

# ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา ความเชื่อ ความฝันและความเป็นไปได้ในสังคมไทย

ดร.พัชรี สีโรรส<sup>1</sup>

## Deliberative Democracy: Belief, Myth and Reality in Thai Society

### Abstract

*This paper proposes the concept of deliberative democracy, its origin, nature, and application to western society in several policy areas as well as its limitation. This study will discuss the possibility to apply this concept to Thailand. Several case studies will be presented. Factors such as size, legal status and lacking of skillful process facilitators will be considered as constraints on embedding the concept to Thai society.*

**Keyword:** *deliberative democracy*

### บทคัดย่อ

เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบसानเสวนา (Deliberative democracy) โดยชี้ให้เห็นถึงความเป็นมา ลักษณะของประชาธิปไตยแบบนี้ การนำแนวคิดนี้มาใช้ในสังคมตะวันตก ในนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ และข้อจำกัดของประชาธิปไตยดังกล่าว บทความทางวิชาการนี้ได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ในสังคมไทย โดยมีการยกกรณีศึกษาต่างๆ ประกอบ

**คำสำคัญ:** ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา

---

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ e-mail psiroros@gmail.com

## 1. คำนำ

ผู้ที่สนใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการเมืองและการตัดสินใจทางการเมืองแบบใหม่ ทำให้การเมืองและกระบวนการนโยบายจะพบว่า ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา ได้มีภาษาและศัพท์ทางการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้น ที่สะท้อนถึงปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองที่เปลี่ยนไป ได้แก่ ศัพท์คำว่า การบริหารจัดการแบบใหม่ที่ประกอบด้วยภาครัฐและภาคที่มีใช้รัฐร่วมกันบริหารงานสาธารณะ (governance), การสร้างศักยภาพเชิงสถาบัน (institutional capacity), เครือข่าย (networks), ความซับซ้อนและหลากหลาย (complexity), ความไว้วางใจ (trust), การสานเสวนาสาธารณะ (public deliberation) เป็นต้น ศัพท์เหล่านี้ ได้เข้ามาแทนที่ศัพท์ทางการเมืองเก่าๆ เช่น รัฐ (state), รัฐบาล ผู้ปกครอง (government), อำนาจ (power), การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority), ความจงรักภักดี (loyalty), อำนาจอธิปไตย (sovereignty), การมีส่วนร่วม (participation), กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เป็นต้น ศัพท์และภาษาใหม่ที่เกิดขึ้นทำให้ศัพท์เก่าๆ ที่ยกมากลายเป็นเรื่องโบราณหรือตกยุคไป

ภายใต้ภาษาแบบใหม่ เราจะเห็นแนวปฏิบัติทางการเมืองแบบใหม่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างได้แก่

- มีการจัดการอย่างไม่เป็นทางการ (informal arrangements) เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยวิธีการที่นอกเหนือจากแนวทางประเพณีนิยมที่รัฐเป็นผู้จัดการหรือ เป็นผู้นำทางการจัดการแบบใหม่ที่ไม่เป็นทางการอาจอยู่ในรูปของการสนทนาเพื่อร่วมมือกันในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น การจัดการน้ำ หรือ เครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะไม่เป็นทางการในกลุ่มประเทศ EU

- เกิดความคิดที่ว่าต้องมีการบริหารจัดการและการตัดสินใจทางการเมืองแบบใหม่ ทำให้ต้องมีการออกแบบเชิงสถาบันใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ทางสังคมวิทยามาช่วยในการออกแบบ ยกตัวอย่าง เช่น ออกแบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย การตัดสินใจเชิงนโยบายรูปแบบใหม่โดยใช้วิธีการถกเถียงสาธารณะ เป็นต้น

- การถกเถียงใหม่ๆ ที่พูดถึงเกี่ยวกับกติกาของเกมส์ที่กำลังนำมาใช้ (rules of the game) ว่าใครวางกติกาใครจะสามารถเข้ามาได้ ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจ ใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และใครจะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบภาระต่าง ๆ

- ในการเมืองสมัยใหม่นี้ จะมีตัวแสดงใหม่ ๆ (actors) เข้ามาร่วม ทั้งเป็นตัวแสดงจากภาครัฐและภาคที่มีใช้รัฐทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนไม่ชัดเจนเหมือนการเมืองในสมัยเก่า ตัวแสดงทั้งหลายเหล่านี้ต้องพยายามหาวิธีการสร้างข้อตกลงร่วมกันทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ (effective political agreements) เพื่อหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของทุกหมู่เหล่าที่เข้ามาร่วม ซึ่งเป็นการขยายอาณาบริเวณของผู้ที่จะเข้ามาร่วม หรือเป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ที่ขยายออกไปประชาธิปไตยแบบเดิมที่เป็นการเมืองแบบมีตัวแทน (representative democracy)

นักวิชาการได้เรียกประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ที่ขยายวงกว้างออกไปนี้ว่า expansive democracy<sup>2</sup> คือเพิ่มการมีส่วนร่วมที่ขยายวงไปยังประชาธิปไตยโดยตรงที่มีขนาดเล็ก และให้คุณค่ากับการสร้างกระบวนการสานเสวนา (deliberative processes) ที่มีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพความเป็น

<sup>2</sup> M. Warren, "What should we expect from more democracy ? Radically democratic responses to politics," *Political Theory* 24: 241-270

พลเมือง ทำให้พวกเขาสามารถตอบโต้กับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและความไม่แน่นอนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า สถาบันแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชาจะหายไป หากแต่เป็นการปรับวิธีการทำงานมาเป็นการทำงานในลักษณะปลายเปิด ไม่เป็นทางการ การจัดการแบบเป็นครั้งเป็นคราว เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการแก้ปัญหาและเปิดโอกาสเรียนรู้และปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง นักวิชาการเรียกประชาธิปไตยแบบใหม่นี้ในอีกชื่อหนึ่งว่า ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา (deliberative democracy)

ในการศึกษาครั้งนี้ จะอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบसानเสวนา และกระบวนการसानเสวนา (Deliberative practice) โดยจะพูดถึง ประชาธิปไตยแบบसानเสวนา ลักษณะและรูปแบบของประชาธิปไตยแบบนี่ยุคก่อนการจัดทำประชาธิปไตยแบบसानเสวนา ปัญหาที่พบ ประสพการณ์ของต่างประเทศและความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ในสังคมไทย

## 2. ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาประวัติศาสตร์ของประชาธิปไตยจากอดีตมาถึงปัจจุบัน จะพบว่าพัฒนาการของประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน<sup>3</sup> กล่าวคือ

ยุคแรก เป็นสังคมที่เรียบง่าย และเป็นประชาธิปไตยตรง (Direct Democracy) ตัวอย่างสังคมที่ใช้ประชาธิปไตยแบบนี้ คือ นครเอเธนส์

ซึ่งเป็นนครรัฐที่มีประชากรประมาณ 250,000 คน แต่มีประชากรเพียง 40,000 คนเท่านั้นที่เป็นชาย ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นพลเมือง (citizens) และมีสิทธิที่จะเลือกตั้ง ที่เหลือคือ ผู้หญิง เด็กและทาสซึ่งไม่ใช่พลเมือง พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมสภาที่มีประมาณปีละ 40 ครั้ง สภาทำหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ และผู้ที่เป็นพลเมืองทุกคนมีสิทธิจะแสดงความคิดเห็นและออกเสียง ฉะนั้นพลเมืองแต่ละคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจ

ยุคที่สอง เป็นสังคมที่ซับซ้อนขึ้น สมัยก่อนยุคอุตสาหกรรมและเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) หลังปี ค.ศ. 1700 เป็นยุคก่อนยุคอุตสาหกรรม ที่สังคมมีความซับซ้อนและมีประชากรมากขึ้น ในระบบการเมืองแบบนี้จะมีรัฐสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองทั้งหลาย พลเมืองเหล่านี้สามารถติดต่อหรือพบกับสมาชิกสภาได้โดยตรง ทำให้เกิดลักษณะที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็ช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชนได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งเป็นตัวแทนตัดสินว่าพอใจหรือไม่พอใจนโยบายการตัดสินใจหรือผลการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

ยุคที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เริ่มจากปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อสังคมต่าง ๆ มีความ

<sup>3</sup> พัชรีย์ สิริโรส, อรทัย กัทธล, และโสภณรัตน์ จารุสมบัติ, ใน "การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน" ในคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548 หน้า 9-11 และดู <http://www.bewett.norfolk.sch.uk/currie/POLIT/direct.htm> และ John E. Bonine, "Democracy and Rights of Access and Public Participation : Worldwide Trends" in Kenneth J. Haller and Patcharee Siroros (eds.), *Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making*, Bangkok: EPA Foundation, 2003, pp.1-10.

ซับซ้อนมากขึ้นและตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งมาไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจหลักๆ แล้วเพราะงานเหล่านี้กลายเป็นหน้าที่ของระบบราชการและหน่วยงานฝ่ายบริหารต่าง ๆ ยุคปัจจุบันจึงเป็นยุคที่การตัดสินใจสำคัญต่าง ๆ ในเบื้องต้นเกิดขึ้นภายนอกรัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐกลับมีบทบาทในการตัดสินใจสำคัญ ๆ และเอาผลการตัดสินใจนั้นไปดำเนินการโดยการเห็นชอบของผู้บริหารหน่วยงานซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการเหล่านี้ก็มีมติชอบด้วยโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้นการไปออกเสียงเลือกตั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่า เห็นด้วยกับนโยบายที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นประเด็นหาเสียง จึงกลายเป็นเรื่องที่น่าอับอาย ประชาชนผู้เลือกตั้งแทบไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย กลไกระบบราชการที่มีอยู่ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองห่างกันมากขึ้น ด้วยเหตุผลนี้การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participatory decision-making) จึงกลายเป็นกระแสนิยมไปทั่วโลก เพราะมีความเห็นร่วมกันว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและผู้กำหนดนโยบายทั้งประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง (นักการเมือง) หรือมาจากการแต่งตั้ง (ข้าราชการ) ได้ ในลักษณะดังกล่าว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขา โดยประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาท เช่น แสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล หรือร่วมมือในการดำเนินนโยบาย เป็นต้น โดยไม่จำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมเฉพาะในวันเลือกตั้งเช่นในสมัยก่อน แต่

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีกลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่า ผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมืองดังกล่าว คือ การตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรม และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

### 3. ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก

ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพ ถ้าพิจารณาจากแง่มุมทางวิชาการ<sup>4</sup> ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกจะประกอบด้วย หลัก 2 ประการ ได้แก่

- หลักการให้เหตุผล (reasoning) ระหว่างบุคคล ซึ่งแตกต่างจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
- หลักการกระทำที่เปิดเผยและเป็นสาธารณะ (public act) ได้แก่ ในกระบวนการให้เหตุผลนั้น จะมีการให้เหตุผล การชั่งน้ำหนักเหตุผล การยอมรับ หรือไม่รับเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย เป็นสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลและทำเป็นเรื่องลับ

ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกจึงเป็นการสร้างกระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะ ได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัยการให้เหตุผล ประชาชนต้องเตรียมพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็น เพราะจำนนต่อเหตุผล ซึ่งผลดังกล่าวอาจขัดแย้งกับแนวทางที่ตนอยากเห็นหรือขัดกับผลประโยชน์ของตนก็ตาม การปรึกษาหารือ

<sup>4</sup> John Parkinson, "Why deliberation? The use of deliberation by new public managers." The paper presented at the Political studies Association Conference, University of Leicester, 15-17 April 2003.

ทางการเมืองจึงมิได้มีเป้าหมายเพื่อจะปรับเปลี่ยนทางเลือก แต่กระบวนการสานเสวนาหาทางออกสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน เข้ามาร่วมเข้ามาโดยมีสถานะภาพที่เท่าเทียมกัน พวกเขาต้องการปกป้องและวิพากษ์วิจารณ์สถาบันหรือโครงการต่าง ๆ โดยดูจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในสังคมพหุนิยม คนอื่น ๆ ต่างมีเหตุผลที่แตกต่างกัน และต่างมาให้ข้อคิดเห็นและมุมมองของตน มีการอภิปรายกันด้วยเหตุผลและพร้อมจะร่วมมือกับผลของการอภิปราย และถือว่าผู้อื่นเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากเหตุผลมีหลากหลายที่มาจากมุมมองต่าง ๆ กัน การจะยอมรับว่าเหตุผลใดควรยอมรับ จึงต้องมีการชั่งน้ำหนัก จะเห็นได้ว่า ไม่จำเป็นต้องมีการลงเสียงเป็นเอกฉันท์ และแม้จะไม่เห็นพ้องกันเป็นเอกฉันท์ และอาจมีการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ แต่ผู้เข้ามาร่วมมักเห็นว่า พวกเขารับรองทางเลือกดังกล่าว เนื่องจากการใช้เหตุผล แม้บางคนอาจไม่เห็นด้วย แต่การใช้เหตุผลทำให้การตัดสินใจดังกล่าวมีความชอบธรรม<sup>5</sup>

กระบวนการสานเสวนาหาทางออก (public deliberation) จึงเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา นั้น ๆ การปรึกษาหารือเป็นการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาในวงกว้างขวางของภาคประชาชน (หรือที่เรียกว่า การพิจารณาสาธารณะ) ว่าปัญหาที่มีอยู่จะถูกตีความอย่างไร ควรจะทำความเข้าใจได้อย่างไร และมีทางออกอะไรบ้าง และใครควรมีบทบาทในการแก้

ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นความพยายามทำซ้ำ ๆ และเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ที่มีการสื่อสารสองฝ่าย จะเห็นได้ว่า กระบวนการสานเสวนาหาทางออกสาธารณะทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่เพียงแค่นับพบว่าประชาชนต้องการอะไร และพยายามตอบสนองด้วยวิธีการที่ประชาชนควรพึงพอใจมากที่สุด หากแต่ยังให้ประชาชนมีวิสัยทัศน์ทางเลือกในสิ่งที่พวกเขาต้องการและเป็นไปได้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสนทนาระหว่างพวกเขาขึ้น ปลุกปั่นให้มีการตรวจตราฐานคติและระบบคุณค่า ทำการขยายทางเลือกที่เป็นไปได้ และทำให้สังคมเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้น การกำหนดนโยบายจึงควรเป็นมากกว่าการค้นพบว่า ประชาชนต้องการอะไร แต่ควรต้องสร้างบริบทที่ประชาชนสามารถประเมินและแก้ไขสิ่งเคยเป็นความเชื่อเก่า ๆ ด้วย<sup>6</sup>

#### 4. ทำไมประชาธิปไตยต้องมีกระบวนการสานเสวนาหาทางออก (public deliberation)

ประชาธิปไตยต้องมีกระบวนการสานเสวนาหาทางออก เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

- การปรึกษาหารือในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ช่วยทำให้ประชาชนมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่เรื่องที่ใหญ่ เช่น บรรยากาศโลกร้อนเป็นปรากฏการณ์ทั่วโลก ไปถึงเรื่องกฎระเบียบที่รัฐจะออกมาบังคับใช้และมีผลกระทบใกล้ตัว ซึ่งถ้าไม่มีกระบวนการพูดคุยถกเถียงปรึกษาหารือ ความคิดเห็นคงไม่เกิดขึ้น

- กระบวนการสานเสวนาหาทางออก ช่วยทำให้ผู้นำมีข้อมูลแนวคิดกว่าประชาชนมีความวิตกกังวลในด้านไหนบ้าง ซึ่งการเลือกตั้ง

<sup>5</sup> Frank Fischer, "Professional expertise in a deliberative democracy: facilitating participatory inquiry" in *PEGS: the Good Society* Vol. 13, No. 1, 2004, 21-28

<sup>6</sup> Nancy Roberts, "Public deliberation: an alternative approach to crafting policy and setting direction" in *Public Administration Review*: Mar/Apr 1997; 57, 2.

(ประชาธิปไตยแบบตัวแทน) ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้

- กระบวนการสานเสวนาหาทางออกเปิดวิธีการอันเป็นที่ยอมรับได้ในการให้ประชาชนได้อธิบายมุมมองต่าง ๆ ของพวกเขาในลักษณะที่เราสามารถเลือกเอามุมมองที่ดีที่สุดออกมา (โดยอาศัยการให้เหตุผลที่ดี รับฟังได้ เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม) กระบวนการสานเสวนาหาทางออกจึงเป็นแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนต้องแสดงเหตุผลที่ดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ทุกฝ่ายพอจะยอมรับได้ มิใช่เป็นเหตุผลจากผลประโยชน์ส่วนตัวของคนใดคนหนึ่ง

## 5. พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออก

ปรากฏการณ์ของประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออกจะเห็นได้จากในสังคมตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา ที่ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออกได้รับความนิยมและเสื่อมความนิยมเป็นพัก ๆ ตามบริบทแวดล้อมในแต่ละยุคสมัย

ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ประมาณทศวรรษ 1920s และ 1930s ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนและวงวิชาการต่างตระหนักถึงความสำคัญของการประชุมแบบ New England town meeting อันมีลักษณะคล้ายประชาธิปไตยโดยตรงที่คนในชุมชนจะมาร่วมประชุมกัน เพื่อแสดงความคิดเห็นให้เหตุผลและนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องการวางแผน การแก้ปัญหา การใช้งบประมาณ ฯลฯ ของชุมชน แต่รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงเช่นนี้เป็นไปได้ยากมาก เมื่อเศรษฐกิจอเมริกันเปลี่ยนจากการเกษตรที่ขึ้นอยู่กับการทำนา มาเป็นสังคมสมัยใหม่ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว คนในสังคม

สมัยใหม่ต้องพบกับปัญหาประชาชนที่มีเชื้อชาติแตกต่างกัน มารวมอยู่ในเมืองเดียวกัน นอกจากนี้ สังคมอเมริกันก็ได้เป็นสังคมขนาดเล็กกะทัดรัดที่มีประชาชนเชื้อชาติเดียวกันอีกต่อไป วิทญ์และหนังสือพิมพ์ได้กลายเป็นสื่อที่เชื่อมคนในสังคมให้รู้ว่าจะเกิดอะไรกับชุมชนอื่น แต่ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่าสภาพภูมิประเทศที่กว้างขวาง ห่างไกลได้แยกชุมชนที่แตกต่างกันออกจากกัน ประชาชนรู้วาคณอื่น ๆ ที่อยู่ห่างออกไป ฟังวิทยุรายการเดียวกัน แต่พวกเขาพูดกันเองไม่ได้ ได้มีความพยายามปฏิรูปวิกฤตที่เกิดขึ้นโดยการเพิ่มวิธีการสร้างตัวแทนโดยตรง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ในขณะเดียวกัน สังคมที่ใหญ่ขึ้น ทำให้มีปัญหาสังคมซับซ้อนมากขึ้น และเป็นผลให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อรองรับปัญหาที่ซับซ้อนขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ระบบราชการของภาครัฐยิ่งห่างไกลจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีเวทีในการพูดคุยกันเช่นในสมัยก่อน จึงได้มีการนำแนวทางการปรึกษาหารือ (deliberative practices) มาใช้ในรูปแบบของการจัดเวทีพูดคุย (club and forum series) เพื่อสร้างสถานที่ให้ชาวบ้านพูดคุยกันในประเด็นปัญหาประจำของแต่ละวัน

ในปี 1900 วิธีการใหม่ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ การสร้างเวทีเปิด หรือ open forum ขบวนการ open forum หรือเรียกว่า forum movement ขยายไปทั่วโดยเฉพาะบริเวณเขตเมือง คำว่า “open” มีไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการสนทนาถกเถียงกันไม่จำกัด คือไม่ใช่ทำเฉพาะภายในหน่วยงานของกลุ่มเราเอง แต่เปิดให้สาธารณะ ด้วย

การมีเวทีเปิดบางแห่ง ผู้จัดจะนำเสนอเวทีให้มีการถกเถียงกันเรื่องประเด็นปัญหาต่อนั้น มีการเปิดรับคำถามจากผู้ฟัง และถกเถียง พูดในเรื่องดังกล่าว และมีผู้เห็นว่าการจัดเวทีแบบนี้มีจิตวิญญาณ

ประชาธิปไตยในแนวทางของ town meeting การสนทนาแบบไม่ได้นำไปสู่การออกกฎหมายหรือสร้างนโยบายเสมอไป แต่ช่วยให้เกิดจิตวิญญาณของการอภิปรายปรึกษาหารือ (deliberation) ที่ขยายไปทั่ว

สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การจัดเวทีเปิดในยุคต้นศตวรรษที่ 20 นั้น ไม่ได้จัดในลักษณะประชาสัมพันธ์ ในสมัยนั้นการจัดเวทีเปิดจะมีประธาน (speakers) ซึ่งมักเป็นนักวิชาการและมีความเป็นกลางและคนฟัง (ซึ่งไม่ได้เป็นกลาง) เป้าหมายการจัดอาจดูเหมือนกับการสอนผู้ไปลงคะแนนเสียง แต่ขณะเดียวกันที่ลึกซึ้งกว่านั้นคือการให้การศึกษากลายเป็นพลเมือง (adult civic education) ประเด็นก็คือ ไม่ใช่แค่การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเชิงนโยบายเท่านั้น แต่เป็นการสร้างวัฒนธรรมเกี่ยวกับการสร้างนิสัยการสนทนาแบบประชาธิปไตย (democratic talk) ด้วยเหตุนี้ การจัดเวทีการปรึกษาหารือ หรือ deliberation จึงสำคัญ เพราะเป็นวิชาการทดสอบมุมมองที่หลากหลายของประชาชนในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือ (collaborative interaction of other citizens) ทำให้ประชาชนกลายเป็นพลเมืองที่เฉลียวฉลาด มีจิตใจที่เปิดกว้างและมีมุมมองเชิงวิพากษ์ การให้การศึกษาจำเป็นต้องเริ่มตั้งแต่เด็กเมื่อพวกเขาเริ่มอ่านหนังสือ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการเวทีเปิดดังกล่าวที่มีในระดับชาติทั่วประเทศก็หายไป เพราะงบประมาณไปทุ่มกับการเตรียมสงคราม เป็นผลให้วิธีการและแนวคิดเรื่อง deliberation เริ่มจางไปในสังคมอเมริกัน ในระหว่างทศวรรษ 1940s - 1960s เป็นยุคที่มีวิธีการและสถาบันที่ส่งเสริมการปรึกษาหารือเสื่อมโทรม ความรู้สึกต่อต้านลัทธิ

คอมมิวนิสต์ ทำให้ไม่เปิดเนื้อหาให้มีการอภิปรายแบบเปิดอก (open debate) ผสมกับความระแวงสงสัยว่าการถกเถียงดังกล่าว อาจบ่อนทำลายสิ่งที่เป็นค่านิยมเชิงยุทธศาสตร์ สงครามเย็นทำให้รัฐบาลหันมาใช้วิธีการเซ็นเซอร์ แบบโฆษณาชวนเชื่อครอบงำความคิดต่าง ๆ รัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดเสียงที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ซับซ้อน เทคโนโลยีการสื่อสารมวลชนทำให้คนสนใจมากกว่า ประชาธิปไตยโดยตรงที่ผู้คนออกจากบ้านเพื่อไปร่วมในเวทีเปิดแบบสมัยก่อน ความรู้ทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจที่มีเหตุผล (rational decisions) ของรัฐบาล นักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นจนประชาชนธรรมดาและชาวบ้านไม่มีบทบาทมากนักในภาพใหญ่ของประชาธิปไตย บริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ กลายเป็นสิ่งที่บรรดาผู้นำต้องการรับฟังและใช้บริการมากกว่าข้อคิดเห็นจากพลเมืองในการดำเนินนโยบาย

ในปัจจุบัน ได้มีกระแสเรียกร้องให้เกิดบรรยากาศของประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกขึ้นอีกในสังคมตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผล ทางเทคโนโลยี วัฒนธรรม และกระแสโลกาภิวัตน์

เหตุผลทางเทคโนโลยีนั้น จะเห็นได้ว่าในรอบ 30 - 40 ปีที่ผ่านมา โลกของคอมพิวเตอร์ เครือข่ายและโทรคมนาคมได้เปลี่ยนไปอย่างมาก อินเทอร์เน็ตได้กระจายไปทั่วทำให้การปรึกษาหารือสาธารณะระหว่างกลุ่มและชุมชนต่าง ๆ มีราคาต่ำลงมา อีเมลล์ โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทำได้เร็วและสะดวก ง่ายกว่าการจัดประชุม face-to-face meeting ที่มี

ปัญหาเรื่องระยะทางและการสื่อสารกลายเป็นปัญหาเก่า ที่เทคโนโลยีได้เข้ามาช่วยบรรเทาให้ปัญหาลดลงมาก

ส่วนเหตุผลด้านวัฒนธรรมนั้น จากการมีวัฒนธรรมหลายเชื้อชาติผสมผสานกับชนกลุ่มน้อยตามชายขอบ และกระแสโลกาภิวัตน์เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาล ชุมชนหน่วยงาน ต้องพยายามทำความเข้าใจความแตกต่างทางวัฒนธรรม การพูดคุยสนทนา และปรึกษาหารือ (dialogue and deliberation) เป็นเครื่องมือในการใช้หาประโยชน์จากความแตกต่างกันนี้

## 6. ลักษณะของสังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก

สังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก ควรต้องมีลักษณะ 5 อย่าง ดังนี้<sup>7</sup>

1. มีการรวมกลุ่มเป็นสมาคมอย่างอิสระ ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกเห็นว่าการปรึกษาหารือสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีความคุณภาพ ควรเป็นการมีส่วนร่วมของกลุ่มหรือ สมาคม จะทำให้สามารถส่งตัวแทนไปร่วมในกระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะได้ (group-based deliberative forums) โดยมีตัวแทนจาก ภาครัฐ ภาคธุรกิจและจากภาคประชาสังคม ที่จะเข้ามาระบุประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ร่วมกัน

2. มีการทำให้ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกกลายเป็นสถาบัน ได้แก่ มีประเพณีที่เชื่อกันว่า การใช้กระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะเป็นวิธีการตัดสินใจและแก้ปัญหาสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

3. มีความเชื่อมั่นร่วมกัน ในความหลากหลายทางคุณค่าและความหลากหลายในเป้าหมายภายในการเมือง

4. ผู้ที่เข้าร่วมในประชาธิปไตยแบบนี้ เห็นว่าแนวทางปฏิบัติแบบปรึกษาหารือ เป็นแหล่งกำเนิดของความชอบธรรม

5. สมาชิกแต่ละคนตระหนัก และเคารพว่าแต่ละคนมีศักยภาพในการทำภารกิจหรือ และในประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก เรา “เป็นหนึ่ง” เหตุผลซึ่งกันและกัน ในกระบวนการนิติบัญญัติ ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกจึงเป็นที่มาของความชอบธรรม

## 7. องค์ประกอบที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก<sup>8</sup>

เงื่อนไขเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่สภาพการมีประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออก ได้แก่

- **การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง**  
ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาทางออกจะต้องมีการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง หมายถึงการมีส่วนร่วมของพลเมือง (citizens) ที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม และเป็นตัวแทนของสาธารณชนโดยทั่วไป การมีลักษณะเป็นตัวแทน มีความสำคัญอย่างมาก เพราะถ้ามีการมีส่วนร่วมที่มีขนาดใหญ่ มีคนมาร่วมจำนวนมาก แต่พวกเขาเหล่านั้นมิได้เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ก็จะไม่อาจสะท้อนข้อมูลที่ว่า ประชาชนต้องการทางเลือกนโยบายอันไหนมากกว่ากัน ในทางตรงกันข้ามถ้ามีการมีส่วนร่วมที่มีขนาดเล็ก แต่เป็นตัวแทนที่ถูกต้องแม่นยำ ย่อมสามารถเป็นตัวสะท้อนความต้องการของชุมชนได้ดีกว่า ด้วยเหตุนี้

<sup>7</sup> www.wikipedia.org/wiki/deliberative\_democracy

<sup>8</sup> Edward C. Weeks, "The practice of deliberative democracy: results from four large-scale trials" in *Public Administration Review* July/August 2000, Vol. 60, No. 4

การใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบ deliberative polling และ citizen jury ที่เป็นการมีส่วนร่วมขนาดเล็ก แต่เป็นตัวแทน (ตามสภาพภูมิศาสตร์) จึงเป็นตัวอย่างของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออกที่ดี เพราะสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้ เช่นเดียวกับที่มีการใช้ระบบเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิในการใช้เสียงส่วนใหญ่

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในลักษณะข้างต้นนี้ จึงแตกต่างจากการมีส่วนร่วมแบบประเพณีนิยม (conventional citizen involvement) ที่ทำในรูปของ ประชาพิจารณ์, การตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา, คณะกรรมการประชาชน, และคณะทำงาน เป็นต้น ที่มีการนำประชาชนจำนวนไม่มากนักเข้ามาร่วม เฉพาะผู้ที่มีผลประโยชน์หรือเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องหรือประเด็นนโยบายนั้นๆ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยประชาชนไม่กี่คนที่มีผลประโยชน์ในบางเรื่องที่เฉพาะเจาะจง และเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายสนใจและนำเสนอ การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจกล่าวได้ว่า พวกเขาเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ และในบางสถานการณ์พวกนี้ยังเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่พยายามครอบงำประชาชน

- การวินิจฉัยจากสาธารณะที่รอบคอบ (informed public judgment) ประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออก ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยที่รอบคอบและรอบด้านของสาธารณะ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ สาธารณะหรือประชาชนจำต้องเฉลียวฉลาด เพราะมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ ความรู้พื้นฐานของปัญหา สาธารณะนั้นๆ องค์ประกอบของปัญหามีความ

สัมพันธ์กันอย่างไรผลที่เกิดจากปัญหาและข้อมูลที่ว่า ถ้าจะแก้ปัญหาด้วยวิธีการแต่ละอย่างต้องเสียอะไรบ้าง และต้องแลกกับอะไรบ้างเป็นการขอแลกเปลี่ยน เป็นต้น

- โอกาสในการปรึกษาหารือ (opportunities for deliberation) ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญก็จริง แต่อาจไม่เพียงพอในการสร้างการวินิจฉัยจากสาธารณะที่รอบคอบ จำเป็นต้องมี ขบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับมานั้นคือ ต้องมีการประยุกต์ใช้สติปัญญาที่สร้างสรรค์ และการประเมินเชิงคุณค่า (normative evaluation) เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจวินิจฉัยของแต่ละบุคคล ฉะนั้น จึงต้องมีการออกแบบกระบวนการसानเสวนาหาทางออกสาธารณะภายใต้บรรยากาศที่เอื้ออาหารต่อกัน โดยผ่านกระบวนการทำงานในลักษณะดังกล่าว จะเกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ประชาชนที่เป็นพลเมืองเริ่มเกิดทางเลือกต่าง ๆ มีข้อมูลเกี่ยวกับแต่ละทางเลือกและผลลัพธ์จากแต่ละทางเลือก ที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการสนทนาถกเถียงโดยใช้เหตุผล ในหมู่เพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะสะท้อนออกมาเป็นการวินิจฉัย การสนทนาต่อหน้าเช่นนี้ คือลักษณะที่ทรงพลังของประชาธิปไตยแบบसानเสวนาหาทางออก

- ผลลัพธ์ที่น่าเชื่อถือ (credible results) เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนมีคุณภาพและมีความน่าเชื่อถือ จำเป็นต้องมีวิธีการจัดการกระบวนการसानเสวนาหาทางออกสาธารณะที่ดี ซึ่งจะต้องมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่สาธารณะให้ความเชื่อถือไว้ใจ และสามารถสื่อสารให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าใจในกระบวนการและเนื้อหา ผลที่น่าเชื่อถือ

## 8. ประโยชน์ที่ได้รับจากการทำกระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะ

1. สร้างความชอบธรรม (legitimacy) การมี deliberative democracy ส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ที่มีความชอบธรรมโดยการสร้างกระบวนการที่ยุติธรรมในเรื่อง public reasoning ตามหลักการ ได้แก่ เปิดให้ทุกคนผลของ deliberative procedure จะทำให้เกิดความชอบธรรม เพราะเป็นผลของกระบวนการที่รวมทุกคนเข้ามา (inclusive) สมัครงใจพูดกันตามเหตุผลและเท่าเทียมกัน

2. ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ยุติธรรมและสมเหตุสมผลและมีการตัดสินใจที่เป็นผลมาจากกระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะ แม้ว่า จะไม่สามารถสร้าง ข้อยุติที่สมานฉันท์ได้ แต่ก็ถือว่ายุติธรรมเพราะเป็นผลของกระบวนการที่มีความร่วมมือกัน

3. มีการตัดสินใจที่รอบคอบและรอบด้าน สิ่งสำคัญที่ deliberative democracy แตกต่างจากกลไกทางเลือกของสังคมด้านอื่น ๆ เช่น การลงคะแนนเสียง ก็คือ ไม่ได้พิจารณาทางเลือกพิเศษเฉพาะของแต่ละคน หรือคัดเลือกเอาไว้ล่วงหน้าเรียบร้อยแล้ว อันไหนเป็นอันดับหนึ่งและอันไหนเป็นอันดับรอง ๆ ลงมา ประชาธิปไตยแบบสานเสวนาทางออกเห็นว่าเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง ถ้าจะเหมาเอาว่า บุคคลมีความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกของตนอย่างแจ่มแจ้ง ลึกซึ้ง ครอบคลุมในปัญหาสังคมที่สลับซับซ้อน พวกเขาเห็นว่าการจะมีวิจรรณญาณที่ดีและชัดเจน จะเกิดหลังจากกระบวนการสานเสวนาทางออกสาธารณะที่เปิดเผยและยุติธรรมแล้ว

## 9. จุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบสานเสวนาทางออก

ประชาธิปไตยแบบสานเสวนาทางออกมีข้อจำกัด ดังนี้

9.1 ความเป็นเอกภาพและความไม่เห็นพ้องต้องกัน ประชาธิปไตยแบบสานเสวนาทางออกไม่ได้นำไปสู่การเห็นพ้องต้องกัน (consensus) เสมอไป โดยเฉพาะในสถานการณ์เมื่อมีองค์ประกอบด้านขนาดหรือกลุ่มบุคคลจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้ว่าประชาชนมักเปลี่ยนมุมมองเมื่อมาร่วมในกระบวนการสานเสวนาทางออก และมาเข้าใจว่าคนอื่นคิดอะไร ต้องการอะไร มีความเชื่อต่างออกไปจากเราอย่างไร แต่ความเข้าใจดังกล่าวก็มิได้นำไปสู่การเห็นพ้องต้องกัน 100% และความไม่เห็นพ้องต้องกันยังคงอยู่ตลอดระยะเวลาที่มีการพูดคุยกัน ทำให้กลุ่มไม่อาจตัดสินใจได้ ยกเว้นจะใช้วิธีการบางอย่าง เช่น การออกเสียง ซึ่งเป็นการขัดขวางกระบวนการสานเสวนาทางออกที่จะดำเนินต่อไปอย่างน้อยก็ช่วงหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรตั้งความหวังไว้เต็ม 100% ว่า เมื่อมีกระบวนการสานเสวนาทางออกแล้ว ต้องเกิดความเป็นเอกภาพ เกิดความแน่นอนว่าจะจะเป็นไปตามคาด แต่ควรยอมรับว่า การมีกระบวนการสานเสวนาทางออกอย่างน้อยที่สุด ช่วยทำให้เกิดบรรยากาศการ “เปิดอกพูด” ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกัน แม้ไม่ใช่ความเห็นพ้องต้องกันเสมอไปก็ตาม การปรึกษาหารือสาธารณะมีประโยชน์เมื่อช่วยให้ผู้ที่มาร่วมได้เรียนรู้ถึงเหตุผลต่าง ๆ ที่พวกเขาอาจไม่เห็นด้วย และทำให้สามารถแยกเรื่องที่เห็นด้วยออกจากที่ไม่เห็นด้วย การปรึกษาหารือสาธารณะจึงมีคุณค่าเมื่อช่วยให้ผู้เข้าร่วมได้มีโอกาสคิดพิจารณาใคร่ครวญ และสามารถเปลี่ยนความคิดและความเชื่อได้ แม้จะไม่ทุกครั้งก็ตาม

9.2 การจัดกระบวนการ การทำกระบวนการสวนเสนาหาทางออกที่ดีไม่ได้เกิดขึ้นเอง แต่ต้องอาศัยการจัดทำกระบวนการที่ดี เลือกหัวข้อ มีผู้ทำหน้าที่เป็น facilitator การคัดเลือกคนที่จะเข้าร่วม การเตรียมทำเอกสาร การจัดหาสถานที่ การหาเงินทุนในการจัด เป็นต้น ในทางปฏิบัติ จะมีกลุ่มย่อยเป็นคณะทำงาน สิ่งที่ต้องระวังก็คือ ผู้ที่มีประสบการณ์การจัดสามารถจะคุมเกมการจัดและทิศทางการจัด ซึ่งเป็นปัญหาพอ ๆ กับ การที่ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดเลยที่มีศักยภาพและทักษะในการจัด

9.3 ขนาดของกระบวนการ ในการจัดทำกระบวนการสวนเสนาหาทางออก จะมีปัญหาด้านขนาดของ จำนวนคนที่จะมาร่วม เพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองและสังคม การริเริ่มจัดกระบวนการสวนเสนาหาทางออกมักต้องทำขนาดค่อนข้างใหญ่ก่อน ซึ่งก็เป็นปัญหาค่อนข้างมากในการจัด เนื่องจากจำนวนผู้ที่เข้ามาร่วมในกระบวนการสวนเสนาหาทางออกจะน้อยกว่าจำนวนผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรม ทางแก้คือ อาจต้องจัดบ่อยครั้งขึ้น และพยายามทำให้เรื่องหรือประเด็นที่กำลังพูดคุยกันนั้นเป็นสาธารณะมากที่สุด ได้แก่ ให้ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ร้านตัดผม ร้านกาแฟ เป็นต้น เพื่อให้คนได้มีโอกาสมาร่วมในการปรึกษาหารือ นอกจากนี้ขนาดของกระบวนการยังรวมถึงสภาพปัญหาในระดับของท้องถิ่น จังหวัด หรือ ประเทศ และระดับโลก ขนาดปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้เป็นที่ถกเถียงกันว่า กระบวนการสวนเสนาหาทางออกจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

9.4 อิทธิพล อำนาจหน้าที่และยุทธวิธีในการมีอิทธิพล กระบวนการสวนเสนาหาทางออก

ไม่ว่าจะพยายามจัดอย่างดีขนาดไหนก็ตาม ยังมิได้มีอิทธิพลกับการตัดสินใจของภาครัฐโดยตรงเท่าใดนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระบวนการสวนเสนาหาทางออกส่วนใหญ่จัดโดยภาคประชาชน กลุ่มประชาชน และ NGOs (บางครั้งร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ) ด้วยเหตุนี้ ถ้าต้องการให้กระบวนการสวนเสนาหาทางออกมีอิทธิพลมากขึ้น สมควรต้องใช้ยุทธวิธีทั้งจาก ‘ภายใน’ และจาก ‘ภายนอก’

ยุทธวิธีจากภายใน หมายความว่า การพยายามสร้างความสัมพันธ์กับผู้กำหนดนโยบาย หรือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีการให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น ทำให้มีการนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือไปไว้ในขั้นตอนของการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจ

ยุทธวิธีจากด้านนอก หมายความว่า มีการผลักดันจากสังคมและการเมืองให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องปฏิบัติตามผลของการปรึกษาหารือด้วยความเคารพ คือ รับไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจ แรงผลักดันอาจมาจากการทำข่าวเรื่องการปรึกษาหารือของสื่อ เป็นต้น

ถ้าสามารถรวมทั้งแรงผลักดันจากภายใน และจากภายนอก จะทำให้การปรึกษาหารือมีอิทธิพลมากขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า ผลจากการปรึกษาหารือมีบทบาทและอิทธิพลค่อนข้างน้อย แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา มีความพยายามน้อยมากที่จะเปลี่ยนนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับที่ภาคประชาชนเรียกร้อง ทำให้กระบวนการสวนเสนาหาทางออกมีประโยชน์ในการสร้างความคิดใหม่ ๆ ให้ความรู้และปรับเปลี่ยนทัศนคติ แต่ยังไม่มียุทธวิธีต่อรัฐบาล หรือเปลี่ยนนโยบาย

## กระบวนการสานเสวนาหาทางออกสาธารณะ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ/แผน/ งบประมาณ ของต่างประเทศ

กระบวนการสานเสวนาหาทางออกสาธารณะได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การทำแผน การทำงานงบประมาณต่าง ๆ ต่อไปนี้ ขอยกตัวอย่าง กรณีศึกษาที่การจัดการด้านการศึกษาในสถานการณ์ที่โดนตัดงบประมาณ

### กรณีศึกษา การจัดการด้านการศึกษาในสถานการณ์ที่โดนตัดงบประมาณ<sup>9</sup>

ศึกษานิเทศกร Ruth Randall เพิ่งเข้ามาทำงานในหน้าที่นี้ เพียง 6 เดือน เมื่อเขตที่เธอทำงานอยู่ก็เช่นเดียวกับเขตอื่น ๆ ของมลรัฐ Minnesota และทั่วประเทศ ในต้นปี 1980s คือ มีปัญหาด้านงบประมาณคลอน ทำให้ต้องมีการตัดงบประมาณด้านการศึกษาที่รัฐจะช่วยการบริหารระดับท้องถิ่นด้านการศึกษามากถึง 38.3% ในสองปีข้างหน้าที่จะมาถึง Randall ไม่ต้องการใช้มาตรการขึ้นภาษีเพราะเพิ่งมีการขึ้นเกิดขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ ขณะเดียวกันก็ไม่อยากให้ขวัญกำลังใจบุคลากรด้านการศึกษาหรือคุณภาพการศึกษาด้อยลง Randall ตัดสินใจจัดทำกระบวนการสานเสวนาหาทางออกสาธารณะกับชุมชนและบุคลากรด้านการศึกษาของโรงเรียนในเขต เพื่อทำการตัดสินใจ \$2.4 ล้านออกจากงบประมาณของเขต

การออกแบบกระบวนการสานเสวนาหาทางออกด้านงบประมาณมีความซับซ้อน โดยเริ่มเมื่อเดือนธันวาคม 1981 และใช้เวลาทำ 4 เดือน คณะผู้จัดได้รับข้อเสนอแนะจากลูกจ้างจำนวน 1,500 คน ให้ตัดงบลง ข้อเสนอเหล่านี้ได้ถูกนำไปแบ่ง

ประเภท จัดลำดับความสำคัญ โดยคณะทำงานที่ประกอบด้วยครูผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน คณะทำงานแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย เพื่อดูแลด้านต่าง ๆ ของงบประมาณ ได้แก่ ด้านคนทำงาน ด้านโครงการต่าง ๆ และด้านวัสดุอุปกรณ์ คณะทำงานมีประธานเป็นครูที่เป็นตัวแทนกลุ่มครูที่เคยเจรจากับคณะกรรมการการศึกษา คำแนะนำเบื้องต้นที่ถูกจัดประเภทได้ถูกส่งกลับไปยังลูกจ้างจำนวน 1,500 คน เพื่อให้ทบทวน ขณะเดียวกัน ประธานคณะทำงานได้ทำการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของข้อเสนอแนะที่ส่งขึ้นมา และกรอกใส่แบบฟอร์มที่เตรียมไว้เพื่อแจกจ่ายไปทั่วชุมชน ข้อเสนอแนะได้ถูกนำมาใส่หมายเลขทำการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง เป็น สูง กลาง ต่ำ และทำการประเมินผลกระทบระดับต่าง ๆ มีการคาดการณ์ว่าการประหยัดค่าใช้จ่ายลงจะมีผลต่อจำนวนเด็กนักเรียนและครูอย่างไร มีการให้ข้อมูลเพื่ออธิบายถึงการจัดลำดับความสำคัญและข้อเสนอแนะว่าควรทำอย่างไรในอนาคตและทุกแห่งทุกที่ที่ทำได้ จะมีการให้ข้อมูลด้านตัวเลขเงินที่ถูกตัดหรือโครงการที่จะถูกตัดลง

คณะกรรมการการศึกษาได้ทำการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องงบประมาณ มีนักเรียนจำนวน 13,000 คนของเขตเข้าร่วม และเสนอแนะว่า พวกเขาจะช่วยประหยัดเงินได้อย่างไร ท้ายสุด สมาชิกทีมผู้จัดจำนวน 101 คนได้รับการอบรมให้รู้และเข้าใจวิธีการจัดประชุมสาธารณะ พวกเขาได้ไปทำหน้าที่เป็นผู้นำเสนอ ผู้จัด ผู้สังเกตการณ์ ระหว่างที่มีการจัดประชุมของประชาชนมากมายหลายแห่งตามชุมชนต่าง ๆ ในวันที่ 24 มีนาคม การประชุมของประชาชนจัดทำในโรงเรียนประถม 10 โรงเรียนในเขต มีคนมากกว่า 2,000 คน ได้เข้าประชุม ได้พูด

<sup>9</sup> Nancy Roberts, "Public deliberation: an alternative approach to crafting polity and setting direction," *Public Administration Review*, Mar/Apr 1997.

รับฟัง และตอบโต้ต่อข้อแนะนำที่แจก และได้เสนอข้อแนะนำกลับไปเกี่ยวกับการต้งบประมาณด้านการศึกษา

ในเดือนเมษายน 1982 ครูใหญ่ 15 โรงเรียน และผู้บริหารการศึกษาของเขตอีก 9 คน ได้มาร่วมประชุมกันเป็นเวลา 2 วัน เพื่อประเมินข้อแนะนำและนัยจากข้อแนะนำ หลังจากมีการปรึกษาหารือรอบสุดท้าย นักเรียน คนทำงาน ประชาชน ได้ส่งข้อแนะนำไปให้ศึกษานิเทศก์เขต ที่อ่านข้อแนะนำ 4,000 ข้อ ในวันที่ 5 เมษายน 1982 ศึกษาานิเทศก์ได้นำเสนอข้อแนะนำล่าสุดแก่คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งทำการอภิปรายอย่างสั้น ๆ และรับรองข้อแนะนำนั้น กระบวนการสวนเสนาหาทางออกที่จัดขึ้นจึงช่วยให้บรรลุเป้าหมายคือ ต้งบ ลดการตัดกิจกรรมที่จะกระทบคุณภาพการเรียนการสอน และไม่ทำให้ขวัญกำลังใจผู้เกี่ยวข้องลดลง

ในการจัดจะเห็นว่า Randall มีการสร้างโครงการการจัดกระบวนการ ดังนี้

- ทำการระบุประเด็นยุทธศาสตร์ (การต้งบประมาณโดยรักษาคุณภาพการศึกษา และทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยอมรับ) ซึ่งการระบุประเด็นเช่นนี้มีความสำคัญ เพื่อให้คณะผู้บริหารและผู้จัดบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และนำประเด็นมาใส่ไว้ในคำถามและการสนทนาตลอดเวลา

- ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาโดยสมัครใจ และพร้อมจะเข้าร่วมในกระบวนการแบบ interactive process

- การสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน มีการใช้เหตุผลในการพูดคุย และรับฟังผู้อื่นในวงสนทนาและมุมมองที่ต่างกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายว่า “ควรมาร่วมกันทำอะไรในปัญหานี้”

- ปฏิบัติการของกลุ่มผู้รับผิดชอบ หลังจากมีกระบวนการสวนเสนาหาทางออกกันแล้ว คณะผู้บริหารที่รับผิดชอบได้นำผลจากการปรึกษาหารือไปใช้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ

### ความเป็นไปได้ในการนำการปรึกษาหารือสาธารณะมาใช้กับประเทศไทย

กระบวนการสวนเสนาหาทางออกถูกพัฒนาขึ้นในโลกตะวันตกและเติบโตพัฒนาเทคนิคและรูปแบบกระบวนการต่าง ๆ ในประเทศตะวันตก คำถามก็คือ กระบวนการที่กำลังพูดถึงกันนี้สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่

อันที่จริง กระบวนการสวนเสนาหาทางออกไม่ใช่ของใหม่ในประเทศไทยเสียทีเดียว จะเห็นได้ว่าได้เคยมีความพยายามนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะในการออกกฎหมายสำคัญ เช่น กระบวนร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน กลุ่ม NGO บางกลุ่มมีความสนใจนำกระบวนการมาใช้ในการสร้างความเข้าใจเรื่องเกษตรกรรมยั่งยืน หรือ สสส. ได้สนับสนุนกลุ่มนักวิจัยด้านสาธารณสุขให้นำกระบวนการสวนเสนาหาทางออกมาใช้ในการสร้างนโยบายด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ตัวอย่างการนำกระบวนการสวนเสนาหาทางออกไปใช้ในการสร้างกฎหมาย (พ.ร.บ.ป่าชุมชน) และเกษตรกรรมยั่งยืน โดยสังเขป ดังนี้<sup>10</sup>

#### กรณีศึกษาที่ 1. กระบวนการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

การสร้างข้อเสนอทางนโยบายการจัดการป่าชุมชนเริ่มต้นจากชาวบ้านในแต่ละภาคที่ดำรงชีพกับป่า แต่ป่าของพวกเขาถูกนายทุนบุกรุก ถูก

<sup>10</sup> ข้อมูลจากกรณีศึกษาทั้งสองนี้ ได้รับความเอื้อเฟื้อจากคุณกฤษฎา บุญชัย นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นผู้ช่วยวิจัยของโครงการนี้

เจ้าหน้าที่รัฐยึดป่าเพื่อสัมปทาน หรือประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ทำให้ชุมชนประสบความเดือดร้อน

ภายหลังชาวบ้านจำนวนมาก คัดค้านการสัมปทานไม่จนรัฐบาลประกาศยกเลิกสัมปทานทั่วประเทศในปี 2532 องค์การพัฒนาเอกชนได้ปรึกษาหารือกับชาวบ้านว่า จำเป็นต้องมีการเสนอให้รัฐเปลี่ยนแปลงนโยบายป่าไม้เสียใหม่ โดยให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่า และเห็นร่วมกันว่าแท้ที่จริงชาวบ้านในแต่ละภาคก็มีวัฒนธรรมการจัดการป่าอยู่แล้ว น่าจะยกระดับเป็นนโยบายได้

กระบวนการพัฒนานโยบายด้านป่าชุมชนจึงเริ่มต้นขึ้นโดยการที่องค์กรพัฒนาเอกชน ร่วมกับนักวิชาการ และชาวบ้านทำวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกันเพื่อหาว่าชุมชนแต่ละแห่งมีระบบการจัดการป่าอย่างไร และมีปัจจัยเงื่อนไขอะไรที่ทำให้ชาวบ้านจัดการป่าสำเร็จหรือล้มเหลว

เมื่อวิจัยสำเร็จ การนำผลการวิจัยดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ชาวบ้านประชุมร่วมกันเพื่อสังเคราะห์เป็นหลักการการจัดการป่าของชุมชนร่วมกัน

ภายหลังจากนั้น ก็ให้นักกฎหมายแปรหลักการดังกล่าวออกมาเป็นร่างกฎหมาย โดยแบ่งประเด็นออกเป็นเกณฑ์การจำแนกประเภทป่า ประเภทและระดับสิทธิจัดการป่า แผนการจัดการป่า กฎกติกาการจัดการป่า องค์กรหรือกลไกการจัดการ กลไกการสนับสนุนและตรวจสอบ เป็นต้น

เมื่อยกร่างเสร็จก็ไปจัดประชุมปรึกษาหารือกับชุมชนในแต่ละพื้นที่ว่าสอดคล้องกับระบบการจัดการป่าของชุมชนหรือไม่ เมื่อปรึกษาหารือครบทุกภาค จึงได้ยกร่างกฎหมายป่าชุมชนและเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ

ระยะเวลาการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาถึงขั้นยกร่างเป็นกฎหมายใช้เวลา 2 ปี

ในช่วงเวลาดังกล่าว กรมป่าไม้ก็ได้มีการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนด้วยเช่นกัน แต่มีเนื้อหาสาระที่ต่างกัน จึงได้มีการจัดเวทีประชุมแลกเปลี่ยนเนื้อหาหลายครั้ง จนเมื่อปี 2539 โดยการประสานงานของรัฐบาลจึงได้หลอมรวมร่างกฎหมายของประชาชนและของกรมป่าไม้เข้าด้วยกัน

หลังจากนั้นรัฐบาลก็จัดให้มีประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าว และมีการปรับปรุงร่วมกันโดยรัฐ องค์กรเอกชน ชาวบ้าน นักวิชาการร่วมกันอีกหลายครั้ง แต่ก็ยังมีประเด็นขัดแย้งบางประการที่ไม่สามารถตกลงกันได้ คือ จะยินยอมให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มีสิทธิจัดการป่าได้หรือไม่

ภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2540 เปิดช่องให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายเองได้ด้วยการระดมรายชื่อ 50,000 ชื่อเสนอต่อรัฐสภา ในปี 2543 ประชาชนจึงได้ระดมรายชื่อเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนสู่รัฐสภา

ในขั้นตอนของรัฐสภา ผู้แทนชุมชนท้องถิ่น องค์กรเอกชน นักวิชาการ ก็มีส่วนร่วมพิจารณากฎหมายในชั้นกรรมาธิการทั้งของสภาผู้แทนฯ วุฒิสภา หรือกรรมาธิการร่วมอยู่หลายครั้ง อีกทั้งมีการประชาพิจารณ์อีกหลายพื้นที่ แต่ประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ก็ยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่

มาถึงบัดนี้ผ่านไป 7 ปีที่กฎหมายป่าชุมชนเข้าสภา ก็ยังพิจารณาปรับปรุงแก้ไขจนถึงทุกวันนี้ แต่กระนั้นชุมชนก็พัฒนาระบบการจัดการป่าชุมชนให้ก้าวหน้าต่อไป และขยายเครือข่ายป่าชุมชนในระดับพื้นที่จากระดับหมู่บ้านถึงระดับตำบล และเครือข่ายลุ่มน้ำ เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบล

หลายแห่งก็ได้นำระบบการจัดการป่าชุมชนไปสนับสนุนชุมชนหลายพื้นที่ ในระดับการรับรู้ของสาธารณะ ป่าชุมชนก็เป็นที่ยอมรับแก่สังคมในวงกว้าง และในทางนโยบาย หลักการเรื่องสิทธิชุมชนจัดการทรัพยากรก็ได้กลายเป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญปี 40 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ด้วย

## กรณีศึกษาที่ 2. กระบวนการพัฒนานโยบายด้านเกษตรกรรมยั่งยืน

แนวคิด รูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืนเริ่มเป็นที่ปรากฏต่อสาธารณะเมื่อองค์กรเอกชนได้ไปศึกษาถึงตัวอย่างของชาวบ้านที่มีการทำเกษตรพึ่งตนเองโดยไม่ใช้สารเคมีในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันไปตามระบบนิเวศ และวัฒนธรรม และทำงานเผยแพร่ความรู้ภายใต้ชื่อว่า “เกษตรกรรมทางเลือก” มาตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา

เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกได้จัดเวทีวิเคราะห์แลกเปลี่ยนความรู้ทั้งในเชิงเทคนิค การบริหารจัดการการผลิต วัฒนธรรมการผลิต ตลอดจนปัจจัยทางนโยบาย และมีการศึกษาวิจัยทั้งโดยองค์กรเอกชนทำเอง หรือให้ผู้ชุมนุมเป็นผู้ทำการศึกษาวิจัย นอกจากนี้เครือข่ายเกษตรฯ ยังจัดกิจกรรมทั้งในเชิงวิชาการ งานมหกรรมอีกมากที่ให้ชาวบ้านที่ทำเกษตรยั่งยืน นักวิชาการ องค์กรเอกชน ที่ทำงานด้านดังกล่าวมาวิเคราะห์แลกเปลี่ยนร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ

เมื่อสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ด้านเกษตรยั่งยืนชัดเจนระดับหนึ่ง เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกจึงได้ผลักดันนโยบาย โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีระดมความคิดเห็นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2545)

สาระหลัก ๆ ของนโยบายก็คือ ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกรเปลี่ยนจากการทำเกษตรสารเคมีมาเป็นเกษตรยั่งยืนที่ไม่ใช้สารเคมี และส่งเสริมให้เกษตรกรรายย่อยสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ และมีการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน

ภายหลังจากที่แผนฯ 8 บรรจุเรื่องเกษตรยั่งยืนไว้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญ แต่ในชั้นปฏิบัติการกลับนำโครงการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องมาใส่ไว้ในแผนงานดังกล่าว ทำให้เครือข่ายเกษตรฯ ร่วมกับสมาชิกคนจนเรียกร้องให้มีการแก้ไขแผนปฏิบัติการและผลักดันให้มีโครงการนำร่องเกษตรกรรมยั่งยืนทั่วประเทศ ด้วยงบประมาณ 900 ล้านบาท โดยบงกชกล่าวให้สนับสนุนตรงไปที่เครือข่ายเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกษตรกรทำงานทั้งด้านการศึกษา วิจัยเชิงปฏิบัติการ การปรับปรุงระบบการผลิต การแปรรูป การพัฒนาทางเทคนิค การบริหารองค์กรเครือข่าย เป็นต้น

จากประสบการณ์ที่ชาวบ้านและองค์กรเอกชนได้ทำงานโครงการนำร่องฯ ทำให้เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกสังเคราะห์ความรู้ออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญให้มีองค์กรอิสระ มีกองทุนสนับสนุน และมีเวทีสมัชชาของเกษตรกรยั่งยืนทั่วประเทศเพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย ปัจจุบันร่างกฎหมายดังกล่าวได้เสนอไปที่รัฐบาล และกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา

นอกจากด้านนโยบายและกฎหมายแล้ว แนวทางเกษตรกรรมยั่งยืนกลายเป็นแนวคิดหลักด้านการเกษตรรายย่อยและการพัฒนาชุมชน จนภายหลังรัฐได้ต่อยอดไปเป็นแนวคิดเรื่องทฤษฎีใหม่ และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และกลายเป็นฐาน

ของการต่อสู้เชิงนโยบายด้านอื่น ๆ เช่น การผลักดัน  
แนวนโยบายสิทธิเกษตรกรต่อทรัพยากรชีวภาพและ  
ภูมิปัญญาท้องถิ่น แนวคิดเรื่องความมั่นคงและ  
อธิปไตยทางอาหาร ร่างกฎหมายความปลอดภัย  
ทางชีวภาพ การคัดค้านพืชตัดแต่งพันธุกรรม  
(GMOs) การต่อต้านสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต เป็นต้น

### ข้อที่ควรระวังในการนำกระบวนการสานเสวนา หาทางออกมาใช้กับประเทศไทย

จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ย่อมชี้ให้เห็นว่า  
กระบวนการสานเสวนาหาทางออกถูกนำมาใช้กับ  
ประเทศไทยแล้ว และมีแนวโน้มที่หน่วยงานภาครัฐ  
ภาคประชาชน กลุ่ม NGOs อาจสนใจนำไปใช้ใน  
อนาคตข้างหน้า ข้อที่ควรระวังเมื่อนำกระบวนการนี้  
มาใช้ คือ

1. *ความเป็นสถาบันของกระบวนการสาน  
เสวนาหาทางออก* ปัญหาสำคัญที่กระบวนการสาน  
เสวนาหาทางออก ได้แก่ การยอมรับในสถานะ  
อย่างเป็นทางการ และถูกต้องตามกฎหมายของการ  
จัดทำและการนำผลจากการจัดทำไปปฏิบัติ ปัญหา  
นี้ปรากฏในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป  
ทำให้บทบาทและอิทธิพลของกระบวนการสาน  
เสวนาหาทางออกสาธารณะในการขับเคลื่อน  
ประเด็นสาธารณะ และเปลี่ยนนโยบายสาธารณะมี  
อย่างจำกัด ในประเทศไทยปัญหานี้มีความรุนแรง  
อย่างมาก จะเห็นได้จากการที่ผลจากการจัด  
กระบวนการมิได้ถูกยอมรับโดยผู้มีอำนาจหรือ  
ผู้กำหนดนโยบาย และพร้อมจะถูกคว่ำ เมื่อมีการ  
เปลี่ยนตัวผู้บริหารองค์กรหรือประเทศ (ยกตัวอย่าง

กรณีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน) ด้วยเหตุนี้ การ  
ได้คำรับรองจากภาครัฐในการจะนำผลจาก  
กระบวนการสานเสวนาหาทางออกไปใช้ประกอบ  
การตัดสินใจและทำนโยบาย จึงสำคัญมากเพื่อสร้าง  
ความไว้วางใจในกระบวนการ

2. *การขาดบุคลากรที่มีทักษะในการทำ  
กระบวนการ* ปัญหาการทำกระบวนการสานเสวนา  
หาทางออกสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ ด้าน  
บุคลากรที่มีทักษะในการจัดกระบวนการ ทักษะ  
ในการเป็นผู้ดำเนินการ หลายครั้งผู้จัด เช่น NGOs  
มักทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเสียเองโดยมิได้ถูกฝึก  
ในด้านนี้ เช่น เทคนิคการ framing issues ใน  
กิจกรรมการประสานเสวนา ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร  
หรือขาดความชำนาญในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสีย ทำให้กระบวนการจัดทำไม่ครอบคลุม  
ผู้เกี่ยวข้องเท่าที่ควร เป็นต้น ทำให้มีความจำเป็น  
อย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องสร้างบุคลากรด้านนี้โดยเร่งด่วน

3. *กระบวนการสานเสวนาหาทางออก  
สาธารณะกับปัจจัยทางวัฒนธรรม* กระบวนการสาน  
เสวนาหาทางออกสาธารณะเป็นกระบวนการที่ใช้  
เหตุผลเป็นหลักในการสนทนา และมีฐานคิดว่า ทุก  
คนที่เข้ามาร่วมกระบวนการมีสถานะเท่าเทียมกัน  
ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติในสังคมไทยที่  
ระบบอาวุโสและผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งมักได้รับ  
การยกย่องมากกว่าผู้อื่น ในลักษณะนี้ ผู้จัดจำเป็น  
ต้องเลือกใช้เทคนิคหรือรูปแบบการจัดที่เหมาะสม  
เช่น อาจใช้ on-line dialogue แทนการใช้  
deliberative dialogue เป็นต้น