

## บทที่ 2

### แนวคิด-ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การหาคำตอบว่า การทำประชาพิจารณ์ใช้แก้ไขความขัดแย้งได้หรือไม่ มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับแนวคิดความขัดแย้ง แนวคิดการมีส่วนร่วม และแนวคิดการประชาพิจารณ์ การศึกษารวมชาติของความขัดแย้งทั้งกระบวนการเป็นโจทย์หลัก ขณะที่การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมรวมถึงการประชาพิจารณ์มีความจำเป็น เพื่อพิจารณาผลสำเร็จในการจัดการความขัดแย้งว่ามีมากน้อยเพียงใด

#### 2.1.ความขัดแย้ง

ความขัดแย้งคืออะไร มีแนวคิดอย่างไร ปรากฏตัวเมื่อไหร่ เคลื่อนตัวไปอย่างไร มีจุดจบอย่างไร ฯลฯ รวมถึงมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมอย่างไร? เป็นสิ่งที่น่าค้นหา แต่ก่อนที่จะลงรายละเอียดเรื่องดังกล่าว ผู้วิจัยใคร่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง กับ ความขัดแย้งให้เห็นเสียก่อน เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าการเมืองกับความขัดแย้งมักเป็นสิ่งที่ไปด้วยกันเสมอ

##### 2.1.1.การเมืองเรื่องความขัดแย้ง

การศึกษาการเมืองได้มีนักคิด นักวิชาการศึกษาไว้อย่างรอบด้าน หลากหลายแง่มุม อาทิ การเมืองเป็นเรื่องอำนาจ William J. Mackenzie ได้ให้คำจำกัดความว่า การเมืองก็คือศาสตร์ที่วัดด้วยอำนาจ<sup>1</sup> ซึ่งคำกล่าวเช่นนี้มีใจของใหม่แต่อย่างไร Aristotle บิดาแห่งการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ ได้กล่าวไว้ ตั้งแต่สมัยนครรัฐของกรีก ประมาณ 300-500 ปีก่อนคริสตกาลว่า มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มุ่งแสวงหาและรักษาอำนาจ<sup>2</sup>

หรือการเมืองเป็นเรื่องผลประโยชน์ จากทัศนะของ Mackenzie และ Aristotle อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า การเมืองหมายถึงผลประโยชน์ (Interest) ทั้งนี้ก็เพราะอำนาจ(Power) ก็คือผลประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง มนุษย์โดยธรรมชาติจึงเป็นสัตว์แห่งผลประโยชน์(Animal of

---

<sup>1</sup> William J. Mackenzie อ้างถึงใน ประณต นันทิยะกุล บก. , รัฐศาสตร์ 50 ปี กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2541 , หน้า 609 .

<sup>2</sup> Aristotle อ้างถึงใน ประณต นันทิยะกุล บก. , รัฐศาสตร์ 50 ปี กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2541 , หน้า 609 .

Interest)<sup>3</sup> ในส่วนของผลประโยชน์ นับเป็นสิ่งที่มีความค่าในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะผ่านทางวัตถุหรือนามธรรมก็ตาม โดยธรรมชาติแล้วมักมีเรื่องการต่อสู้ หรือ แสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทั้งในองค์กรการเมืองระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น

นักวิชาการบางท่าน อาทิ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้คำจำกัดความของ “การเมือง” ว่าการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้งไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง น่าจะเป็นคำจำกัดความที่ดีที่สุดที่ทัศนะของผู้เขียน แน่่อนนักรัฐศาสตร์หลายคนแย้งว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของความขัดแย้งอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการประนีประนอม (Compromise) ด้วย การประนีประนอมเกิดจากอะไร การประนีประนอมเป็นผลของความขัดแย้งที่ตกลงกันได้ แต่ความขัดแย้งทุกเรื่องไม่ใช่จะนำไปสู่การประนีประนอมทุกครั้งไป แม้รัฐจะใช้อำนาจตัดสินใจว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร ลงไปแล้ว และถ้าคิดตามทฤษฎี เมื่อรัฐใช้อำนาจไปแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องยอมรับข้อตัดสินใจก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริง รัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจ ซึ่งถึงแม้จะชอบธรรมตัดสินใจแล้ว คนจะยอมรับและไม่มี ความขัดแย้งกันต่อไป ตรงกันข้าม ความขัดแย้งย่อมจะมีอยู่เสมอ

บางคนอาจแย้งว่า มีหลายเรื่องที่เราตกลงกันได้โดยไม่ต้องมีความขัดแย้งก่อนแล้ว จึงประนีประนอมยอมมาทำความตกลงกัน แต่กรณีนี้น้อยมาก และเราไม่ถือว่าเป็นการเมือง เพราะถ้าคนเราไม่ขัดแย้งกันแล้ว มีความจำเป็นใดที่จะต้องมีการรัฐ และอำนาจรัฐ มนุษย์คงจะอยู่ในสภาวะอันสันติสุขถาวร ซึ่งไม่มีในโลก ...”<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าการเมืองไม่ได้จำกัดวงแต่ การช่วงชิงอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ที่ไม่สมหวังเลยแปรเปลี่ยนเป็นความขัดแย้งเท่านั้น การเมืองยังเกี่ยวข้องกับเรื่อง อำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ที่มีการประนีประนอมกันได้ซึ่งการถกเถียงกันในประเด็นนี้มีมานานและก็ยังคงดำรงอยู่

การจะหาข้อสรุปว่าการเมืองคืออะไรผู้วิจัยเห็นว่ายากลำบากมาก แต่เพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกันในเบื้องต้นก็ต้องสุ่มเสี่ยงนิยามการเมือง การเมืองให้ครอบคลุมรอบด้าน จำเป็นต้องมีการผสมผสานแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ข้างต้นที่กล่าวมา คงพอจะได้ข้อสรุปกว้างๆว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาและแย่งชิงอำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ที่กลายเป็นความขัดแย้ง

<sup>3</sup> ประณต นันทิยะกุล บก. , รัฐศาสตร์ 50 ปี กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541 , หน้า 609

<sup>4</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 2519 : 2-3 อ้างถึงใน ปิยนาด บุณนาค , “การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) , หน้า 5 .

เนื่องจากคู่ขัดแย้งไม่บรรลุในเป้าหมายของตน อย่างไรก็ตามในงานวิจัยนี้ จะเน้นถึงการเมืองในเรื่องความขัดแย้ง โดยไม่เน้นศึกษาการเมืองในเรื่องของการประนีประนอม

การศึกษาเรื่องความขัดแย้งเพื่อให้ได้ความหลากหลายในแง่มุมต่างๆพอสมควร คงหนีไม่พ้นที่ต้องศึกษาถึง ความหมายของความขัดแย้ง แนวคิด ข้อคิดของความขัดแย้ง ผลของความขัดแย้ง ประเภทของความขัดแย้ง ที่มาของความขัดแย้ง การศึกษาพลวัตของความขัดแย้ง การยุติความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้ง

### 2.1.2. ความหมาย/ลักษณะของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งหมายความว่าอะไร พจนานุกรมของเวบสเตอร์ (Webster's Dictionary) กล่าวว่า ความขัดแย้ง (conflict) มาจากภาษาละตินว่า *conficere* ซึ่งแปลว่า การต่อสู้ การสงคราม ความพยายามที่จะเป็นเจ้าของ การเผชิญหน้าเพื่อมุ่งร้าย การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิดหรือการกระทำที่ไม่ตรงกัน<sup>5</sup>

Harold F. Gostner บอกว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (resources) หรือให้เป็นไปตามแนวความคิดของตน<sup>6</sup>

Albert F. Eldridge ได้ให้ความหมายความขัดแย้งไว้ว่าคือ สภาวะการณ์ที่ผู้กระทำคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือประเทศก็ได้) มีความเกี่ยวพันในการขัดขวางผู้กระทำคนอื่นๆที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตน<sup>7</sup>

Andrew J. Dubrin กล่าวว่าความขัดแย้งเป็นการขัดขวางของบุคคลอื่นหรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดขึ้นมาซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อ กลุ่มคน 2 กลุ่มหรือมากกว่าต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมาย คุณค่า หรือ เหตุการณ์ที่ไม่สามารถจะร่วมกันได้<sup>8</sup>

การให้คำจำกัดความความหมายของความขัดแย้งนั้น ก็พอจะสรุปได้ว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีตั้งแต่ 2 ฝ่ายหรือมากกว่า ซึ่งมีเป้าหมาย ค่านิยม อุดมการณ์ผลประโยชน์ ที่เข้ากันไม่ได้ และต่างแข่งขันกันเพื่อทรัพยากรอันจำกัด<sup>9</sup> และการบรรลุเป้าหมาย

<sup>5</sup> ปิยนาด บุนนาค , “การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) , หน้า 10 .

<sup>6</sup> Harold F. Gostner, 1977 : 195 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 9 .

<sup>7</sup> Albert F. Eldridge, 1979: 2 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 9 .

<sup>8</sup> Anderw J. Dubrin, 1984: 346 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 9 .

<sup>9</sup> เชาวณะ ไตรมาส , 2530: 10 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน , หน้า 9 .

หนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งไม่บรรลุในเป้าหมายบางส่วนหรือทั้งหมด ที่สำคัญคือ การขัดขวางและกีดกันมิให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุในเป้าหมาย

ความขัดแย้งปรากฏตัวเมื่อไทร์ Darendorf กล่าวว่าความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนเข้าถึงอำนาจแตกต่างกัน<sup>10</sup> ส่วน Kriesberg กล่าวว่า เมื่อฝ่ายต่างๆเชื่อว่าเป้าหมายเข้ากันไม่ได้ ความขัดแย้งก็จะปรากฏ<sup>11</sup> ขณะที่ Roger W. Cobb และ Charles E. Elder กล่าวว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งจะมีการสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้น สาเหตุที่บุคคลจะสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้นนั้น มี 3 ประการ คือ ประการแรก กลุ่มบุคคลรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นผู้สร้างประเด็นเพื่อที่จะปรับสถานการณ์ให้เป็นธรรมขึ้น ประการที่สองบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งจะสร้างความก้าวหน้าให้แก่ตนหรือต้องการจะทำให้สังคมหันมาสนใจตน และประการที่สาม อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน<sup>12</sup>

การพยายามอธิบายการปรากฏตัวของความขัดแย้งโดยนักคิดข้างต้น ยังไม่ได้ระบุชัดเจนว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อไทร์ ผู้วิจัยเองก็เห็นว่าเป็นเรื่องยากมากที่จะชี้ชัดลงไปว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นได้เมื่อไทร์ และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในใจของแต่ละคนก็คงไม่ตรงกัน ดังนั้นความขัดแย้งที่เกิดในรูปของทัศนะส่วนปัจเจกคงยากที่จะอธิบาย แต่จะอธิบายได้ง่ายขึ้นถ้ากระทำในรูปของพฤติกรรม ดูความขัดแย้งจากการกระทำ ว่ามีการรวมตัวกันคัดค้านโครงการเมื่อไทร์

คู่ขัดแย้งมีลักษณะ อาจแบ่งได้กว้างๆ 2 ลักษณะคือ

1. คู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งโดยตรงที่ไม่อาจเข้ากันได้ในเรื่องเป้าหมาย
2. คู่กรณีโดยอ้อม ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งโดยตรง แต่มีความรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง โดยตรงและต่อไปอาจอยู่ในกลุ่มแรก

### 2.1.3.ประเภทของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งแบ่งตามประเภทได้หลากหลาย แต่ในงานวิจัยนี้เลือกประเภทตามการรับหรือไม่รับกติการ่วมกัน กับ แนวคิดที่สอดคล้องกันหรือไม่สอดคล้องกัน

<sup>10</sup> Jacob Bercovitch , Social Conflicts and Third Parties ( the United States of America, Westview Press, 1984) , P. 4 .

<sup>11</sup> Louis Kriesberg , The Sociology of Social Conflict (Englewood Cliffs , N.J.: Prentice Hall , 1973 ) , p 18 .

<sup>12</sup> Paul Wehr , Conflict Regulation (Colorado : Westview Press), p . 19-22 .

มาร์ค ตามไท แบ่งความขัดแย้งไว้กว้างๆ 2 ประเภท<sup>13</sup>

1) ความขัดแย้งที่คู่กรณีไม่รับกติการ่วมกันในการจัดการ

ขณะเจรจากันก็แสวงหาขอบเขตของตัวเองอยู่ตลอดเวลา อาทิ กรณีสมัชชาคนจนเจรจากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีกติกาหรือเข้าใจต่างกัน ผลกระทบที่ตามมาเมื่อไม่มีกติกา หรือใช้กติกาต่างกันแต่ละฝ่ายย่อมอ่อนไหวต่อท่าทีในการเจรจาและ Perception เกี่ยวกับความจริงใจ ที่สำคัญคืออำนาจคู่กรณีต่างกัน และเมื่อไม่มีกติการ่วมที่จะมาทำให้อำนาจสมดุลกันมากขึ้น แต่ละฝ่ายก็จะสร้างอำนาจให้กับฝ่ายตนเพื่อการต่อรอง ในสถานการณ์เช่นนี้ มีโอกาสสูงที่จะนำไปสู่ความรุนแรง

2) คู่กรณีรับกรอบกติการ่วมกันบางอย่างในการแก้ไข

การมีกติกาทำให้ช่องว่างทางอำนาจแคบลง และกติกาเหล่านี้ทำให้พอศึกษาได้ว่าคู่กรณีคิดอย่างไร เพราะมีบางอย่างอยู่นอกขอบเขตรู้ว่าบางอย่างทำไม่ได้ คล้ายกับการเล่นเกมที่มีกติกา ก็จะรู้ว่าเล่นแบบใด คู่กรณีแต่ละฝ่ายยังยึดความรู้สึกส่วนตัวที่ลึกซึ้งในระดับหนึ่ง หรือเน้นเหตุผล บทบาทมากกว่าความรู้สึกทันทีทันใด ผลที่ตามมาคือ ระยะเวลาถึงแม้ว่าจะยืดเยื้อและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานต่อเรื่องต่างๆ เช่นทำให้โครงการล่าช้า หรือต้องหยุดจากกันหลายครั้งหลายหน แต่มีโอกาสน้อยที่จะนำไปสู่ความรุนแรง

ขณะที่ Aubert<sup>14</sup> แบ่งความขัดแย้งเป็น 2 ชนิด

1. ความสอดคล้องกัน (Consensus) เป็นความเห็นสอดคล้องกันว่าต้องการอะไร และเป็นเรื่องการแบ่งสันปันส่วนที่ไม่ลงตัว ต่างฝ่ายต่างต้องการได้มากขึ้น การได้มากขึ้นของฝ่ายหนึ่งจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้น้อยลง

2. ความไม่สอดคล้องกัน (Dissensus) เป็นเรื่องของความเข้ากันไม่ได้ในเรื่องความเชื่อ ความต้องการ และต่างฝ่ายต่างต้องการทำให้ฝ่ายตรงข้ามยอมรับในความเชื่อ และความต้องการของตน

#### 2.1.4. ที่มาของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งแต่ละกรณีก็จะมีที่มาที่ต่างกันไปหรืออาจจะมีจุดร่วมของที่มาความขัดแย้งเดียวกัน เท่าที่ได้ศึกษาที่มาของความขัดแย้ง ผู้วิจัยพบว่ายังคงมีความคิดแตกต่างกันเรื่องที่มาของความขัดแย้งอยู่มากพอสมควร

<sup>13</sup> มาร์ค ตามไท , " การเข้าใจคุณค่าของการอยู่ร่วมกันตามรัฐธรรมนูญใหม่" , หน้า 3 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>14</sup> Aubert ,1963 , อ้างถึงใน Louis Kriesberg , The Sociology of Social Conflicts ( New Jersey : Prentice-Hall, Inc. ) , P. 28 .

ที่มาหรือสาเหตุของความขัดแย้งได้มีนักวิชาการ มีนักคิด ที่ศึกษาในเรื่องที่มาหรือสาเหตุความขัดแย้งได้ให้คำอธิบายแตกต่างกันออกไปตามแนวความคิดของแต่ละคน ที่มาของความขัดแย้งเท่าที่ประมวลได้มีดังนี้

1. ค่านิยมที่แตกต่างกันนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ รวมถึงความคิด ความเชื่อ เมื่อต่างฝ่ายต่างก็มีความเชื่อมั่นในความคิด ความเชื่อของตนเองว่าถูกต้อง ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่าความคิด ความเชื่อที่แตกต่างกันไม่ได้นำไปสู่ความขัดแย้ง เนื่องจากมนุษย์เกิดมามีความคิด ความเชื่อที่แตกต่างกัน ความคิด ความเชื่อที่หลากหลายจึงไม่ใช่ที่มาที่นำไปสู่ความขัดแย้ง ทว่าต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่นด้วย คือการพยายามกัดกันขัดขวาง หรือไม่ให้เชื่อในค่านิยมของคนอีกต่อไป ถึงจะเกิดความขัดแย้งขึ้น

2. ความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์และเป้าหมายนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ ความขัดแย้งนี้ทั้ง 2 ฝ่าย จะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามทำตามเป้าหมายของตน ถ้าไม่ยอมก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น แต่ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นก็เมื่อมีการกัดกันขัดขวางไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามบรรลุในเป้าหมาย

3. การเปลี่ยนแปลงนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ ธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ก็คือการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพราะความไม่แน่ใจว่าสิ่งที่เปลี่ยนแปลงนั้นจะดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเพียงลำพังไม่ใช่ปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่ต้องเปลี่ยนแปลงโดยไม่มี การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจจากฝ่ายตรงข้าม ความขัดแย้งถึงจะเกิดขึ้น

4. ปัจจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน อาทิ การมีอคติและความไม่เชื่อถือกันเป็นการส่วนตัว ความหวาดกลัว ตลอดจนบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล จะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเพียงการไม่ชอบกันเป็นการส่วนตัวเท่านั้น คงไม่เลยเถิดไปถึงความขัดแย้ง

5. การมีทรัพยากรที่จำกัดนำไปสู่ความขัดแย้งหรือไม่ การมีทรัพยากรที่จำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของทุกคนได้ ดังนั้นจึงมีการแข่งขันกันเพื่อจะได้มาซึ่งทรัพยากรเหล่านั้น เมื่อฝ่ายใดได้ไปก็จะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งไม่พอใจ การมีทรัพยากรที่จำกัดไม่ได้นำไปสู่ความขัดแย้งโดยตรง แต่การมีทรัพยากรที่จำกัด แล้วมีการแย่งชิงทรัพยากร และแบ่งปันทรัพยากรไม่ดี ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับผลกระทบต่างหากที่นำไปสู่ความขัดแย้ง

6. ผลประโยชน์ นับเป็นเรื่องที่สำคัญมากซึ่งเป็นเรื่องที่สร้างความขัดแย้งถึงขั้นแตกหักระหว่างบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์มีหลายรูปแบบ อาจเป็นผลประโยชน์ในเชิงวัตถุ เช่น เงินทอง ของมีค่ามีราคา ผลประโยชน์ในเรื่องของตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ผลประโยชน์ในเรื่องของฐานคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ

7. การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจ การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจของรัฐ กับ ภาคเอกชนโดยไม่ปรึกษาหารือ หรือให้ชุมชนหรือฝ่ายตรงข้าม ร่วมตัดสินใจ นำไปสู่ความขัดแย้ง โดย

เฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำเป็นต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมตัดสินใจ ให้คำปรึกษาหารือ บนพื้นฐานของข้อมูลข่าวสารที่รอบด้าน เพียงพอ ถูกต้อง การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในยุคปัจจุบัน ผลที่ได้ย่อมกระทบไม่ฝ่ายหนึ่งก็ฝ่ายใด อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งย่อมมีมากขึ้น

### 2.1.5. พลวัตความขัดแย้ง

การวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนลึกซึ้งเกินกว่าที่จะมองปัญหาความขัดแย้งเป็นภาพนิ่ง การวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งได้อย่างถึงแก่น ต้องไม่มองข้ามการเปลี่ยนแปลงลักษณะของความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยไม่เข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้ง จะทำให้ความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงไปทำให้ยากแก่การหาทางออกด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจพลวัตของความขัดแย้ง เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งหนึ่งๆนั้นมีพลังขับเคลื่อนอะไร และจะสามารถคำนวณหรือคาดคะเนทิศทางระดับความขัดแย้งและ การคลี่คลายได้อย่างไร<sup>15</sup>

ทำอย่างไรถึงจะเข้าใจทิศทางการเคลื่อนตัวของความขัดแย้งได้ ? คงต้องศึกษาหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็น การศึกษาว่าใครคือคู่ขัดแย้ง วิธีการที่ใช้ให้บรรลุเป้าหมาย Paul Wehr<sup>16</sup> ได้เสนอการศึกษาพลวัตความขัดแย้งที่มีประเด็นค่อนข้างครอบคลุม โดยเสนอให้ทำความเข้าใจกับความขัดแย้งด้วยการทำ แผนที่ของความขัดแย้ง (conflict Mapping) ขณะที่ Kriesberg<sup>17</sup> ก็ได้เสนอแง่มุมเกี่ยวกับพลวัตความขัดแย้งไว้อย่างน่าสนใจ ในเบื้องต้นจะขอกกล่าวถึงภาพรวมที่นักคิด นักวิชาการได้ศึกษาเรื่องดังกล่าวไว้เพื่อให้เห็นภาพรวมเสียก่อน

#### 2.1.5.1. พลวัตความขัดแย้ง : สำนักต่างๆ

การศึกษาวิจัยของนักสังคมศาสตร์ ได้นำเสนอพลวัตของความขัดแย้งหลายประการดังนี้

1. ความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict) คือกระบวนการวิภาษวิธี (dialectic) และพัฒนาให้เกิด synthesis<sup>18</sup> ซึ่งแต่ละสังคมจะถูกปรับเปลี่ยนจากสถานะหนึ่งไปเป็นอีกสถานะหนึ่ง

<sup>15</sup> ดู ดร. ถิ่นทนา บรรพศิริโชติ , “ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของความรู้และความเข้าใจ” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ความขัดแย้งในสังคมไทยยุควิกฤตเศรษฐกิจ เสนอที่ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา 7 พฤศจิกายน 2541 , หน้า 8 .

<sup>16</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน Paul Wehr , Conflict Regulation (Colorado : Westview Press)

<sup>17</sup> Louis Kriesberg , The Sociology of Social Conflicts ( New Jersey : Prentice-Hall, Inc. )

<sup>18</sup> Paul Wehr , Conflict Regulation (Colorado : Westview Press), p. 8-13 .

ข้อเสนอนี้ได้มาจากแนวความคิดของ Hegel ซึ่งได้ใช้ concept ของกระบวนการวิภาษวิธีกับการค้นหา หรือแสดงความจริงทางประวัติศาสตร์ (historical reality)

Marx ก็ได้หยิบยืมมาใช้กับความขัดแย้งทางชนชั้น (class conflict) และการปฏิวัติที่สมบูรณ์ (complete revolution) เป็น synthesis ที่เกิดจากความขัดแย้งทางชนชั้นนั่นเอง Marx ได้อธิบายว่า ความขัดแย้งทางชนชั้น เป็นผลของพัฒนาการที่ซับซ้อนจากอดีต ความขัดแย้งเปลี่ยนแปลงและดำเนินสู่การปฏิวัติอย่างสมบูรณ์แบบในขั้นสุดท้าย ที่เกิดจากความขัดแย้งทางชนชั้น การปฏิวัติอย่างสมบูรณ์แบบจะก่อให้เกิดสังคมที่ปราศจากความขัดแย้งในที่สุด เนื่องจากผลประโยชน์ทางชนชั้นถูกขจัดอย่างสิ้นซาก

Gandhi มีแนวความคิดต่างจาก Marx แต่เป็นกระบวนการวิภาษวิธีเช่นเดียวกัน ซึ่งความขัดแย้งเป็นการเคลื่อนไหวของสังคม จากสภาวะปราศจากความจริง (nontruth) ไปสู่ความจริงทางสังคม (social truth) แต่ความจริงที่แท้จริงไม่มีทางค้นพบเหมือนที่ Marx เสนอ ดังนั้นความขัดแย้งจึงเป็นการค้นหาความจริง (truth – finding)

2 ความขัดแย้งทางสังคม มีพัฒนาการที่เป็นวงจร (cycle in its development) และเคลื่อนไปอย่างมีลำดับขั้นที่สามารถทำนายได้

ตามขั้นตอนของกระบวนการ Louis Kriesberg เสนอตัวแบบการวิเคราะห์วัฏจักรความขัดแย้งว่า ในระยะเริ่มแรกของความขัดแย้งจะมีการก่อตัวของคนที่มีเป้าหมายขัดแย้งกันก่อน แล้วพัฒนาต่อไปสู่การตระหนักรู้ (awareness) คือคู่กรณีจะต้องมีความเชื่อ หรือ รู้ว่าเป้าหมายของคนเข้ากันไม่ได้ ลักษณะสำคัญของการรับรู้มี 3 รูปแบบ คือ กลุ่มหรือคู่กรณีต้องตระหนักว่าตนมีลักษณะร่วมที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรู้สึกไม่พอใจต่อสถานภาพปัจจุบันของตนเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายอื่น และกลุ่มต้องมีความเชื่อว่าความไม่พึงพอใจจะลดลงได้ก็โดยกลุ่มอื่นยอมรับเงื่อนไขตน ความขัดแย้งจะยุติ หรือถึงจุดสิ้นสุด (Termination modes) โดยผ่านกระบวนการขยายตัว (Escalation process) และกระบวนการยุบตัว (De-escalation process) ของความขัดแย้ง ซึ่งกระบวนการยุติความขัดแย้ง (Terminating process) จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ได้นั้นอาจจะกลายเป็นความขัดแย้งขึ้นมาอีกครั้งหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของแต่ละฝ่ายว่าบรรลุหรือไม่ ฉะนั้นความขัดแย้งจึงอาจเป็นวงจรที่ไม่มีจุดสิ้นสุด<sup>19</sup>

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 1-8 .



อธิบายให้เข้าใจวงจรของ Kriesberg เพิ่มขึ้นได้ดังนี้ วงจรเต็มรูปแบบของความขัดแย้ง ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน<sup>20</sup>

1. เป้าหมายของแต่ละฝ่ายที่นำไปสู่ความขัดแย้ง
2. เมื่อฝ่ายต่างๆเชื่อว่าเป้าหมายเข้ากันไม่ได้ ความขัดแย้งก็จะปรากฏ
3. ฝ่ายต่างๆเริ่มต้นโน้มน้าวให้ทำตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยใช้วิธีการต่างๆ (Conflict mode) ให้ฝ่ายตรงข้ามยอมรับ

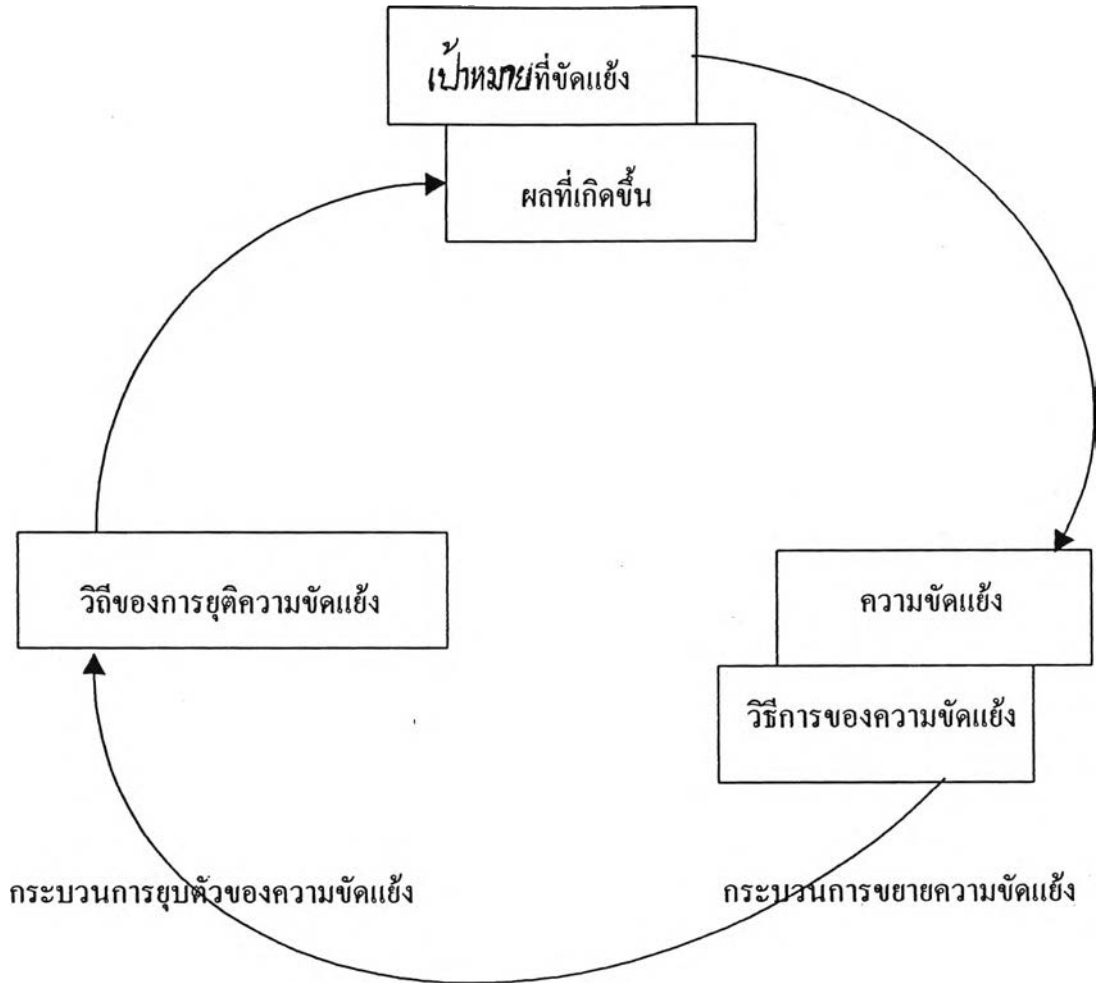
4. ความตึงเครียดและข้อขัดแย้งขยายตัวและยุบตัว ความขัดแย้งจะขยายตัวขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความรู้สึก หรือการจัดลำดับขั้นของเป้าหมาย คำนึงกับการกระทำที่ปรารถนา กลุ่มที่เกี่ยวข้องอาจใช้วิธีการบังคับในระดับมากหรือน้อยเมื่อมองจุดประสงค์ อาจจะเริ่มจากการชักชวนอย่างมีไมตรีจนถึงการข่มขู่ ทำลายล้างซึ่งรูปแบบการบังคับขึ้นอยู่กับความรุนแรงของความรู้สึก พฤติกรรม อิทธิพล และอำนาจของกลุ่ม การที่ความขัดแย้งจะสามารถพัฒนาต่อไปในระดับที่เข้มข้นมากขึ้นหรือเปลี่ยนไปสู่สถานะใหม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นเสริมแรงว่ามีศักยภาพเพียงพอจะก่อเหตุให้วัฏจักรความขัดแย้งมีการก่อตัวและสามารถดำเนินต่อไปได้อีก<sup>21</sup> (ดูภาพที่ 1)

5. การต่อสู้ยุติ และได้ผลลัพธ์ ทว่าการต่อสู้อาจยุติ แต่เป้าหมายที่ต้องการยังไม่ได้รับการตอบสนอง ผลลัพธ์ที่ได้ก็อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งอีกรอบหนึ่ง

<sup>20</sup> Louis Kriesberg , The Sociology of Social Conflict (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall , 1973 ) p. 269 .

<sup>21</sup> Louis Kriesberg ,1973:19 อ้างถึงใน สุคน พรหมามขน , “ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองในเดือน พฤษภาคม 2535” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536 ,หน้า 27 .

ภาพที่ 1 (วงจรความขัดแย้ง)



ที่มาจาก Louis Kriesberg, The Sociology of Social Conflict (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1973), p. 19.

3. ความขัดแย้งทำให้เกิดผู้ถูกกดขี่ (oppressed groups) และแสดงออกถึงความต้องการเปลี่ยนแปลง การดำเนินอย่างต่อเนื่องของความขัดแย้งในกลุ่มที่ถูกกดขี่มีผลให้เกิดการตระหนักรู้ในความขัดแย้งทางผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้นและการขัดแย้งจะเปลี่ยนแปลงไปสู่สถานการณ์ที่เป็นเงื่อนไขแบบใหม่ต่อไป

Curle ได้ทำการจำแนกให้เห็นวิถีทางของผลแห่งกระบวนการขัดแย้งว่าเริ่มต้นจาก<sup>22</sup>

1. การตระหนักรู้ในระดับต่ำ เช่น ในกรณีของทาสแม้จะรู้ถึงสถานภาพของตัวเอง แต่ก็ยังมีความเฉื่อยชาและเพิกเฉยอยู่
2. การตระหนักรู้ในระดับต่ำที่สูงขึ้นจากความขัดแย้งเบื้องต้น ทางผลประโยชน์โดยผ่านการศึกษา
3. การเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายกดขี่และฝ่ายที่ถูกกดขี่ โดยวิธีการทั้งที่ใช้ความรุนแรงและไม่รุนแรง
4. การทำลายและการต่อรอง
5. การปรับโครงสร้างใหม่ของแบบแผนความสัมพันธ์ เคอร์ล (Curle) , ฟรีแยร์ (Friere)1971 และ โดลชี (Dolci) 1970 ผู้ซึ่งเน้นศึกษาสถานการณ์ความขัดแย้งที่ไม่สมมาตร ด้วยการค้นหาวិธีการควบคุมความขัดแย้ง จากมุมมองของพวกเขาเหล่านี้ การตระหนักรู้ การเผชิญหน้า และ โครงสร้างใหม่ของความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการผลิตความขัดแย้ง เป็นส่วนที่สำคัญของการพัฒนาความขัดแย้งและการควบคุมความขัดแย้ง<sup>23</sup> เหตุการณ์หรือขั้นตอนที่จะทำให้เกิดสันติภาพหรือการยุติการขัดแย้งนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในช่วงใดช่วงหนึ่งของกระบวนการขัดแย้ง

Chalmers Johnson อธิบายลำดับขั้นของการตระหนักรู้ การปะทะ หรือเผชิญหน้า โดยใช้กรอบของทฤษฎีระบบ (Systemic theory) โดยมีปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่นำไปสู่การตระหนักรู้ และการปฏิบัติทางการเมือง ถ้าผู้นำไม่ตอบสนองต่อการกดดันเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

นักทฤษฎีส่วนมากเสนอการเชื่อมโยงระหว่างการตระหนักรู้เรื่องความชอบธรรมและความขัดแย้งทางสังคม ภายในระบบสังคม หากสมาชิกยอมรับความชอบธรรมความขัดแย้งก็จะเกิด

<sup>22</sup> สุคน พรหมายน , “ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองในเดือน พฤษภาคม 2535” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536) , หน้า 29 .

<sup>23</sup> Paul Wehr , Conflict Regulation (Colorado : Westview Press), p. 9 .

ขึ้นน้อย ส่วนความสัมพันธ์ของความชอบธรรม กับความขัดแย้งที่มีสหสัมพันธ์ต่อกัน เกี่ยวข้องกับอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างสามี กับ ภรรยา นายจ้าง กับ ทาส ฯลฯ<sup>24</sup>

### 2.1.5.2. การเคลื่อนตัวของความขัดแย้ง

1. มีประเด็นเกิดขึ้น เปลี่ยนแปลงรูปร่าง และมีการขยายตัวเชื่อมกันไป และประเด็นที่เปลี่ยนไปเป็นพัฒนาการของความขัดแย้ง

2. มีการแบ่งขั้ว (Polarization) เมื่อคู่ขัดแย้งหาแนวร่วม มีแนวโน้มแบ่งขั้วซึ่งสามารถทั้งเพิ่มและลดความขัดแย้ง เมื่อความขัดแย้งปรากฏตัวและพัฒนา คู่ขัดแย้งจะแยกตัวเองออกจากอีกขั้ว เมื่อเกิดการแตกขั้วจะสูญเสียความเป็นกลางและศักยภาพในการไกล่เกลี่ยปัญหา เมื่อมีการแบ่งขั้วก็จะแสวงหาแนวร่วมเพื่อเพิ่มพลังการต่อสู้ให้กับฝ่ายตน และคงต้องพิจารณาด้วยการรวมตัวเป็นไปอย่างเหนียวแน่นหรือหลวมๆ

3. เกิดเกลียวสวนของความขัดแย้ง คู่ขัดแย้งอาจพยายามทำให้อีกฝ่ายได้รับอันตราย พร้อมกับการตอบโต้ที่เพิ่มขึ้น คู่ขัดแย้งอาจเพิ่มหรือลดความขัดแย้งซึ่งขึ้นอยู่กับการโต้ตอบจากฝ่ายตรงข้าม เกลียวสวนจะลดลงได้ถ้าคู่ขัดแย้งลดทัศนคติที่ไม่เป็นมิตร

4. การสร้างภาพถาวรของคู่ขัดแย้ง (Stereotyping and mirror-imaging) อาทิ การเหมารวมว่าฝ่ายตรงข้ามทั้งหมดเป็นคนละฝ่ายกับตน

ขณะที่ความขัดแย้งเคลื่อนตัวไป คู่ขัดแย้งก็จะพยายามหากกลยุทธ์ทำให้บรรลุในเป้าหมายของตน กลยุทธ์ในการต่อสู้ คือ ทำอย่างไรให้บรรลุในเป้าหมาย สำหรับวิธีการทำให้บรรลุในเป้าหมาย<sup>25</sup> (mode to pursue the goal) คู่ขัดแย้งอาจเลือกวิธีการต่างๆดังนี้

1) การคุกคาม (Coercion) เป็นการพยายามทำให้อีกฝ่ายกลัว หรือบาดเจ็บ

2) การให้รางวัล (Reward) ฝ่ายตรงข้ามเน้นให้รางวัลมากกว่าเน้นการลงโทษ อาทิ การแจกเงิน ที่ดิน ฯลฯ

3) การหวานล่อม (Persuasion) ทำให้ฝ่ายตรงข้ามเชื่อว่าไม่ได้ขัดแย้งกันในเรื่องเป้าหมายที่เข้ากันไม่ได้ แล้วหวานล่อมว่าต้องทำ ต้องเชื่อ เพราะจะเป็นประโยชน์ในระยะยาวแก่ขั้วตรงข้าม

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 10-11 .

<sup>25</sup> Louis Kriesberg , The Sociology of Social Conflict (Englewood Cliffs , N.J.: Prentice Hall , 1973 ) , p 107-109 .

### 2.1.6.ผลของความขัดแย้ง

ผลความขัดแย้งมีทั้งด้านสร้างสรรค์และทำลาย สิ่งที่ตั้งคมพียงปรารถนาคงเป็นความขัดแย้งในด้านบวก มิใช่ด้านลบที่อาจนำไปสู่ความรุนแรง ความขัดแย้งจะส่งผลเชิงลบหรือเชิงบวกขึ้นอยู่กับจัดการ ถ้าจัดการความขัดแย้งไม่ดี ก็จะประสบกับความขัดแย้งที่มีพียงปรารถนา และในทางกลับกัน

ความขัดแย้งในด้านสร้างสรรค์ พิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปในแง่บวกหรือไม่ อาทิ ความขัดแย้ง กรณีโครงการทางด่วนที่ต้องเวนคืนที่ดินบริเวณชุมชนบ้านครัว ทำให้เกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่สังคมไทยได้รับรู้ข้อมูลที่แท้จริงว่า โครงการนี้มีประโยชน์ด้านดีหรือด้านเสียมากกว่ากัน

ความขัดแย้งด้านทำลาย เป็นความขัดแย้งที่ส่งผลสู่ความรุนแรง<sup>26</sup> อาทิ คณะทหารฝ่ายรชช.ใช้อาวุธทำร้ายทำลายชีวิตของฝ่ายตรงข้าม<sup>27</sup>

### 2.1.7.การแก้ไขความขัดแย้ง

การแก้ไขความขัดแย้งมีหลากหลายวิธี การจะใช้วิธีการใดก็ขึ้นอยู่กับระดับของความขัดแย้งว่าเข้มข้นมากน้อยเพียงใด และความต้องการในการแก้ไขปัญหา รากเหง้าของความขัดแย้งหรือไม่ สำหรับวิธีการแก้ไขความขัดแย้งมีดังนี้

1.การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) เป็นการพยายามลดความขัดแย้งหรือไม่ให้เพิ่มขึ้น แต่รากเหง้าของปัญหายังคงอยู่ ก็คือจุดมุ่งหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ยังคงอยู่

2.การควบคุมความขัดแย้ง (Conflict Control and institutionalization) เป็นการทำให้ความขัดแย้งอยู่ตัว หรือ “แช่แข็ง” ความขัดแย้ง โดยการทำให้เกิด “ระยะห่าง” ให้คู่กรณีอยู่กันคนละขั้ว อาทิ การเว้นระยะห่างด้านพื้นที่ระหว่าง ทหารไทย กับทหารลาว กรณีหมู่บ้านร่มเกล้า ทว่ารากเหง้าของปัญหาขัดแย้งก็ยังคงอยู่เช่นกัน

3.การแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) เน้นการจัดการกับรากเหง้าของความขัดแย้ง ที่เป็นเรื่องไปกันไม่ได้ในเป้าหมาย การจัดการทำได้ด้วยการเพิ่มทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าที่

<sup>26</sup> ความรุนแรงมีทั้งความรุนแรงทางตรง และความรุนแรงทางโครงสร้าง อ่านรายละเอียดได้ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ท้าวทายทางเลือก : ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง , (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกลดิมทอง 2533)

<sup>27</sup> ดู พงศ์สถาน ชุมพล "สันติภาพภายใต้เงาใจของความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง" (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ทั้งสองฝ่ายต้องการ หรือทำให้คู่กรณีให้ความหมายแก่สิ่งที่เขาต้องการเสียใหม่ (เช่น ทำให้เด็ก ๆ เห็นว่าขนมเค้กเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ไม่ดีที่สุด)<sup>28</sup>

### 2.1.8.การยุติความขัดแย้ง

การยุติความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อไหร่ อาจวัดได้จากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านความขัดแย้ง ผู้สังเกตการณ์ยืนยันว่าความขัดแย้งยุติแล้ว หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งตกลงกันว่าความขัดแย้งยุติแล้ว การยุติความขัดแย้งเป็นจุดจบของกระบวนการของความขัดแย้ง แต่การยุติความขัดแย้งก็อาจเป็นเพียงชั่วคราวชั่วคราว โดยมีเป้าหมายที่ยังขัดแย้งกันดำรงอยู่

ผลลัพธ์การยุติความขัดแย้งที่ได้มี 4 ชนิด<sup>29</sup>

1.การถอนตัว (Withdrawal) ผู้ริเริ่ม แสดงความต้องการขอยกเลิกความต้องการ ทำให้สถานการณ์ยังคงสถานภาพเดิม (Status quo) ต่อไป

2.ชนะ- แพ้ (Imposition) ฝ่ายหนึ่งชนะอีกฝ่ายหนึ่งแพ้

3.การประนีประนอม (Compromise) ไม่มีฝ่ายใดได้ในสิ่งที่ต้องการทั้งหมด จึงมีการประนีประนอมสิ่งที่ต้องการ

4.การก่อรูปใหม่ (Conversion) ทั้ง 2 ฝ่ายลดความเชื่อ หรือคุณค่าของตนลง เช่น การต่อสู้ทางศาสนาว่าต้องมีศาสนาเดียวเท่านั้นที่คงอยู่ ก็อาจจะพัฒนาว่าภายในรัฐสามารถมี 2 ศาสนาได้ ถึงแม้การต่อสู้ยุติ และได้ผลลัพธ์ การต่อสู้อาจยุติก็จริง แต่ผลลัพธ์ที่ได้จะนำไปสู่ความขัดแย้งอีกรอบหนึ่ง ถ้าเป้าหมายของคู่ขัดแย้งที่ต้องการยังไม่ได้รับการตอบสนอง

## 2.2.การมีส่วนร่วม

### 2.2.1.การมีส่วนร่วมคืออะไร

การมีส่วนร่วมเท่าที่ผู้วิจัยประมวลได้มี 3 ความหมายดังนี้

ความหมายที่ 1 จากการศึกษาเชิงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่าน พอที่จะกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง ความอยากร่วม และความสมัครใจของประชาชน โดยสิ่งเหล่านั้นจะต้องสอดคล้องกับทั้งชีวิตและวัฒนธรรมของเขาด้วย รวมถึง การคิด ริเริ่ม กำหนด

<sup>28</sup> ดู พุทธิสถาน ชุมพล "สันติภาพภายใต้เงื่อนไขของความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง", (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>29</sup> Louis Kriesberg, The Sociology of Social Conflict (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1973), p. 205-208.

ปัญหา การตัดสินใจของชาวบ้านว่าต้องการอะไร โดยมีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ระหว่างชาวบ้าน กับ รัฐ และองค์การพัฒนาเอกชน การมีส่วนร่วมที่กล่าวมาเป็นความหมายที่เน้นไปทาง “ประชาชน”<sup>30</sup>

ความหมายที่ 2 เป็นการโน้มน้าว หรือ กดดันหรือพยายามมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลให้กระทำตามข้อเรียกร้อง ดังที่ แซมมวล พี ฮันติงตัน และ จอร์จ โคมิงเกซ ให้คำจำกัดความว่า “ เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้ เป็นผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจหรือไม่สมัครใจ รวมถึงเพื่อโน้มน้าวหรือกดดันรัฐบาล การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง...”<sup>31</sup>

ความหมายที่ 3 ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสโดยรัฐ ให้ข้าราชการ และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

“ การบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่หน่วยราชการของรัฐ จัดดำเนินการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและที่สำคัญก็คือ ประชาชนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องทั้งที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่างๆได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกและมาตรการต่างๆที่รัฐ จัดขึ้นมารองรับ”<sup>32</sup>

การมีส่วนร่วมตามความหมายนี้ เป็นการเปิดโอกาสโดยรัฐ (หรือเจ้าของโครงการ) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเข้าข่ายการมีส่วนร่วม ถ้าประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมทำ ร่วมให้การศึกษาหรือ ร่วมตัดสินใจ แต่ถ้ารัฐนำโครงการเข้าไปตั้งโดยมิได้ให้ข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ ทั้งถึง ไม่ได้ปรึกษาหารือ ไม่ได้ให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ จะไม่เรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วม

### 2.2.2. แนวคิดการมีส่วนร่วม

ความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นและกว้างขวางเป็นสิ่งที่มิพึงปรารถนา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องหาวิธีป้องกัน ควบคุม ลด และขจัดความขัดแย้งให้หมดไป หรือมิให้ลุกลามมากกว่าที่เป็นอยู่ ช่องทางหนึ่งในการป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งคือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งยังเป็น

<sup>30</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บก. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข ม.มหิดล ,2527 .

<sup>31</sup> พงศกร รอดชมภู, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย : ศึกษากรณีปัจจัยที่มีผลทำให้การประท้วงมีความยาวนาน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540) หน้า 17 .

<sup>32</sup> สุทิน บุญญธิดา และคณะ , การบริหารการมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ,2540) , หน้า 5 .

นำหาคำตอบ และประเมินอย่างจริงจังต่อไปว่าการมีส่วนร่วมสามารถป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้ดีมากน้อยเพียงใด

การมีส่วนร่วมมีใหม่ของใหม่ในสังคมไทยแต่อย่างไรและไม่ได้มีเพียงแนวคิดเดียว ทว่าพัฒนาไปตามยุคสมัย ขึ้นอยู่กับว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมแบบใดจะครอบงำสังคมในแต่ละยุคได้ ผู้วิจัยได้แบ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันสุดขั้วกว้างๆไว้ 2 แนวคิด 1) รัฐรวมศูนย์การตัดสินใจ 2) ประชาชนตัดสินใจเพียงลำพังหรือตัดสินใจร่วมกับรัฐ

แนวคิดแรก การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจโดยรัฐ ฝังตัวอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน เข้าข่าย “เรา(รัฐ)ตัดสินใจ ท่านให้ความร่วมมือ” นั่นคือรัฐไทย นั่นคือประชาชนไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจทางเลือกวิธีแก้ปัญหาของเขา ประชาชนมีส่วนร่วมก็เฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนที่คนภายนอก(รัฐ องค์กรเอกชน ) มาทำให้ไว้<sup>33</sup>

แนวคิดที่สอง การตัดสินใจของประชาชนเพียงลำพังหรือตัดสินใจร่วมกับรัฐ ซึ่งค่อยๆพัฒนามาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน เป็นการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในระดับสูงมาก คือเรียกร้องการตัดสินใจจากประชาชน ทว่าการที่จะให้ประชาชนตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลก็ต้องประกอบด้วย การให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยม ถูกต้อง เพียงพอ การมีส่วนร่วมตามแนวทางนี้นับว่าสวนทางกับแนวคิดแรกที่เน้นการตัดสินใจที่รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก

การมีส่วนร่วมแนวคิดใดที่จะใช้ป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้ ? คำตอบน่าจะชัดเจนในตัวเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีประชาชนอยู่ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้บ้างไม่มากนักน้อย จากบทเรียนกรณีความขัดแย้งที่ผ่านมามักจะพบว่า ฝ่ายคัดค้านโครงการมักจะเรียกร้องการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง จึงคงพอจะกล่าวได้ว่า ถ้าการมีส่วนร่วมของประชาชนสูง ในรูปของการตัดสินใจหรืออย่างน้อยปรึกษาหารืออย่างรอบด้าน คงช่วยทำให้เกิดความพึงพอใจให้กับประชาชน และป้องกัน บรรเทาหรือระงับความขัดแย้งได้ไม่มากนักน้อย

การมีส่วนร่วมโดยเน้นที่ประชาชนเป็นหัวใจของการพัฒนาซึ่งจะช่วยป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้ มีองค์ประกอบดังนี้

1.เน้นกิจกรรมพัฒนาของประชาชนที่มีอยู่แล้ว รัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเพียงส่วนเสริม หรือประสาน ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่หลักการที่ 1 เป็นอุดมคติค่อนข้างมาก คงต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรคงจะไปถึงจุดที่ประชาชนคิดเอง ทำเองได้อย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้คงมีใช้งานพัฒนาทุกเรื่องที่ต้องรอให้ชาวบ้านคิดเอง ทำเอง แล้วรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้สนองตอบ แต่งานพัฒนาบางเรื่อง รัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน อาจคิดขึ้นมาแล้วนำไปให้ชุมชน

<sup>33</sup> แผนงานสนับสนุนการดำเนินงานด้านป่าชุมชนในประเทศไทย, ศูนย์ฝึกอบรมวนศาสตร์ชุมชน แห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ม.เกษตรศาสตร์ , เอกสารเสริมการประชุมสัมมนาและการฝึกอบรมด้านบริหาร “หลักสูตรการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี” หน้า 5. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



ชน ที่สำคัญต้องผ่านการ ให้ข้อมูลข่าวสาร ปรึกษาหารือ ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมกับชาวบ้านว่า มีความเห็นอย่างไรต่อโครงการพัฒนา

2. ยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชน หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชน เป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้น เร่งเร้าความสนใจให้ความรู้ ความเข้าใจจนประชาชน ยอมรับความจำเป็นและประโยชน์ในการที่จัดทำกิจกรรมเหล่านั้น มิใช่เพียงแค่การแบกโครงการ เข้าไปตั้งและดึงให้ประชาชนเข้าร่วม

3. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้นและตลอดกระบวนการการมีส่วนร่วม กล่าวคือร่วมหาข้อมูลหรือรับรู้ข้อมูล ร่วมหาสาเหตุปัญหา ร่วมปรึกษาหารือ การแก้ไขปัญหา ร่วมการตัดสินใจ เลือกแนวทาง ร่วมการวางแผนงาน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

### 2.2.3.การมีส่วนร่วมคัดค้านโครงการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เฉพาะการเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนา มิใช่การเข้าร่วม โดยการเห็นด้วย เห็นสอดคล้องเท่านั้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมรวมถึง การเข้าร่วมเพื่อคัดค้าน และ ปฏิเสธโครงการพัฒนา สำหรับเหตุผลที่ประชาชนเข้าร่วมคัดค้านอาจประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมต่ำ การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่ำ รัฐหรือเจ้าของโครงการรวม ศูนย์การตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจร่วมกับรัฐหรือประชาชนมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง นำไปสู่การไม่ยอมรับและ คัดค้านโครงการในที่สุด

ถ้าจัดระดับของการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาของรัฐ เรียงจากน้อยไปหามากได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
2. การปรึกษาหารือ
3. ประชาชนตัดสินใจร่วมกับรัฐ
4. ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง

โครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงคือใน ขั้นปรึกษาหารือ หรือขั้นตัดสินใจร่วมกัน ทว่าก็ต้องประกอบด้วย การให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ รอบด้าน ถูกจังหวะ ถูกเวลา แต่ถ้าประชาชนได้รับแต่ข้อมูลข่าวสาร โดยไม่ได้ให้คำปรึกษาหารือ หรือมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย ก็อาจเกิดปัญหาอยู่ดี กล่าวในภาพรวมถ้าระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่ำจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ โครงการอาจจะล้มเหลวไม่สามารถสร้างในชุมชนนั้นๆ ได้

2. ความเดือดร้อนหรือความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน

เมื่อประชาชนเกิดความไม่พึงพอใจในโครงการที่รัฐพยายามนำโครงการมาป้อนให้ โดยมีได้ผ่านกระบวนการร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ อย่างเพียงพอทั่วถึงและรอบด้าน ทำให้เกิดปฏิกิริยาไม่พึงพอใจในรูปแบบต่างๆ การมีส่วนร่วมคัดค้านก็จะเกิดขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

1) การประชุม 2) การแสดงความคิดเห็น คัดค้านในรูปของจดหมาย โทรศัพท โทรเลข 3) การชุมนุมประท้วง 4) การเดินขบวน 5) การยื่นข้อเสนอเรียกร้อง 6) การละเมิดกฎหมายและระเบียบของสังคม<sup>34</sup>

#### 2.2.4.วิธีการมีส่วนร่วมที่ใช้สำหรับป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้ง

การป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งสามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วมแบบต่างๆ ตามความเหมาะสมของความขัดแย้ง โดยพิจารณาว่าความขัดแย้งมีระดับมากน้อยเพียงใด โดยอาจใช้วิธีการใดโดยลำพัง หรือใช้แบบผสมผสานก็ได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าถ้าเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่จำเป็นต้องผสมผสานการมีส่วนร่วมวิธีการต่างๆผสมผสานกันเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้ง วิธีการมีส่วนร่วมที่ใช้สำหรับป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งแบ่งได้ดังนี้

1. ให้ข้อมูลข่าวสาร (Information Methods) การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นการสื่อสารในทางเดียว คือเน้นการให้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่ไม่เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มีดังนี้ จดหมายข่าว แผ่นพับ ข่าวแจก ลงโฆษณา บทความเฉพาะเรื่อง การแถลงข่าว การประชุมในชุมชน ฯลฯ<sup>35</sup>

2.การสำรวจสาธารณะ ได้ถูกนำมาใช้เพื่อสำรวจทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองต่อประเด็นและปัญหาต่างๆที่กำลังเป็นที่สนใจและมักจะนิยมนำมาใช้เมื่อเจ้าของโครงการจะดำเนินโครงการสำคัญใดๆซึ่งก็มักจะทำการเผยแพร่ข้อมูลและการประชาสัมพันธ์รายละเอียดเกี่ยวกับ

<sup>34</sup> Gabriel Almond and Bingham Powell Jr., 1976 อ้างถึงใน พงศกร รอดชมภู, "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย : ศึกษากรณีปัจจัยที่มีผลทำให้การประท้วงมีความยาวนาน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 17.

<sup>35</sup> สถาบันสันติศึกษา, "ความขัดแย้งในสังคมไทย แนวทางแก้ไขอย่างสันติ" หน้า 28. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

โครงการนั้นๆ และจะทำการสำรวจสาธารณะติดตามหลังจากที่ได้ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ไปแล้วระยะหนึ่งเพื่อสำรวจประเมินทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชนจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่คงที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้นๆ และที่สำคัญก็คือ ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับช่วงดังกล่าว ดังนั้นการสำรวจสาธารณะจึงมักจะมีการจัดทำเป็นประจำในประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง และประเด็นทั่วไปโดยรวม

3. การรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) จัดขึ้นเมื่อมีข้อโต้แย้งทางเทคนิค โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบาย และให้ความเห็นต่อรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้ ทั้งนี้ผลการประชุมต้องมีการนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมด้วย เหตุที่จัดให้มีประชุมทางเทคนิคขึ้นก็เนื่องจากโครงการเหล่านี้เป็นโครงการขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อมนุษย์ และระบบนิเวศน์สูง และประกอบกับการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้ต้องรับฟังความคิดเห็นจากภายนอกก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติ/ไม่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)<sup>36</sup>

อย่างไรก็ดี ปารีชาติ โชติยะ เห็นว่า

“ การจัด Technical Hearing ไม่ใช่มาตรการแก้ไขความขัดแย้งในด้านสังคม แต่เป็นมาตรการที่ช่วยเสริมในการทำรายงานให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นในด้านข้อมูลและตัวแบบที่ใช้ แต่รูปแบบดังกล่าวไม่สามารถใช้แก้ปัญหาความขัดแย้งในระดับเจ้าของโครงการและประชาชนในพื้นที่ เพราะประเด็นการมีส่วนร่วมจะถูกทำให้เป็นประเด็นทางด้านเทคนิคซึ่งคนที่จะเข้าใจจะเป็นกลุ่มนักวิชาการเป็นหลัก ความต้องการของประชาชนและปัญหาผลกระทบด้านสังคม มักจะถูกกลืนไม่ได้เป็นประเด็นในการพิจารณา เพราะผู้เข้าร่วมประชุมไม่มีลักษณะของความเป็นตัวแทนที่จะสะท้อนประเด็นปัญหาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ และนักวิชาการที่เข้าร่วม ส่วนใหญ่ก็จะตั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเชิงเทคนิคมากกว่าจะให้ความสนใจกับมาตรการลดผลกระทบและการลดความขัดแย้ง”<sup>37</sup>

ความเห็นดังกล่าวนับว่ามีส่วนถูกต้องแต่ถ้าการประชาพิจารณ์ทางเทคนิคจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เข้าร่วม โดยพูดภาษาที่ไม่ใช่เทคนิค วิชาการจนเกินไปนัก ชาวบ้านก็น่าจะเข้าใจได้

<sup>36</sup> ปารีชาติ โชติยะ, คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( กทม. : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า1-24.

<sup>37</sup> ปารีชาติ โชติยะ, คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( กทม. : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า1-24.

ชาวบ้านที่เป็นเจ้าของพื้นที่ที่มีความรู้ในปรากฏการณ์จริง สภาพแวดล้อมสูงเนื่องจากอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมานาน ถ้าหากการประชาสัมพันธ์ทางเทคนิคเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเข้าร่วมก็น่าจะเป็นช่องทางหนึ่งที่ใช้จัดการความขัดแย้งได้

4. การประชาสัมพันธ์ (Public Hearing) รูปแบบนี้มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน และเป็นเวทีการเสนอข้อมูลจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายเจ้าของโครงการและผู้ได้รับผลกระทบโดยมีบรรยากาศการประชุมที่เปิดกว้าง ซึ่งเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ปิดบัง มีหลักเกณฑ์และประเด็นพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบร่วมกัน การจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไปไม่เพียงพอสำหรับสร้างความเข้าใจและได้ข้อมูลรอบด้าน แต่ต้องจัดหลายครั้งหลายครา หลายเวที (รายละเอียดการประชาสัมพันธ์จะกล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนต่อไป)

5. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) กระบวนการเจรจาต่อรองที่ได้รับความช่วยเหลือจากคนกลางที่เป็นเอกเทศ ซึ่งช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องในปัญหาสามารถสร้างข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับของพวกเขา การเจรจาต่อรองที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากกรณีของความขัดแย้งเกิดขึ้นในขอบเขตที่ไม่ใหญ่โตมาก และผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนไม่มากนัก ในทางตรงกันข้ามหากเป็นเรื่องใหญ่และมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากแล้ว อาจต้องใช้เวลาในกระบวนการของการเจรจาและการต่อรองมากขึ้น รวมทั้งมีกระบวนการขั้นตอนในการเจรจาและการต่อรองที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วย

## 2.3. การประชาสัมพันธ์

### 2.3.1. รากศัพท์และความหมายของการประชาสัมพันธ์

"ประชาสัมพันธ์" ประเทศอังกฤษใช้คำว่า "Public inquiry" ในประเทศฝรั่งเศสใช้คำว่า "Enquete public" หรือ "Public inquiry" ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้คำว่า "Public hearing"

public inquiry หมายถึงกระบวนการที่รัฐสภาบัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิแสดงข้อคัดค้าน นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรม และสมเหตุสมผล คำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>38</sup>

<sup>38</sup> T.C. Hartley and J.A.G. Griffith, 1981 : 292-293 , อ้างถึงใน สุมาลี อังตระกูลไทย, "กระบวนการรับฟังทางมหาชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) หน้า 56 .

public hearing แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่มี ความหมายตายตัว แต่ก็พอประเมินได้ว่า แต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาล จากนั้นก็ได้มีการนำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย<sup>39</sup>

### 2.3.2.แนวคิดการประชาพิจารณ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจจะสามารถป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้ไม่มากนักน้อย แนวคิดดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการประชาพิจารณ์ ในแง่ที่การประชาพิจารณ์ก็เป็นวิธีการมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นประชาพิจารณ์จึงน่าจะใช้ป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง

แนวคิดการประชาพิจารณ์มิใช่สิ่งที่สังคมไทยคิดค้นขึ้นเอง แต่เป็นการหยิบยืมแนวคิดมาจากประเทศตะวันตก อาทิ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ฯลฯ ประชาพิจารณ์ในประเทศตะวันตก นำมาใช้เสริมเพิ่มเติมประชาธิปไตยแบบผู้แทนซึ่งยังมีช่องโหว่อยู่พอสมควร การใช้ประชาพิจารณ์ในแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันในแง่มุมต่างๆดังจะได้อภิปรายรายละเอียดในบทต่อไป

ประเทศตะวันตกใช้ประชาพิจารณ์ทำอะไร เป็นสิ่งที่น่าค้นหา คำตอบที่พอจะรวบรวมได้ก็คือ การใช้ประชาพิจารณ์เพื่อควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และควบคุมอำนาจทางการเมืองให้อยู่ในขอบเขตเหมาะสม กล่าวได้ว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารมีสูงมาก ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เคร่งครัดตายตัวให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตาม ประชาพิจารณ์จึงควบคุมอำนาจดุลพินิจดังกล่าว นอกจากนี้ ประชาพิจารณ์ยังสามารถใช้ในการควบคุมอำนาจการเมือง ก็คือ เมื่อนักการเมืองรับผลการประชาพิจารณ์จากคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว นักการเมือง (คณะรัฐมนตรี) ต้องตัดสินใจโดยให้เหตุผลว่าเห็นตรงหรือเห็นแย้งกับการประชาพิจารณ์ด้วยเหตุผลใด

แนวคิดประชาพิจารณ์ควบคุมไปด้วยกันกับเรื่องการมีส่วนร่วม ที่พุ่งเป้าไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำของรัฐให้มีความโปร่งใส อยู่บนฐานข้อมูลอย่างรอบด้าน และไม่กระทำโดยอำเภอใจ

<sup>39</sup> ชาอุษัย แสงวงศ์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540) , หน้า 14 .

ประชาพิจารณ์ที่ใช้ป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้ง มีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมที่เน้นการตัดสินใจของประชาชน ประชาพิจารณ์เป็นการปรึกษาหารือ ฟังความ ฟังเหตุผลรอบด้าน ดีแต่ข้อเท็จจริงให้ปรากฏ รวมถึงความคิดเห็น ความเชื่อ ต่างๆหลากหลายแง่มุม ทว่าไม่ได้เน้นการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจากในที่สุดคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะนำข้อสรุปที่ได้รับฟังมานำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี(ครม.) เพื่อให้ครม.ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะให้โครงการต่างๆสร้างหรือไม่สร้าง

ถ้าประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมว่า ต้องตัดสินใจจากประชาชนเท่านั้นก็เป็นปัญหาใหญ่ที่คาดหวังไม่ได้จากการประชาพิจารณ์ เนื่องจากประชาพิจารณ์เป็นการปรึกษาหารือ ทว่าถ้าจะลองใช้การประชาพิจารณ์ภายใต้เงื่อนไขอย่างเต็มรูปแบบ ครอบคลุมกระบวนการของมัน ประกอบกับมีองค์ประกอบรอบด้านดีพอสมควร อาทิ ประชาพิจารณ์ถูกต้องตามหลักการ วิธีการ กระบวนการ ถูกจังหวะเวลา และมีข้อมูลข่าวสารที่ให้ฝ่ายต่างๆอย่างเพียงพอรอบด้าน ทั้งถึง ฯลฯ ก็น่าจะใช้ป้องกัน/แก้ไขความขัดแย้งได้บ้างไม่มากก็น้อย

การกระทำใดๆย่อมมีจุดประสงค์ในการกระทำ รวมถึงการประชาพิจารณ์ด้วย ทำไมรัฐถึงจัดให้มีการประชาพิจารณ์? ก็คงพออธิบายได้ดังนี้<sup>40</sup>

1.เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากประชาชนหรือเกี่ยวกับประชาชน รัฐใช้การประชาพิจารณ์เพื่อการฟังทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นและเป้าหมายต่างๆเพื่อให้เกิดการเลือกนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

2.เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน การประชาพิจารณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อการประกาศให้กับสาธารณชนรับรู้เกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินการ การพิจารณาข้อมูลจากการทำประชาพิจารณ์มิได้จัดข้อเสนอแนะของประชาชนแต่สิ่งที่ประชาชนเสนอแนะก็มีใช้ความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด

3.เพื่อการพัฒนาการตัดสินใจหรือ โครงการต่างๆให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมให้มากที่สุด รัฐพยายามที่จะพัฒนาการตัดสินใจหรือพัฒนาโครงการต่างๆเพื่อสาธารณชน โดยจะรวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากประชาชน ซึ่งอาศัยการทำประชาพิจารณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ประชาชนมีความเห็นแตกต่างกัน และโครงการที่ไม่พึงประสงค์ของประชาชน

4.เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนต่อโครงการของรัฐ การบริการและการตัดสินใจต่างๆที่รัฐจัดทำขึ้นผ่านการประชาพิจารณ์

<sup>40</sup> ชัยนันท์ สิริระเคิมพงษ์, “ประชาพิจารณ์กับการตัดสินใจของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนบ้านครัว” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25

5. เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ บางครั้งการประชาสัมพันธ์ ถูกนำมาใช้เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชนอันจะนำไปสู่ความขัดแย้ง

### 2.3.3. ประสพการณ์ของประเทศตะวันตก

การควบคุมข้าราชการและนักการเมืองมิให้กระทำการอันละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ 1) การป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชน 2) การฟ้องร้องภายหลัง จากข้าราชการละเมิดสิทธิของประชาชนแล้ว การประชาสัมพันธ์จะเป็นการป้องกันการกระทำของข้าราชการและนักการเมืองมิให้ละเมิดสิทธิของประชาชน เปรียบเสมือนการกันไว้แต่เนิ่นๆ ขณะที่ศาลปกครองจะถูกใช้เมื่อเกิดการละเมิดสิทธิของประชาชนแล้ว

ประเทศในระบบแองโกล-อเมริกัน เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ไม่มีระบบศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะทางในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง คดีการปกครองที่เกิดขึ้นจะเป็นภาระส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมด้วย เป็นเหตุให้ไม่มีการพัฒนากฎหมายปกครองขึ้น โดยเฉพาะเจาะจง<sup>41</sup> เมื่อประเทศเหล่านี้ไม่มีศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะทางจึงได้เน้นการควบคุมข้าราชการโดยใช้การประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลาย

สำหรับประเทศในระบบภาคพื้นยุโรป เช่น สหพันธรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเยอรมัน แต่เดิมได้ฝากภาระการควบคุมการกระทำของข้าราชการไว้กับการตรวจสอบของศาลปกครองเป็นสำคัญ ศาลปกครองของประเทศเหล่านี้จะแยกทั้งบุคลากรและโครงสร้างศาลออกจากศาลยุติธรรม อันเป็นศาลในคดีอาญา หรือคดีแพ่งในทางบริหาร จนเกิดเป็นการควบคุมในส่วนเนื้อหาของการใช้อำนาจได้ในระดับหนึ่ง<sup>42</sup> ต่อมาเมื่ออำนาจดุลพินิจ (อำนาจดุลพินิจเป็นส่วนที่กฎหมายมอบไว้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาไตร่ตรอง) ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารนั้นมีมากขึ้น ชับซ้อนและส่งผลกระทบต่อวงกว้างไกลมากขึ้น ประเทศในระบบนี้จึงได้ริเริ่มมาตรการประชาสัมพันธ์ขึ้นมา เพื่อส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบศาลปกครองที่มีอยู่ โดยพัฒนาการเช่นนี้ การใช้มาตรการประชาสัมพันธ์ของประเทศเหล่านี้จึงเป็นไปในลักษณะจำกัด ไม่ถือเป็นมาตรการทั่วไป โดยนำมาใช้ตามที่เห็นว่าจำเป็น เนื่องจากจุดเน้นการควบคุม ตรวจสอบอำนาจรัฐอยู่ที่กลไกศาลปกครองเป็นหลัก

<sup>41</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน แก้วสรร อติโพธิ์ , การได้ส่วนสาธารณะ : มาตรการยุติความขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ( กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2536) , หน้า 24 .

<sup>42</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน แก้วสรร อติโพธิ์ , การได้ส่วนสาธารณะ : มาตรการยุติความขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ( กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2536)

### 2.3.4. หลักการจัดทำประชาพิจารณ์

จากการประชาพิจารณ์ของประเทศ สหรัฐฯ เยอรมัน และอังกฤษ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พอประเมินหลักการประชาพิจารณ์ได้ว่ามีดังนี้

1) หลักการเข้าถึงง่าย การจัดประชาพิจารณ์ควรจัดในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อความสะดวกต่อการเข้าถึงของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ถ้าหากจัดในพื้นที่ที่ไกลจากบริเวณที่ได้รับผลกระทบประชาชนในพื้นที่อาจไม่มีค่าเดินทางเพียงพอ

2) หลักการรับฟังอย่างรอบด้านและการรับฟังก่อนการตัดสินใจ การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งเป็นรากฐานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมและทำให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น<sup>43</sup> ดังนั้นฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสแก่ประชาชนผู้เสียหายได้แสดงความคิดเห็นและข้อคัดค้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประเด็นข้อกฎหมาย สภาพแวดล้อมทางข้อเท็จจริง หรือคำวินิจฉัยในกรณีอื่นที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน ที่สำคัญการประชาพิจารณ์ต้องจัดก่อนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือสร้างโครงการ

3) หลักการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อความเป็นกลางของกระบวนการประชาพิจารณ์ ดังนั้นบุคคลดังต่อไปนี้ไม่ควรทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ เช่น คู่กรณี หรือผู้ผลักดันโครงการ หรือ พรรคพวกของรัฐมนตรี ก็ไม่ควรเป็นคณะกรรมการ

4) หลักการขอตรวจเอกสาร หลักการรับฟังจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสแก่คู่กรณี หรือประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิในการขอตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆซึ่งอาจเป็นพยานหลักฐานจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ความเห็นจากประชาชนทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หนึ่งสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารหมายถึงสิทธิในการขอสำเนาเอกสารด้วย

5) หลักการพิสูจน์ข้อเท็จจริง การรับฟังความเห็น ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง รอบด้าน และถ้าคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ก็สามารถแสวงหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

6) หลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำ หลักการนี้ยื่นหยัดข้างประชาชน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่กระทำการในฐานะผู้ช่วยของประชาชน กรณีที่ความไม่รู้หรือความผิดพลาดของ

<sup>43</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยะสกุลชัย 2531, หน้า 39 , อ้างถึงใน สุมาลี อังตระกูลไทย สุมาลี อังตระกูลไทย, "กระบวนการรับฟังทางมหาชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 61 .



ประชาชนอาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิของตนในวิธีพิจารณาความ เช่น ช่วยแก้ไขคำร้องหรือคำคัดค้านที่ผิดพลาด หรือเพิ่มเติมคำร้องหรือคำคัดค้านที่บกพร่อง ที่สำคัญประชาชนคณะกรรมการสามารถช่วยขยายคำฟ้องให้กระจ่าง มีสาระถูกต้อง และเสริมข้อเท็จจริงที่ยังไม่เพียงพอ

7) หลักการยอมรับของคู่กรณี คู่กรณีควรยอมรับในการพิจารณาพิจารณาว่ามีความเป็นธรรม ประชาพิจารณาจึงจะใช้อย่างได้ผล การยอมรับของคู่กรณี อาทิ การยอมรับในคณะกรรมการพิจารณาพิจารณา

8) หลักการตัดสินใจเป็นของรัฐมนตรี ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาไม่มีผลบังคับ รมต. ซึ่งไม่ต้องตัดสินใจไปในแนวทางที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาเสนอได้ กล่าวคือมีอิสระในการตัดสินใจ แต่ถ้าปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว รมต.ต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ การให้เหตุผลเป็นจุดเน้นที่รัฐมนตรีต้องกระทำ

### 2.3.5.วิธีการจัดทำพิจารณาพิจารณา

วิธีการพิจารณาพิจารณาของประเทศตะวันตก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการพิจารณาพิจารณา มีกระบวนการ มีลำดับเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การเรียกร้องหรือริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณา กระทั่งสิ้นสุดการพิจารณาพิจารณา รวมถึงการแจ้งผลการพิจารณาพิจารณา ฯลฯ ดังนี้

1) การเรียกร้องให้มีการพิจารณาพิจารณา ทำได้โดยหลายฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายประชาชน

*การริเริ่มจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ* การริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณาของประเทศตะวันตก กับ ประเทศไทยมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ประเทศตะวันตกสามารถริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณาได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งของประเทศไทยไม่ได้ระบุไว้ดังนี้แต่กระทำได้โดยฝ่ายบริหาร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา พ.ศ. 2539 (ข้อ 7) การริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณาทำได้โดยรัฐมนตรี (รมต.) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถ้าเป็นพิจารณาพิจารณาในประเทศสหรัฐอเมริกา จะเรียกว่า “Adminstrative hearing” หรือ Paper hearing ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการตีพิมพ์ในวารสารของรัฐบาลแล้วให้ประชาชนส่งความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ ถ้าเป็นการริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณาโดย ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถริเริ่มให้มีการพิจารณาพิจารณา

ได้ ที่เรียกว่า “Legislative hearing” ซึ่งมีประกอบด้วยการเสนอหลักฐานเอกสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากเพื่อประกอบการตัดสินใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการออกกฎหมาย<sup>44</sup>

*ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย* จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ข้อ 8) การริเริ่มให้มีการประชาพิจารณ์ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีให้เปิดประชาพิจารณ์ แต่ปัญหามีอยู่ว่าถ้ารมต.หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เปิดให้มีการประชาพิจารณ์ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์ให้มีการประชาพิจารณ์ได้ แต่ต้องขอให้เปิดประชาพิจารณ์ในประเด็นใหม่ ห้ามซ้ำซ้อนกับประเด็นเดิม นี่คือนโยบายที่ต้องถกเถียงกันอย่างกว้างขวางต่อไปว่า ผู้มีส่วนได้เสียควรจะอุทธรณ์ในประเด็นเดิมได้หรือไม่ จำเป็นเพียงใดที่ต้องให้มีการอุทธรณ์ในประเด็นใหม่

## 2) การได้มาซึ่งกรรมการประชาพิจารณ์

จากระเบียบสำนักนายกฯ (ข้อ 12) “เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีเห็นสมควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐเรื่องใด ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น...” เห็นได้ชัดว่าการกำหนดให้ รมต. หรือผู้ว่าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ยังขาดสาระสำคัญ คือ ความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้เสียว่าเห็นชอบในตัวคณะกรรมการหรือไม่? ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องถาม หรือแสวงหาการยอมรับจากคู่กรณี การประชาพิจารณ์ถึงจะมีโอกาสบรรลุเป้าหมาย (ไม่ว่าจะเป็นการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านหรือลดหรือชะลอความขัดแย้ง)

## 3) การประชาสัมพันธ์เนื้อหาการจัดให้มีการประชาพิจารณ์

การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีการประชาพิจารณ์โดยให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการ จากประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ (ข้อ 3.1 และ 3.2) จัดทำไว้ก่อนข้างละเอียดในเรื่องเนื้อหาที่ต้องแจ้ง ดังนี้<sup>45</sup>

### 1. คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

2. ประเด็นเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ อาทิ ประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก จ. ประจวบคีรีขันธ์ ตั้งประเด็นในการทำประชาพิจารณ์ไว้ 2 ประเด็น 1) ระบบนิเวศน์ทางทะเล – การ

<sup>44</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน Professor Harold Hasting Buff "Public hearig" บรรยาย ณ อาคารวิทยพัฒนา ชั้น 4 ห้อง 404 จุฬาลงกรณ์ พุทธศักราช 30 มิถุนายน 2537, หน้า 3 . (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>45</sup> เมื่อเปรียบเทียบประชาพิจารณ์ของประเทศตะวันตก มีรายละเอียดชัดเจนกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และ ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ในหลายแง่มุม .หน้า 114

ประมง - มลพิษในอากาศ 2) สังคมการเมือง ความมั่นคงและผลประโยชน์ต่อส่วนรวม<sup>46</sup> ถ้าพิจารณาประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษา จะเห็นได้ว่าไม่ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมกำหนดประเด็นของฝ่ายคัดค้านเหมือนอย่างประเทศตะวันตก ซึ่งระบุว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่กรณี

3.สรุปย่อข้อเสนอเบื้องต้นโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขณะที่การประชาพิจารณ์ของประเทศตะวันตก กำหนดให้มีเนื้อหาที่ต้องแจ้งที่มากกว่า ในเรื่องนโยบายของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องที่สนับสนุนหรือคัดค้าน แผนงานพร้อมรายละเอียดของภาพโครงสร้างที่เห็นได้ชัด คำอธิบายสาเหตุและผลกระทบจากแผน

4.กำหนดวันเวลา และสถานที่ลงทะเบียนโดยให้มีระยะเวลาการลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน

5.สถานที่ที่จะขอข้อมูลเพิ่มเติม

6.คุณสมบัติของผู้ลงทะเบียนตามที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนด

7.วิธีการแจ้ง ต้องประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุ โทรทัศน์ในห้องที่จะมีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ แต่ถ้าเป็นประสบการณ์ของประเทศตะวันตก วิธีการแจ้งรวมถึงทางไปรษณีย์ สิ่งตีพิมพ์ในวารสารของรัฐบาล อีกด้วย

ทว่าประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ (ข้อ 3.1.1.) “การปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน ยกเว้นกรณีเป็นเรื่องอยู่ในพื้นที่หรือเป็นเรื่องไม่ซับซ้อนเข้าใจง่าย ให้ปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 15 วัน” ยังเป็นที่สงสัยอยู่ว่าใช้หลักเกณฑ์อะไรมาวัดว่าเรื่องใดซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน เข้าใจง่ายหรือเข้าใจยาก นอกจากนี้ถ้าเป็นประชาพิจารณ์ของประเทศอังกฤษ มีความเป็นธรรมกับคู่กรณีมากขึ้นไปอีก กล่าวคือกำหนดการแจ้ง อาทิ กำหนดวันเวลา สถานที่รับฟังต้องแจ้งก่อน 42 วัน หรือ 28 วัน ล่วงหน้าหากน้อยกว่าต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี

4) การจัดทำเอกสารที่ใช้ในการประชาพิจารณ์

ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ (ข้อ 3.3.1) กำหนดให้คณะกรรมการรวบรวมเอกสารโครงการที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วยชื่อโครงการ สรุปเนื้อหา และขอบเขตของโครงการ

<sup>46</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน "ประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอกบทพิสูจน์ความจริงใจรัฐหรือแค่ละครบดา" กรุงเทพฯธุรกิจ (10 กันยายน 2542) : 22.

### 5) การดำเนินการประชาพิจารณ์

จากประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ระบุให้ประธานที่ประชุม ดำเนินการตามลำดับ (ข้อ 3.5) แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีจุดอ่อนอยู่บางประการ อาทิ การกำหนดให้ ประธานเท่านั้นที่มีอำนาจชักถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แถลงคนใดก็ได้ น่าจะเปิดกว้างให้กรรมการ ประชาพิจารณ์ท่านใดก็ได้เป็นผู้ชักถามเพิ่มเติม การดำเนินการประชาพิจารณ์จากประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ (ข้อ 3.51-3.5.2) มีลำดับขั้นดังนี้

1. ให้ผู้แทนของหน่วยงานรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐตาม ประเด็นที่ได้กำหนดไว้

2. ให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง

3. ให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วตามประเด็น การประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้

4. ในช่วงการแถลงของฝ่ายต่างๆ ประธานที่ประชุมอาจชักถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แถลง คนใดก็ได้

5. ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานกรรมการประชาพิจารณ์อาจอนุญาตให้มีการถ่ายทอด สดการประชุมทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้

6. ประธานที่ประชุมมีอำนาจกำหนดเวลาการแถลงของฝ่ายต่างๆ การกำหนดให้ฝ่ายต่างๆ แถลงเพิ่มเติม การให้ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามปัญหา รวมทั้งสามารถกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุม ตั้งผู้แทนแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้

### 6) การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์

ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ (ข้อ 4) ได้กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการประชาพิจารณ์ ใน กรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นให้ผู้ที่ตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขยายเวลาการจัดทำรายงาน ประชาพิจารณ์ได้ตามที่เห็นสมควร

### 7) การเปิดเผยผลการประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ (ข้อ 18) กำหนดให้รัฐมนตรี หรือ ผู้ว่าฯ ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลให้ ประชาชนทราบ ยกเว้นเป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็ให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อ

คณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ขณะที่ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชานิยม (ข้อ 6) ระบุว่า “รายงานประชานิยมให้เก็บไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีประชานิยมอย่างน้อย 1 ชุด และต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน” ขณะที่การประชานิยมของประเทศตะวันตกมีรายละเอียดมากกว่า คือ ให้ประกาศแก่สาธารณะ โดยประกาศในหนังสือพิมพ์ในเขตท้องที่นั้นๆ อาจภายใน 30 วัน

### 2.3.6. ประสพการณ์การใช้ประชานิยมในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการจัดสรรสัมพันธภาพทางอำนาจ รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ผ่านมานักวิชาการและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้พยายามหาวิธีการควบคุมไม่ให้กลไกรัฐกระทำการใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในเชิงป้องกันและเชิงแก้ไข กล่าวคือ ในเชิงป้องกัน อาทิ การประชานิยม ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 59 ส่วนในเชิงแก้ไข อาทิ ศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 8 ว่าด้วยศาล ในส่วนที่ 4

กระบวนการรับฟังทางมหาชนเป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่งที่บัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนการใช้อำนาจสั่งการ ซึ่งบัญญัติอยู่ใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 13 และ 33<sup>47</sup> กรณีการออกผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การผังเมืองเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำประชานิยม ที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน แต่ปรากฏว่ารูปแบบรายละเอียดของการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น ยังบกพร่องขาดหลักสำคัญไปหลายประการ จนไม่เป็นที่สนใจหรือใช้บังคับให้เป็นผลอย่างจริงจัง<sup>48</sup>

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งที่ใกล้เคียงกับหลักการการประชานิยมคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 19 กำหนดไว้ชัดเจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น “การวางแผนและการจัดทำผังเมืองรวมใด กรมผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องโฆษณา หรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเสียก่อน แล้วจึงจัดให้มีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการจัดประชานิยมในพื้นที่ที่ได้มีการจัดทำผังเมืองรวม” (ดูด้วยทจาก พรบ. ผังเมือง พ.ศ. 2535)

<sup>47</sup> สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 73 .

<sup>48</sup> แก้วสรร อดิโพธิ์, สมุดปกขาว ฉบับที่ 7 การประชานิยม มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2536), หน้า 8-9 .

ปัจจุบันมีกรณีตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับหลักการประชาพิจารณ์เพิ่มขึ้นนอกจากกรณีการออกผังเมืองรวม คือ กรณีศึกษาของชุมชนบ้านครัว และพระราชบัญญัติป่าชุมชน โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่ จ.ประจวบคีรีขันธ์ เป็นการรुकืบใกล้เคียงกับหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีที่ยกมา ยังขาดสาระสำคัญของการประชาพิจารณ์อีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ซึ่งตามหลักการแล้วฝ่ายการเมืองต้องให้เหตุผลว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยเหตุผลใด มิใช่เก็บเรื่องไว้โดยมิแจ้งเหตุผลอย่างที่ผ่านมา

ปัญหาที่สำคัญของการประชาพิจารณ์คือ สังคมไทยไม่เคยสัมผัสการประชาพิจารณ์อย่างถูกหลักการ และวิธีการแม้แต่ครั้งเดียว โดยเฉพาะโครงการพัฒนาใดที่กระทบสิทธิของประชาชน สังคมไทยยังขาดประสบการณ์การประชาพิจารณ์อย่างจริงจัง อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำให้เสียโอกาสช่องทางที่สำคัญช่องทางหนึ่งในการป้องกัน/แก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างน่าเสียดาย

หลายครั้งที่มีความเข้าใจผิดในสังคมไทยว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนคือ การประชาพิจารณ์ ไม่ว่าจะ ประชาพิจารณ์โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โครงการท่าอากาศยาน - พม่า ฯลฯ ความว่างเปล่าทางความรู้ ความเข้าใจผิด หรือแม้แต่การบิดเบือนหลักการประชาพิจารณ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งสร้างความเข้าใจให้สังคมเป็นที่ประจักษ์

ประสบการณ์การใช้ประชาพิจารณ์ในสังคมไทยที่ผ่านมาเป็นอย่างไรบ้าง เท่าที่ประเมินได้ ผู้วิจัยเห็นว่ามิจุดบกพร่องของการใช้ประชาพิจารณ์อย่างน้อย 4 ด้านดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ในหลายกรณีที่มีการประชาพิจารณ์ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ขอเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ได้นำมาเป็นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์ก่อนประชาพิจารณ์ อาทิ ประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ธรรมชาติ ได้ยื่นหนังสือขอความร่วมมือให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดส่งข้อมูลให้ แต่กระทั่งวันประชาพิจารณ์ก็ไม่ได้รับข้อมูลดังกล่าว<sup>49</sup> หรือกรณีโรงกำจัดขยะมูลฝอยอ่อนนุชก็มีการวิจารณ์ว่าการทำประชาพิจารณ์มีการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง มีผู้คัดค้านข่าวเป็นจำนวนมาก<sup>50</sup>

2. ความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นและข้อเท็จจริง การประชาพิจารณ์ที่ใช้กับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ได้เปิดโอกาสให้คู่ขัดแย้งแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่? กรณีกรณีเขื่อนแก่งเสือเต้น เสียงข้างน้อยที่คัดค้านโครงการ ไม่มีโอกาสถามและแสดงเหตุผล<sup>51</sup>

<sup>49</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน "เก็บตกประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าบ่อนอก" ผู้จัดการรายวัน

<sup>50</sup> อ่านรายละเอียดได้ใน "ค้านโรงกำจัดขยะมูลฝอยอ่อนนุช" กรุงเทพธุรกิจ 7 พฤศจิกายน 2542 .

<sup>51</sup> "ไต่สวนสาธารณะใช้ฟุ่มเฟือย" ไทยรัฐ (2 สิงหาคม 2539) : 5

### 3.ความเหมาะสมของช่วงเวลาที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

สังคมไทยอ่อนประสบการณ์ต่อการประชาพิจารณ์มาก การใช้ประชาพิจารณ์มักไม่ถูกจังหวะ ถูกเวลา เรียกได้ว่าประชาพิจารณ์เมื่อสายเสียแล้ว การจะประชาพิจารณ์หลังจากเกิดเหตุการณ์ขัดแย้งที่เข้มข้น เช่น การปิดถนนของชาวบ่อนอก บ้านกรูด ประจวบคีรีขันธ์ แล้ว คณะรัฐมนตรี (ครม.) ถึงมีมติ 15 ธันวาคม 2541 ให้มีการประชาพิจารณ์ ย่อมไม่สามารถจัดการความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหวังผลสัมฤทธิ์การจัดการความขัดแย้ง ต้องจัดประชาพิจารณ์ก่อนที่ความขัดแย้งจะเข้มข้นและกว้างขวาง

การประชาพิจารณ์ควรจัดในช่วงใด ? ก่อนเซ็นสัญญา หรือหลังจากเซ็นสัญญาแล้ว ? กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก หินกรูด ฝ่ายคัดค้านเรียกร้องให้ยกเลิกสัญญาที่โรงไฟฟ้าได้เซ็นสัญญากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ) ถึงจะยอมเข้าร่วมประชาพิจารณ์ นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งของการประชาพิจารณ์ที่สายเสียแล้วหรือไม่ ? เราคงต้องพิจารณาในหลักการประชาพิจารณ์ การประชาพิจารณ์ควรจัดก่อนที่จะมีการเซ็นสัญญา ถ้าหากเซ็นสัญญาแล้วจัดประชาพิจารณ์จะไม่มีประโยชน์อย่างแท้จริง เนื่องจากอย่างไรเสียก็ต้องสร้างโครงการให้ได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ข้อ 11) “การจัดให้มีประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ” ข้อความข้างต้นนับว่ายังมีความคลุมเครือ กล่าวคือ การจัดประชาพิจารณ์อยู่ในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการแต่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนแน่นอน

อีกกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ โครงการท่อส่งก๊าซฯ ไทย - มาเลเซีย และโรงงานแยกก๊าซฯ ไทย - มาเลเซีย โดยปตท.ถือหุ้นร้อยละ 50 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการลงนามในสัญญาฯ รวม 4 ฉบับ อาทิ การร่วมทุนระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับ บริษัทเปโตรนาส จำกัด และสัญญาซื้อขายก๊าซแปลง A-18 ฯลฯ<sup>52</sup> เมื่อ 14 กันยายน 2542 ก่อนที่จะมีการประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวกำลังประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการประชาพิจารณ์ ก็คงต้องมีการศึกษากันอย่างจริงจังต่อไปว่าเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

การประชาพิจารณ์นอกจากการจัดก่อนเซ็นสัญญา ยังพออนุโลมว่าต้องจัดก่อนสร้างโครงการ ไม่ใช่ประชาพิจารณ์หลังจากสร้างโครงการ อาทิ กรณีโครงการบำบัดน้ำเสียสมุทรปราการซึ่งเริ่มสร้างโครงการแล้ว ถึงจะจัดให้มีการประชาพิจารณ์<sup>53</sup> สำหรับกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่บ่อนอก ฝ่ายคัดค้านได้เรียกร้องให้ยกเลิกสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้า

<sup>52</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาฯ รวม 4 ฉบับได้ใน “ทำไมคนได้จึงคัดค้านโครงการซื้อ - ขายก๊าซ” ผู้จัดการรายวัน

<sup>53</sup> ยศติ บุญเกียรติ ได้ให้มุมมองที่เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับช่วงเวลาที่เหมาะสมในการประชาพิจารณ์

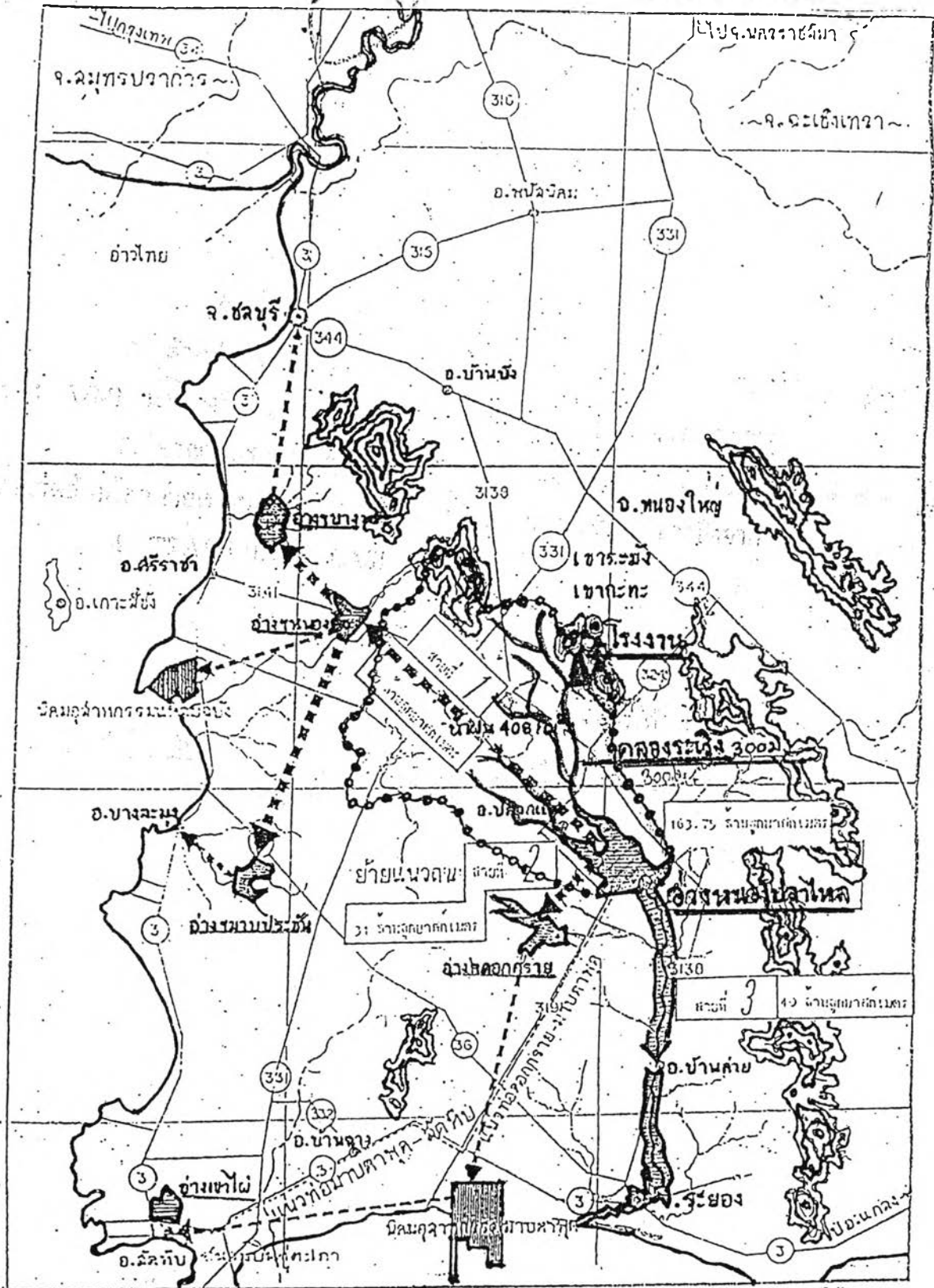
ระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต กับ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น มิเช่นนั้นการประชาสัมพันธ์จะไม่มีผลจริงจรงในทางปฏิบัติ

4.การไม่ยอมรับประธาน หรือกรรมการประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์หลายโครงการ ฝ่ายคัดค้านไม่ยอมรับประธานหรือกรรมการประชาสัมพันธ์โดยอ้างว่ามีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ อาทิ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่บ่อนอก ฝ่ายคัดค้านไม่ยอมรับนายสิปปนนท์ เกตุทัต ประธานกรรมการประชาสัมพันธ์เนื่องจากเห็นว่ามีส่วนได้เสีย

เมื่อพิจารณาปัญหา ความเหมาะสมของช่วงเวลาที่จัดให้มีประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข่าวสาร ความเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นและข้อเท็จจริง และการไม่ยอมรับประธานหรือกรรมการประชาสัมพันธ์ จะเห็นได้ชัดเจนว่าประสิทธิภาพการใช้ประชาสัมพันธ์ของไทยล้มเหลว ซึ่งต้องมีการศึกษาอย่างจริงจังต่อไปถึงทางออกและอุดรอยรั่วหรือจุดอ่อนของการประชาสัมพันธ์ต่อไป



ภูมิประเทศ และทรัพยากรของพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง



อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลส่งน้ำให้ประชาชนใช้ 3 ทางคือ

1. สายที่ส่งน้ำให้อ่างเก็บน้ำหนองค้อ 80 ล้านลูกบาศก์เมตร
2. สายที่ 2 ส่งน้ำให้อ่างเก็บน้ำดอกกราย 31 ล้านลูกบาศก์เมตร
3. ปล่อยลงแม่น้ำระยอง 40 ล้านลูกบาศก์เมตร

ที่มา : ชมรมมิตรสัมพันธ์พิทักษ์สิ่งแวดล้อม อ.ปลวกแดง จ.ระยอง