรับผิดชอบต่อกัน และร่วมกันสร้างความดีงามเพื่อสังคมที่อยู่ด้วยกัน

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : ปฐมบทของการ ละเลยการพัฒนาพลเมือง

แผนพัฒนาประเทศไทย ที่เรียกว่า *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ* เริ่มมีแผนฉบับแรกปี พ.ศ. 2504 ในยุคของพลเอกสฤษดิ์ ธานะรัชต์ ยุคการปกครองโดยเผด็จการทหาร ซึ่งมีวิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาประเทศให้ทันสมัย โดยเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก คำขวัญสำคัญ คือ *งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข* ทุกชีวิตที่ทำงานมีเป้าหมายเพื่อเงิน ด้วยคิดว่า หากคนไทยมีเศรษฐกิจดีประเทศจะเจริญ แต่ยิ่งทำให้ประเทศมีความทันสมัยมากเท่าใด คนไทยกลับไม่ได้รับการพัฒนา แม้จะมีการปรับตัวในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้ความสำคัญกับ

การพัฒนาคนควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ คนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาในทุกด้านแล้วก็ตาม แต่มีมติการคิดในเรื่องนี้ไม่ได้ถูกนำไปขยายผลในทางปฏิบัติ ทั้งในทางการศึกษา การบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เด็กและเยาวชนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้ แม้สังคมจะเปลี่ยนไป ประชาชนคนทั่วไปไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนากับรัฐ นอกจากต้องให้ความร่วมมือกับรัฐตามที่รัฐต้องการ อย่างที่ทำกันต่อๆ มา ทำให้แผนพัฒนา ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงฉบับที่ 11 ในปัจจุบัน มีช่องว่างระหว่างคนจน-คนรวยห่างกันมากยิ่งขึ้น และความเจริญกระจุกตัวอยู่ที่เมืองหลวง ดังที่กล่าวกันว่า กรุงเทพฯ คือประเทศไทย การพัฒนาประเทศในเรื่องประชาธิปไตยก็มีความขัดแย้งกันมากยิ่งขึ้นระหว่างเมืองกับชนบท รูปธรรมที่ชัดเจนได้ปรากฏแล้วในผลผลิตภาพของคนไทยและการศึกษาของไทยที่ไม่อยู่ในทิศทางของการสร้างพลเมืองให้สอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตย

การปฏิรูปการเมืองในปี 2540 จนกระทั่งปัจจุบัน การถกเถียงเรื่องประชาธิปไตยยังไม่สามารถตกลงผลสัมฤทธิ์ร่วมกันได้ แม้จะบอกว่าเริ่มแรกประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี 2475 แต่ความขัดแย้งในทางการเมืองที่เกิดขึ้นตลอด 8 ทศวรรษของการเปลี่ยนแปลง ก็ยังไม่เคยเปลี่ยนจากความไม่เข้าใจในเนื้อหาประชาธิปไตย ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่ตลอดเวลาที่ผ่านมาจะเข้าใจประชาธิปไตยเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น สิ่งที่น่าประหลาดใจอย่างยิ่งคือ บุคลากรทางการศึกษาจำนวนมากโดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการเอง ซึ่งควรเป็นต้นแบบ และเป็นผู้สร้างบรรยากาศสิ่งแวดล้อมประชาธิปไตยให้เกิดแก่เด็กและเยาวชน ก็ยังไม่เข้าใจและไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ จึงทำให้เรื่องการเมืองและประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นอยู่ ความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรม

การใช้ชีวิต การเรียนรู้และกระบวนการกล่อมเกลายุคคลินิกัลที่ ไม่ได้ได้อยู่  
ในวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย มีข้อค้นพบจากการประชุม  
เชิงปฏิบัติการเรื่อง “ยุทธศาสตร์การสร้างพลเมือง” ของสถาบันนโยบาย  
ศึกษา ในปี 2556 ทั้งหมด 5 ครั้ง ใน 5 พื้นที่ คือ จังหวัดสุพรรณบุรี  
ฉะเชิงเทรา อุตรธานี กาฬสินธุ์ และเพชรบูรณ์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่  
เป็นครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการ  
เลือกตั้ง พบข้อมูลจากการทำแบบสำรวจก่อนการสัมมนา (Pretest) และ  
หลังจากการสัมมนา (Post Test) โดยทีมนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่มาเป็นวิทยากร คือ คุณสมชาติ เจศรีชัย ดร.วัฒนา อัครพานิช  
ดร.เฉลิมชัย พันธุ์เลิศ และตัวผู้เขียนเอง ได้พบว่า ก่อนเข้าสัมมนานั้น  
**ผู้เข้าร่วมสัมมนาไม่เข้าใจว่าการสร้างความรู้และให้การศึกษาทาง  
การเมืองแก่ประชาชนเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองนั้น เป็นเรื่องจำเป็น**  
แต่กลับไปให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายแรงๆ เพื่อมาปราบคนโกง  
ที่ซื้อสิทธิ์ขายเสียง หรือคอร์รัปชั่น ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการ  
อบรมนักการเมือง และให้ม็อบกรือสระเพื่อการตรวจสอบมากกว่า  
ต่อเมื่อได้ทำความเข้าใจจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการอย่างเข้มข้น  
เป็นเวลา 2 วัน โดยผ่านกระบวนการถกเถียง แสดงความคิดเห็น  
การตั้งคำถามด้วยวิธีการ Socratic Dialogue และกระบวนการทำงาน  
กลุ่ม จึงปรากฏความเปลี่ยนแปลงจากผลการทำ Post Test ภายหลัง  
การสัมมนาแล้วว่า ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้มีความเข้าใจมากขึ้นและเห็นว่  
การแก้กฎหมายหรือสร้างรัฐธรรมนูญก็ครั้งก็ไม่สามารสร้าง  
การเปลี่ยนแปลงได้หากไม่มีการพัฒนาประชาชนด้วยการให้การศึกษา  
เพื่อให้เข้าใจในบทบาทของความเป็นพลเมืองที่ต้องรู้ ต้องเข้าใจ และ  
มีวิจารณญาณทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อให้  
เรื่องการเมืองเป็นเรื่องของความร่วมมือจากพลังของทุกคน



## พลเมืองกับการเลือกตั้ง

ความเข้าใจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้คนไทยถอยห่างออกจากเรื่องการเมือง ทั้งที่เรื่องการเมืองนั้น แท้จริงแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตทุกๆ คน อีกทั้งทุกๆ คนก็ต้องมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบที่จะต้องเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ด้วยการเลือกตั้งที่อิสระและเที่ยงธรรม (Free and Fair Election) การจะเป็นเช่นนี้ได้ก็มีแต่การเตรียมความพร้อมให้พลเมืองเป็นผู้มีความรู้ มีวินัยและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่ว่าพลเมืองแต่ละคนจะอยู่ในสาขาอาชีพใด ในภาคส่วนใดของสังคม ก็ต้องถูกปลูกฝังและกล่อมเกลามาผ่านการให้การศึกษาที่เหมาะสมที่จะอยู่ในสังคมประชาธิปไตยในทุกพื้นที่ ตั้งแต่สถาบันครอบครัว ชุมชน หมู่บ้าน ทั่วประเทศ เป็นการสร้างพลังและความสามารถให้เกิดเต็มพื้นที่ของสังคม สร้างความเข้มแข็งให้แต่ละปัจเจกได้ยึดโยงอยู่กับสังคม เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้น พลเมืองก็จะมีอิสระ มีข้อมูล ใช้เหตุผล และมีวิจารณญาณที่เพียงพอต่อการตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อประโยชน์ของประเทศ มากกว่าที่จะเลือกจากการที่ตนและพวกพ้องได้ประโยชน์ แต่สังคมประเทศชาติเสียหาย ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในสังคมไทย คนที่จะไปออกเสียงเลือกตั้งจึงต้องเตรียมตัวตั้งแต่เนิ่นๆ ผ่านการศึกษา และกระบวนการเรียนรู้เพื่อที่จะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงที่มีคุณภาพ (Qualitative Voter) ทำหน้าที่คัดกรองคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าไปสู่รัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารประเทศ ซึ่งคนที่จะทำหน้าที่เหล่านี้ก็พึงมีคุณลักษณะของผู้ที่สนใจกิจการของบ้านเมือง และคิดเป็นในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่อยู่ในสภาทุกระดับจึงสมควรที่จะเข้าใจทั่วไปว่าเป็นสภาของผู้ที่มีความเป็นประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา และสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งจากภาพแสดงนี้

จะชี้ให้เห็นว่าหากมีการจัดการให้ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของพลเมืองที่เพียงพอแก่การเข้าใจในการทำหน้าที่ของตนด้วยสำนึกรับผิดชอบ เขาย่อมไปใช้สิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างเต็มที่ และเป็นอิสระ



โดยไม่ต้องถูกครอบงำ ชักจูงด้วยอามิสสินจ้าง หรืออิทธิพลใดๆ และไม่จำเป็นต้องถูกบังคับว่า “เป็นหน้าที่” หากแต่มีสำนึกทางการเมือง และมีจุดยืนทางการเมืองด้วยตัวของพลเมืองเองที่จะไปทำหน้าที่ของตน ดังนั้น การทุ่มเงินงบประมาณและเวลาไปกับการรณรงค์ในการให้คนไปเลือกตั้งก็มีความจำเป็นน้อยลง ขณะเดียวกัน กรณีการมีใบเหลือง/แดง ซึ่งจะต้องใช้เวลา กำลังคน งบประมาณเพื่อการวินิจฉัยก็จะน้อยลงด้วย การทำหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงไม่อาจละเลยในการให้ความสำคัญที่จะสร้างคุณภาพของผู้ลงคะแนนเสียง (Qualitative Voter) ซึ่งก็คือ ผู้เป็นเจ้าของเสียง เจ้าของอำนาจที่แท้จริงนั่นเอง คืออีกบทบาทหนึ่งของการให้ความรู้แก่ผู้ลงคะแนนเสียง (Voter Education) นอกกระบวนการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละปีจะมีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้น และการเลือกตั้งก็จะมีขึ้นทุก 4 ปี ทั้งในระดับ

ท้องถิ่นและระดับชาติ อีกทั้งยังจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจนี้แก่สังคมไทยเพื่อสร้างความร่วมมือและประสานการทำงานกับทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้อยู่ในทิศทางร่วมกันด้วย เพราะลำพัง กกต. ที่มีบุคลากรและงบประมาณจำกัด ก็ไม่อาจเพียงพอกับการทำหน้าที่นี้ให้กับคนทุกกลุ่ม-วัยทั่วประเทศได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เสียงทุกเสียงมีคุณค่า และมีความหมายต่อการกำหนดชีวิตและอนาคตของทุกๆ คนทั้งประเทศ อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพกับความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองและต่อสังคม ซึ่งก็คือการตัดสินใจทางศีลธรรมต่อการใช้สิทธิทางการเมือง ผ่านการลงคะแนนเสียงที่มาจากความสุจริตและเสรีเป็นพื้นฐาน ซึ่งการจะมีความรับผิดชอบในทางสังคมการเมืองเช่นนี้ได้ ผู้ลงคะแนนเสียงก็ต้องมีความพร้อมและวุฒิภาวะในการกระทำต่างๆ หรือการเลือกของตน แสดงให้ผู้อื่นเห็นถึงความต้องการของตน และพร้อมที่จะรับผลในเรื่องนั้นๆ ซึ่งปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคม ที่ต่างมีหน้าที่การงานต่างๆ ทางสังคม ก็ล้วนต้องรับผิดชอบและไม่สามารถละเลยสิ่งนี้ไปได้เช่นกัน

ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งเช่นนี้ สถาบันการศึกษาที่ควรได้สร้างความรู้ความเข้าใจแต่เนิ่นๆ ในตัวเด็กและเยาวชน เพื่อที่เมื่อเขาเติบโตพอที่จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เขาก็จะได้เป็นพลเมืองที่ใช้เสียงอย่างมีคุณค่าและมีความหมายต่อการตัดสินใจในทางการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ควรที่จะทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ ด้วยการสนับสนุนบุคลากรและชุดความรู้ในการสร้างการเรียนรู้เรื่องพลเมืองกับการเลือกตั้งเพื่อการพัฒนาสิทธิทางการเมืองและสิทธิของพลเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองอย่างมีความรับผิดชอบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านๆ มาจึงยังไม่มีมิติของการพัฒนา “พลเมือง” เพื่อสังคม “ประชาธิปไตย” ที่ชัดเจน อีกทั้งการริเริ่มให้เมืองค้กรเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาพลเมืองในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญปี 2550 คือ “สภาพัฒนาการเมือง” นั้น ก็ควรที่จะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเมืองระดับชาติ เพื่อให้องค์กรทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้มีทิศทาง “ร่วมกัน” ในการผลักดันการพัฒนาการเมืองของประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้มีความต่อเนื่องจากการร่วมคิด ร่วมกัน แก้ไขกับโจทย์และปัญหาของประเทศที่มีอยู่มากมาย ประชาชนทั่วไปก็ยังไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร นอกจากความเข้าใจเรื่องการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยอยู่ที่การเลือกตั้ง และยังถูกกำหนดให้เป็น “หน้าที่” โดยปราศจากความเข้าใจที่ถ่องแท้ในอำนาจของตน ซึ่งควรเป็นเรื่องสำนึกมากกว่าการถูกบังคับตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งขัดต่อหลักเสรีภาพ คือความรู้สึกเป็นอิสระในการที่จะไปหรือไม่ไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียง อันเป็นการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง การจะเป็นเช่นนั้นได้เขาจะต้องมีความรู้จริง มีความตระหนักว่าเขามีอำนาจแท้จริงในการเปลี่ยนแปลงสังคมจากการไปลงคะแนนเสียง ไม่ใช่แม่ไปเลือกตั้งแล้วแต่เป็นการไปเลือกจากการขาดข้อมูลความรู้ และวิจรรณญาณในทางการเมือง เขาก็อาจจะถูกครอบงำ ชู้นำ ชักจูง ให้ทำตามผู้อื่นได้ง่าย ผลจากการเลือกที่ไม่อิสระเช่นนี้ ก็ไม่อาจนำไปสู่ความเที่ยงธรรมได้ ความยุติธรรมก็เกิดขึ้นไม่ได้ ประสบการณ์ความล้มเหลวทางการเมืองไทยจึงตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ทางการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน



## สิทธิมนุษยชน กับประชาธิปไตย

หากพูดถึงรัฐต่างๆ ที่อยู่ในโลกนี้ ต่างก็มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งทางภาษา ประเพณี ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมือง อันสะท้อนถึงความเป็นมนุษย์ในพหุสังคมโลก และการพัฒนาของสังคมต่างๆ ที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องนั้น ล้วนมีรากฐานมาจากความคิดทางศาสนาด้วย ซึ่งศาสนานี้ยังเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวและชี้นำของสังคม ก่อให้เกิดความผูกพันแก่ทุกคนจนกลายเป็นแนวทางในการใช้ชีวิตและ เป็นวัฒนธรรมของแต่ละชนชาติไม่ว่าจะอยู่ในลัทธิการปกครองใด

นอกจากศาสนาที่เป็นวัฒนธรรมพื้นฐานของแต่ละสังคมและรัฐแล้ว เรื่องแนวคิดสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยก็ยังเป็นอีกหลักหนึ่งของสังคมโลก เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งกลายเป็นระเบียบโลกใหม่ที่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ให้การยอมรับ ยึดถือ และเป็นนโยบายสำคัญทั้งในการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศด้วย

### ศาสนากับประชาธิปไตย

ศาสนา เป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งจะพบได้ในทุกสังคม ที่ว่าเป็นวัฒนธรรมก็เนื่องจากศาสนากลายเป็นแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการในการดำเนินชีวิตของคนเรา เช่น งานพิธีกรรมต่างๆ ที่เป็นการกระทำร่วมกันตามความเชื่อถือ และที่สำคัญก็คือ เป็นการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง<sup>23</sup> ศาสนาจึงเป็น

<sup>23</sup> ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ความรู้ด้านศาสนาและวัฒนธรรม” ใน เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตร เสริมประสบการณ์ทางการเมืองสำหรับประชาชนทั่วไป, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 104.

ส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต และเป็นสถาบันหนึ่งทางสังคม ที่สำคัญคือ เป็นแกนกลางของจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นประเทศใดก็ตาม และศาสนาของคนส่วนใหญ่ในแต่ละชาติก็ มักจะกล่าวถึงในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์และรากเหง้าทางวัฒนธรรมของ ชนชาตินั้นๆ ด้วย ดังเช่น ประเทศไทย หรือเมียนมาร์ ที่มีพุทธศาสนา เป็นเอกลักษณ์ หรือกลุ่มประเทศอาหรับ หรือมาเลเซีย อินโดนีเซีย ว่า เป็นกลุ่มมุสลิม ก็มีวัฒนธรรมอยู่บนรากเหง้าของศาสนาอิสลาม หรือกลุ่ม ประเทศตะวันตก อเมริกา ก็มีรากฐานทางวัฒนธรรมจากศาสนาคริสต์ เป็นต้น

ศาสนากับสังคมจึงมีความเกี่ยวพันและใกล้ชิดกัน โดยศาสนา ได้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้สังคมดำรงอยู่ และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยความสันติสุขของคนในสังคม ซึ่งหน้าที่พื้นฐานเช่นนี้ ก็เป็นการสนับสนุนสถาบันต่างๆ ทางสังคมให้เข้มแข็งด้วย ไม่ว่าจะเป็น สถาบันทางเศรษฐกิจ หรือการเมือง เพื่อให้มนุษย์ในสังคมอยู่ร่วมกัน ด้วยความรัก การแบ่งปัน การไม่เบียดเบียน ไม่ทำร้ายซึ่งกันและกัน ตามหลักการของศาสนา คำสอนของทุกศาสนาจึงเน้นที่คุณค่าของมนุษย์ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้กับสังคมโดยความศรัทธาและปฏิบัติ ตามความเชื่อที่มีกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติด้วยกัน เปรียบเสมือน กฎทางสังคมอย่างหนึ่ง ศาสนาจึงทำหน้าที่ค้ำจุนสถาบันทางสังคมให้ มั่นคงด้วย อีกทั้งการสร้างกฎระเบียบขึ้นมาใช้บังคับคนในสังคม เช่น กฎหมายต่างๆ ก็มีรากฐานทางศีลธรรมและความเชื่อทางศาสนาเป็น สำคัญ

แม้วิทยาศาสตร์จะเจริญก้าวหน้าไปในหลายด้านแล้ว แต่ใน ยามทุกข์ มนุษย์ก็ยังคงต้องการที่พึ่งทางด้านจิตใจ ประกอบกับตัว มนุษย์เองก็ยังคงสงสัยและต้องการแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับกำเนิด

จักรวาล ชีวิตภายหลังความตาย และผลของกรรมดีและกรรมชั่วของตน ศาสนาก็ยังมีความสำคัญ เพราะศาสนาส่วนใหญ่ในโลกนี้ มุ่งสอนให้คนเป็นคนดี ละเว้นความชั่ว และทำจิตใจให้สุขสงบเปี่ยมเมตตาต่อเพื่อนร่วมโลกด้วยกัน และมีคำตบให้กับกำเนิดจักรวาล ชีวิตภายหลังความตาย มนุษย์ก็ยังคงพึ่งพาศาสนาอยู่ต่อไป<sup>24</sup> ด้วยความสำคัญของศาสนาเช่นนี้ จึงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งในการระบุชัดเจนว่าเป็นศาสนาประจำชาติ หรือเป็นศาสนาสำคัญของคนส่วนใหญ่ในชาติ เป็นต้น

คุณค่าของศาสนาจึงนับเป็นบันทึกที่เก่าแก่ที่สุดของมนุษยชาติ เพราะมนุษย์ศึกษาเรื่องศาสนามาก่อนศาสตร์ใด และยังคงให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องศาสนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งศาสนาเป็นบ่อเกิดของศาสตร์ทั้งหลาย เช่น การแพทย์ การทำम्मมีจากศพที่ตายแล้ว วิทยาศาสตร์กายภาพสาขาต่างๆ และที่มาของศิลปกรรมและจิตรกรรมต่างๆ เช่น อนุสาวรีย์ ภาพเขียน เป็นต้น ซึ่งล้วนได้รับอิทธิพลจากศาสนาทั้งสิ้น

ศาสนาช่วยยกระดับจิตใจของมนุษย์ให้สูงขึ้น ยังมีใจแนบแน่นกับหลักคำสอนของศาสนามากเพียงใด ก็ช่วยทำให้เป็นคนดีและมั่นคงเท่านั้น ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบุรุษของเยอรมัน คอนราต อาเดนาัวร์ ผู้สร้างเยอรมันใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้กล่าวว่า

“ชาวคริสเตียนผู้เคร่งครัด สมควรอย่างยิ่งที่จะเข้ามาทำงานการเมือง”<sup>25</sup>

<sup>24</sup> วรรณภา สุพรรณธรรมา, เรียบเรียง. ศาสนาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศ, (กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2553), หน้า 29-30.

<sup>25</sup> ทิพย์พพร ตันติสุนทร, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 151.



และเขาเป็นแบบอย่างให้แก่ชาวเยอรมันที่ใช้จริยธรรมนำชีวิต และการเมือง ช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองแก่ประเทศเยอรมัน แม้เพิ่งนับหนึ่งใหม่อีกครั้งในการสร้างชาติในแง่นี้ **คุณูปการของศาสนา จึงเป็นเครื่องประกันคุณภาพของสังคมเมื่อสมาชิกของสังคมมีคุณธรรม ใช้ชีวิตอยู่ในศีลธรรม ไม่ว่าจะอยู่ในบทบาทหน้าที่การงานใด ก็จะช่วยเพิ่มพูนความก้าวหน้าแก่สังคม** นอกจากนี้ ศาสนายังช่วยให้มีเสถียรภาพที่แท้ เพราะศาสนาพยายามสอนให้คนเป็นอิสระจากกิเลสภายในตนและให้อยู่ในทางสายกลาง

ดังนั้น ศาสนาจึงเป็นเบ้าหลอมจิตใจของคนที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งอาชีพ เพศ วัย และความคิด ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข รวมถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองด้วย ซึ่งทุกศาสนาต่างมุ่งพัฒนาจิตใจของผู้คนไปสู่ความสุขและสันติร่วมกันนี้ ก็ทำให้สังคมที่แม้มีคนที่มีความคิดในทางการเมืองต่างกัน ก็ทำให้คนเรายอมรับที่จะอยู่ร่วมกันได้จากการประพัตติตนที่อยู่ในศีลธรรมอันดี มุ่งสร้างประโยชน์แก่เพื่อนมนุษย์ด้วยความรับผิดชอบต่อเพื่อนมนุษย์ และต่อส่วนรวม เป็นการลดประโยชน์ส่วนตน หากเห็นแก่ส่วนรวมก่อนส่วนตน ก็เป็นผลมาจากการเป็นผู้ยึดมั่นในศาสนา ดังที่ คานธี ได้กล่าวไว้ว่า **“ศีลธรรมในตัวเอง คือ สันติภาพในอนาคต”** ส่วนท่านพุทธทาส ก็กล่าวว่า **“สันติภาพ เป็นผลมาจากศีลธรรม”** ดังนั้น การปฏิบัติตามคำสอนและการมีศรัทธาต่อศาสนา ไม่ว่าจะศาสนาใด ก็จะช่วยนำพาสังคมไปสู่ความมีสันติสุขนั่นเอง

กล่าวสำหรับศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นรากเหง้าวัฒนธรรมสังคมไทย ด้วยแล้ว นับว่าเป็นศาสนาที่ให้ความสำคัญแก่คุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างมาก โดยศาสนาพุทธเน้นความเท่าเทียมกันโดยปราศจากชั้นวรรณะ ไม่ถือว่าเพศหญิงมีสภาพต่ำกว่าชาย ยึดหลักทางสายกลาง ประนีประนอม ตลอดจนการใช้หลักเหตุผลในการพิจารณาตัดสินใจ

โดยมีจุดหมายปลายทางที่เป็นสุขและเป็นธรรมแก่มนุษย์ทุกคน ด้วยเหตุนี้ ศาสนาจึงเกี่ยวข้องกับทุกสถาบันทางสังคม รวมถึงสถาบันทางการเมืองด้วย ดังที่ อัลเบิร์ต ไอสไตน์ ได้กล่าวว่า **“วิทยาศาสตร์ ถ้าขาดศาสนา ก็เหมือนคนขาดกระดูก และศาสนาถ้าขาดวิทยาศาสตร์ ก็เหมือนกับคนตาบอด”** ศาสนาพุทธซึ่งเชื่อในเรื่องเสรีภาพ การหลุดพ้น และความเป็นอิสระ การมีเหตุมีผล ความไม่เที่ยง ไม่ให้เชื่ออะไรง่ายๆ ไม่ครอบงำ เช่น หลักกาลามสูตร หรือ การมีโยนิโสมนสิการ คือ ความ รู้จักคิด หมายถึง คิด แยกแยะ วิเคราะห์ สืบสาว หาเหตุผลแต่ต้น จนตลอด เป็นต้น ทั้งหลายนี้มุ่งสู่ปัญญาในการแก้ไขปัญหา หรือทุกข์ ของมนุษย์ ล้วนอยู่บนหลักการพื้นฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์ และเป็นอะไร ที่พิสูจน์ได้ด้วยหลักการและเหตุผลที่จับต้องได้ ซึ่งพุทธศาสนาเน้น เรื่องมนุษย์และการดำเนินชีวิตของมนุษย์เป็นพิเศษ สอนให้มนุษย์ใน ฐานะที่เป็นเพื่อนร่วมวิภวสังสาร ควรจะกระทำ พุท และคิดดีต่อกัน ให้ความเมตตา กรุณา มีมุทิตา อุเบกขา และมีศีลธรรม โดยเฉพาะ ไม่ทำร้าย เช่นฆ่ากัน ไม่เบียดเบียน ไม่ลักทรัพย์ ไม่ผิดลูกผิดเมียของ ผู้อื่น ไม่โกหกมดเท็จ หลอกหลวงกัน ฯลฯ หลักธรรมและหลักปฏิบัติ ของพุทธศาสนาเหล่านี้ น่าจะเป็นรากฐานอันสำคัญอย่างหนึ่งของความคิด สิทธิมนุษยชนของคนไทย<sup>26</sup> และสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ เป็นสากลด้วย

ศาสนากับประชาธิปไตยจึงมีอยู่ตลอดในทางความคิดและความ ศรัทธาของมนุษย์แม้อยู่ภายใต้ระบบการเมือง โดยเฉพาะระบอบ ประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการใช้เสรีภาพและการแข่งขันอย่างเต็มที่ในทาง เศรษฐกิจที่มีการส่งเสริมการค้าเสรี ซึ่งศาสนาแม้จะไม่สามารถทำให้คน

<sup>26</sup> จรัส ดิษฐากิษย์, **บทบนทางสิทธิมนุษยชน**, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2549), หน้า 9.

เล็กรักในการสะสมทรัพย์สินได้สำเร็จ แต่ศาสนาก็สามารถชักชวนให้ มนุษย์แสวงหาความมั่งคั่งมาสู่ตัวเองด้วยวิธีการที่สุจริต<sup>27</sup> ซึ่งศาสนานี้ จะเป็นตัวที่สร้างเพดานของความโลภให้น้อยลง ฉะนั้นหากเราเรียงจะ สร้างประชาธิปไตยให้มากขึ้นเท่าไร เราจะต้องให้ความสำคัญกับ ศาสนามากขึ้นเท่านั้น<sup>28</sup> อีกทั้งศาสนานี้เองก็จะมาทำหน้าที่ป้องกันการ ยั่ว การใช้เสรีภาพที่เลวร้าย ศาสนาจะทำให้เกิดการยั้งคิดและไม่ นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองหรือการกระทำใดที่เป็นการละเมิดต่อ ชีวิตผู้อื่น และศาสนานี้เองก็ทำให้การเมืองเข้าไปสู่ทางสายกลางมากขึ้น รู้จักการปรึกษาหารือ และประนีประนอมกันมากกว่าการใช้ความรุนแรง

## สิทธิมนุษยชนกับประชาธิปไตย

สิทธิมนุษยชนได้ก่อกำเนิดและเติบโตมาจากแนวคิดทางตะวันตก ซึ่งเกิดจากการเรียกร้องและต่อสู้ทางประวัติศาสตร์เพื่อผดุงศักดิ์ศรี และคุณค่าของมนุษย์ โดยให้ความสำคัญที่สุดกับ “ชีวิต” มนุษย์ เพราะถ้าปราศจากชีวิต ความเป็นมนุษย์ก็ไม่อาจเกิดขึ้นและตั้งอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ **แนวคิดสิทธิมนุษยชนทั่วโลกจึงถือว่าการมีชีวิตหรือการ มีชีวิตรอดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นสิทธิธรรมชาติที่ไม่อาจพรากโอนได้**<sup>29</sup> สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและรับรอง

<sup>27</sup> อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวิลล์ เขียน, วิกาวรรณ ตูยานนท์ แปล, **ประชาธิปไตยใน อเมริกา เล่ม 2**, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2523) หน้า 30.

<sup>28</sup> วิชัย ตันศิริ, “รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทย” ใน **แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย Civic Education**, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557), หน้า 51.

<sup>29</sup> โสพล จริงจิตกร, **สิทธิมนุษยชน สากลนิยมและชนชั้น**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ชิดชล, 2557), หน้า 73.

โดยองค์การสหประชาชาติ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งส่งผลสะท้อนความรู้สึกต่อการสูญเสียนับเป็นผลจากสงครามที่ทำลายล้างมนุษยชาติไปกว่า 60 ล้านคน มีการตั้งคำถามจากการที่มนุษย์ที่ไม่รู้จักกันหรือขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัว แต่ต้องเข้าสู่สนามการประหัตประหารกันเป็นสงครามโลก การทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงมีแก่นและสาระเพื่อปกป้องความเป็นมนุษย์ การผดุงคุณค่าของความเป็นมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรีไม่ว่าจะเป็นใคร แตกต่างกันทางเชื้อชาติ ศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง หรือเพศก็ตาม นักคิดด้านสิทธิมนุษยชนบางคนจึงมีมุมมองที่น่าสนใจ คือมองว่า สิทธิมนุษยชนโดยเนื้อแท้แล้วเป็นข้อเรียกร้องหรือเรื่องเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับศีลธรรมหรือคุณธรรมอย่างยากที่จะแยกออกจากกันได้ จึงได้ให้ความหมายว่า **สิทธิมนุษยชนคือคุณธรรมสากล** ซึ่งหมายความว่า เป็นคุณธรรมที่ไม่อิงกับความเชื่อในศาสนาใดศาสนาหนึ่ง แต่เป็นคุณธรรมสำหรับมนุษย์ทุกคน หรือเป็นคุณธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงประพฤติปฏิบัติต่อกัน<sup>30</sup> และอาจกล่าวได้ว่า คุณธรรมสากลนี้คือจุดบรรจบของ “แก่นธรรม” ในทุกศาสนา เป็นกัลยาณธรรมเพื่อการคุ้มครองชีวิตมนุษย์ในทุกสถานะ ทุกบทบาท และทุกโอกาสให้สามารถดำรงตนอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั่นเอง

### ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ความหมายแห่งสิทธิมนุษยชน

มนุษย์เรามีร่างกายและจิตใจ มีความคิด มีสติปัญญาและความรู้สึก การดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์ต้องการปัจจัยพื้นฐานมาตอบสนองตามความต้องการของชีวิต ร่างกาย เช่น ปัจจัยสี่ คือ อาหาร ที่อยู่ เสื้อผ้า และยารักษาโรค และยังคงต้องมีความคิด มีจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกให้อยู่ในความถูกต้องดีงามด้วย

<sup>30</sup> โสพล จริงจิตฺร, สิทธิมนุษยชน สากลนิยมและชนชั้น, หน้า 68.

ในบรรดาความคิดจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกทั้งหลายของมนุษย์นั้น มีความรู้สึกนึกคิดอยู่อย่างหนึ่งที่หล่อเลี้ยงชีวิตจิตใจของมนุษย์ นั่นก็คือความสำนึกเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รู้ว่าตนเองมีคุณค่า มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของตนเองและต่อสังคม ไม่ชอบให้ใครมาดูถูกเหยียดหยาม ทำให้รู้สึกต่ำต้อยด้อยค่า หรือถูกปฏิบัติอย่างไม่ใช่คน จึงสรุปได้ว่าเป็นคุณค่าความเป็นมนุษย์ หรือคุณค่าของคน ซึ่งทุกคนมีเท่ากัน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ เพศ ผิวพรรณ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ยากดีมีจน ชั่ว ฉลาด โง่เขลา หรือสถานะสูงส่งเพียงใด ฯลฯ แนวคิดเช่นนี้ มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของทุกคนทั้งในชุมชน สังคม ครอบครัว การประกอบอาชีพ การศึกษา ไปจนถึงชีวิตทางการเมือง ซึ่งรัฐและสังคมจะต้องเคารพ ไม่กีดกัน เหยียดหยาม ช่มเหง รังแก เพราะทุกคนล้วนมีคุณค่าในฐานะที่มีชีวิต มีร่างกาย มีเลือดเนื้อ มีความรู้สึก และมีจิตวิญญาณ<sup>31</sup>

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งได้รับการรับรองและอ้างถึงโดยเฉพาะตั้งแต่มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1948 และประเทศไทยในปัจจุบันก็ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ดังที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในปี 2542 ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของทุกคนในประเทศไทย

ในปี 1966 หลักการสิทธิมนุษยชนนี้ได้นำไปสู่การสร้างกติการะหว่างประเทศ 2 ฉบับ เพื่อให้การนำหลักการและเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติเป็นรูปธรรมครอบคลุมทั้งในเรื่องของสิทธิพลเมืองและสิทธิทาง

<sup>31</sup> จรัส ดิษฐากิซัย, *บทหนทางสิทธิมนุษยชน*, หน้า 27.

การเมือง (Civil and Political Rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) แนวคิดสิทธิมนุษยชนนี้ก็เพื่อย้ำให้เห็นความสำคัญในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกันและกัน อันจะนำไปสู่การเคารพในสิทธิของความเป็นมนุษย์ เพื่อเป็นการระงับยับยั้งสงครามและความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้นอีก การพัฒนาแนวคิดนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้น ทำให้บรรดาสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองและมีผลผูกพันต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และต้องส่งรายงานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้แก่สหประชาชาติตามกำหนดด้วย เพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้ประกาศตัวเป็นอิสระ และต่อมาภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดในทศวรรษ 1990 มีประเทศเกิดใหม่อีกภายหลังการรวมประเทศเยอรมันตะวันตกและตะวันออกเป็นประเทศเดียวกัน และสหภาพโซเวียตรัสเซียล่มสลายกลายเป็นประเทศรัสเซีย และประเทศอื่นๆ ที่เคยอยู่ภายใต้อิทธิพลโซเวียตก็แยกตัวเป็นเอกราช ทำให้เรื่องสิทธิมนุษยชนได้ขยายตัวไปสู่สิทธิในการที่จะตัดสินใจในการปกครองตนเอง เปิดโอกาสให้กับประเทศโลกที่สามหรือประเทศกำลังพัฒนามีพื้นที่ของตนเองในการมีสิทธิในการพัฒนาสิทธิชนพื้นเมือง ดั่งบทอาารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า

“โดยที่ที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิเท่าเทียมกันที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งมวลแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพโลก” คำกล่าวนี้สิทธิมนุษยชนจึงเป็นดังอุดมการณ์ของมนุษย์ที่เปรียบประดุจลมหายใจของประชาธิปไตยที่กำลังขยายตัวไปทั่วโลก ด้วยหลักสิทธิมนุษยชนนั้นได้ให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพของมนุษย์ที่จะแสดงออกและตัดสินใจ

ด้วยตนเองในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันของแต่ละชีวิตในทางสังคม ซึ่งเริ่มจากความเท่าเทียมกันเกี่ยวกับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับปัจจัยสี่ เป็นต้น ไปจนถึงความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายด้วย และความยุติธรรมที่มนุษย์ทุกคนต้องการเป็นพื้นฐาน

ดังนั้นการดำรงอยู่ของมนุษย์ในสังคมจึงมีเป้าหมายที่เป็นสุข มีสันติภาพ ขณะเดียวกัน สันติภาพนี้ก็ถือเป็นพื้นฐาน เป็นบ่อเกิดความมั่นคงของชีวิตและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองก็ตาม สันติภาพและความเป็นมนุษย์จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญของกันและกันในการสร้างสังคมที่มั่นคง ซึ่งการที่จะนำสู่สิ่งที่มนุษย์ทั่วไปเฝ้ารอเช่นนี้ได้ ก็มีแต่ต้องเสริมสร้างสังคมที่เน้นความเป็นมนุษย์นั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์ทุกคนอยู่ร่วมกันด้วยความเสมอภาค และมีศักยภาพในการใช้เสรีภาพส่วนบุคคลได้เท่าที่ไม่ไปละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น

ด้วยคุณค่าสากลของหลักการสิทธิมนุษยชนนี้ มีความสอดคล้องกับหลักการของความเป็นประชาธิปไตย ทั้งในเรื่องเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ จึงทำให้เข้าใจความหมายของการยอมรับและเคารพศักดิ์ศรี ในความเป็นมนุษย์ทุกผู้ทุกนาม ซึ่งควรได้มีการพัฒนาแนวคิดสิทธิมนุษยชนนี้สู่การเรียนรู้ของสังคมไทยมากขึ้น ซึ่งพุทธศาสนาก็มีมิติของความเชื่อและศรัทธาในความเป็นมนุษย์ การรักเพื่อนมนุษย์ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม การแบ่งปัน การมีความเสมอภาค การไม่เบียดเบียนกัน และความยุติธรรมต่างๆ ซึ่งเป็นคุณค่าและเป็นทุนทางสังคมที่เป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยมาช้านาน

ศาสนา สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย จึงต่างมีมิติที่ทับซ้อนและสนับสนุนกันและกัน ทั้งรากฐาน แนวคิด และปรัชญา ที่มี “มนุษย์” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้

เพื่อให้ทุกสังคมมีหลักร่วมกันในประชาคมโลก ให้มนุษย์อยู่อย่างมีเสรีภาพ เสมอภาค และภารดรภาพ ที่เป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การสร้างกฎ กติกาที่เป็นธรรม หรือหลักนิติธรรม โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายที่มีสาระสำคัญให้ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยไม่เลือกเพศ ฐานะ หรือชาติพันธุ์ ความเสมอภาคทางโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางสังคม จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้แต่ละคนได้มีโอกาสในการพัฒนาอย่างสุดความสามารถ ไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และด้วยหลักนิติธรรมนี้ก็ยังเป็นหลักประกันเพื่อการคุ้มครองเสรีภาพของทุกคนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ หลักนี้จึงเปรียบเสมือนเสาหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงทุกส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน

เพื่อการรักษาหลักนิติธรรมนี้ให้ดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย หลักกฎหมายจึงมีเงื่อนไขอยู่ที่การให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชนด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะทำความเข้าใจทั้งเรื่องประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนที่ต่างเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของการพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมของกลุ่มคนในสังคม หมายถึงเป็นเรื่องส่วนรวม ไม่ใช่ต่างคนต่างอยู่ในแต่ละปัจเจก หรือแบบตัวใครตัวมัน หากแต่เป็นเรื่องของการมาอยู่ร่วมกัน เพื่อความดีงามร่วมกัน ดังนั้น ในกระบวนการตัดสินใจทางสังคมจึงเป็นเรื่องของทุกคนที่จะไม่ทำให้เกิดลักษณะของพวกมากลากไป และในทางการเมืองจึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ ให้มีการจำกัดการใช้อำนาจของเสียงข้างมาก เพื่อคุ้มครองเสียงส่วนน้อยที่มีความเห็นต่าง เป็นเรื่องของกระบวนการต่างๆ ของการสร้างการประนีประนอม และเป็นเรื่องของการให้ได้มาซึ่งการแก้ไขปัญหาก็ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (Win-Win Solutions) โดยไม่ละเลย



ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหากเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ งานด้านสิทธิมนุษยชนจึงเข้ามาสร้างพื้นที่ให้แก่ละแวกได้เข้ามาทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการตัดสินใจและติดตามการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐ หรือเจ้าของสังคม กระบวนการเหล่านี้จึงเป็นกิจกรรมทางสังคมที่แต่ละปัจเจกมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เรื่องของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน จึงไม่อาจแยกขาดจากกัน<sup>32</sup> ดังที่มีผู้กล่าวว่า **สิทธิมนุษยชน คือ ลมหายใจของประชาธิปไตย** ทั้งนี้ เพราะคุณค่าของสิทธิมนุษยชนนี้ สะท้อนความไฝฝืนของมนุษยชาติเพื่อให้ได้รับการเคารพและยอมรับไปสู่การปฏิบัติทั้งคุณค่าเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ เสมอภาค และยุติธรรม คุณค่าเหล่านี้คืออุดมคติที่ให้ความหมายแก่การมีชีวิตในสังคม และนำทางชีวิตของผู้คนทั้งในแง่ของการปฏิบัติตนของปัจเจกและของกลุ่มคนในส่วนรวม ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ต่างวัฒนธรรม ต่างสังคม ต่างต้องแสดงต่อกันด้วยคุณค่าเหล่านี้

สำหรับเรื่องหลักเสรีภาพ ซึ่งเป็นหลักสำคัญหนึ่งทั้งในเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยที่ควรทำความเข้าใจด้วย ก็คือ โดยธรรมชาติแล้วบุคคลต้องการเสรีภาพ เพราะเสรีภาพช่วยให้บุคคลมีกำลังใจในการพัฒนาตนเองและสังคม มีโอกาสสร้างความสำเร็จก้าวหน้า ทำให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้น และการผลิตสิ่งใหม่ๆ เสรีภาพที่บุคคลพึงมี ได้แก่ เสรีภาพในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเสรีภาพนี้มักกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การมีและการใช้เสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จะไม่ไปละเมิดประโยชน์สุขของผู้อื่นและสังคม **เรื่องเสรีภาพนี้จึงเป็นจุดประสงค์ของ**

---

<sup>32</sup> Prudhisan Jumbala, editor, **Human Rights Education Meanings and Practices**, (Bangladesh: Center for Human Rights Studies (CHRS), 2014), p. 50.

กฎหมาย และโดยอาศัยกฎหมายเท่านั้น ที่เสรีภาพจะมีความมั่นคง ได้รับการคุ้มครอง และเป็นเสรีภาพสำหรับทุกๆ คน ดังนั้น เสรีภาพของคนหนึ่งๆ ต้องมีการกำหนดไว้คู่กับเสรีภาพของผู้อื่นด้วย เพื่อให้บุคคลผู้ใช้เสรีภาพนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและผู้อื่น รวมทั้งสังคมด้วยเสมอ ทั้งนี้ เพราะมนุษย์ไม่ได้อยู่เพียงคนเดียว แต่อยู่ในสังคม เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ดังนั้นมนุษย์จึงมีความห่วงใยต่อผู้อื่น สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การใช้เสรีภาพภายใต้ความรับผิดชอบต่อ (Freedom based on Responsibility) ต่อสังคมหรือแม้แต่ต่อธรรมชาติ

### สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ

สิทธิมนุษยชนไม่สามารถเกิดขึ้นลอยๆ ได้ เพราะโครงสร้างทางสังคมเปิดโอกาสให้คนบางกลุ่มสามารถตัดทวงและยึดครองทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเพียงพอสำหรับมนุษยชาติมาเป็นสมบัติส่วนบุคคลหรือส่วนนิติบุคคล แล้วทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคมยากจนและขาดแคลนแม้ปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่สุดที่มาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ในการดำรงชีพ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงพึงมีพันธกิจและสัญญาประชาคมในการปกป้อง คุ้มครอง และส่งเสริมสนับสนุน ทำให้สมบูรณ์ต่อนัยของสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเหล่านี้ คือ สิทธิที่จะมีกิน สิทธิทำกิน สิทธิมีที่อยู่ สิทธิมีงานทำ สิทธิมีการศึกษา สิทธิมียาและมีหมอด้วย สิทธิต่างๆ เหล่านี้ ติดตัวมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ แต่ถูกโครงสร้างและกลไกทางการเมืองและเศรษฐกิจกดทับไปอยู่ในครอบครองของคนไม่ถึงร้อยละ 10 ของโลกใบนี้<sup>33</sup> และก่อให้เกิดความยากจนที่มาจาก

<sup>33</sup> กมล กมลตระกูล, บทบรรณาธิการ "สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ" ในวารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน 1 (3). (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546), หน้า 5.

สิทธิที่มนุษย์พึงมีเป็นพื้นฐาน ซึ่งปิดโอกาสและตัดขาดจากเสรีภาพในการแสวงหาความรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพของตน ซึ่งในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ความยากจนเกิดจาก “โอกาส” ทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ถูกปิดกั้น ตั้งแต่ระบบการศึกษาจนถึงระบบการตลาด และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นโครงกรอบใหญ่และส่งผลเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ที่นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสร้างความเจริญและความทันสมัย โดยเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญนั้น สร้างช่องว่างของการกระจายรายได้ และสร้างความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น

บทบาทของรัฐ โดยหลักการกฎหมายตามข้อกำหนดหลักการลิมเบิร์ก (Limburg Principle) ในปี 1997 นั้น รัฐมีพันธกิจ 3 ประการสำคัญ คือ การเคารพ (Respect) การปกป้องคุ้มครอง (Protect) และทำให้สัมฤทธิ์ผล (Fulfill) ในด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความบกพร่องด้านใดด้านหนึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิทั้งสามประการ ซึ่งหมายถึง การละเว้นจากการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ การสร้างมาตรฐานป้องกันการละเมิดสิทธิจากบุคคลที่สาม และการออกกฎหมายการบริหารนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการพิพากษาที่มุ่งเป้าไปที่การทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเกิดขึ้นเป็นจริง เพื่อให้มนุษย์ดำรงตนอย่างเป็นอิสระ มีคุณค่า และมีศักดิ์ศรีในการอยู่ในสังคม

อีกทั้งภาครัฐยังจะต้องควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติของภาคเอกชนให้เป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับของกฎหมาย เพื่อให้การเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติก็ได้เล็งเห็นความสำคัญในความร่วมมือของภาคเอกชน ในการดำเนินธุรกิจที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงโลกแห่ง

สหประชาชาติ (UN Global Compact- UNGC) ซึ่งเริ่มในปี 1999 เพื่อเชิญชวนให้เหล่าบรรษัทพลเมืองทั้งหลาย เข้าร่วมทำข้อตกลงภายใต้หลักสากล สำหรับนำไปใช้ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ ให้ได้ชื่อว่า เป็นบรรษัทพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Corporate Citizen) ในสังคมโลก ด้วยการให้ทรัพยากรที่มีอยู่ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข ทั้งในส่วนของความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคในด้านสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านการทุจริต

### ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน

การเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งส่งเสริมเสรีภาพของปัจเจกในการดำเนินชีวิตและกิจกรรมทางสังคม โดยมีระบบเศรษฐกิจการค้าแบบเสรีนั้น ทำให้กิจกรรมทางธุรกิจและการค้ามีการแข่งขันกันอย่างมากเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดกับผู้ประกอบการ การแข่งขันดังกล่าวนำมาซึ่งการประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรมในการผลิต และผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เกิดขึ้นเพื่อสร้างความแตกต่างและความได้เปรียบในทางการค้าที่มีการแข่งขันสูงในยุคปัจจุบันที่การค้าขายไร้พรมแดน และมีการปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนกันง่ายและรวดเร็วมากขึ้นด้วยเทคโนโลยีขั้นสูงที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น การแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีเช่นนี้ก็นำมาซึ่งการไม่รับผิดชอบต่อมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งเป็นผู้บริโภค ทำให้ธุรกิจการค้าที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดก่อนการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่มนุษยชาติ ดังจะเห็นได้จากธุรกิจที่มุ่งแสวงกำไรมีความเจริญเติบโตสูง ส่วนมากล้วนแต่เป็นธุรกิจที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นแหล่งอาหารและที่พักพิงของมนุษย์เสียเอง ธุรกิจการค้าเหล่านี้จึงเท่ากับเป็น

ผู้ประกอบการที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน คือการละเลยความรับผิดชอบที่พึงมีต่อชีวิตของเพื่อนมนุษย์ที่อยู่ร่วมโลก และทำลายสุขภาวะทั้งของสังคมและโลก

การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีส่วนมาก เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ได้มีแนวคิดในการทำธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ต้น และเริ่มมีคำถามต่อความรับผิดชอบต่อสังคมที่เกิดขึ้นมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นวิกฤติต้มยำกุ้ง ถึงวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ วิกฤติการเงินในยุโรป และในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการบริโภคอย่างเกินความจำเป็น หรือเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมที่มุ่งผลิตรายๆ เพื่อสร้างผลกำไรสูงสุด ล้วนเป็นทั้งคำถามและการเร่งหาคำตอบเพื่อคลี่คลายวิกฤติให้เร็วที่สุด ก่อนจะลามไปสู่ขั้วเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่น

ตลาดเสรี ซึ่งมองหรือปฏิบัติต่อแรงงาน ที่ดิน รวมทั้งเงินและทุน เหมือนเป็นสินค้าซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนโดยมีผลตอบแทนหรือกำไรเป็นพลังขับเคลื่อน และคือหัวใจแห่งวิถีของทุนนิยมนั้น สามารถที่จะนำมาซึ่งมหันตภัยสำหรับชุมชน สังคม หรือมนุษยชาติได้เช่นกัน ถ้าไร้ศีลธรรม โดยที่ตลาดครอบงำทุกส่วนของสังคม ชุมชนหรือวัฒนธรรม วิถีทุนนิยมตลาดเสรีจะดำรงอยู่ได้ยั่งยืนก็ต่อเมื่อตลาดเป็นเพียงกลไกย่อยเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลาดต้องถูกดัดแปลง กำกับ ดูแล โดยสังคมนิติรัฐให้อยู่กับร่องกับรอย ตลาดเช่นนี้ก็อาจกลายเป็นพลังความก้าวหน้า แต่ต้องไม่ทำให้คนส่วนใหญ่รู้สึกว่าสังคมไม่มีความยุติธรรม ชีวิตไม่มั่นคง ไม่ปลอดภัย ไม่มีความสุข ไม่มั่นคงในอนาคต เป็นต้น ตัวอย่างรูปธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ปี 2540 ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ คืออาการของวิกฤติทางศีลธรรมจรรยา ซึ่งต้นตอของวิกฤติเศรษฐกิจมิได้อยู่เพียงในกรอบ

ของเศรษฐศาสตร์เท่านั้น หากเป็นต้นตอของปัญหา คือ “การขาดดุลทางศีลธรรมจรรยา (Moral Deficit)<sup>34</sup>

การปฏิรูปประเทศจึงควรมีเรื่องเศรษฐกิจอยู่ด้วย เนื่องด้วยระบบตลาดเสรีที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันได้กลายเป็นระบบที่สร้างปัญหาพร้อมๆ กับจำนวนคนที่เพิ่มขึ้นท่ามกลางทรัพยากรที่ลดน้อยลงทุกวัน จนเกิดการแย่งชิงกันไปทั่วโลกนั้น จุดอ่อนของระบบตลาดเสรีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือการใช้การบริโภคที่เพิ่มขึ้นแบบไม่มีที่สิ้นสุดเป็นตัวขับเคลื่อน นั่นหมายถึง การใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งที่ทรัพยากรโลกกำลังลดลง<sup>35</sup>

### เศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม : แนวคิดธุรกิจเพื่อสังคม

เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยังอยู่เพื่ออนาคตของคนรุ่นหน้าต่อไป การทำความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจการตลาดที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องจำเป็นและทางเลือกที่สำคัญสำหรับทุกสังคม โดยเฉพาะสังคมไทย ที่ผู้ประกอบการธุรกิจน้อยใหญ่ต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบกำไรสูงสุด และละเลยต่อความเสียหายที่กระทำต่อสังคมและทรัพยากรธรรมชาติในรูปการที่ถูกต้องตามช่องทางของกฎหมาย อันเนื่องจากกฎหมายที่ล่าช้าหรือพัฒนาไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก อีกทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายก็ละเลยที่จะทำหน้าที่ให้ครบถ้วนในความรับผิดชอบทั้งต่อหน้าที่และสังคม ทำให้สังคมเสื่อมทรุดในทุกด้าน ทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐ ซึ่งขาดการตระหนักในการทำหน้าที่ที่จะป้องกันและรับผิดชอบต่อ สิทธิชุมชน แม้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ ผู้ที่

<sup>34</sup> ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, “Divergence Diversity and Convergence (27) : รัฐกับตลาด”, วิถีทุนนิยม, กรุงเทพฯธุรกิจ, 18 มิถุนายน 2557.

<sup>35</sup> ไสว บุญมา, “พื้นฐานกับการปฏิรูป”, บ้านเมืองของเรา, กรุงเทพฯธุรกิจ, 9 พฤษภาคม 2557, หน้า 10.

อยู่ในชุมชนต่างๆ จึงลุกขึ้นมาประท้วงอย่างต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้สร้างมลภาวะทั้งทางพื้นดิน น้ำ และอากาศ อันก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการละเมิดต่อทุกชีวิตในสังคมและชุมชน ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ ทั่วประเทศ เช่น กรณีมลภาวะที่เขตอุตสาหกรรมมาบตาพุด เหมืองแม่เมาะที่ลำปาง เหมืองแร่ทองคำที่พิจิตร เหมืองแร่โปแตชที่อุดรธานี ฯลฯ ล้วนสร้างขึ้นโดยโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่อนุวัติและสนับสนุนจากภาครัฐทั้งหมด แล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น กลายเป็นคดีฟ้องร้องจากภาคประชาชนสู่ศาลปกครองหลายคดี ซึ่งมีหลายคดีที่ศาลได้พิพากษาให้ประชาชนผู้เดือดร้อนเป็นฝ่ายชนะ และได้รับการคุ้มครองสิทธิด้วยการเยียวยา แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจชดเชยได้กับเวลา คุณภาพชีวิต และสุขภาพที่สูญเสียไป

ความจำเป็นในการฝ่าวิกฤติระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นมิตรและไม่เป็นธรรมเช่นนี้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ควรได้รับการพิจารณาเพื่อหาทางออกอย่างจริงจัง จึงเกิดแนวคิดระบบเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นตัวตั้ง และไม่ทำลายกลไกการตลาด ลักษณะนี้ สามารถที่จะพบได้คือ **ระบบเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม (Social Market Economy System)** เป็นแนวคิดหรือโมเดลทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งประเทศเยอรมันใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยใช้พลังของระบบตลาดเสรีเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลระหว่างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ และความ เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเพื่อความมั่นคงทางสังคมควบคู่ไปด้วย ทำให้เศรษฐกิจของเยอรมันมีความแข็งแกร่งอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มประเทศต่างๆ ในยุโรปได้นำไปเป็นแนวทางอีกด้วย ซึ่งระบบ

ดังกล่าวนี้สะท้อนแนวคิดที่ยังคงยอมรับการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรมชาติ แต่มีเงื่อนไขสำคัญยิ่งคือ การที่ไม่ทำลายสังคมและสิ่งแวดล้อม แนวคิดดังกล่าวถือหลักการที่เอามนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นจุดสมดุลระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี และการเจริญเติบโตทางสังคมที่แข็งแกร่ง ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่เพิ่มความยุติธรรมทางสังคมและมีความห่วงใยต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้างธุรกิจที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสังคมก่อนเสมอ เพราะแน่นอนว่า ธุรกิจจะอยู่รอดไม่ได้หากไม่มีกำไร แต่หากสังคมอยู่ไม่ได้ ธุรกิจก็ไม่สามารถที่จะอยู่รอดได้เช่นกัน แนวคิดนี้จึงเอาสังคมเป็นตัวตั้งไปพร้อมๆ กับการสร้างรายได้ทางธุรกิจ จึงจะเป็นคำตอบของการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับทั้งสังคม การดำเนินธุรกิจในลักษณะนี้ จึงเป็นการคำนึงถึง “คุณค่าร่วม” หรือ “ประโยชน์ร่วม” กับสังคมมนุษย์และสิ่งแวดล้อมของโลก ดังนี้ การมีจริยธรรมที่จะไม่เอาเปรียบเพื่อนมนุษย์และสังคมนั้น การออกแบบธุรกิจจึงควรเป็นไปเพื่อเป็นมิตรกับทั้งสังคมและสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่มุ่งการแข่งขันกันทางธุรกิจที่เอาประโยชน์ ทางธุรกิจสูงสุด หรือกำไรมากๆ โดยละเลยคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งอิงพึ่งกันตลอดไป

ศตวรรษที่ 21 นี้ คงเป็นเวลาขาลงของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีสุดโต่ง ที่เน้นการแข่งขันเพื่อกำไรสูงสุดแบบสังคมวัตถุนิยม บริโภคนิยม ดังที่เห็นวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นในโลกตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนวิถีคิดและการใช้ชีวิตในรูปแบบใหม่ในแบบที่มีความรับผิดชอบต่อชีวิตมนุษย์ ต่อสังคม และต่อโลกด้วยการมีวิถีคิดกับการใช้ชีวิตที่เป็นมิตรกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็คือ แนวคิดเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม (Social Market Economy) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับสังคมก่อนคำว่า “กำไร” คือธุรกิจที่สร้างความรับผิดชอบต่อสังคม



ตั้งแต่เริ่มต้นนั่นเอง ซึ่งมีประเทศในยุโรปหลายประเทศให้ความสำคัญ โดยเฉพาะในประเทศเยอรมันได้เริ่มใช้แนวคิดนี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และถือเป็นนโยบายหลักทางด้านเศรษฐกิจ และนโยบายต่างประเทศของพรรคคริสเตียนเดโมแครต ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลมาหลายสมัย ในปัจจุบัน รัฐบาลเยอรมันก็ยังให้ความสำคัญในเรื่องนี้ และยังคงปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง<sup>36</sup> จึงทำให้เศรษฐกิจเยอรมันประสบความสำเร็จ พร้อมๆ กับสังคมมีความเข้มแข็งจนถึงปัจจุบัน อันเป็นภาพสะท้อนของการสร้างพลเมืองของประเทศเยอรมันที่ยึดโยงอยู่กับความรับผิดชอบต่อสังคมเสมอ ดังนั้นระบบเศรษฐกิจของเยอรมันจึงสร้างผู้ประกอบการที่มีสำนึกพลเมืองมาตั้งแต่ต้น ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเมือง หรือแม้แต่พนักงานทหารที่เรียกว่าพลเมืองในเครื่องแบบ (Citizen in Uniform) ทุกคนล้วนต้องใช้สิทธิที่จะแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม

**แนวคิดเศรษฐกิจการตลาดเพื่อสังคม** นี้ จึงนับเป็นทางสายกลางระหว่างระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี กับสังคมนิยมมาร์กซิสต์ ซึ่งยังคงเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยมีเงื่อนไขอยู่ที่การไม่ละทิ้งความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อจรรโลงความยุติธรรมทางสังคม และเพื่อผดุงศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์<sup>37</sup> ให้ดำรงอยู่ในสังคมมิเช่นนั้น ก็จะเป็นทุนนิยมเสรีเพื่อสนองความโลภของปัจเจกไม่สิ้นสุดดังที่เห็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน

<sup>36</sup> Christian L. Glossner, David Gregosz, **The Formation and Implementation of the Social Market Economy by Alfred Muller-Armack and Ludwig Erhard**, (Germany : Konrad Adenauer Stiftung, 2011) p.14.

<sup>37</sup> ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร. “ระบบเศรษฐกิจการตลาด : ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”. ใน วารสาร ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, สถาบันนโยบายศึกษา, กุมภาพันธ์ 2555, หน้า 7.

อย่างไรก็ดี พึงคำนึงด้วยว่าสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นการพิทักษ์สิทธิในความเป็นมนุษย์ คักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นี้ อาจจะถูกกลาย เป็นเพียงเรื่องของการพิทักษ์ความเป็นปัจเจกเท่านั้น หากไม่นำสิทธิของความเป็นปัจเจกนี้ไปเชื่อมโยงกับสังคม และไปขึ้นต่อประโยชน์ร่วมของสังคม จึงอาจกล่าวได้ว่า หากสิทธิมนุษยชนปราศจากประชาธิปไตย ด้วยแล้ว ก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนอย่างสุดโต่ง ซึ่งต่างเรียกร้องสิทธิประโยชน์ส่วนตน และพร้อมจะเอาเปรียบผู้อื่นนั่นเอง

แนวคิดเช่นนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องวางรากฐานไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่เรื่องของการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองของประเทศอีกด้วย

### **ธุรกิจเพื่อสังคม : แนวโน้มสร้างสมดุลธุรกิจกับสังคม**

สังคมโลกในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปตามระบบทุนนิยม ซึ่งสร้างช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยมากยิ่งขึ้น ทรัพยากรของโลกที่ไม่ได้ถูกนำมาจัดสรร แบ่งปันกันได้อย่างเท่าเทียม เป็นปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่กับการขยายตัวของทุนนิยมซึ่งไร้สติและปราศจากรากฐานทางวัฒนธรรมที่เน้นคักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ อีกทั้ง ระบบทุนนิยมที่มีลักษณะเป็นสากลได้เสริมความแข็งแกร่งให้กับทุนนิยมในเมืองใหญ่ที่มาพร้อมกับวัฒนธรรมการบริโภค มุ่งแสวงหากำไรอย่างขาดสติ ส่งผลกระทบต่อชุมชน และวัฒนธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น แนวทางและกลไกทางธุรกิจในรูปแบบใหม่ที่ทวนกระแสระบบทุนนิยมดังกล่าว ได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น และนับว่าเป็นกระบวนการที่ผสมผสานกันระหว่างการดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร และเพื่อสุขชีวิตให้กับสังคมผู้ด้อยโอกาส หรืออาจเรียกได้ว่า เป็นธุรกิจที่สร้างสมดุลนิเวศทางสังคม อย่างธุรกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) ขึ้นมาแทนที่ธุรกิจที่เอาเปรียบ ชูดริตสังคมชนชั้นล่าง และทำลายสังคมอีกด้วย

ธุรกิจเพื่อสังคมนี้ ก็คือ แนวทางในการทำธุรกิจรูปแบบใหม่ที่  
ไม่เน้นได้กำไรสูงสุดทางธุรกิจเป็นหลัก แต่เน้นแก้ไขปัญหาสังคม  
สร้างสังคมเท่าเทียม ปิดช่องว่างระหว่างผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจกับผู้  
ด้อยโอกาสทางสังคมให้ไม่ห่างกันจนเกินไป ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยที่  
ใช้แรงขับเคลื่อนทางวัตถุเป็นตัวตั้ง ต้องการการถ่วงดุลสำคัญระหว่าง  
ธุรกิจ เศรษฐกิจ-สังคม-สิ่งแวดล้อม เป็นสำคัญ การทำธุรกิจเช่นนี้ การ  
สร้างความแตกต่างโดยกำไรที่ได้จากการทำธุรกิจไม่ควรคืนสู่ระบบของทุน  
หรือคืนกำไรในรูปเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น แต่ควรนำกำไรที่ได้ไปสู่การ  
พัฒนาผลิตภัณฑ์ หรือบริการที่อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>38</sup>

การทำธุรกิจเพื่อสังคมเช่นนี้ ก็คือการให้คุณค่ากับมนุษย์และ  
สังคมพร้อมกับการสร้างธุรกิจ ซึ่งไม่ได้มีหลักในการสร้างกำไรสูงสุด  
เป็นเป้าหมายตั้งแต่ต้น แต่มุ่งที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคม สิ่งแวดล้อม  
และวิถีชุมชนให้ได้รับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แทนที่จะรอความช่วยเหลือ  
เกื้อกูลจากรัฐบาล ซึ่งต่างจาก**บรรษัทบริบาล (Corporate Social  
Responsibility- CSR)** ที่มักเป็นการทำธุรกิจตามพันธกิจขององค์กร  
และเลือกที่จะทำกิจกรรมต่างๆตามที่ต้องการแต่ยังคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์  
หลัก คือ เป้าหมายของกำไรสูงสุด เพื่อตอบสนองเจ้าของกิจการหรือ  
ก็คือหุ้น เม็ดเงินที่ให้กับกิจกรรม CSR จึงอาจไม่เพียงพอต่อการแก้  
ปัญหาหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคม<sup>39</sup> ซึ่งโดยส่วนมาก  
ธุรกิจลักษณะนี้มุ่งทำกิจกรรม CSR เพื่อสร้างภาพลักษณ์หรือ  
ประชาสัมพันธ์องค์กรให้ได้รับการยอมรับ ไม่ให้ได้รับผลกระทบทาง

<sup>38</sup> ล้ำสัน เลิศกุลประหยัด “ธุรกิจเพื่อสังคม : แนวโน้มระบบทุนนิยมสมัยใหม่” ใน  
วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, ปีที่ 3 ฉบับที่ 5, (กรุงเทพฯ : สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์  
และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), มกราคม-มิถุนายน 2555, หน้า 87.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

สังคมในภาพกว้าง และไม่มี ความพยายามจะสร้างความยั่งยืนให้กับสังคมอย่างแท้จริง

ตัวอย่างรูปธรรมบริษัทที่แสดงความรับผิดชอบต่อสังคม และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง เช่น กรามีน แบงค์ โดยมุฮัมหมัด ยูनुส นายธนาคารเพื่อคนจน นักเศรษฐศาสตร์ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ในปี 2006 จากการประสบความสำเร็จในการคิดค้นเพื่อให้มีสิทธิในการเป็นผู้ประกอบการกิจการของตนเอง และเป็นผู้สนับสนุนการประกอบกิจการอีกหลายประเภท ที่ช่วยเกื้อหนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาสังคมในประเทศบังคลาเทศ และอีกหลายประเทศทั่วโลก<sup>40</sup>

สำหรับประเทศไทย เริ่มมีธุรกิจเกิดขึ้นแล้วหลายที่ เช่น โครงการดอยตุง ที่เน้นผู้ด้อยโอกาสให้มีส่วนในการเป็นเฟืองจักรในการประกอบธุรกิจ หรือบริษัท ซองเดอร์ ผลิตภัณฑ์เสริมเพื่อสุขภาพจากธัญพืช ปลอดภัย 100% ซึ่งได้รับความร่วมมือจากเกษตรกร และยังมีชมรมนักธุรกิจเพื่อสังคมที่มีความใส่ใจแก้ปัญหาคอร์รัปชัน การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องคนที่จะได้รับการดูแลจากผลกระทบทางนโยบายของรัฐ เป็นต้น จึงนับว่าเป็นแนวโน้มที่ดีเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสให้ได้ดำรงตนอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ร่วมกับคนอื่น

การจะเปลี่ยนแปลงได้เช่นนี้จำเป็นต้องเข้าใจเงื่อนไขของการเป็นมนุษย์ที่จะอยู่โดยปราศจากการเบียดเบียนกัน หมายถึง การอยู่อย่างเป็นอิสระจากการกดดัน กดขี่ เอาเปรียบ ซึ่งหมายถึงการอยู่อย่างมีศีลธรรมกำกับ ซึ่งโลกในศตวรรษที่ 21 นี้ ได้เข้าสู่โลกยุคใหม่ที่ไม่ใช่

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

สงครามอุตสาหกรรมอีกต่อไป แต่เป็นการแข่งขันทางธุรกิจ หรืออาจเรียกได้ว่า เป็นสงครามเศรษฐกิจ โดยมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวจุดรั้งสำคัญสำนึกของความเป็นมนุษย์ที่เคยอยู่อย่างเกื้อกูลกัน ให้ลดต่ำลง ซึ่งการแข่งขันทางธุรกิจข้ามชาติในยุคสมัยใหม่นี้ รุนแรงมากขึ้นถึงกับมีการตั้งเงื่อนไขที่จะต้องยึดถือหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นความตกลงร่วมสากลให้นำไปสู่การปฏิบัติ มิเช่นนั้นอาจตัดสิทธิ์ในทางการค้ากับคู่แข่งทางการค้าจากการที่มีอิทธิพลเหนือกว่าได้ ดังเช่นที่ประเทศไทย ประสบปัญหา กรณีแรงงานประมงจากการค้ามนุษย์ ทำให้ไม่สามารถส่งสินค้าอาหารทะเลไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศยุโรปได้ในขณะนี้ เป็นต้น

ดังนั้น ประชาธิปไตยจะใช้ได้ผลและมีความหมายก็ต่อเมื่อแต่ละปัจเจกที่มาจากความแตกต่างหลากหลาย จะได้มีการคำนึงถึงความเป็นประโยชน์ส่วนรวมเสมอ ทั้งในเรื่องทางธุรกิจดังที่กล่าวมาแล้ว และในเรื่องการเมืองที่มีการตัดสินใจโดยเสียงส่วนมากนั้น ก็ควรมีใจเปิดกว้าง โดยให้เสียงส่วนน้อยสามารถคาดหวังได้ว่าเสียงส่วนมากจะนำข้อสังเกตและความวิตกกังวลของเสียงส่วนน้อยไปไตร่ตรองพิจารณาอย่างจริงจัง<sup>41</sup>

และด้วยแนวคิดเช่นนี้ การทำลายล้างกันด้วยการใช้ความรุนแรง และการเอาเปรียบเบียดเบียนในทุกกรณี ทั้งในกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงไม่อาจยอมรับได้ในวิถีทางแห่งประชาธิปไตย และยังขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

<sup>41</sup> เฮอร์ก เอ็ม พูลิค, "รัฐเสรีประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักกฎหมายการแบ่งอำนาจ" ใน เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตร เสริมประสบการณ์ทางการเมืองสำหรับประชาชนทั่วไป (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 19.

## คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา :

### กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติ

การยอมรับระเบียบโลกใหม่ในปัจจุบันในเรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย ที่กลายเป็นเรื่องเดียวกันไปแล้วนั้น ทำให้เรื่องธุรกิจและการเมืองในประเทศต่างๆ มีมิติความสัมพันธ์กันทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค เป็นที่จับจ้องในเรื่องมาตรฐานและคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยทั้งสิ้น เพราะหากรัฐใดรัฐหนึ่งขาดการจัดการเรื่องการเมือง การปกครอง ที่ไม่อยู่ในแนวทางประชาธิปไตย ก็จะถูกลดความสัมพันธ์ทางการทูตจากนานาประเทศ ขณะเดียวกัน หากมีธุรกิจใดสร้างปัญหาแก่สังคม เช่น การใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรม หรือการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเทศตะวันตกและอเมริกามักใช้เป็นข้ออ้างและเงื่อนไขในการห้ามสินค้าลักษณะดังกล่าวนี้เข้าประเทศ ก็เข้าข่ายเป็นธุรกิจที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งขณะนี้ประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น และองค์การสหประชาชาติก็ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและธุรกิจไว้ โดยมีกรอบแนวคิด “คุ้มครอง เคารพ และเยียวยา” (Protect, Respect and Remedy) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่รัฐจะต้องให้องค์กรธุรกิจได้ปฏิบัติตามหลักการนี้ ซึ่งสภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้รับรองหลักการในมติที่ 1714 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2554 ซึ่งทุกรัฐจะต้องปฏิบัติตาม หลักการเหล่านี้คือ

- พันธะของรัฐที่มีอยู่ในการให้การเคารพ ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
- บทบาทของภาคธุรกิจ มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และการเคารพสิทธิมนุษยชน

- เมื่อมีการฝ่าฝืนต่อหลักสิทธิมนุษยชน ย่อมมีความผูกพัน  
จำเป็นที่จะต้องมีการเยียวยาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ<sup>42</sup>

รัฐทั้งหลายที่เป็นสมาชิก จึงมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนตามหลักข้างต้น ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้องค์การภาคธุรกิจเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงการตรวจสอบให้แน่ใจว่าทั้งกฎหมายและกฎระเบียบ และการกำกับนโยบายที่เอื้อต่อการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนในภาคธุรกิจอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐก็จะต้องให้คำแนะนำที่มีประสิทธิภาพแก่องค์กรธุรกิจเกี่ยวกับวิธีการเคารพสิทธิมนุษยชนในระหว่างดำเนินงานอีกด้วย

องค์การภาคธุรกิจก็จะต้องส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปกับการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะต้องปฏิบัติภายใต้หลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นแนวทางปฏิบัติในระดับประเทศและระดับสากล ซึ่งเป็นความรับผิดชอบขององค์กรธุรกิจที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนนั้นหมายถึงการยอมรับในระดับสากลและเข้าใจในฐานะที่แสดงออกในบทบัญญัติระหว่างประเทศ และหลักการเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักความรับผิดชอบที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนนั้น ธุรกิจต้องคำนึงถึง คือ

- หลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดหรืออาการไม่พึงประสงค์ที่จะเอื้อต่อการมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนผ่านกิจกรรมทางธุรกิจของตนเองและต้องเร่งแก้ปัญหาของผลกระทบดังกล่าวเมื่อเกิดขึ้น

---

<sup>42</sup> United Nations, **Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework.** Available from [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf), November 2014.

- หาแนวทางป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อการละเมิดสิทธิที่เชื่อมโยงด้านความสัมพันธ์ทางธุรกิจ หรือ การบริหารตามความสัมพันธ์ทางธุรกิจ แม้ว่าจะไม่ได้เป็น ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรง

หลักการเกี่ยวกับธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ภายใต้กรอบการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น ซึ่งนอกจากถูกบังคับใช้โดยกฎหมายแล้ว รัฐสมาชิกก็จะต้องส่งเสริมให้การศึกษากว่าพลเมืองและ นักธุรกิจ ให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญในการเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าทุกคนจะมีความตั้งใจและมีความรับผิดชอบต่อนมนุษย ต่อสังคม และต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการดำเนินการทางธุรกิจ

ความสำคัญของแนวคิดดังกล่าว จึงถูกนำมาเป็นมาตรฐานของเงื่อนไขในการทำธุรกิจและการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น และกลายเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการสร้างการกีดกันทางการค้า หรือ การลงโทษแก่ประเทศคู่ค้าใดที่เป็นธุรกิจละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็จะถูกลดความสัมพันธ์ทางการค้า หรือห้ามนำสินค้านั้นเข้าประเทศไปขาย ซึ่งประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหานี้ กรณีการค้าแรงงานในเรือประมง ซึ่งถูกประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกห้ามนำเข้าอาหารทะเล เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยต้องพยายามเร่งแก้ไขเรื่องการเอารัดเอาเปรียบแรงงานและการไม่จัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ จากกรณีแรงงานถูกหลอกไปขายแรงงานบนเรือประมงเหมือนแรงงานทาส

อย่างไรก็ดี เรื่องธุรกิจที่ละเลยต่อความอยู่รอดของสังคมหรือธุรกิจที่แสวงหากำไรทั้งหลาย ได้เริ่มตระหนักแล้วว่า การดำเนินธุรกิจที่แสวงหาโอกาสทำกำไรอย่างเดียววันนั้น ได้มีส่วนสร้างความเสียหายแก่สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ดังนั้น หลายๆ บริษัทจึงได้มีแนวคิด



“ความรับผิดชอบต่อสังคม สภาวะแวดล้อม” (Corporate Social Responsibility - CSR) ซึ่งหมายถึง บริษัทจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อผลกระทบจากการแสวงหากำไร คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ในสังคม ซึ่งรวมถึงคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และสังคมวัฒนธรรม ทั้งในระดับปัจเจก ชุมชน และสังคม

กระแส CSR เริ่มพูดถึงมากขึ้นในประเทศไทยในช่วง 2 ทศวรรษ และมีธุรกิจเอกชนจำนวนมากที่ทำ CSR เพราะแนวคิดที่ว่า บริษัทที่ได้รับกำไรจากสังคมมานานแล้ว จึงควรคืนกำไรสู่สังคมหรือช่วยเหลือสังคมบ้าง ซึ่งการคืนชดเชยดังกล่าวมีลักษณะของการบริจาคเงินหรือให้ความช่วยเหลือโดยแจกสิ่งของแก่ชุมชน โรงเรียน หรือหน่วยงาน สาธารณกุศลเป็นครั้งคราว ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาระยะยาวแต่อย่างใด เพราะบริษัทก็ยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปโดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ “กำไร” เช่นเดิม ธุรกิจดังกล่าวนี้จึงยังคงดำเนินกิจกรรมไปโดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำลายสังคมไปด้วย การทำ “CSR” จึงเป็นเพียงการถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของธุรกิจ อีกทั้งยังไม่ใช้เป้าหมายเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อในฐานะที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากเพื่อนมนุษย์และสังคมแต่อย่างใด

\* \* \* \*

# ประชาธิปไตยในพื้นที่ของเรา

## (Democracy in Our Place)

ประชาธิปไตยที่มีความต่อเนื่องเกิดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง พลเมืองและการเมืองมีความเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดเวลา เพราะรู้สึกว่าการเมืองเกี่ยวกับชีวิตของทุกคน ทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งการสร้างอย่างต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญสำคัญกับการเตรียมความพร้อมผ่านการศึกษและการกล่อมเกลาสังคม กระทั่งนำสู่การปฏิบัติ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมา ซึ่งรัฐจะต้องให้การสนับสนุนให้เกิดขึ้น ทั้งในระบบการศึกษา สถาบันครอบครัว สถาบันสื่อ องค์กรภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้ทุกๆ องค์กร สถาบันทางสังคมได้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันเป็นการสร้างความเป็นประชาธิปไตยเต็มพื้นที่ทั้งสังคม ตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงในระดับชาติ

### องค์กรสถาบันทางสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน

ในระดับองค์กร องค์กรภาครัฐ กระทรวง กรมต่างๆ ก็ควรที่จะใช้กระบวนการประชาธิปไตยในการทำงาน ให้มีการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากทุกระดับ เพื่อให้ได้นโยบายการปฏิบัติที่ดี เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กร ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อผลักดันนโยบาย ซึ่งจะดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็วกว่าเกิดจากการสั่งการโดยผู้นำองค์กร เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติไม่ได้มีส่วนร่วมในการคิดที่ลุ่มลึกพอ จึงอาจเกิดความไม่เข้าใจ ไม่สามารถปฏิบัติ

ได้ลู่ลวง การทำงานในลักษณะนี้เป็นการพัฒนาความสามารถของบุคลากรให้สามารถคิดริเริ่มสิ่งใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ การมีเสรีภาพ การรู้จักรับฟัง และการหาทางออกจนได้ข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งเป็นบรรยากาศของการทำงานที่เป็นประชาธิปไตยนี้ โดยทั่วไปในภาคธุรกิจนั้นส่วนมากได้มีการปฏิบัติกันอยู่แล้ว จึงทำให้ภาคธุรกิจมีความเข้มแข็ง มีแนวทางใหม่ๆ มีนวัตกรรมในการพัฒนาองค์กรและสินค้าที่แตกต่างหลากหลายเป็นที่สนใจของตลาด ซึ่งก็ล้วนเกิดจากการให้ความสำคัญกับการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ในการมีส่วนร่วมสร้างพื้นที่ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในที่ทำงานและเห็นคุณค่าของการมีจินตนาการใหม่ๆ การให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การใช้เหตุผล จนเกิดการยอมรับและสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน

### สถาบันครอบครัว

ครอบครัว คือ ฐานของสังคม และเป็นต้นทางส่วนแรกสุดในการพัฒนาเด็กเล็กและเยาวชนให้มีบุคลิกภาพ มีความคิด การแสดงออกในการอยู่ร่วมกันในสถาบันที่เล็กที่สุดของสังคม ซึ่งมีพ่อแม่ พี่น้อง และอาจมีญาติพี่น้องอยู่ร่วมชายคาเดียวกันตามลักษณะครอบครัวไทย ซึ่งเด็กจะเรียนรู้จากพ่อแม่และผู้ใหญ่ที่อยู่ในครอบครัว การอบรมสั่งสอนเลี้ยงดูจากครอบครัวด้วยวิธีการประชาธิปไตยที่เคารพในการคิดเห็น การแลกเปลี่ยนทัศนะ การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ การแบ่งปัน การมีวินัย และการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและสร้างสรรค์ด้วยการให้ความเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกันของผู้ปกครอง พ่อแม่ และผู้ใหญ่ในครอบครัว สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็จะเป็นตัวแบบของความเป็นพลเมืองที่จะอยู่ในสังคมประชาธิปไตย เด็กและเยาวชนก็จะได้เห็น ได้สัมผัส และได้ปฏิบัติตามจากในบ้าน ซึ่งเป็นการสร้างอุปนิสัยที่ดี

ให้เกิดขึ้นทุกๆ วัน ซึ่งจะไม่ใช้การเลี้ยงดูในแบบเดิมๆ ที่มักจะเป็นการให้เชื้อฟุ้งผู้ใหญ่ ไม่ให้แสดงออก และต้องทำตามโดยขาดเหตุผล ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นเผด็จการได้ในอนาคต

สังคมไทยได้ให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัวอย่างยิ่ง จึงให้มี “วันครอบครัว” ซึ่งตรงกับวันปีใหม่ของไทยคือ วันสงกรานต์ สถาบันครอบครัว แม้จะเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดในสังคม แต่นับว่าสำคัญที่สุด เพราะหากสถาบันครอบครัวมีความแข็งแรง สร้างครอบครัวให้เป็นพื้นที่บ่มเพาะบุคลิกภาพ ลักษณะนิสัยของผู้ที่จะเติบโตเป็นพลเมือง และอยู่ในสังคมอย่างผู้ที่มีความรับผิดชอบได้ ทุกบ้าน ทุกครอบครัว ก็จะเป็น “ฐานราก” ที่แข็งแรงของชุมชนและสังคม

### สถาบันการศึกษา

ในสถาบันการศึกษาทั้งในและนอกระบบ ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นประชาธิปไตย ที่ปลอดจากการครอบงำ และชี้นำของครู-อาจารย์ หากแต่เป็นห้องเรียนใหม่สำหรับการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างครูกับผู้เรียน ดังนั้น การเรียน การสอน และกิจกรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นในโรงเรียนหรือห้องเรียนจึงเป็นการเตรียมความพร้อม เพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่จะไปมีชีวิตที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม จึงควรทำให้วิถีชีวิตทุกๆ วันของเยาวชนนั้น มีความเป็นประชาธิปไตย มีการแสดงออก การถกเถียง การตั้งคำถาม คิดอย่างมีวิจาร์ณญาณ (Critical Thinking) และมีความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) สอดคล้องกับห้องเรียนในศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ การเรียนรู้ควรได้มีการนำประเด็นทางสังคมนอกห้องเรียนมาสู่การแลกเปลี่ยน การแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริงให้เยาวชนได้รู้ลึกว่าการเรียนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและการเมือง การศึกษาและการเมือง

ไม่ใช่สิ่งที่แยกขาดจากกัน การศึกษานั้นถูกออกแบบมาโดยการเมืองอีกทั้ง ระบบเศรษฐกิจที่นักเรียนจะต้องไปมีอาชีพในภายภาคหน้าก็อยู่ภายใต้ระบบการเมือง ตัวนักเรียนเองก็ต้องเสียภาษี แม้ไม่ใช่ทางตรงที่หักจากรายได้ เพราะการใช้จ่ายซื้อของต่างๆ ของนักเรียน ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น เป็นภาษีโดยอ้อมซึ่งถูกกำหนดจากนโยบายทางการเมือง ดังนั้นการใช้ชีวิตของเยาวชนในวัยศึกษาแล้วเกี่ยวกับการเมืองทั้งสิ้น ดังที่ **นักปรัชญาการศึกษา จอห์น ดิวอี้** ให้ความเห็นว่า **“การศึกษาถ้าจะมีความหมายนั้น จะต้องสร้างพลเมืองที่เป็นประชาธิปไตย”** นั่นหมายความว่า การศึกษา คือ ฐานหลักของการสร้างสังคมประชาธิปไตย บทบาทของการศึกษาจึงทำหน้าที่เพื่อเตรียมพลเมืองสู่สังคมนั่นเอง

สถาบันอุดมศึกษาที่ผลิตบัณฑิตออกมาทุกๆ ปี โดยเฉพาะคณะศึกษาศาสตร์และครุศาสตร์จึงต้องมีความเข้าใจในหลักการการสร้างพลเมืองนี้ และด้วยความเข้าใจนี้จึงจะสามารถเป็นแม่แบบหรือเป็นพฤติกรรมที่ถูกต้อง ที่เยาวชนจะได้ซึมซับจากครูผู้สอนมากกว่าการสอนสั่ง ดังคำกล่าวที่ว่า **“ทำให้ดู เป็นครูให้เห็น”** เป็นพลเมืองในสังคมประเทศไทยที่เยาวชนเรียนรู้จนสามารถปฏิบัติได้ ตลอดระยะเวลาที่อยู่ในระบบการศึกษายาวนานถึง 12-15 ปี

มีคำกล่าวว่า **“การศึกษา คือ การแสดงออกทางการเมือง” (Education is a Political Act)<sup>43</sup>** ทั้งนี้ เนื่องมาจากการศึกษาคือกระบวนการทาง การเมืองนั่นเอง ซึ่งหมายถึงว่า โรงเรียน หรือสถานศึกษา คือเครื่องมือที่ถูกใช้โดยสังคมในการกำหนดคุณค่าและความเชื่อ ซึ่งจะส่งผลต่อผู้เรียน การแสดงออกของผู้เรียนจึงขึ้นต่อการแสดงออกของผู้ใหญ่ หรือผู้สอน ที่จะถ่ายทอดความคิดความอ่าน

<sup>43</sup> John Lyons. analyst, **Paulo Freire's Educational Theory**. Available from <http://www.newfoundations.com/GALLERY/Freire.html>, August 21, 2014.

ทั้งในเรื่องการมีระเบียบวินัย การเคารพผู้อื่น ความแตกต่าง การมี จริยธรรม การอดทน อดกลั้น และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ความเป็นพลเมืองจึงไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญแต่เกิดจากการสร้าง ที่ไม่สิ้นสุด ดังที่ เปาโล แพร์ นักการศึกษา ได้กล่าวไว้ว่า ครู คือ ผู้ทำงาน ด้านวัฒนธรรม ในแง่นี้ ครู คือผู้สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน โรงเรียนก็คือสถาบันวัฒนธรรมประชาธิปไตย ความรู้ ในโรงเรียนก็ไม่ใช้สินค้าที่ส่งผ่านจากครูสู่ผู้เรียน แต่ผู้เรียนเป็นผู้ร่วม สร้างความรู้โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่มีการส่งเสริมการแสดงออกและ การคิดอย่างมีวิจารณ์ญาณ ไม่บังคับ ครอบงำผู้เรียน ดังนั้น เมื่อเด็ก จินตนาการถึงความเป็นอิสระและความสุขในโรงเรียน นั่นก็เพราะว่า โรงเรียนที่เป็นอยู่ในความเป็นจริงนั้น ไม่ได้มีอิสรภาพและความสุข นั้นเอง

### สถาบันทางการเมือง

องค์กรสถาบันทางการเมือง ตั้งแต่พรรคการเมืองไปจนถึง รัฐสภา มีความจำเป็นต้องปฏิรูปอย่างยิ่ง เพราะบุคลากรในองค์กรที่เป็น นักการเมืองนั้นคือตัวแสดงทางการเมือง และมีบทบาททางการเมืองที่ ชัดเจนที่สุดที่ประชาชนได้เห็น ได้พบ และได้ยินจากข่าวสารสาธารณะ การแสดงออกซึ่งการคิดและพฤติกรรมของนักการเมือง ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และผู้นำรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรี จำเป็น ต้องมีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างและมีจริยธรรมที่เป็นประชาธิปไตย อย่างชัดเจน คือ เป็นผู้เห็นคุณค่าของความคิดเห็นของประชาชนและ นำไปสู่การปฏิบัติ ผู้นำทางการเมืองจึงเป็นผู้ที่เสียสละอุทิศตนเพื่อมาทำ กิจสาธารณะ และเพื่อวางรากฐานให้กับอนาคตของชนรุ่นหน้า ไม่มี พฤติกรรมโกหก ฉ้อฉล ไม่ปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน รู้จัก

อดทน อดกลั้น และรับฟังเสียงที่แตกต่างด้วยการใช้เหตุผลและผล  
อย่างสร้างสรรค์ มีความประนีประนอม ไม่แสดงบทบาทที่นำไปสู่ความ  
ริ้วฉานในหมู่ประชาชนและก่อให้เกิดความรุนแรง

การมีพฤติกรรมที่เหมาะสมอยู่ในวัฒนธรรมประชาธิปไตยเช่นนี้  
ก็จะเป็นบทบาทที่เด็กและเยาวชนจะได้จดจำ ทำให้เรื่องการเมืองเป็น  
เรื่องสร้างสรรค์ที่จะมาทำประโยชน์ร่วมกัน เวทีการเมือง คือ เวทีของ  
การปรึกษาหารือกันเพื่อเพิ่มความสามารถของชุมชนและของประเทศ  
ไม่ใช่เวทีที่สร้างการเกลียดชังและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังเช่นที่  
เกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วง 2 ทศวรรษนี้ ซึ่งเป็นการสร้างทัศนคติที่  
ทำให้ประชาชนถอยห่างจากการเมืองและเบื่อการเมือง มองว่า  
การเมืองเป็นเรื่องการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของนักการเมือง และ  
การเมืองก็ถูกผูกขาดโดยนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อ  
ระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ พรรคการเมืองในประเทศไทยยังขาดคุณสมบัติ  
ของพรรคการเมืองในแนวทางประชาธิปไตย เพราะถูกผูกขาดโดย  
เจ้าของพรรคที่เป็นนักธุรกิจ ที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจ  
ของพรรคและยังเป็นพรรคที่ไม่ใช่พรรคของมวลชนที่มีอุดมการณ์  
เดียวกัน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการปฏิรูปพรรคการเมืองให้อยู่ในแนวทาง  
ประชาธิปไตยสากลด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการเลือกตั้ง เราจึงจำเป็นต้องเลือกเฟ้นบุคคลที่  
มีคุณสมบัติของความเป็นนักประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่ในสภาผู้แทน  
ราษฎรหรือในรัฐสภา มากกว่าการเป็นผู้แทนฯ ในแบบที่เคยเป็นจน  
ประชาชนเบื่อและขาดศรัทธา

## สถาบันสื่อ

สื่อในยุคเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในศตวรรษที่ 21 นี้ มีพลังและมีความเร็ว จึงสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ดังเช่น การเกิดเหตุการณ์ในที่หนึ่งๆ นั้น สื่อสามารถแจ้งให้ทราบได้ในเวลาที่เกิดขึ้นทันที ทำให้สื่อมีอิทธิพลและสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อพฤติกรรมจากการเสพสื่อได้อย่างรวดเร็ว สื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ทุกรูปแบบ จึงกลายเป็นห้องเรียนใหญ่ที่สุดของสังคม ซึ่งได้สะท้อนการเคลื่อนไหวของมนุษย์และเหตุการณ์ต่างๆ ที่อยู่ในสังคมให้ทุกคนรับรู้และปฏิบัติตามได้ง่าย สื่อจึงมีอิทธิพลในการสร้างการต่อยุ่พฤติกรรมทางสังคมต่อผู้เสพสื่อมากที่สุด

เพราะฉะนั้น พฤติกรรมการทำงานของสื่อที่เสนอข่าวสารต่อสังคม จึงจำเป็นต้องสร้างความรู้และความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กรสื่อให้ เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ และควรคัดสรร สิ่งที่เป็นประโยชน์ ช่วยพัฒนาความคิด ความสามารถของผู้เสพสื่อได้ด้วย โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งยังขาดวุฒิภาวะ ขาดความรู้และขาดวิจารณญาณในการเลือกรับสารที่ออกมาจากสื่อต่างๆ ผู้ทำหน้าที่สื่อ และองค์กรสื่อก็ควรเป็นองค์กรประชาธิปไตยเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน การเรียนรู้ทางการเมืองและประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วย ไม่ใช่สื่อที่ถูกใช้ในทางการเมืองเพื่อทำลายล้างคู่ต่อสู้ เสนอภาพความรุนแรงต่อกัน ทำให้เกิดการแตกแยกในหมู่ประชาชนจนเกิดการแบ่งสีแบ่งฝ่ายอย่างที่เกิดขึ้นมารวม 2 ทศวรรษ ขณะเดียวกันก็มีสื่อที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ทางธุรกิจเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภคหรือประชาชน เป็นการละเลยต่อการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งต้องอยู่อย่างพึ่งอิงพึ่งกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งสังคม



สังคมไทยในปัจจุบันได้มีการใช้สื่อที่มีความหลากหลาย และทันสมัย ซึ่งนอกจากสื่อกระแสหลักที่เป็นวิทยุและโทรทัศน์แล้ว ก็ยังมีสื่ออื่นๆ อีก เช่น โซเชียลมีเดีย อีเมล เฟสบุ๊ก เป็นต้น ซึ่งควรได้นำสื่อเหล่านี้มาช่วยพัฒนาประชาธิปไตยที่ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์มากขึ้น และทุกคนก็ควรมีใจกว้างที่จะรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยไม่ไปจำกัดเสรีภาพ หรือไปแสดงความไม่พอใจต่อความเห็นต่าง แล้วสร้างความร้ายแค้นขึ้นในสังคม กระทั่งนำไปสู่ความยุ่งยากและก่อให้เกิดความรุนแรง

ด้วยเหตุนี้ สถาบันสื่อ ซึ่งเป็นองค์กรที่สะท้อนการใช้เสรีภาพ และจรรยาบรรณเสรีภาพให้กับสังคม จึงควรใช้สื่อเพื่อให้เกิดการศึกษา ให้ข้อมูล และความรู้ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแก่ประชาชน เพื่อให้พลเมืองได้มีความสามารถที่จะคิด วิเคราะห์ และคัดกรอง ข้อมูลข่าวสารที่เอ่อล้นมากมาย ในยุคความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล มากกว่าการเป็นเพียงผู้รับสารหรือการรับรู้โดยทั่วไป ซึ่งไม่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ ได้ พิจารณาในแง่นี้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ล้ำหน้าไปไกลมากแล้วนี้ แต่ยังไม่สามารถใช้พลังความก้าวหน้านี้มาสร้างความสามารถทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองได้แต่อย่างใด

ดังนั้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีผลต่อการสื่อสาร แทนที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของมนุษย์ให้ขยายขอบฟ้าของการแสวงหาเหตุผล การตีความ และการสื่อสารทางวัฒนธรรม อันเป็นคุณค่านี้ แต่กลับกลายเป็นพลังที่ก้าวหน้าเฉพาะทางเทคโนโลยี ซึ่งมีผลเฉพาะทำให้กาลและเทศะ (Time and Space) เชื่อมใกล้ชิดกันมากขึ้นแล้วยังส่งสื่อที่จุดความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ให้ล้าหลังลงไปอีก<sup>44</sup>

<sup>44</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย*. หน้า 14.

**ชุมชน** เป็นสถาบันของผู้คนจำนวนมากที่สุดตลอดมา แนวคิดชุมชนมีปรากฏแฝงอยู่ในสังคมไทย มีแกนในเป็นสังคมแบบชุมชนดำรงอยู่ข้างในสังคมและวัฒนธรรม ข้ามยุคสมัยของประวัติศาสตร์<sup>45</sup> งานศึกษาริชาวิจัยด้านชุมชนในสังคมไทย มีจำนวนมากที่ยืนยันลักษณะของชุมชนที่มีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญแก่ความเป็นคน และแก่ความผลสถานกลมกลืนกันันในความเป็นญาติมิตร ความมีน้ำใจ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันเป็นวิถีหมู่บ้านไทย คือ วัฒนธรรมหลักของชุมชนไทยแต่โบราณ คือ วัฒนธรรมที่เน้นความสำคัญของความเป็นชุมชน วัฒนธรรมชาวบ้านไทยแตกต่างจากวัฒนธรรมทุนนิยม ซึ่งเน้นความเป็นปัจเจกชนตัวใครตัวมัน แข่งขันและเอารอดเอาเปรียบ ซึ่งการพัฒนาชุมชนจะต้องเริ่มจากฐานวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเป็นปรากฏการที่แข็งแกร่งที่สุดของชาวบ้าน<sup>46</sup> ระบบชุมชนจึงเป็นการบ่งบอกความสำคัญของบริบทสังคมไทย เป็นแกนกลางของสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าโดยพื้นฐานแล้วสังคมไทยเป็นสังคมแบบชุมชนที่ยังคงพบเห็นได้ในสังคมนอกเมืองใหญ่และชนบท อันเป็นที่รวมอยู่ของผู้คนส่วนใหญ่ของประเทศที่กระจายกันอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอัตลักษณ์แตกต่างกันไป ซึ่งชุมชนในอดีตของสังคมไทยเน้นช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ฟังตนเอง และมีศิลปวัฒนธรรมดังจะเห็นวัฒนธรรมอันประเสริฐ คือ การร่วมแรงกัน เช่น การลงแขกดำนาและการเกี่ยวข้าว ไม่มีการว่าจ้างด้วยตัวเงิน แต่เป็นการแสดงน้ำใจและด้วยความสมัครใจ ซึ่งจากพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชนนี้ จึงเป็นการพัฒนาและรักษาไว้ให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยชุมชน คือ การปกครองตนเองของชุมชนที่มีอยู่แต่เดิมให้สามารถถือพื้นกลับขึ้นมาใหม่ นั่นหมายถึงว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องให้

<sup>45</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, **การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน**. (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2553), หน้า 150.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

ชุมชนมีอำนาจจัดการตัวเองในท้องถิ่นด้วย เพราะรัฐบาลกลางอยู่ห่างไกลจากประชาชน หากมอบอำนาจทุกอย่างให้รัฐบาลกลาง แม้จะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จะถือว่าประเทศนั้นปกครองโดยประชาชนได้เต็มได้อย่างไร<sup>47</sup>

ประสบการณ์จากต่างประเทศนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะหยิ่งรักลึกได้นั้นอยู่ที่ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นแล้วและมีความต่อเนื่องจนเกิดเสถียรภาพทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สร้างความรุ่งเรือง และมั่นคงมาแล้วในประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสองประเทศผู้นำ ของประชาคมยุโรป ดังเช่น คอนราด อาเดนาัวร์ เป็นนักประชาธิปไตย เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีชื่อเสียงมากที่สุดของเยอรมัน ดำรงตำแหน่งภายหลังฮิตเลอร์ ซึ่งเขาคือนายกเทศมนตรีเมืองโคโลญจน์ในยุคนาซี เขาเห็นว่าประชาธิปไตยต้องเกิดจากการที่ประชาชนมีความรู้สึกเป็นพลเมือง ไปประชุมเอง ตัดสินเอง แก้ปัญหาเอง บริหารจัดการเอง ในท้องถิ่นของตน ดังคำกล่าวของเขาเองที่ว่า “ไม่มีเมือง ไม่มีประเทศ” (No State without Cities) คือ ประเทศเป็นที่รวมอยู่ของเมืองจากการที่ชุมชนสร้างเมืองต่างๆ กระจายอยู่ทุกภูมิภาค ไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งที่เมืองหลวง อันเป็นการกระจายความมั่นคงออกไปสู่ชุมชนเมืองต่างๆอย่างเท่าเทียม คือเป็นการกระจายอำนาจที่สร้างระบบความเสมอภาค (Equalization System) ในการพัฒนาทั่วประเทศ และประสบการณ์ตัวอย่างในฝรั่งเศสก็เช่นกัน มีการตั้งเทศบาล (Commune) เต็มทั้งประเทศ แม้จะลุ่มๆ ดอนๆ แต่ก็พื้นฐานของพลเมืองฐานของนักประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นมาจากรากหญ้า<sup>48</sup> สำหรับประเทศ

<sup>47</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 168.

<sup>48</sup> สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์พาร ตันติสุนทร บรรณาธิการ, **จาก 100 ปี ร.ศ.130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย**, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2556), หน้า 17-18.

ไทยขณะนี้เรามีการปกครองท้องถิ่น 7,500 แห่ง จากที่ริเริ่มไว้ในยุคสมัยของคณะราษฎรที่มีการตั้งเทศบาลเพียง 120 แห่งเท่านั้น

ความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นฐานรากประชาธิปไตย จึงมีอยู่ในระดับสากลและทำให้เห็นความสำเร็จของการสร้างประชาธิปไตยในพื้นที่ขนาดเล็กที่ผู้คนอยู่ร่วมกันอย่างเครือญาติ มีการปรึกษาหารือกัน กู้กลช่วยเหลือกันแก้ปัญหาในชุมชน เสมือนหนึ่งการปกครองกันเอง และจัดการตัวเองได้ในแบบวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาของชุมชน จะเป็นพลังก่อให้เกิดสำนึกชุมชนหมู่บ้าน ที่จะรวมตัวพัฒนาอย่างเป็นอิสระตามภาวะที่สอดคล้องกับท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่น ภูมิภาค การพัฒนาประชาธิปไตย ก็เกิดขึ้นจากพลังภายในของคนในท้องถิ่นเอง ยิ่งผลให้ประเทศไทยโดยรวมพัฒนาขึ้นโดยมีรากฐานที่มั่นคง มีความหลากหลายต่างกันไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาที่กำลั้กันของประชาชนทั้งประเทศ ขึ้นมาโดยสมัครใจ อีกทั้งยังเป็นพลังร่วมของคนทุกคนภายในชาติที่จะปะทะ และต่อรองกับระบอบทุนนิยมโลก<sup>49</sup> ที่มาพร้อมๆกับระเบียบโลกใหม่ได้อีกด้วย

**ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ชุมชนก็คือ เวทีแห่งการเรียนรู้ที่ทรงประสิทธิภาพที่สุด โดยที่กระบวนการสร้างปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม จัดได้ว่าเป็นการศึกษาที่ไม่เป็นทางการอันทรงพลัง<sup>50</sup> ที่จะก่อให้เกิดสังคมประชาธิปไตยในระดับชุมชนทั่วประเทศ อีกทั้งความเป็นไทยเองยัง**

<sup>49</sup> จักรทิพย์ นาถสุภา, จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ, (สุโขทัย : สถาบันราชภัฏสุโขทัย, 2544), หน้า 83.

<sup>50</sup> เจตนา นาควัชระ, “เรียนรู้ของไทยในกระแสโลกาภิวัตน์” ใน วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ของคนไทย รวมบทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2545 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลิวิ่ง จำกัด, พฤศจิกายน 2545), หน้า 4.

ขึ้นอยู่กับชุมชนท้องถิ่นที่ยังรักษาคุณค่าทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นวิถีชีวิตชุมชนแบบไทยไว้ได้นี้ น่าจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปประเทศให้เกิดพื้นที่ทางการเมืองของพลเมืองในระดับชุมชนที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลายเป็นรากฐานสำคัญ

การลงทุนด้วยการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง และสร้างพื้นที่ประชาธิปไตยในชุมชนจึงเท่ากับเป็นการลงทุนในการสร้างเสถียรภาพของสังคมที่มีสถาบันครอบครัว สถาบันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ประกอบส่วนอยู่ด้วยอย่างสำคัญครบถ้วน

ดังนั้น การสร้างให้แก่แต่ละองค์กรและสถาบันในสังคมไทยเป็นพื้นที่ “ประชาธิปไตย” ในทุกๆ ที่ จึงอาจทำให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น และสามารถที่จะทำได้แม้ในพื้นที่เล็กๆ ที่แต่ละคนมีความเกี่ยวข้องทำให้เกิดชุมชนประชาธิปไตยระดับชุมชนท้องถิ่นและระดับชาติเต็มพื้นที่ทั่วประเทศส่วนหนึ่งของสังคม และสามารถที่จะหลุดพ้นจากวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไปได้ในที่สุด

โดยเฉพาะการพัฒนาพลเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการตนเอง และลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง การจะเป็นเช่นนี้ได้ก็จำเป็นจะต้องส่งเสริมการสร้างควมรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่พลเมืองในทุกระดับและลดการผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถบริหารได้ในทุกเรื่องให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่แตกต่างกันหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า “การกระจายอำนาจคือ หนทางสู่ประชาธิปไตย” (Decentralization is the Road to Democracy) เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถมีอิสระที่จะออกแบบ วางแผนการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งด้วยตนเอง ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงนับว่าเป็นการสร้างความสามารถให้กับทุกคน ในการมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง

การกระจายอำนาจจึงหมายถึงการกระจายภาระและความรับผิดชอบที่มีอยู่แต่เดิมก่อนการรวมศูนย์อำนาจรัฐไปให้กับพลเมืองในชุมชน องค์กรท้องถิ่นช่วยกันดูแลและรับผิดชอบ มีสิทธิบริหารงานด้วยตนเอง เป็นการสร้างประชาธิปไตยขั้นรากฐานของชาติจากชุมชนนั่นเอง<sup>51</sup> ซึ่งเป็นการสนับสนุนวิถีทางพัฒนาที่เคารพในความเป็นชุมชน และวัฒนธรรมชุมชนจะเป็นการง่ายกว่าการเน้นสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติจากการกำหนดจากส่วนกลางหรือรัฐบาลดังที่เป็นอยู่

\* \* \* \*

---

<sup>51</sup> อุดร ตันตีสุนทร, **อุดรกับท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, 2555), หน้า 69.



## บทสรุป

พลเมืองไทยในยุคโลกาภิวัตน์มีความตื่นตัวจากความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตามสิ่งแวดล้อมโลก และเห็นความแตกต่างซึ่งเกิดขึ้นตามที่ต่างๆ ที่ทั่วทั้งโลกต่างเข้าสู่ระเบียบโลกเดียวกัน คือการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน กับประชาธิปไตย ซึ่งกลายเป็นกระแสสากล และก่อให้เกิดกระแสกระจายอำนาจ ในการให้โอกาสแก่มนุษย์ทั้งในระดับชุมชน สังคม และรัฐ ให้ลุกขึ้นมาจัดการตนเองภายใต้บริบทของตนเองที่ไม่ใช่การลอกเลียนแบบ ประชาธิปไตยจึงเป็นที่ปรารถนาของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันผู้กุมอำนาจรัฐก็หวาดกลัว เพราะการมีส่วนร่วมของพลเมือง หรือภาคประชาชนย่อมสร้างการถ่วงดุลอำนาจแต่ดั้งเดิมของรัฐและรัฐบาล **แนวคิดสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยจึงเป็นแนวคิดและแนวทางช่วยภาคพลเมืองให้เติบโต แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ คือไม่ช่วยเพิ่มอำนาจรัฐบาลให้มากขึ้น**

พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยจึงมีรากฐานของแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในแต่ละปัจเจก ซึ่งมีบทบาทเชื่อมโยงกับคุณค่าของสังคมที่แบ่งแยกไม่ได้ คือหลักการพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างพึงอิงพึ่งกัน ที่มีความหมายอยู่ด้วยความรับผิดชอบร่วมต่อส่วนรวมเสมอ

ควรเข้าใจด้วยว่า ประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่ระบบนามธรรมที่จะสามารถวางที่เหนแล้ว มันจะทำหน้าที่ไปเองได้ หากแต่มันเป็นผลผลิตของการปฏิสัมพันธ์ของระบบกับสถาบันองค์กรด้วยบริบททางวัฒนธรรมและประชาชนเท่านั้น ที่จะเป็นผู้ทำให้เกิดเป็นจริงได้ผ่านกลไกการศึกษา



(Education) และการกลมกลืน ผูกพันทางสังคม (Socialization) ให้เกิดเป็นวัฒนธรรม คือ วัฒนธรรมของพลเมือง การพัฒนาไปสู่สังคมประชาธิปไตยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ความสำคัญกับมิติทางประวัติศาสตร์เพื่อให้เข้าใจรากฐานความเป็นมาในอดีตในการทำความเข้าใจในปัจจุบัน เพื่อการวางแผนในอนาคต และพึงระลึกด้วยว่า การที่สังคมผ่านความอดทนมาอย่างยาวนานกับระบบเผด็จการ ก็อาจเป็นต้นทุนทางความรู้ และการปฏิบัติ เป็นที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ หรือเป็นทุนทางสังคมที่สามารถสร้างพื้นฐาน อันแข็งแกร่ง และเป็นบทเรียนราคาแพง สำหรับการก่อร่างสร้างตัวของสังคมประชาธิปไตยได้ และด้วยการฝึกฝนผ่านการปฏิบัติทั้งการถกเถียง การโต้แย้ง จะช่วยพัฒนาความสามารถที่จะตีความและเป็นผู้กระทำการทางการเมือง ซึ่งสามารถที่จะตัดสินใจได้ด้วยตัวเองในสังคมที่ซับซ้อน ภายใต้การกดดันทั้งพลังอำนาจจากรัฐและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ที่พลเมืองสามารถจะมีบทบาทอยู่ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน สังคม รัฐหรือประเทศ และสังคมระหว่างประเทศ เช่น เอเชียัน คือ พลเมืองอาเซียน หรือพลเมืองแห่งประชาคมยุโรป (European Citizenship) และพลเมืองของโลก

พลเมืองยุคใหม่ในระเบียบโลกที่สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเกือบจะกลายเป็นสิ่งเดียวกัน และอาจกล่าวได้ว่า เป็นเงื่อนไขหลักของการคบค้าสมาคมของประชาคมโลกและการแข่งขันทางธุรกิจในระดับสากลด้วยแล้ว พลเมืองจึงควรมีความสามารถในเรื่องดังนี้ คือ

1. การเรียนรู้เรื่องทางสังคม (social learning) คือความเข้าใจต่อความเป็นไปของสังคมตนและสังคมโลกที่เป็นพหุสังคม เคารพความแตกต่างหลากหลายที่จะอยู่ด้วยกัน แบ่งปันคุณค่าและเกื้อกูลกัน โดยปราศจากความรุนแรง

2. การเรียนรู้เรื่องวัฒนธรรม (cultural learning) คือการเรียนรู้ที่จะอยู่อย่างผู้มีวัฒนธรรม ยึดหลักคุณธรรม ให้เป็นปทัสฐานของสังคม ซึ่งสัมพันธ์อยู่แล้วกับมิติประชาธิปไตย คือ มนุษย์ กับ สังคม และหลักสิทธิมนุษยชน

3. การเรียนรู้เรื่องเศรษฐกิจ (economic learning) คือการพัฒนาแนวคิดให้คนอยู่กับการงาน ในกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจ เพื่อการสร้างโลก ซึ่งทุกๆ คนมีส่วนร่วมในการสร้างเศรษฐกิจ มีล้มมาชีพ ทุกๆ สาขาอาชีพ จึงมีมิติของความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจด้วย

4. การเรียนรู้เรื่องประวัติศาสตร์ (history learning) เพื่อการสร้างสังคมปัจจุบัน และการวางแผนสังคมอนาคต พลเมืองจึงต้องเรียนรู้อดีต ความจริง หรือประวัติศาสตร์ของชนชาติตน เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วไม่ให้กลับมาซ้ำรอยอีก

5. การเรียนรู้เรื่องทางการเมือง (political learning) เพื่อให้พลเมืองเรียนรู้การรวมตัว รวมกลุ่ม และมีบทบาทในกระบวนการทางการเมือง อีกทั้งยังสร้างความเข้มแข็งให้แก่พลเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้เรื่องการเมืองเป็นเรื่องของทุกคน ไม่ใช่เป็นเรื่องของนักการเมืองเท่านั้น

การสร้างความสามารถให้แก่พลเมืองดังที่กล่าวมาข้างต้นก็เพื่อให้พลเมืองได้มีพลังอำนาจที่เพียงพอต่อการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชนของตน และของโลกที่ไร้พรมแดนในปัจจุบัน

**ดังนั้น การสร้างระบบทางการเมืองหรือการปฏิรูปทางการเมืองจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการสร้างระบบการสร้างคนหรือพลเมืองควบคู่ไปด้วย ซึ่งหมายถึงการสร้างวัฒนธรรมพลเมืองให้เกิดขึ้น การสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย จึงหมายถึงว่า ระบบตัวแบบประชาธิปไตย ต้องนำมาปรับใช้กับความรู้และประวัติศาสตร์ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นฐาน**

ทางศาสนา ความเชื่อ ความชอบ และวัฒนธรรม แตกต่างกัน มิใช่ การลอกเลียนแบบจากต่างประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตย และการสร้างพลเมืองจึงจำเป็นต้องมีชุดความรู้เหล่านี้อยู่ด้วยเสมอ เพื่อให้พลเมืองไทยอยู่ในวิถีประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการมาจากบริบทของสังคมตนเอง ระบบอบประชาธิปไตยเช่นนี้ ที่พลเมืองในแต่ละรัฐแต่ละท้องถิ่น จะมีอำนาจในการกำหนดตนเองและชะตากรรมของตนเองร่วมกัน นี่คือ สิทธิในการกำหนดตนเองและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดที่ไม่อาจละเมิดได้ ซึ่งหมายถึงการมีอิสระในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวของพลเมืองเอง โดยปราศจากการกำหนดครอบงำไว้หรือจากพลังอำนาจจากภายในหรือภายนอกรัฐ

การจะพัฒนาไปถึงจุดนี้ได้ จำเป็นที่เราจะต้องใช้กระบวนการแห่งการพัฒนาทางปัญญาให้หลุดพ้นจากกระบวนทัศน์เดิมที่ผูกขาดและครอบงำสังคมไทย ทั้งในเรื่อง “การศึกษา” และ “การเมือง” อีกทั้งยังต้องไม่ไปติดอยู่ในบ่วงกับดักใหม่ที่มากับกระแสโลกาภิวัตน์ที่สนับสนุนทุนนิยมอย่างเข้มข้น โดยมีเครื่องมือสำคัญ คือ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีขั้นสูง ที่หากไม่สร้าง “พลเมือง” ให้รู้ทันโลก และระเบียบโลกใหม่ในศตวรรษที่ 21 เช่นนี้แล้ว ก็ไม่อาจนับได้ว่าเราเป็นบ้านหลังหนึ่งในหมู่บ้านโลก และคนไทยไม่อาจพัฒนาความสามารถที่จะเป็นพลเมืองไทยและพลเมืองโลกเช่นกัน

แม้ในโอกาสที่เรากำลังจะก้าวสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในประชาคมอาเซียนในระยะอันใกล้แล้ว ในปลายปี 2558 ความเข้าใจในบทบาทของการเป็น “พลเมืองอาเซียน” คือ พลเมืองในระดับภูมิภาคอาเซียนก็ควรได้รับการพัฒนาความคิดและความเข้าใจนี้มาจากความเป็นพลเมืองตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น และรัฐหรือประเทศเป็นสำคัญ

และเพื่อให้ความเป็นชุมชนได้รับการปกป้องและรักษาให้เป็น  
ฐานรากอันมั่นคงของการพัฒนาความเป็นพลเมืองและความเป็น  
ประชาธิปไตย การกระจายอำนาจให้เกิดความรับผิดชอบแก่พลเมืองใน  
ระดับชุมชนท้องถิ่น ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
แทนที่การกระจุกตัวของอำนาจการปกครองและงบประมาณไว้ที่เมือง  
ส่วนกลาง สร้างความร่าเริงไว้เฉพาะพื้นที่เมืองหลวงและเมืองใหญ่  
ไม่กี่แห่งเท่านั้น ที่ดูดซับเอาทรัพยากรทั้งคนและธรรมชาติให้กับคน  
จำนวนน้อยนิด แต่สร้างความเหลื่อมล้ำและเสื่อมทรุดไว้กับส่วนที่เหลือ  
ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

สิทธิมนุษยชน จึงควรได้รับการยอมรับที่ไม่อาจละเมิดและ  
ไม่อาจแบ่งแยกได้ ให้เป็นพื้นฐานของทุกชุมชนของความเท่าเทียมและ  
ของความยุติธรรม ซึ่งควรมีอยู่ในตัวของพลเมือง และปรากฏเป็นจริง  
ได้ในชุมชน คือ สิทธิของชุมชนที่ปลอดภัยจากการถูกคุกคามและ  
กดดันจากอิทธิพลต่างๆ ที่มาพร้อมกับความเป็นสมัยใหม่ในโลก  
ไร้พรมแดน และความเป็นชุมชนนี้เอง จะเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้  
และเพาะเมล็ดพันธุ์ของพลเมืองและระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นที่  
เล็กๆ ให้สำเร็จและงดงามได้ทั่วประเทศ นี่จึงควรเป็นคำตอบของการ  
ปฏิรูปบนเส้นทางของประชาธิปไตยซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “ไม่มีชุมชนท้องถิ่น  
ไม่มีประเทศ” นั่นเอง

\* \* \* \*



## บทส่งท้าย

### ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศ เพื่อสนับสนุนการสร้างพลเมือง

การจัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงประเทศให้หลุดจากปัญหาเดิมๆ ที่เห็นว่าเป็นวาระชั้นหม้อขณะนี้ คือ เรื่องการปราบทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันมีอยู่ทุกที่ทั้งในระบบราชการ นักการเมือง ภาคธุรกิจ ประเทศต้องสูญเสียเม็ดเงินมหาศาลไปกับคนกลุ่มน้อยนิดที่ขาดล้าหน้าของพลเมืองผู้มีความรับผิดชอบ

การวางกรอบแนวทางรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ร่างโดย สปช. จึงมีทิศทางในการวางโครงสร้างการเข้ามาสู่อำนาจของนักการเมือง การวางกลไกและการตรวจสอบจัดการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน เป็นแนวโน้มที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ

แต่หาว่าไม่ว่า ความสำเร็จและล้มเหลว ในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องอาศัยความมีสำนึกตื่นรู้และความกล้าหาญของพลเมืองอย่างมาก ซึ่งสังคมไทยยังมีไม่มากพอ ไม่ต่อเนื่อง และไม่มีความสามารถที่เพียงพอต่อการต่อต้านความชั่วร้ายที่มีพลังอำนาจทั้งของรัฐและทุนคอยค้ำจุน

และหาว่าไม่ว่า ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ไม่มีการปฏิรูปใดที่สำเร็จได้ หากไม่ได้รับการค้ำยันหนุนเนื่องทางการเมืองจากพลเมืองผู้รู้ทันทางการเมือง รู้ทันนักการเมืองและเป็นผู้ซึ่งมีความรู้สึกถึงความรับผิดชอบต่อประเทศชาติยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด

จึงไม่มีประเทศไหนในโลกที่ปฏิรูปสำเร็จ ถ้าไม่มีเหล่าพลเมืองนี้รับเอาไว้เป็นธุระอย่างมุ่งมั่นซึ่งพวกเขาอยู่นอกภาคการเมืองแบบตัวแทนอยู่นอกภาคราชการ แต่พวกเขาอยู่ในภาคการเมืองของเหล่าพลเมืองทั้งหลาย

การพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่กำลังออกแบบโดย สปช. ขณะนี้ จึงไม่อาจมองเห็นอนาคตแห่งความสำเร็จใดๆ ได้ หากการปฏิรูปครั้งนี้ได้ละเลยการวางรากฐานการสร้างความเป็นพลเมืองในทุกช่องทาง ทั้งทางการศึกษา การกล่อมเกลางานสังคมผ่านสถาบันองค์กรต่างๆ และสื่อมวลชน ให้ลุกขึ้นมามีบทบาทและความรับผิดชอบร่วมกัน การวางโครงสร้างและกลไกการใช้อำนาจรัฐที่กำลังถกเถียงกันอยู่ขณะนี้ อาจจะเป็นความสูญเปล่าดังเช่นที่ผ่านมา ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และปี 2550 หากการทำงานครั้งนี้ไม่ได้ให้การสนับสนุนการสร้างคนไทยให้มีความพร้อมที่จะเป็นพลเมืองที่ชาญฉลาด รู้ทันการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของนักการเมืองฝ่ายใดทั้งสิ้น

รัฐบาล และ สปช. จึงควรให้การสนับสนุนการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองให้เติบโต แข็งแกร่ง ทั้งนี้ เพื่อขยายการเติบโตของพลังพลเมืองที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและป้องกันการทุจริตฉ้อฉลและการใช้อำนาจมิชอบในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทของการเมืองภาคพลเมืองล้วนๆ

การปฏิรูปประเทศไม่ได้สิ้นสุดในกรอบระยะเวลาเพียง 1 ปี ตาม สปช. หากแต่ต้องดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง พร้อมๆ กับการพัฒนาประเทศ ทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษา ด้วยยุทธศาสตร์การสร้างพลเมืองอย่างต่อเนื่องอีกด้วย เพราะการสร้างพลเมืองจำเป็นต้องลงทุนในระยะยาว ในทุกช่องทางซึ่งกว่าจะเห็นผล

อาจจำเป็นต้องใช้เวลา 10-15 ปี เป็นอย่างน้อย เพื่อให้เกิดพลเมืองที่มีคุณภาพ มีวินัย และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งขณะนี้สังคมไทย ถูกขนานนามว่าเป็น “คนป่วยแห่งเอเชีย” มีแต่ความสับสน ชัดแย้ง ไร้ระเบียบ ไร้ความรับผิดชอบต่อทั้งในระดับปัจเจกและกลุ่มคน เป็นสังคมที่คนไทยเองก็ยอมรับว่า “ทำอะไรได้ตามใจคือไทยแท้” ซึ่งเป็นการทำนองความเป็นปัจเจก โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่จะตกแก่ส่วนรวม

ด้วยเหตุนี้ ในความพยายามของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากการคิดออกแบบระบบการเมืองและการวางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแล้ว ก็ต้องคำนึงถึงการสร้างพลเมืองเพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย เพื่อลบล้างประสบการณ์อันเลวร้ายของสังคมไทย ที่การควบคุมอำนาจโดยนักการเมืองที่เป็นแต่เพียง “ผู้แทน” นั้น ทำให้สังคมอ่อนแอ ไร้พลัง และขาดเสถียรภาพเช่นปัจจุบัน การสร้างพลังอำนาจให้แก่พลเมืองในทุกสาขาอาชีพรวมทั้งทหารด้วย ซึ่งควรเรียกได้ว่าเป็นพลเมืองในเครื่องแบบ (Citizen in Uniform) ทั้งหมดก็เพื่อการสร้างสำนึกร่วมในความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ จึงควรเป็นเป้าหมายในการปฏิรูปครั้งสำคัญนี้ด้วย

อันเป็นเงื่อนไขในบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ ที่ต้องการลดทอนอำนาจทางการเมืองของนักการเมือง แต่เพิ่มอำนาจการเมืองของภาคพลเมือง เพื่อประกันสิทธิทางการเมืองของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประเทศให้ลุล่วง





## บรรณานุกรม

- กมล กมลตระกูล, บทบรรณาธิการ “สิทธิมนุษยชนกับพันธกิจของรัฐ”  
ในวารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน 1 (3). กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546.
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอ  
ต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี : สำนักงาน  
ปฏิรูป (สปร.), มิถุนายน 2554.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, • หลักกฎหมายระหว่างประเทศ  
ทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน • กติการะหว่าง  
ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม International  
Covenant on Economic, Social and Cultural Rights  
(ICESCR). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย, บทหนทางสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบาย  
ศึกษา, 2549.
- เจตนา นาควัชระ, “เรียนรู้อย่างไทยในกระแสโลกาภิวัตน์” ใน วัฒนธรรม  
แห่งการเรียนรู้ของคนไทยรวมบทความนำเสนอในการประชุม  
วิชาการประจำปี 2545 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรัตนนคร. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.อีฟวิ้ง จำกัด,  
2545.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, การเป็นสมัยใหม่กับแนวคิดชุมชน. กรุงเทพฯ :  
บริษัท สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ จำกัด, 2553.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, จากประวัติศาสตร์หมู่บ้านสู่ทฤษฎีสองระบบ. สุโขทัย  
: สถาบันราชภัฏสุโขทัย, 2544.

ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ความรู้ด้านศาสนาและวัฒนธรรม” ใน **เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตรเสริมประสบการณ์ทางการเมืองสำหรับประชาชนทั่วไป**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช “การสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย” จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9530000178133>, เข้าถึงเมื่อ 19 ธันวาคม 2553.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “ข้อเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000140753>, เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2557.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปาฐกถาพิเศษ, “การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน” ในวารสาร **ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ธันวาคม 2546.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **จากรัฐชาติ สู่รัฐตลาด**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, ธันวาคม 2554.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **เพลิน**. กรุงเทพฯ : บริษัท แมนเนทเม้นท์ วิชั่น จำกัด, 2541.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ผ่าทางตันการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ธันวาคม 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **โลกาวัตกรกับอนาคตของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2537.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ตุลาคม 2537.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พัชรินทร์ ลีรสุนทร บรรณาธิการ, **วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ของคนไทย รวมบทความนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2555 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2545.

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร, **การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2556.

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร. “ระบบเศรษฐกิจการตลาด : ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”. ในวารสาร **ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, กุมภาพันธ์ 2555.

ธานินทร์ เอื้ออภิธร, “เพื่อประสิทธิภาพการศึกษาไทย การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของเด็กไทย-คิดข้ามขีดจำกัดการศึกษาไทย”, **กรุงเทพธุรกิจ**. 7 กันยายน 2557.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, **รื้อถอนการพัฒนาคความยั่งยืนทางนิเวศและความยุติธรรมทางสังคม: บทวิพากษ์เศรษฐศาสตร์การเมือง**, กรุงเทพฯ: บริษัท ก.พล (1966) จำกัด, 2555.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ประชาธิปไตย จริงแท้...คือแค่ไหน**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, ธันวาคม 2553.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ปรัชญาการศึกษาของไทย ภาคพุทธธรรม : แขนงนำการศึกษา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผลิธัมม์ในเครือบริษัท สำนักพิมพ์เพ็ชเชอแอนด์โฮม จำกัด, พฤษภาคม 2556.

ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, “Divergence Diversity and Convergence” (27) : **รัฐกับตลาด, วิถีทุนนิยม, กรุงเทพธุรกิจ**. 18 มิถุนายน 2557.

เยอร์ก เอ็ม พรูลิก, “รัฐเสรีประชาธิปไตยบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย การแบ่งอำนาจ” ใน เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตร เสริม ประสพการณ์ทางการเมืองสำหรับประชาชนทั่วไป. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534.

ลำสัน เลิศกุลประหยัด, “ธุรกิจเพื่อสังคม : แนวโน้มระบอบทุนนิยม สมัยใหม่” ใน วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ปีที่ 3 ฉบับที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, มกราคม-มิถุนายน 2555.

วรนุช เจียมจรนนนท์, “การพัฒนาขีดความสามารถไม่ได้มีเอาไว้เพื่อการ แข่งขัน” กรุงเทพธุรกิจ. 3 ตุลาคม 2557.

วรรณ สุพรรณธนะริดา, เรียบเรียง, ศาสนาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศ. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2553.

วิชัย ตันศิริ, “รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองไทย” ใน แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย Civic Education. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557.

วิชัย ตันศิริ, หลักพื้นฐานทางการศึกษา ปรัชญา จิตวิทยา สังคมวิทยา ทางการศึกษา. ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, 2550.

วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์, ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ :

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2556.

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, ทิพย์พาวร ตันติสุนทร บรรณาธิการ, **จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2556.

สุวิทย์ เมษินทรีย์, “ปฏิรูปประเทศไทยด้วยระบอบประชาธิปไตย”, **ไทยรัฐ**. 16 ธันวาคม 2556.

โสพล จริงจิตร, **สิทธิมนุษยชน สากลนิยมและชนชั้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ซิดดล, 2557.

ไสว บุญมา, “พื้นฐานกับการปฏิรูป”, บ้านเขาเมืองเรา, **กรุงเทพธุรกิจ**. 9 พฤษภาคม 2557.

อเล็กซิส เดอะ ต็อกเกอะวิลล์ เขียน, วิภาวรรณ ตูยานนท์ แปล, **ประชาธิปไตยในอเมริกา เล่ม 2**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2523.

อุดร ตันติสุนทร, **อุดรกับท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมารธรรม, 2555.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

Canan Atilgan, “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) ประสบการณ์จากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี”, ใน **แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557.

- Chris McInerney, **Civic Education Practical Guidance Note**, United Nations Development Programme (UNDP), Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group, April 1, 2004.
- Christian L. Glossner, David Gregosz, **The Formation and Implementation of the Social Market Economy by Alfred Muller-Armack and Ludwig Erhard**. Germany : Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- E.Doyle Stevick and Bradley A.U. Levinson, edit, **Reimagining Civic Education**. USA : Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
- John Lyons, analyst, **Paulo Freire’s Educational Theory**. Available from <http://www.newfoundations.com/GALLERY/Freire.html>, August 21, 2014.
- Prudhisan Jumbala, editor, **Human Rights Education Meanings and Practices**. Bangladesh: Center for Human Rights Studies (CHRS), 2014.
- Rolf Gollob and Peter Krapf editors, **Living in Democracy EDC/HRE lesson plans for lower secondary level**. <http://book.coe.int> :/Council of Europe Publishing, April, 2008.
- United Nations, **Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. Available from [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf), November 2014.

# สถาบันนโยบายศึกษา

## Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมันนับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

### กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้ร่วม

ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญเกียรติ และนางทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

### วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มีมุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย



สาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อและสิ่งพิมพ์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. จัดกิจกรรม สนับสนุนการวิจัย ผลิตสื่อต่างๆ เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะและสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่นๆ ของสังคมประชาธิปไตย

## กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปแบบการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

1. **การจัดสัมมนาและฝึกอบรม** เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยผ่านทางการจัดสัมมนา ดังนั้นผู้เข้าร่วมการ

สัมมนาของสถาบันฯ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

**2. วิจัย** สถาบันนโยบายศึกษาได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการและนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

**3. สิ่งพิมพ์** สถาบันนโยบายศึกษาได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว **“ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ”** เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

**4. สื่อการศึกษา** สถาบันนโยบายศึกษาได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

● **ธนาคารเสียง** (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ จากโครงการฯ ตั้งแต่ปี 2530-2544 ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 18 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. กฎหมาย 3. การเมือง 4. การเมืองต่างประเทศ 5. องค์กรระหว่างประเทศ 6. ราชการ 7. เศรษฐกิจ 8. การเกษตรและประมง 9. การท่องเที่ยวและการส่งออก 10. สังคม 11. สิ่งแวดล้อม

12. กรุงเทพมหานคร 13. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14. การศึกษา  
15. ศิลปะ 16. ศาสนา 17. กีฬา และ 18. ทั่วไป

● **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง**  
เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย  
และเกมเลือกตั้ง เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาในการ  
สร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและ  
บุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์  
ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือน บทความเด่น รายการวิทยุประจำเดือน  
ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้  
โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th>

.....

# ลิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

## **Policies of Thai Political Parties in the 1995**

### **General Election (1995)**

*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak,  
Prachak Kongkirati, Win Phromphaet  
(Translated and edited by Santhad Atthaseree,  
David Peters, Parichart Chotiya)*

### **Thai Constitutions in Brief (1997)**

*Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas,  
Ratha Vayagool*

### **เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541)**

*ปาริชาติ ศิวะรักษ์*

### **กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)**

*เชาวนะ ไตรมาศ*

### **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :**

### **ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)**

*นันทวัฒน์ บรมานันท์*

### **บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)**

*นันทวัฒน์ บรมานันท์*

### **ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)**

*วุฒิพงษ์ เพ็ญบจิริวัฒน์*

**มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541)**

มานิตย์ จุ่มปา

**ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

**ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)**

เชาวนะ ไตรมาศ

**ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)**

จรัส สุวรรณมาลา

**Portfolio Government and Multiple Legislative Processes**

**ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542)**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

**การเลือกตั้งและพรรคการเมือง :**

**บทเรียนจากเยอรมัน (2542)**

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ

**การเลือกตั้งแบบใหม่ :**

**ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542)**

เชาวนะ ไตรมาศ

**บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย :**

**ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (2542)**

เชาวนะ ไตรมาศ

**องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542)**

นันทวัฒน์ บรมานันท์

ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543)

สนธิ จรอนันต์

กับดักของสงครามความเปลี่ยนแปลง :

ทางเลือกและทางรอดของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)

เชาวนะ ไตรมาศ

เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543)

เชาวนะ ไตรมาศ

การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545)

เชาวนะ ไตรมาศ

**Thailand : State-Building, Democracy and Globalization (2002)**

*Chai-Anan Samudavanija*

รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2 2546)

สนธิ จรอนันต์

นิติรัฐกับประชาสังคม (2546)

นันทวัฒน์ บรมานันท์

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง :

ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

กุลสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

อนาคตที่โล่งประเทศไทย : แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง  
กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546)

ฉัตรพัฒนา วิสัยทอง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ

คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1 2546)

จรัส ดิษฐาภิชาติ

ประจักษ์กับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3 2547)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

การปฏิรูประบบราชการ : เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547)

สถาบันนโยบายศึกษา

คนไทยกับการเมือง : ปีติฤวิโชค (2547)

อภิญา รัตนมงคลมาศ

วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์

วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2 2547)

วิชัย ตันศิริ

นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547)

เชาวนะ ไตรมาศ

...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547)

สถาบันนโยบายศึกษา

คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548)

จรัส ดิษฐาภิชาติ

**ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548)**

สนิท จรอนันต์

**Thai Political Parties in the Age of Reform (2006)**

*Siripan Nogsuan Sawasdee*

**บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549)**

จรัล ดิษฐาอภิชัย

**ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย (2550)**

เชาวนะ ไตรมาศ

**อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550)**

เศวรสฐพร คุณศรีพิทักษ์

**โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมิติกฎหมาย) (2550)**

ณรงค์เดช สรุโฆษิต

**วัฒนธรรมพลเมือง (2551)**

วิชัย ตันศิริ

**การจัดการศึกษาในท้องถิ่น (2551)**

สนิท จรอนันต์

**การเมืองในรัฐธรรมนูญ (2551)**

เชาวนะ ไตรมาศ



**รัฐ (2551)**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

**วิद्यุชุมชน: กฎหมายและการพัฒนา (2552)**

ธนาวัชณ์ แก้วพงศ์พันธุ์

**100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ :****วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4 2554)**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

**รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2554)**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

**การชุมนุมสาธารณะ (2554)**

โสพล จริงจิตร

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

**ประชาธิปไตยนอกห้องเรียน:****เรียนให้เพลิน - LEARN ด้วยโครงการ (2555)**

ยศวดี บุญเกียรติ

**การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง พิมพ์ครั้งที่ 2 (2556)**

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

**ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปีประชาธิปไตยไทย (2556)**

เชาวนะ ไตรมาศ

จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย (2556)

สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ } บรรณาธิการ  
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร }

แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง

ในสังคมประชาธิปไตย (Civic Education) (2556)

วิชัย ตันศิริ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

Dr. Canon Atilgan

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย (2557)

ดร.วิชัย ตันศิริ

กฎแห่งความซำ (2557)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย (2557)

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

.....

## สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

- วงเวียนประชาธิปไตย
- แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย  
(Road of Democracy Map)
- ไฟการเมือง
- เกมการเมือง (Political Monopoly)
- เกมเลือกตั้ง
- ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545
- ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)
- ถนนประชาธิปไตย จากสยามสู่ประเทศไทย

สนใจกรุณาติดต่อ :

สถาบันนโยบายศึกษา

99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. 0 2941 1832-3 โทรสาร: 0 2941 1834

E-mail: ipps\_fpps@yahoo.com

.....



## ประวัติผู้เขียน

นางทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

**การศึกษา** สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ปัจจุบัน**
- ผู้อำนวยการร่วมสถาบันนโยบายศึกษา
  - ที่ปรึกษาวิชาการ คณะกรรมการวิถึประชาธิปไตยและการให้การศึกษากองการเมือง สภาพัฒนาการเมือง
  - อนุกรรมการด้านประกันสังคม ในคณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)
  - อนุกรรมการที่ปรึกษาสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
  - วิทยากรด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย

### ประสบการณ์

- ที่ปรึกษาองค์การสหประชาชาติด้านการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (National Civic Education), UNDP Thailand
- ที่ปรึกษาโครงการ Sustaining Thailand's Democratic Practice through Improvement of Inclusive Electoral Process โดยความร่วมมือของสำนักงาน

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย  
และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ฯลฯ

**งานเขียน**

หนังสือ 4 เล่ม คือ “ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน”,  
“การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง”, “การประชุมสาธารณะ” และ  
“พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย”

\* \* \* \*

# **An Abstract of the Book**

## **Citizenship, Human Rights and Democracy**

**by Thippaporn Tantisunthorn**

Strategies concerning citizenship, human rights and democracy were designed using information gathered from a series of IPPS seminars and workshops on “Strategies on Civic Education” held for teachers and education personnel in five regional provinces in 2013. The seminars and workshops used various methods such as Socratic dialogue, working group, debate, discussion and role play. Most teachers, however, were found to have known very little about civic education and the role of citizens in a democratic society and also how these two elements are important for national reforms. The limited knowledge might make teachers, widely regarded as role models for students, fail to act as good and responsible citizens of the country. They have not even realized that all common citizens can, and should, engage in socio-politics or learned how education can be a useful tool for political development in a democratic system.

Democracy is not a machine that can be left to work on its own. Democratic values must be relentlessly instilled into people from generation to generation via different channels including education. Civic education in a democratic society should help stimulate people to become self-governed. Self-governing means citizens can have the final say in any deci-

sion-making, do not have to bow to demands of others and need not to live under any rule deemed unfair to them. The spirit of democracy can be fulfilled only after every member of a political community is guaranteed the right to fully participate in self-governing. Since all members of a political community are its citizens, their citizenship in a democratic society automatically hands them the membership of that political body.

Strategies concerning civic education must be given top priority and strong support by people from all segments of society, for example policymakers, educators, officials of both public and private institutions and ordinary citizens. These people must first share a common understanding about the strategies and ways to carry them out effectively during the period of national reforms. Through this strong cooperation, education and democratic socialization can certainly play a significant role in fostering democratic culture and guaranteeing real citizen power in a true democracy.

This book contains five chapters:

- Strategies on Democratic Citizenship

The meaning of civic education in different governed states, citizenship and democratization and education policies for local and global citizenship.

- Thai Society and the 21<sup>st</sup> Century

This chapter will point out the need for the Thai society to take part in citizenship reform. Thailand

must not only restructure state powers through legislative development or improvement of political mechanisms but must also create quality citizens to cope with ongoing development and changes in pluralistic societies.

- Democratization and Thai Society

This part involves the failure of all National Economic and Social Development Plans in empowering citizenship for socio-political engagement. This chapter also gives a clear picture of the important connections among religions, human rights and democracy.

- Democracy in Our Places

This chapter aims to stimulate people from all walks of life and all institutions to join hands with one another in building up democratic societies at all levels – family, regional community, the media, political organization, public and private agencies and the government.

- Conclusion:

A proposal calling on the present government to listen to the “voices of the people” and guarantee the right of citizens to participate in constitution drafting since democratic development in Thailand and elsewhere needs to be guided by active, well-informed and responsible citizens.



....นับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 จนกระทั่งมี  
รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปี 2550 ทุกครั้งของการเปลี่ยนแปลง  
มักให้น้ำหนักที่การจัดโครงสร้างทางการเมือง  
เน้นอำนาจของนักการเมือง แม้มีการเพิ่มการ  
ตรวจสอบทางการเมืองมากขึ้นโดยองค์กรอิสระ  
ต่างๆ แต่ก็ยังขาดการสร้างอำนาจการมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองของพลเมือง ซึ่งการจะเป็นเช่นนี้  
ได้ ก็มิแต่การกำหนดทั้งเป้าหมายและวิธีการ  
เพื่อให้เกิดการสร้างพลเมืองอย่างเป็นรูปธรรม  
และเป็นเจตจำนงทางการเมืองของประเทศ

คือเป็นพลเมืองที่มีความรู้ที่เพียงพอและ  
มีความเป็นอิสระเท่านั้น จึงจะสามารถสร้าง  
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้อย่างสุจริต  
และมีความรับผิดชอบอยู่อย่างต่อเนื่องให้สมกับ  
ที่เขาเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร