



## ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: หลักการกับความเป็นจริง

### 2.1 บทนำ

ในสภาวะที่แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบตัวแทนถูกท้าทาย ในเรื่องของช่องว่างระหว่างแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนและความเป็นจริงในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Blaug and Schwarzmantel, 1988: 6-8) การขาดความชอบธรรมของความเป็นตัวแทนที่ผู้แทนมักจะตัดสินใจเพียงบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และตัดสินใจอยู่บนฐานของผลประโยชน์ จุดยืน อุดมการณ์ของตัวเอง อีกทั้งยังตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมือง ซึ่งถูกครอบงำจากหัวหน้าพรรคและชนชั้นนำทางการเมืองที่จำกัด ทำให้เกิดการลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมืองแบบตัวแทน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551: 13) และปัญหาเรื่องเผด็จการของเสียงส่วนใหญ่ (Majority Tyranny) จึงทำให้มีความพยายามในการหาแนวคิดทางเลือกมาเสริมพลังประชาธิปไตยในหลายแบบ ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งการอธิบายความพยายามในการพัฒนาประชาธิปไตย 3 แบบนี้ มักจะมีความเชื่อมโยงกันอยู่ โดยในขณะที่ประชาธิปไตยทางตรงเน้นการใช้อำนาจทางตรงของพลเมืองในการตัดสินใจในกิจการสาธารณะ อย่างเช่น การลงประชามติ หรือการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ส่วนประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นถึงการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นเรื่องการมีสิทธิ มีเสียงในการตัดสินใจ และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ ในฐานะรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางตรงในกิจการสาธารณะของประชาชน จุดเน้นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออยู่ที่ การให้เหตุผลสาธารณะ (public reasoning) ในการตัดสินใจสาธารณะอย่างมีอิสระและเสมอภาค และความชอบธรรมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือก็อยู่ที่ข้อตกลงร่วมที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเหตุผลที่ยอมรับได้ในกลุ่มพลเมือง ผู้เข้าร่วม ปรึกษาหารือหรือวิจาร์ณการตัดสินใจในประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมว่า เกิดจากผลรวมของความชอบ (aggregation of preferences) ดังนั้น นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเน้นที่กระบวนการให้เหตุผลที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความชอบ (transformation of preferences) จนก่อให้เกิดข้อตกลงร่วมที่ยอมรับได้ในกลุ่มพลเมือง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีสมมติฐานพื้นฐานว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีคุณภาพมากขึ้นก็ต่อเมื่อเขามีส่วนในการการตัดสินใจโดยผ่านการ

แลกเปลี่ยนเหตุผลได้อย่างเท่าเทียมกัน จึงจะนำไปสู่การสร้างข้อตกลงหรือฉันทามติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ และคุณภาพของการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นอาจพิจารณาได้จาก ความชอบธรรมในการตัดสินใจที่มาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม และเสมอภาค การใช้เหตุผลและองค์ความรู้แทนที่อำนาจและ ผลประโยชน์ และผลของการตัดสินใจสามารถเชื่อมโยง “ความพอใจ” ของคนในสังคมได้ดีกว่าการตัดสินใจด้วยนัยยะแนบเนียนเพียง

เพื่อทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแตกต่างจากประชาธิปไตยแบบอื่นๆ อย่างไร ผู้วิจัยจะทบทวนถึงแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

- 1) แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: พัฒนาการ หลักการและรูปธรรม จะกล่าวถึง พัฒนาการของแนวคิด หลักการที่สำคัญ ความหมาย รูปธรรมของการใช้แนวคิด เงื่อนไขและข้อจำกัด
- 2) ข้อเสนอและวิาทะเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจวิาทะเรื่องความชอบธรรมกระบวนการในการตัดสินใจ และผลที่ได้จากในการตัดสินใจ (เนื้อหา) ที่เน้นถึง ฉันทามติ การใช้เหตุผล อำนาจและผลประโยชน์ในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และข้อสังเกตเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับความขัดแย้งในสังคม
- 3) ทบทวนปฏิบัติการจริงของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจากประสบการณ์ประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วย การใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเทศบาลปอร์โต อะเลเกร เมืองหลวงของรัฐริโอ แกรนด์ เดอซูล ประเทศบราซิล และเกอเรลา ในประเทศอินเดีย
- 4) สังเคราะห์กรอบแนวคิดในการศึกษา

## 2.2 แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: พัฒนาการ หลักการและรูปธรรม

### 2.2.1 พัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจำนวนหนึ่งเห็นว่า การเน้นเรื่องการปรึกษาหารือไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคปัจจุบัน แต่มีอายุเก่าแก่เท่ากับประชาธิปไตยแบบเอเธนส์ โดยลักษณะการปรึกษาหารือทางการเมืองในประชาธิปไตยทางตรงในแบบเอเธนส์ เป็นลักษณะที่นักพูดจำนวนน้อยที่อภิปรายถกเถียงกันเองเพื่อชักจูงใจผู้ฟังมากกว่าการอภิปรายในหมู่สมาชิกของสภาทั้งหมด (Elster, 1998: 1-2; Gutmann and Thompson,

2004: 8) แต่การปรึกษาหารือก็มิได้มีความหมายแบบเดียว โดยในช่วงต้นของยุคสมัยใหม่ การปรึกษาหารือเหมือนจะมีนัยตรงข้ามกับประชาธิปไตย ในครั้งแรก การปรึกษาหารือถูกใช้เพื่ออ้างอิงถึงการอภิปรายทางการเมือง (political discussion) ซึ่งหมายถึงการอภิปรายภายในกลุ่มผู้บริหารกลุ่มเล็กๆ ของผู้นำทางการเมือง ต่อมาในศตวรรษที่ 18 การปรึกษาหารือกลายเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันตัวของตัวแทนทางการเมืองที่แสดงความเห็นตรงข้ามกับมติมหาชน โดยเฉพาะในปาฐกถาของ Edmund Burke เรื่อง "Speech to the electors of Bristol," ซึ่งประกาศว่า "รัฐสภาเป็นสมัชชาแห่งการปรึกษาหารือ" เป็นการป้องกันแนวคิดเรื่องความเชื่อมั่นของตัวแทนที่ในปัจจุบันดูเหมือนมีลักษณะอภิชนาธิปไตยมากกว่าประชาธิปไตย และจะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องการปรึกษาหารือในยุคนั้น มีมุมมองเรื่องขอบเขตและจำนวนสมาชิกที่จำกัด

ต่อมาในศตวรรษที่ 19 John Stuart Mill ซึ่งสนับสนุน "การปกครองโดยการอภิปราย" (government by discussion) ถือเป็นแหล่งกำเนิดหนึ่งของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่เขาก็ยังเห็นว่าการอภิปรายน่าจะอยู่ในกลุ่มของผู้ที่มีการศึกษาที่ดีกว่า จวบจนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 20 การปรึกษาหารือจึงเข้ากับประชาธิปไตยได้ โดยพบในงานเขียนของ John Dewey, Alf Ross และ A.D.Lindsay ที่ยอมรับถึงความจำเป็นของการอภิปรายทางการเมืองในระบบการเมืองที่ยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ นักทฤษฎีเหล่านี้ไม่เพียงแต่รวมเอาการปรึกษาหารือเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย แต่เห็นว่าการปรึกษาหารือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการปกครองในรูปแบบนี้ด้วย และ Jürgen Habermas ก็เป็นนักทฤษฎีคนสำคัญที่ทำให้แนวคิดเรื่องการปรึกษาหารือกลับมาใหม่ในยุคปัจจุบัน (Gutmann and Thompson, 2004: 8-9)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนปี 1990 ก็ไม่ค่อยมีการใช้คำว่า "ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ" (deliberative democracy) มาก่อน คำว่า "ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ" ถูกใช้ครั้งแรกโดย Joseph Bessette ในปี 1980 ในบทความเรื่อง "Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government" และได้รับการใช้ซ้ำโดยนักทฤษฎียุคต่อๆ มา (Manin, 1987; Cohen, 1989 cited in Dryzek, 2000: 2) จึงอาจนับได้ว่าปี 1990 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่ชัดเจนสู่ประชาธิปไตยแบบการปรึกษาหารือ (Deliberative turn) โดยเฉพาะเมื่อ John Dryzek ศาสตราจารย์ด้านทฤษฎีสังคมวิทยาและการเมืองจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลียตีพิมพ์หนังสือ Discursive Democracy ซึ่งกลายเป็นหนังสือเล่มแรกๆ ในเรื่องนี้ (Dryzek, 2000: v) อย่างไรก็ตาม การหวนกลับของประชาธิปไตยสู่การปรึกษาหารือของนักทฤษฎีในยุคปัจจุบัน ไม่ได้มองว่าการปรึกษาหารือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยเหมือนแต่ก่อน หากแต่เสนอว่าการปรึกษาหารือ

เป็นทางออกหนึ่งในการลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยเสรีนิยมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนไปทำหน้าที่ผูกขาดการบริหารจัดการเท่านั้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าหนังสือของศาสตราจารย์ Dryzek จะไม่ได้ใช้คำว่า “การปรึกษาหารือ” หรือ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” แต่ใช้คำว่า “discursive democracy” (ประชาธิปไตยเชิงวาทกรรม-ผู้วิจัย) มากกว่า แต่ศาสตราจารย์ Dryzek ก็ชี้ให้เห็นความแตกต่างในการใช้ทั้งสองคำดังกล่าว ซึ่งเขาชอบใช้คำว่า “discursive democracy” ที่มีความหมายชัดเจนกว่า ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การปรึกษาหารือ เป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจส่วนบุคคล ซึ่งปัจเจกบุคคลครุ่นคิดอยู่ในใจ ไม่จำเป็นต้องเป็นกระบวนการทางสังคมร่วมกันก็ได้ ในขณะที่กระบวนการเชิงวาทกรรม (discursive process) เป็นเรื่องทางสังคมและระหว่างอัตวิสัย (intersubjective) ซึ่งต้องมีการสื่อสาร ประการที่สอง การปรึกษาหารือกินความหมายถึงการอภิปรายที่สงบ มีเหตุผล ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดและทำให้ตัวแบบนี้ไม่ใช่ตัวแบบที่ดีโดยไม่จำเป็น แต่กระบวนการเชิงวาทกรรม มีความหมายที่กว้าง ครอบคลุมการสื่อสารที่ตึงเครียดและควบคุมไม่ได้ด้วย และประการที่สาม เป็นการใช้คำว่า “วาทกรรม” ในลักษณะที่เน้นการแข่งขันระหว่างวาทกรรมในปริมนทลสาธารณะในฐานะองค์ประกอบหลักของประชาธิปไตย และในปัจจุบัน แม้ว่าคำสองคำจะมีความแตกต่างกัน แต่ศาสตราจารย์ Dryzek ก็เห็นว่า อาจจะสายเกินไปเพราะคนทั่วไปใช้คำทั้งสองคำในความหมายเดียวกัน และมีหลักการสำคัญร่วมกัน แต่สำหรับเขาแล้ว เขาใช้คำ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” ในฐานะแนวคิดกระแสหลักที่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และใช้คำ “ประชาธิปไตยเชิงวาทกรรม” กับแนวคิดที่วิพากษ์ต่อแนวคิดประชาธิปไตยปรึกษาหารือที่โน้มเอียงไปทางแนวคิดเสรีนิยม (Dryzek, 2000: v-vi)

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ในปัจจุบัน มีการใช้คำ “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” และ “ประชาธิปไตยเชิงวาทกรรม” ในลักษณะเดียวกัน แลกเปลี่ยนกันได้ โดยคำทั้งสองมีความหมายถึงการปกครองประชาธิปไตย แบบที่เน้นการปรึกษาหารือโดยการใช้เหตุผลสาธารณะ ของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว อย่างเป็นอิสระ และเสมอภาค

นับจากจุดเปลี่ยนสู่การปรึกษาหารือ (deliberative turn) ในต้นทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา ความสนใจในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือก็ทวีจำนวนขึ้นอย่างมากมาย ในด้านหนึ่ง นักทฤษฎีพยายามพัฒนาเครื่องมือที่สะท้อนแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เพื่อลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่น ศาสตราจารย์ James Fishkin พัฒนาการสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (deliberative polling) Ned Crosby เสนอคณะลูกขุนพลเมือง (citizen’s juries) Carolyn M. Hendriks เสนอการจัดประชุมเพื่อแสวงหาฉันทามติและหน่วยการวางแผน (consensus



conference and planning cells) ในอีกด้านหนึ่ง นักทฤษฎีพยายามพัฒนาเนื้อหาของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีความรอบด้านมากขึ้น ทั้งในเรื่องการวิพากษ์มุมมองที่เน้นกระบวนการ และ ความมีเหตุมีผลมากจนอาจทำให้เกิดการกีดกันผู้คนจำนวนมากออกไป (Young, 2000) รวมไปถึง ความพยายามในการพิจารณาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือบนความสัมพันธ์ของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน (Mouffe, 2000)

กล่าวได้ว่า จนถึงปัจจุบัน แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา ในท่ามกลางการวิวาทะ การโต้แย้ง นักทฤษฎีส่วนใหญ่ก็มุ่งที่จะพัฒนาตัวแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่จะนำมาซึ่งการสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นข้อเสนอที่เป็นจริงในการลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม

### 2.2.2 ลักษณะและความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ นักทฤษฎี มักจะเริ่มต้นจากการวิพากษ์และเทียบเคียงกับประชาธิปไตยแบบอื่น แม้กระทั่งในงานของนักคิดคนสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่าง Jürgen Habermas (1994: 1-10; ขยายความโดย Eriksen and Weigård, 2004: 124-127) ก็ยังเทียบแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (discourse theory)<sup>2</sup> กับแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) และสาธารณรัฐนิยม (republicanism) โดยเขาจัดวางให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ อยู่ระหว่างกลางของภาวะสุดโต่งของแนวคิดแบบเสรีนิยม ที่มองว่าการเมืองเป็นเพียงสื่อกลางในการผลักดันผลประโยชน์ของเอกชน และกำหนดสิทธิของประชาชนในเชิงปฏิเสธ (negative right) กับแนวคิดสาธารณรัฐนิยมที่มองการเมืองในฐานะที่เป็นองค์รวมของสังคมและให้ความสำคัญกับมิติเชิงศีลธรรมของชุมชนทางการเมือง ซึ่งในทัศนะแบบเสรีนิยม รัฐมีบทบาทในการควบคุมตามกฎหมายเกณฑ์ตามลำดับชั้นบังคับบัญชา และกระจายอำนาจการควบคุมทางเศรษฐกิจให้กับตลาด แต่ทัศนะแบบสาธารณรัฐนิยม ให้ความสำคัญกับความเป็นปึกแผ่น (solidarity) ในสังคม และการกำหนดความดีงามร่วมกันในสังคมในฐานะแหล่งที่มาของบูรณภาพในสังคม ทัศนะนี้จึงให้ความสำคัญอย่างมาก กับการสร้างเจตจำนงทางการเมือง มุ่งที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกัน หรือบรรลุฉันทามติที่ได้มาจากการสื่อสาร (communicatively achieved

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดของการพัฒนาเครื่องมือของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ใน Gastil and Levine (2005)

<sup>2</sup> ใน "Three Normative Models of Democracy" Jürgen Habermas (1994) กล่าวถึง "Deliberative Politics" หรือ "การเมืองแบบปรึกษาหารือ" อยู่ในบริบทของ "Discourse Theory" ซึ่งนักทฤษฎียุคต่อๆ มาบางคนก็นำมาใช้และเรียกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือว่าเป็น Discourse Democracy หรือประชาธิปไตยเชิงวาทกรรม ในความหมายเดียวกัน (รายละเอียดดูใน Dryzek, 2000: preface)

consensus) และทัศนะเช่นนี้จึงให้โอกาสพลเมืองในการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ ภายใต้มุมมองดังกล่าว ทัศนะแบบสาธารณรัฐนิยม จึงมีความใกล้เคียงกับความหมายของประชาธิปไตยที่แท้จริง (รวมถึงแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ-ผู้วิจัย) มากกว่า โดยเฉพาะการสร้างสถาบันซึ่งพลเมืองที่เป็นอิสระสามารถเข้ามาร่วมเหตุผลสาธารณะได้

นอกจากนี้ กระบวนการทางการเมืองที่การสร้างเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองด้วยกระบวนการสื่อสารสาธารณะ (public communication) ที่สามารถเกิดขึ้นทั้งในสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ และในปริบทพลสาธารณะ ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเจตจำนงร่วมกัน ผ่านช่องทางการสื่อสารอย่างการปรึกษาหารือ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดปรึกษาหารือของประชาธิปไตย (deliberative concept of democracy) กับประเด็นเชิงศีลธรรมที่ทำให้ประชาชนคำนึงถึงความดีงามร่วมกัน (common good) ได้

อย่างไรก็ดี Habermas วิเคราะห์ว่า แนวคิดสาธารณรัฐนิยม มีแนวโน้มที่จะให้ความหมายของการสื่อสารสาธารณะในแบบชุมชนนิยม (communitarianism) ทำให้วาทกรรมทางการเมืองถูกบีบคั้นในเชิงศีลธรรม (ethical constriction of political discourse) ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นปัญหาเพราะประเด็นทางการเมืองไม่อาจถูกลดทอนเป็นเรื่องทางศีลธรรมได้เพียงอย่างเดียว ดังนั้นการตีความสาธารณรัฐนิยมในแบบชุมชนนิยม จึงเป็นอุดมคติเกินไป และภายใต้ข้อจำกัดในการตีความดังกล่าว การตีความจากทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นทางเลือกที่ทำให้หลุดพ้นจากแนวคิดในเชิงศีลธรรมในเรื่องความเป็นอิสระของพลเมือง และให้ความสำคัญกับรูปแบบในการสื่อสารที่หลากหลายในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่มีเหตุผล

ในทัศนะของ Habermas กระบวนการประชาธิปไตยของทฤษฎีวาทกรรมมีบรรทัดฐานเชิงศีลธรรมที่เข้มแข็งกว่าแนวคิดแบบเสรีนิยม แต่ก็เบาบางกว่าแนวคิดแบบสาธารณรัฐนิยม ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตามนัยของ Habermas จึงเป็นการผสมผสานองค์ประกอบทั้งจากทัศนะจากเสรีนิยมและสาธารณรัฐนิยมในแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับสาธารณรัฐนิยม แต่ก็ไม่ปฏิเสธความสำคัญของรัฐธรรมนูญในฐานะหลักการสำคัญที่สนับสนุนกระบวนการสร้างเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองโดยอาศัยการสื่อสารให้กลายเป็นสถาบันได้ ในแง่นี้ Habermas จึงสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกรอบทางกฎหมายอย่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการที่รองรับกระบวนการดังกล่าว (Thomassen, 2008:44)

ในเมื่อความสำเร็จของการเมืองแบบปรึกษาหารือไม่ได้ขึ้นอยู่กับพลเมืองที่กระทำกรร่วมกัน แต่อยู่ที่การทำให้กระบวนการและเงื่อนไขในการสื่อสารที่สอดคล้องกันกลายเป็นสถาบัน (มากกว่า) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างกระบวนการและเงื่อนไขเพื่อรับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปรึกษาหารืออย่างมีเหตุมีผลนั่นเอง จากแนวคิดเช่นนี้ ทำให้ Habermas ถูกตีตราจากนักทฤษฎีในกลุ่ม Social Choice ว่าเป็นพวกนิยมกระบวนการ – proceduralism มากกว่าเนื้อหา (Van Mill, 2006: 16-17)

เช่นเดียวกับนักทฤษฎีในยุคต่อมาที่ได้รับอิทธิพลจาก Habermas โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงความชอบ (transformation of preferences) และเริ่มต้นด้วยการวิพากษ์การตัดสินใจด้วย “ผลรวม” (aggregation) ของ “ความชอบ” (preferences) (Gutmann and Thompson: 2004: 15-17) ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้มีการอธิบายเหตุผล และไม่ให้ความสำคัญกับเหตุผลของจุดยืน ก็เท่ากับว่า “ความชอบ” นั้นเป็นเรื่องคงที่ ดังนั้น การตัดสินใจแบบด้วยผลรวม จึงมักตกอยู่ในหลักการว่าด้วยของเสียงส่วนใหญ่หรือหลักการเรื่องผลประโยชน์สูงสุดในแบบประโยชน์นิยม (utilitarianism) ข้อดีของทฤษฎีกลุ่มนี้ คือ ทำให้สามารถกำหนดผลลัพธ์ได้ และขึ้นอยู่กับกระบวนการซึ่งไม่สร้างความขัดแย้งในารแก้ไขข้อพิพาท เพราะถือว่ากระบวนการที่ใช้ในการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลในตัวมันเอง แต่ทฤษฎีกลุ่มนี้ก็มีจุดอ่อนจนไม่อาจเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยได้ เพราะการยอมรับใน “ความชอบแบบคงที่” นั้นมีนัยเท่ากับว่า เป็นการยอมรับและเสริมแรงของการแบ่งสรรอำนาจที่เป็นอยู่แต่เดิม ซึ่งอาจจะไม่ยุติธรรม และที่สำคัญกว่านั้นคือ ยังไม่มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้พลเมืองเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ตลอดจนทำทลายวิธีการในการระดมคะแนนเสียงด้วย (aggregation of preferences)

เช่นเดียวกับข้อวิจารณ์ของ Farrelly (2004) ต่อการตัดสินใจด้วยผลรวม เขามองว่าการตัดสินใจแบบผลรวมนั้นทำลายอุดมคติประชาธิปไตย เนื่องจากไม่เน้นการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ และความเข้าใจร่วมกันเพียงพอ ซึ่งเป็น 2 ใน 5 เกณฑ์ในการพิจารณาการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยในทัศนะของ Robert Dahl (1998, 48 cited in Farrelly, 2004) เกณฑ์ทั้งสอง

<sup>1</sup> นอกจาก Gutmann and Thompson (2004) ที่วิจารณ์ข้อจำกัดของกลุ่มทฤษฎีประชาธิปไตยแบบ “ผลรวมของความชอบ” (aggregation of preferences) ข้างต้นแล้ว ยังมีนักคิดอีกหลายคนที่วิจารณ์คล้ายกัน เช่น Kjaer (2004); Young (2000) เป็นต้น

<sup>4</sup> เกณฑ์พิจารณาการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยทั้ง 5 ข้อของ Robert Dahl ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ (2) การไหลอย่างเสมอภาค (3) การบรรลุความเข้าใจร่วมกัน (4) การมีอำนาจควบคุมประเด็นในขั้นสุดท้าย และ (5) ความครอบคลุมของพลเมืองวัยผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม Dahl ก็ยอมรับว่าข้อจำกัดของเกณฑ์ในบางประการ เช่น ในโลกแห่งความเป็นจริง เป็นไปได้ยากที่ทุกคนจะมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดประเด็น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเกณฑ์พิจารณาของเขาจะไม่ มีประโยชน์ แต่อาจจะให้ประโยชน์ในการตัดสินใจลักษณะบางประการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ (Dahl, 1998 cited in Farrelly, 2004)

ประการนั้น มีส่วนสำคัญต่อการได้มาซึ่งระบอบการปกครองที่มีความยุติธรรมมากกว่า ในประชาธิปไตยแบบนี้ พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจขั้นต้นด้วยการลงคะแนนเสียง การลงคะแนนเสียงจึงเป็นเพียงกิจกรรมการเมืองขั้นแรกๆ เท่านั้น

นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือปฏิเสศความคับแคบของการมีส่วนร่วมเช่นนี้ และเสนอว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ จะต้องเป็นการปรึกษาหารืออย่างแท้จริง และไม่ใช่เป็นเพียงการแสดงออกซึ่งความต้องการของคนใดคนหนึ่งเท่านั้น โดยมุ่งที่จะให้ได้รับฉันทามติจากการมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระและเสมอภาคแทน นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (transformative process) โดยเชื่อว่า “ในกระบวนการอภิปรายสาธารณะที่ประชาชนมีความเห็นที่แตกต่างกัน จะได้รับข้อมูลใหม่ เรียนรู้ประสบการณ์ที่แตกต่างของผู้ที่ประสบปัญหาาร่วมกัน หรือพบว่า ความเห็นดั้งเดิมของพวกเขาอยู่บนอคติหรือความไม่รู้ หรือเข้าใจผิดถึงความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ของพวกเขากับผลประโยชน์ของคนอื่นๆ” (Farrelly, 2004)

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ Gutmann and Thompson จึงเสนอประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะที่เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ดีกว่า ในแง่ที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง (dynamic) ความชอบของคนในสังคม แต่ก็ยอมรับว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับความไม่ลงรอยทางศีลธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการตัดสินใจแบบอื่นมาเสริมด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดแบบรวบรวมคะแนนเสียง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใจกว้างมากกว่า โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองทำทนายการตัดสินใจที่มีมาก่อน ซึ่งรวมทั้งการตัดสินใจว่าจะเลือกวิธีการตัดสินใจแบบใด นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความไม่ลงรอยที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยใช้การแลกเปลี่ยนง่ายๆ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เน้นการให้เหตุผลซึ่งกันและกัน จึงอาจทำให้แก้ไขความขัดแย้งได้ง่ายกว่า และถ้าไม่สามารถแก้ไขได้จริงๆ การปรึกษาหารือก็ยังสามารถสร้างข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ในอนาคต และสร้างการยอมรับกันได้มากกว่า แม้กระทั่งในกรณีที่มีความไม่ลงรอยกันที่พลเมืองจะไม่เปลี่ยนใจ ไม่ว่าเขาจะเคารพในการปรึกษาหารือกับคู่ขัดแย้งเขามากเพียงใด และยังคงปกป้องจุดยืนของตนเองที่มีมาแต่แรก แต่เมื่อผ่านการปรึกษาหารือแล้ว พวกเขาจะมองจุดยืนของคู่กรณีว่ามีเหตุผลในเชิงศีลธรรมมากขึ้น

จุดเด่นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในทัศนะนี้ จึงเป็นเรื่องของการเปิดโอกาสให้มีการทำทนายและเปลี่ยนแปลงความชอบ ซึ่งรวมถึงโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมนั้นด้วย โดย



ให้เหตุผลซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และแม้แต่ในกรณีความไม่ลงรอยกันซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ แต่ก็สามารถทำให้คู่กรณีให้เหตุผล และทำความเข้าใจด้วยเหตุผลมากขึ้น

จากข้อเสนอดังกล่าว Gutmann and Thompson สรุปไว้ว่าลักษณะที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 4 ประการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการเน้นลักษณะเชิงเนื้อหา เรื่องเหตุผลของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ได้แก่ ความต้องการเหตุผล (reason-giving requirement) เหตุผลที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคน (accessibility) การตัดสินใจที่มีผลผูกพันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (binding) และกระบวนการที่มีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) คุณลักษณะแต่ละประการมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความต้องการเหตุผล (reason-giving requirement) ทั้งประชาชนและตัวแทนต่างก็ถูกคาดหวังว่าจะมีให้เหตุผลในการตัดสินใจต่อกันและกัน ลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการมองประชาชนในฐานะพลเมืองที่เป็นอิสระที่มีส่วนในการบริหารจัดการสังคมของตนเอง โดยแนวทางที่สำคัญในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่พลเมืองจะมีส่วนร่วมได้ คือ การแสดงเหตุผลและตอบสนองต่อเหตุผล หรือเรียกร้องให้ตัวแทนของเขาทำเช่นนั้น โดยมุ่งที่จะทำให้กฎหมายที่พวกเขาใช้ร่วมกันมีเหตุมีผล โดยเหตุผลในที่นี้ หมายถึงทั้งการตัดสินใจที่มีการแสดงเหตุผล และคุณค่าในการเคารพซึ่งกันและกัน

(2) การเข้าถึงเหตุผล กล่าวคือเหตุผลที่ให้ในกระบวนการปรึกษาหารือ ควรจะเป็นเหตุผลพลเมืองทุกคนและผู้ที่ต้องการแสดงเหตุผลควรจะสามารถเข้าถึงได้ เหตุผลควรจะเป็นเรื่องสาธารณะทั้งในเชิงสถานที่ และเหตุผลนั้นเป็นต้องเป็นความสนใจของสาธารณะด้วย

(3) การสร้างผลผูกพัน กระบวนการปรึกษาหารือมุ่งสร้างการตัดสินใจที่มีผลผูกพันในบางช่วงเวลา มุ่งให้การอภิปรายมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

(4) ลักษณะเชิงพลวัต กระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่มีพลวัต ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งอยู่บนความเชื่อที่ว่า ในทางการเมือง กระบวนการตัดสินใจและความเข้าใจของมนุษย์ ไม่มีวันสมบูรณ์แบบ และการตัดสินใจในทางการเมืองส่วนใหญ่จะไม่ใช่ความเห็นพ้องต้องกัน ลักษณะเชิงพลวัตของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเปิดพื้นที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

จากลักษณะดังกล่าว ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงหมายถึงรูปแบบของการปกครองที่พลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเสมอภาคกัน สามารถแสดงเหตุผลในการตัดสินใจในกระบวนการที่พวกเขาให้เหตุผล และยอมรับเหตุผลของกันและกัน โดยมีความมุ่งหมายในการ

บรรลुข้อสรุปที่มีผลผูกพันกับพลเมืองทุกคนในช่วงเวลานั้น แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการทำทนายในอนาคต (Gutmann and Thomson, 2004: 3-7)

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือก็มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งจากการสำรวจความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ Jon Elster (1998: 8) ได้สรุปคร่าวๆ ถึงแก่นสารที่เป็นลักษณะร่วมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไว้ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นประชาธิปไตยและส่วนที่เป็นการปรึกษาหารือ

ส่วนที่เป็นประชาธิปไตย หมายถึง การตัดสินใจที่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบ หรือตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้นๆ จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ดังนั้นประชาธิปไตยตามนัยนี้ จึงหมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการตัดสินใจ

สำหรับส่วนที่เป็นการปรึกษาหารือ ประกอบด้วย การตัดสินใจโดยการอภิปรายโดยผู้เข้าร่วมที่มีเหตุมีผล และมีความยุติธรรม

และจากความหลากหลายของแนวคิดดังกล่าว พอจะจัดกลุ่มแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้เป็น 4 กลุ่ม<sup>1</sup> ได้ดังนี้

(1) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบเสรีนิยม (Liberal deliberative democracy) เน้นแนวคิดเรื่องเสรีภาพ เสมอภาคและความยุติธรรม การปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล และให้ความสำคัญกับการมีรัฐธรรมนูญ หรือกรอบกฎหมายที่เป็นกลาง เพื่อให้สามารถประนีประนอมผลประโยชน์ส่วนตัวให้เข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างของนักคิดที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Rawls (1997) ซึ่งต่อมาถูกขยายความโดย Joshua Cohen (1997)

(2) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบชุมชนนิยม (Communitarian deliberative democracy) เน้นความสำคัญของชุมชนในการสร้างตัวตน เน้นความสำคัญของความดีงามร่วมกัน (common good) และเนื้อหาสาระเชิงศีลธรรมเหนือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ตัวอย่างของนักคิดคนสำคัญคือ Benjamin Barber (1984 cited in Cooke 2000) และ Taylor (1989 cited in Cooke, 2000)

(3) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) เป็นแนวคิดที่ลดความสำคัญของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยแบบทางการ ให้ความสำคัญกับการ

<sup>1</sup>การจัดกลุ่มของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเบื้องต้น อาศัยแนวคิดของ Habermas (1994) ในการแบ่งประเภทของประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน ส่วนกลุ่มที่ 4 เป็นแนวคิดที่วิพากษ์ข้อเสนอหลักๆ ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและมีข้อเสนอเพื่อพัฒนาแนวคิดให้มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับธรรมชาติที่ขัดแย้งทางการเมือง

ปรึกษาหารือในปริมนทลสาธารณะร่วมกับสถาบันการเลือกตั้ง สร้างกระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนให้เป็นที่มาของความชอบธรรม ยอมรับอำนาจจากหลายส่วนทั้งจากรัฐ และสังคม ตัวอย่างนักคิดคนสำคัญได้แก่ Habermas (1994) และ Benhabib (1996 cited in Cooke, 2000)

(4) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชิงวิพากษ์ ในด้านหนึ่งวิพากษ์ปัญหาความครอบคลุมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันเนื่องจากการให้ความสำคัญกับการสื่อสารและการใช้เหตุผลบางแบบ จนก่อให้เกิดการกีดกันผู้ที่ไม่สามารถใช้เหตุผลในลักษณะนั้นได้ และเสนอให้ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับการสื่อสารที่อยู่นอกเหนือจากการใช้เหตุผลในการอภิปรายมากขึ้น เช่น การทักทาย การใช้โวหาร เรื่องเล่า (Young, 2000) และอีกด้านหนึ่งเสนอให้ยอมรับความขัดแย้งที่ไม่สามารถกำจัดได้ในทางสังคมในฐานะที่เป็นเงื่อนไขทางการเมือง และมองประชาธิปไตยในความหมายของ “พหุนิยมที่เป็นปฏิปักษ์” (agonistic pluralism) และยอมรับว่า อำนาจมีความเชื่อมโยงกับความชอบธรรม ทางออกคือ การเอาชนะคู่ต่อสู้ด้วยการสร้างอำนาจครอบงำ (hegemony) แบบใหม่ (Mouffe, 2000; 2005)

และนอกจากการจัดกลุ่มตามจุดเน้นของแนวคิดข้างต้นแล้ว ยังอาจจัดแบ่งจากการให้ความสำคัญกับกระบวนการได้เป็น 2 กลุ่มคือ

(1) กลุ่มกระบวนการนิยม (proceduralism) มองว่า กระบวนการที่ยุติธรรม นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ยุติธรรม โดยกลุ่มที่นิยมกระบวนการอย่างเคร่งครัด (Strict proceduralism) เน้นที่กระบวนการอย่างเดียว ไม่เน้นผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพ ส่วนอีกกลุ่มเป็นกลุ่มที่นิยมกระบวนการในเชิงญาณวิทยา (epistemic proceduralism) แยกแยะกระบวนการและผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือออกจากกัน มีการกำหนดมาตรฐานเชิงญาณวิทยา (epistemic standard) ในการประเมินผลของการปรึกษาหารือ โดยเป็นที่สังเกตว่า นักทฤษฎีประชาธิปไตยปรึกษาหารือส่วนใหญ่มักจะถูกจัดกลุ่มว่าเป็นพวกนิยมกระบวนการในบางระดับ ไม่ว่าจะเป็น Benhabib, Cohen ที่มองว่าขั้นตอนประชาธิปไตยเป็นที่มาของความชอบธรรม (Cooke, 2000) และแม้แต่ Habermas เอง (van Mill, 2006)

(2) กลุ่มที่ไม่นิยมกระบวนการอย่างเคร่งครัด (non-deliberative proceduralism) แต่เน้นผลลัพธ์ที่ได้จากการปรึกษาหารือที่ให้ความสำคัญกับหลักการเชิงศีลธรรมบางอย่าง เช่น การใช้เหตุผล (Dryzek, 2000) หรือการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน อย่างแนวคิดของ Gutmann and Thompson (2004) เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะมีอยู่อย่างหลากหลาย แต่ทั้งหมดยืนยันในหลักการที่แตกต่างไปจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ

เลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม (free and fair election) ในฐานะอำนาจที่ชอบธรรมในการตัดสินใจ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ อันมีลักษณะที่ Kjaer (2004: 13) เรียกว่าเป็น ประชาธิปไตยแบบระดมเสียง (aggregative democracy) โดยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ให้ ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ ที่ทั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ ตัดสินใจสามารถปรึกษาหารืออย่างมีเหตุผล เสมอภาคกัน จึงมีลักษณะของประชาธิปไตยแบบ บูรณาการ (integrative democracy) ที่เชื่อว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นเรื่องจากภายใน บทบาท และอัตลักษณ์ของมนุษย์ถูกสร้างขึ้นมาในสังคม ความต้องการของมนุษย์จึงไม่ใช่เรื่องคงที่ และ เชื่อว่ามนุษย์กระทำการตามบรรทัดฐานที่สอดคล้องกับบทบาทของตนเอง ประชาธิปไตยจึง เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและสร้างสถาบันของพลเมือง และกระบวนการมีส่วนร่วมที่เอื้อให้เกิด การสร้าง ทำนุบำรุงและพัฒนาอัตลักษณ์ทางการเมือง (March and Olsen, 1995: 27-45 cited in Kjaer, 2004) แต่การตีความประชาธิปไตยสองแบบนี้ ไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน โดยประชาธิปไตย แบบตัวแทนสามารถที่จะเพิ่มเติมด้วยประชาธิปไตยในรูปแบบที่มีส่วนร่วมมากกว่าก็ได้

สำหรับในงานวิชาการไทย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถูกให้ความหมายว่าเป็น การ เพิ่มการมีส่วนร่วมที่ขยายวงไปยังประชาธิปไตยโดยตรงที่มีขนาดเล็ก และให้คุณค่ากับการสร้าง กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (deliberative process) ที่มีส่วนช่วยพัฒนาความเป็นพลเมือง ทำให้พวกเขาสามารถตอบโต้กับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและความไม่แน่นอนต่างๆ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ (พัชรี สิโรต, ม.ป.ป.) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย หลักการให้เหตุผล (reasoning) ระหว่างบุคคลซึ่ง แตกต่างจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และหลักการกระทำที่เป็นเปิดเผยและเป็น สาธารณะ (public act) ได้แก่ ในกระบวนการให้เหตุผลนั้น จะมีการให้เหตุผล การชั่งน้ำหนัก เหตุผล การยอมรับหรือไม่รับเหตุผลต่างๆ ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย เป็นสาธารณะ ซึ่งแตกต่าง จากพฤติกรรมการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นเรื่องลับของแต่ละบุคคล ประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือจึงเป็นการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัย การให้เหตุผล ประชาชนต้องเตรียมพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็น เพราะจำนนต่อเหตุผล แต่ การปรึกษาหารือทางการเมืองก็ได้มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนทางเลือก จะเป็นการเปิดโอกาสให้ ผู้ที่เข้ามาร่วมทุกคนเข้ามาโดยมีสถานภาพเท่าเทียมกัน และความชอบธรรมของประชาธิปไตย แบบนี้ มาจากการให้เหตุผล และการชั่งน้ำหนักระหว่างเหตุผล ในแง่นี้การปรึกษาหารือสาธารณะ จึงเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ต่างๆ ในการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกัน



จากการทบทวนความหมายของแนวคิดดังกล่าว แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงหมายถึงแนวคิดประชาธิปไตยที่เน้นการใช้ใช้เหตุผลของพลเมืองที่มีเสรีภาพและมีความเสมอภาค ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะในโครงสร้างที่เป็นทางการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงนอกภาครัฐ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และกลุ่มประชาสังคม ตลอดจนพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในการเมืองสมัยปัจจุบัน ให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับตัวแทนทางการเมืองโดยใช้เหตุผลร่วมกัน ซึ่งส่วนเสริมของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

### 2.2.3 รากฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นแนวคิดที่มุ่งที่จะเพิ่มคุณภาพของประชาธิปไตย โดยการเพิ่มธรรมชาติและรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสังคมใช้เหตุผลสาธารณะ (public use of reason) และการค้นหาความจริงอย่างไม่มีฝักฝ่าย (impartial pursuit of truth) (Held, 2006: 232) รากฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ วางอยู่บนกรอบคิดที่ว่า ความชอบธรรมทางการเมือง จึงอยู่ที่การยอมรับในเรื่อง "การให้เหตุผลของสังคม" (public justification) โดยเหตุผลต้องวางอยู่บน Rationality หรือ Reason ที่ยังสมเหตุสมผลในเชิงศีลธรรมด้วย โดยสาธารณชนเองก็ยินดีที่จะรับฟังหรือยอมรับการนำเสนอความคิดและหลักการทางการเมืองต่างๆ อย่างสมเหตุสมผลด้วยเช่นกัน ความสมเหตุสมผลที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ปกครองไม่ใช่ผู้ที่อวดอ้างว่าเป็นผู้รู้ดีที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถอ้างความเป็นผู้รู้และเจ้าของความรู้แต่เพียงผู้เดียว (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549:80)

ในแง่นี้ หลักการเชิงคุณค่าที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นเรื่องของการยอมรับในเหตุผลร่วมกันของสังคม (public reason) (Dryzek, 2000: 169) และการเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือ การแลกเปลี่ยนกันและกัน (reciprocity) ซึ่ง Gutmann and Thompson เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว ทฤษฎีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็ยอมรับหลักการนี้ แต่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใช้หลักการการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันเป็นแกนกลางของทฤษฎี

การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน หมายถึง การที่พลเมืองจะต้องยอมรับฟังเหตุผลของคนอื่นๆ ในกฎหมายที่ผูกพันร่วมกัน และนโยบายสาธารณะที่ร่วมกันบัญญัติ การที่ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการใช้หลักการการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันอย่างเข้มงวด ก็เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถแสวงหาข้อตกลงทางการเมืองบนพื้นฐานของหลักการที่สามารถยอมรับร่วมกัน

แต่การให้เหตุผลซึ่งกันและกัน (mutual justification) ไม่ได้หมายถึงแค่การเสนอเหตุผลให้ประชาชนคนอื่น ๆ หรือการเสนอเหตุผลที่พวกเขาต้องยอมรับ เช่น ในสถานการณ์ที่พวกเขามีสถานภาพการต่อรองที่ต่ำกว่า แต่หมายถึงการให้เหตุผลที่สร้างข้อพิสูจน์ที่มีเหตุผลในการใช้กฎหมายที่ผูกพันพวกเขาได้ ซึ่งไม่ใช่แค่การทำตามข้อกำหนดในกฎหมาย เพราะในกรณีที่กฎหมายไม่มีความชอบธรรม ก็อาจนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ไม่ชอบธรรมอยู่ดี แต่ต้องมีการอ้างอิงถึงคุณค่าเชิงเนื้อหาบางประการด้วย

แม้ว่าหลักการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจะเป็นคุณค่าพื้นฐานในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็ไม่ใช่หลักการแรกๆ ที่นำมาซึ่งหลักการอื่นๆ แต่เป็นหลักการที่กำกับ (regulatory principle) เพื่อให้มีบทบาท 2 ประการ ได้แก่ การแนะนำให้คิดถึงความยุติธรรม และแสดงให้เห็นความจำเป็นในการมีหลักการอื่นๆ เพื่อเติมเต็มในเนื้อหาทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น หลักการความเป็นสาธารณะ (publicity) ความรับผิดชอบ (accountability) เสรีภาพขั้นพื้นฐาน (basic liberty) โอกาสพื้นฐาน (basic opportunity) และโอกาสที่เป็นธรรม (fair opportunity) ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการสร้างการยอมรับระหว่างกันนั่นเอง (Guttmann and Thompson, 2004: 18-19; 2003: 33-35)

นอกจากรากฐานทางความคิดที่อยู่บนพื้นฐานของ เหตุผล และการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันแล้ว เพื่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถดำเนินไปได้ ยังจำเป็นต้องมีหลักการว่าด้วย เสรีภาพและความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย หลักการว่าด้วยเสรีภาพและเสมอภาคนี้ มีไว้เพื่อรับประกันว่า พลเมืองที่เข้าร่วมในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จะมีเสรีภาพและได้รับโอกาสที่ยุติธรรมในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล มีผล โดยไม่ถูกบังคับโดยใช้กำลัง หรือการบิดเบือนในลักษณะอื่นๆ อย่างเสมอภาคกัน และจากการประยุกต์ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในภาคปฏิบัติ เช่น ในคณะลูกขุนพลเมือง (Crosby and Nethercut, 2005) การทำโพลแบบปรึกษาหารือ (Fishkin and Farrar, 2005) หรือการประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Hendriks, 2005) ซึ่งคัดเลือกผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือด้วยการสุ่มเลือกจากประชาชนทั่วไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเชื่อที่ว่าพลเมืองธรรมดาๆ สามารถเข้ามาร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะที่ความสลับซับซ้อนได้ ถ้าได้รับข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกเน้นย้ำอย่างมากสถาบันที่ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่างมูลนิธิแคทเทอร์ริง (Kettering Foundation, 2010: online) ในสหรัฐอเมริกา โดยในกระบวนการประชาเสวนา (deliberative dialogue) ที่สถาบันแคทเทอร์ริงส่งเสริม เชื่อในบทบาทของพลเมืองธรรมดาๆ ในกระบวนการปรึกษาหารือ และลด

บทบาทของผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่มีความคิดเห็นสุดโต่งอย่างองค์กรพัฒนาเอกชน ให้กลายเป็นเพียงแหล่งข้อมูลหนึ่งสำหรับผู้เข้าร่วมปรึกษาหารือเท่านั้น (Hodge, 2010)

จากการศึกษาพัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสวนที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือพัฒนาอยู่บนอุดมคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่มีเสรีภาพ ความเสมอภาค และการใช้เหตุผลจึงเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยตามอุดมคติดังกล่าว แต่เมื่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถูกนำมาปฏิบัติการในบริบทที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีหลักการบางอย่างขาดหายไป ก็อาจจะมีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันออกไป หรือจำเป็นต้องมีเงื่อนไขบางประการเพื่อให้สามารถผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในโลกแห่งความเป็นจริง ทั้งนี้จะได้อภิปรายต่อไปในหัวข้อ 2.4

#### 2.2.4 เงื่อนไขที่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

โดยทั่วไป แม้ว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทั้งหมด แต่ก็มักถูกวิจารณ์ว่า ละเลยการพิจารณาความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจในสังคม อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีพลัง (Empowered Participatory Governance-EPG) ซึ่ง Fung and Wright (2003) พัฒนาจากการศึกษาการปรึกษาหารือในกรณีศึกษา 4 แห่งคือ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองพอร์ต อเลเกอร์ ประเทศบราซิล การปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อปฏิรูประบบการศึกษาและตำรวจในเมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา และการวางแผนอนุรักษ์พื้นที่สิ่งแวดล้อม (Habitat Conservation Planning) เขาเสนอว่า เงื่อนไขจำเป็นต่อการพัฒนาสถาบันทางการเมืองแบบ EPG คือ การที่ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีอำนาจไม่แตกต่างกันมากนัก จะทำให้สามารถปรึกษาหารือกันได้ ความเท่าเทียมกันในเชิงอำนาจนี้ มีนัยถึงทรัพยากรด้านอื่นๆ ที่สนับสนุนกระบวนการปรึกษาหารือด้วย เช่น เขายกตัวอย่างการที่ประชาชนในเมืองเกอเรลา อินเดีย มีอัตราการรู้หนังสือสูง จึงช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณในรัฐเกอเรลา อย่างไรก็ตาม เขาถูกวิจารณ์ในเรื่องนี้ว่า ไม่ให้ความสำคัญของความแตกต่างเชิงอำนาจ และอาจจะเกินไปที่จะประเมินว่าการปรึกษาหารือว่ามีสมรรถนะในการลดผลกระทบของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันได้ (Cohen and Rogers, 2003: 241)

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว Fung and Wright (2003) เสนอไว้ในปัจจุบันบทของหนังสือเล่มเดียวกันว่า เพื่อให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถจัดการกับความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงอำนาจของแต่ละฝ่าย เขาเสนอว่า ใน EPG จำเป็นต้องมีการสร้างอำนาจถ่วงดุลในแบบร่วมมือกัน (Collaborative Countervailing Power) ซึ่งตรงข้ามกับอำนาจถ่วงดุลแบบปรปักษ์



(adversarial countervailing power) ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อต่อสู้และเอาชนะฝ่ายตรงข้ามและเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วในระบบการเมืองปัจจุบัน โดยอำนาจถ่วงดุลนี้อาจมีที่มาจาก

- (1) กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่น (Locally organized adversarial entities)
- (2) ผู้นำทางการเมืองที่เห็นคุณค่าของการปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วม (Participatory Collaboration)
- (3) กลุ่มผลประโยชน์แบบเดิม (Traditional adversarial organizations) ที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

ในแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า เพื่อให้การปรึกษาหารือใน EPG ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นักทฤษฎีได้พิจารณาปัจจัยเรื่องอำนาจเข้ามาแก้ปัญหาเชิงทฤษฎีดังกล่าว แต่ก็เป็นกรสร้างนิยามของอำนาจในความหมายใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมากขึ้น

นอกจากเงื่อนไขเชิงอำนาจข้างต้นแล้ว การปรึกษาหารือจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อบรรลุเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เงื่อนไขสภาพแวดล้อมการปรึกษาหารือที่มีลักษณะไม่เผด็จการ อันเป็นข้อจำกัดในกระบวนการปรึกษาหารือ ดังนั้นจึงไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถรักษาความได้เปรียบทางอำนาจที่ไม่เหมาะสมได้ต่อไป ประการที่ 2 เงื่อนไขของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในบริบทของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หมายความว่าประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยได้เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือ สิทธิในการมีส่วนร่วม หรือการลงคะแนนเสียงก็ตาม Bohman เสนอว่าเงื่อนไขนี้จะเป็นตัวกำหนดให้ผลลัพธ์อันชอบธรรมนั้นเป็นอิสระจากความไม่เสมอภาคในทรัพยากรความสามารถและตำแหน่งทางสังคม และประการสุดท้าย การปรึกษาหารือนั้นจะเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เมื่อมีลักษณะเป็น "สาธารณะ" ทั้งแบบที่สาธารณชนรับรู้ข้อตกลงทั้งหมด และเมื่อบรรทัดฐานการสนทนาทำให้ผู้พูดทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ (Bohman, 1996) นอกจากนี้ เงื่อนไขในทางปฏิบัติที่สำคัญคือ ผู้มาปรึกษาหารือได้รับข้อมูลเป็นอย่างดี มีทรัพยากรที่เท่าเทียมกันโดยเปรียบเทียบ และรับฟังความเห็นของคู่ต่อสู้อย่างจริงจัง (Gutmann and Thompson, 2004:11)

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ ที่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออีกด้วย (Weeks, 2000)

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง (broad public participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งเงื่อนไขที่จำเป็นและเป็นเป้าหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเป้าหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือการได้มาซึ่งการมีส่วนร่วม



ร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อฟื้นฟูวัฒนธรรมของพลเมือง ปรับปรุงธรรมชาติของวาทกรรมสาธารณะ และสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพในปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ ภายใต้เงื่อนไขนี้จึงครอบคลุมถึงการมีประชาสังคมที่เข้มแข็งซึ่งจะก่อให้เกิดการฟื้นฟูวัฒนธรรมของพลเมืองด้วย (เพิ่มเติมโดยผู้วิจัย)

การวินิจฉัยจากสาธารณะที่มีวิจารณ์ญาณ (informed public judgment) เงื่อนไขนี้เน้นความสำคัญของการได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน จนประชาชนที่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับองค์ประกอบของปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของปัญหา ผลลัพธ์และการแลกเปลี่ยนที่เชื่อมโยงกับทางเลือกนโยบายอื่นๆ และสามารถสามารถใช้เหตุผลในการสร้างข้อตกลงร่วมกันได้

โอกาสในการปรึกษาหารือ (opportunities for deliberation) การปรึกษาหารือคือการกระทำบนฐานข้อมูล เป็นการใช้ความเฉลียวฉลาดในการสร้างสรรค์ และการประเมินเชิงคุณค่าที่นำไปสู่การวินิจฉัยส่วนบุคคล ความท้าทายจึงเป็นเรื่องของการออกแบบกระบวนการที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการปรึกษาหารือ โดย Yankelovich (1991 cited in Week, 2000) เชื่อว่า สามารถกระตุ้นการปรึกษาหารือได้โดยอาศัยกิจกรรมที่มีโครงสร้างที่ให้ทางเลือก ให้ข้อมูลพลเมืองเกี่ยวกับทางเลือก ผลลัพธ์และกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายที่มีเหตุมีผล และก่อให้เกิดการวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม Week ให้ข้อสังเกตไว้ว่า แม้ว่า การอภิปรายแบบซึ่งหน้าจะทำให้เกิดการปรึกษาหารือ แต่การไม่มีการอภิปรายก็ไม่ได้ขัดขวางความเป็นไปได้ของการปรึกษาหารือ ถ้าพลเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ ต้นทุน ผลลัพธ์และข้อแลกเปลี่ยนอย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดการวินิจฉัยอย่างมีเหตุผล และสรุปไว้ว่า การอภิปรายแบบซึ่งหน้าช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือได้อย่างมีพลัง แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นจนขาดไม่ได้

นอกจากเรื่องของการออกแบบเชิงกระบวนการตามนัยของ Weeks ข้างต้น การให้โอกาสในการปรึกษาหารือในเชิงพื้นที่ ยังน่าจะหมายถึงมีปริมาณพลสาธารณะที่กว้างขวาง และมีเสรีภาพพอจะให้เกิดการแลกเปลี่ยนเหตุผลระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสังคมด้วย

ผลลัพธ์ที่น่าเชื่อถือ (Credible results) เพื่อให้ข้อสรุปของการปรึกษาหารือมีพลัง จำเป็นต้องทำให้การให้ข้อมูลต่อพลเมืองมีคุณภาพ ทั้งในด้านวิธีการเก็บข้อมูลที่ดี มีวิธีการที่หลากหลาย และวิธีการหลักจะต้องมีความแม่นยำในระดับสูง และจะต้องง่ายต่อการสื่อสารไปยังสื่อสารมวลชนและสาธารณะด้วย

ท้ายที่สุด จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา บราซิลและอินเดีย ด้วยแนวคิด การเสริมพลังของการบริหารจัดการแบบ

ปรึกษาหารือ (Empowered Participatory Governance- EPG) ซึ่งประกอบด้วยใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะ 1 ใน 3 หลักการ<sup>6</sup> Fung and Wright (2003: 20-23) เสนอสมมติฐานเกี่ยวกับรูปแบบของสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนหลักการของ EPG ที่จะประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ ซึ่งอาจนับว่าเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจ (devolution) หรือมีการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจสาธารณะเพื่อเสริมพลังให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยที่ยังมีการกำกับและจากอำนาจส่วนกลาง (centralized supervision and coordination) และการที่รัฐยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง (state-centered not voluntaristic) โดยจากกรณีศึกษาทั้ง 4 เขาพบว่า แรงผลักดันเพื่อให้เกิดการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือมาจากกลไกภายนอกที่พยายามเข้ามาใช้และเปลี่ยนแปลงสถาบันของรัฐในการบริหารจัดการเช่นในกรณีที่พรรคฝ่ายซ้ายเข้ามาสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในปอร์โต อเลเกร ประเทศบราซิล และรัฐเกอเรลา ในประเทศอินเดีย แม้กระทั่งในกรณีของการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนและตำรวจในชิคาโก สหรัฐอเมริกาก็เป็นการผลักดันจากกลไกภายนอก เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการปรึกษาหารือ โดยที่รัฐยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง สมมติฐานเกี่ยวกับรูปแบบของสถาบันทางการเมืองประการสุดท้ายของเขาจึงยังคงให้รัฐเป็นศูนย์กลางในการปฏิรูปกระบวนการปรึกษาหารือและสถาบันต่างๆ ที่อยู่ภายนอกรัฐสามารถเข้ามาผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ

ภายใต้สมมติฐานของ Fung and Wright ข้างต้น คงไม่มีข้อกังขาเกี่ยวกับลักษณะของสถาบันทางการเมืองที่มีกระจายอำนาจและมีการกำกับจากรัฐบาลกลางเพื่อให้มีการบริหารจัดการที่มีความรับผิดชอบและโปร่งใส อันจะช่วยสนับสนุนการปรึกษาหารือในกระบวนการประชาธิปไตย แต่ในส่วนของลักษณะประการสุดท้ายที่ยังคงให้รัฐเป็นศูนย์กลางนั้น ยังไม่อาจเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ในบริบทของสถาบันทางการเมืองแบบอื่น การให้รัฐเป็นศูนย์กลางจะช่วยสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของรัฐรวมศูนย์อย่างเช่นประชาธิปไตยไทย

### 2.2.5 ข้อจำกัดของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

<sup>6</sup> หลักการของ EPG ที่ Fung and Wright เสนอมี 3 ประการคือ ความเป็นรูปธรรมของการปฏิบัติ (practical orientation) การมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน (Bottom-up participation) และการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกร่วมกัน (deliberative solution generation) รายละเอียดดูใน Fung and Wright, 2003: 16-20

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มีข้อจำกัด ทั้งข้อจำกัดเชิงเนื้อหา และข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยข้อจำกัดในเชิงเนื้อหา หมายถึงประเด็นที่ไม่สามารถนำมาถกเถียงอย่างเป็นสาธารณะได้ ได้แก่ เรื่อง “ส่วนตัว” (private) ประเด็นเป้าหมายทางอภิปราย ประเด็นทางศาสนา และศีลธรรมอื่นๆ ที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางศาสนา (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศรัทธาแบบผิดๆ (bad faith) ของประชาชน เรื่องที่หาค่าไม่ได้ (indeterminacy) ทั้งยังรวมถึงประเด็นการเมืองเรื่องอัตลักษณ์ซึ่งคนกลุ่มน้อยมีศักยภาพในการสื่อสารและใช้เหตุผลน้อยกว่า จึงมักถูกรอบงำจากคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ ในบางกรณีประชาชนยังอาจจะพบว่า รูปแบบการปรึกษาหารือไม่เหมาะสมกับความมุ่งหมายทางการเมืองของเขา เพราะทำให้พวกเขาอ่อนแอกว่า และการปรึกษาหารือก็ไม่สามารถพาพวกเขาไปค้นหาข้อตกลงร่วมได้ (Simon, 1999)

นอกจากนี้ เรื่องที่ถือว่าเป็นที่ยอมรับกันแล้วในหมู่สาธารณชน ก็ไม่จำเป็นต้องนำมาปรึกษาหารือกัน เช่น เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน หรือประเด็นที่เป็นกรอบคิดหรือปรัชญาพื้นฐานที่ถือว่าเป็นสิ่งต้องยอมรับตายตัวอยู่แล้ว เป็นต้น (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549: 80-81)

นอกจากข้อจำกัดเชิงเนื้อหาข้างต้นแล้ว แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักสังคมวิทยาเรื่องความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในท่ามกลางสังคมแบบสมัยใหม่ ที่มีวัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างหลากหลายซึ่งทำให้การสร้างข้อตกลงระหว่างกลุ่มเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ความสลับซับซ้อนในสังคมยังเป็นอุปสรรคของการปรึกษาหารือแบบเห็นหน้ากัน (face-to-face deliberation) ในประเด็นร่วม และที่สำคัญ ความไม่เสมอภาคในสังคม และอุดมการณ์และค่านิยมในระดับชุมชน ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปรึกษาหารือด้วย (Bohman, 1996: 2 cited in Owen, 2001: 118) โดยเงื่อนไขสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวคือ คุณภาพของพลเมืองในการปรึกษาหารือ (Owen, 2001: 124) และข้อจำกัดที่ชัดเจนที่สุดคือ การปรึกษาหารือจำเป็นต้องใช้เวลาและพลังงาน รวมถึงทรัพยากรจำนวนมาก จึงอาจถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อประเมินจากต้นทุนและระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น (Dryzek, 2000: 174) โดยนักวิชาการบางคนตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือไม่สามารถส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นได้ ก็อาจมีคำถามได้ว่า มีเหตุผลเพียงพอที่จะเพิ่มต้นทุนเพื่อการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือหรือไม่ (Olson, 1965 cited in Van Mill, 2006: 24)

อย่างไรก็ดี ภายใต้ความสลับซับซ้อนของสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นเรื่องยากที่จะสร้างเงื่อนไขที่สนับสนุนต่อการปรึกษาหารือได้อย่างสมบูรณ์ นักคิดบางคนจึงลดระดับความคาดหวังจากฉันทามติในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้เหลือเพียง การบรรลุข้อตกลงร่วมที่ผู้เข้าร่วมทุกคนเห็นชอบร่วมกันในการทำกิจกรรม (workable agreement) แม้ว่าจะมีเหตุผลที่

แตกต่างกันก็ตาม ดังตัวอย่าง การที่นักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และบริษัทเอกชนเห็นชอบกับการลดมลพิษ โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกัน ในขณะที่บริษัทเอกชนสนใจเรื่องการจัดการของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่นักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมสนใจปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพ และเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม แต่ก็สามารถสื่อสารวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่าย และนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันในการลดมลพิษได้ (Dryzek, 2000: 170 cited in Scholz, 2002: 749)

การลดระดับฉันทามติมาสู่ข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติได้ข้างต้น อยู่บนพื้นฐานการยอมรับข้อจำกัดเรื่องลักษณะเชิงขัดแย้งในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ Chantal Mouffe เสนอ (agonistic pluralisms) - ทฤษฎีประชาธิปไตย (รวมทั้งประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ - ผู้วิจัย) จึงจำเป็นต้องยอมรับลักษณะเชิงขัดแย้งที่ไม่สามารถกำจัดได้ รวมถึงความเป็นไปไม่ได้ในการบรรลุฉันทามติที่มีเหตุผลที่ครอบคลุมอย่างเต็มที่ และเสนอว่า รูปแบบของประชาธิปไตยในความหมายของ "พหุนิยมที่เป็นปฏิปักษ์" (agonistic pluralism) ซึ่งจะช่วยให้สามารถเห็นภาพการทำทนายการเมืองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันได้ดีกว่า (Mouffe, 2000)

#### 2.2.6 ตัวอย่างของกระบวนการตัดสินใจที่ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่อยู่ในระหว่างการพัฒนา ในขณะที่นักคิดกลุ่มหนึ่งพยายามพัฒนาเนื้อหาของทฤษฎี นักทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งได้พยายามนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้กับปฏิบัติการในสังคม โดยการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ ที่สะท้อนถึงหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่สำคัญ ได้แก่ คณะลูกขุนพลเมือง การทำโพลแบบปรึกษาหารือ การประชาเสวนา และการประชุมเพื่อหาฉันทามติ

คณะลูกขุนพลเมือง (Citizens' juries) เป็นเทคนิคที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ทศวรรษ 1970s พัฒนารึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างแพร่หลายในด้านการเกษตร น้ำและนโยบายสวัสดิการ ในระดับมลรัฐ และนโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศ และแม้ว่าคณะลูกขุนพลเมืองจะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็ได้รับการนิยมนำแนวคิดเรื่องคณะลูกขุนพลเมืองแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในการสร้างสถาบันของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ ทั้งในเรื่องความครอบคลุม การปรึกษาหารือและความเป็นพลเมือง (Smith and Corinne, 2000)

การจัดกระบวนการแบบนี้ จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะทำตัวเป็นคณะลูกขุน (juries) เป็นเวลาหลายวัน สำหรับการพิจารณาแต่ละกรณี จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น



ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุน จะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมืองและประเทศ โดยเป็นตัวแทนของอายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย คณะลูกขุนจะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่จะให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการจัดคณะลูกขุนพลเมืองก็เพื่อต้องการสร้างความสมดุล ทั้งในด้านผู้เข้าร่วมเป็นคณะลูกขุน พยาน การใช้เวลาให้ปากคำของแต่ละฝ่าย เป็นต้น หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการถกเถียงโดยใช้เหตุผลและมีการลงคะแนนเสียงในหมู่คณะลูกขุน (Crosby and Nethercut, 2005) คณะลูกขุนพลเมือง จึงเป็นสะท้อนให้เห็นหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไม่ว่าจะเป็ความเชื่อในพลเมืองธรรมดาๆ ที่มาจากการสุ่มเลือก การใช้เหตุผลและข้อมูลในการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียม

ปัจจุบันการใช้คณะลูกขุนพลเมืองแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ตั้งแต่อังกฤษ สวีเดน เอสโทเนีย เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา บางเมืองในอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ครอบคลุมขอบเขตตั้งแต่เมืองเล็กๆ ไปจนถึงปัญหาระหว่างประเทศ อย่างการจัดการลุ่มน้ำในสวีเดน เอสโทเนีย และเนเธอร์แลนด์ เนื้อหาที่ทั้งที่เป็นการสร้างวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองในมุมมองกว้าง การวางแผนงบประมาณของเมืองหรือหาคำตอบเฉพาะเรื่องอย่างปัญหาอาหารดัดแปลงพันธุกรรม และในประเทศอังกฤษ รัฐบาลออร์ดอน บราวน์ก็รับไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย “new politics” (Jefferson Center, 2010: online)

หน่วยการวางแผน (Planning cell) มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า เพราะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล จะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 25 คน โดยประมาณ คัดเลือกตัวแทนกลุ่มต่างๆ โดยการสุ่มเลือก เพื่อให้มาร่วมกิจกรรมในการเสนอทางแก้ปัญหาเชิงนโยบายหรือวางแผน เป็นระยะเวลาประมาณ 4 วัน – 1 สัปดาห์ คณะผู้จัดจะแบ่งห้องวางแผนออกเป็น 6-10 ห้องเพื่อทำกิจกรรมในแต่ละวัน กิจกรรมจะมีประมาณ 16 กิจกรรม ซึ่งแปลงมาจากประเด็นที่ต้องการการถกเถียง เช่น การจัดสรรงบประมาณ การป้องกันผู้บริโภค เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้จะทำใน 4 วัน เช่น การให้ข้อมูล มุมมองจากนักการเมือง นักวิชาการ ธุรกิจและภาคประชาชน กิจกรรมทั้ง 16 กิจกรรมจะมีโครงสร้างเหมือนกันและจัดเวลาแต่ละห้องให้เหลื่อมๆ กัน เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในหมวดวิทยากร ในการทำงานจะมีผู้ประสานการดำเนินการสนทนา (moderators) 2 คน เป็นชายและหญิงอย่างละ 1 คน ทำหน้าที่เรียนรู้ปัญหาที่ถูกส่งเข้ามาให้จากคณะกรรมการการจัดและหาทางออกอื่นๆ สำหรับปัญหาดังกล่าว ภายใน 4 วันที่มีการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารที่ถ่ายทอด ทำให้ผู้ที่มาร่วมทำความเข้าใจกับตัวปัญหา และผลสุดท้ายจะนำไปสู่ข้อเสนอและ

คำแนะนำต่างๆ มีการประเมินข้อเสนอแนะและนำเสนอต่อคณะกรรมการการจัดและหาทางออกอื่นๆ ในรูปของ "รายงานของประชาชน" (Dienel; Hendrik, 2004)

การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (deliberative polling) เป็นวิธีการที่พัฒนาโดย James Fishkin ซึ่งออกแบบบนพื้นฐาน ความเสมอภาคทางการเมืองและการปรึกษาหารือ โดยความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึง การพิจารณาความชอบ (preferences) ของทุกคนอย่างเสมอภาค ส่วนการปรึกษาหารือหมายถึง กระบวนการอภิปรายที่ประชาชนจะชั่งน้ำหนักของข้อเสนอต่างๆ ที่เกิดขึ้น คุณภาพของการปรึกษาหารือขึ้นอยู่กับ ความสมบูรณ์ในการเสนอประเด็นจากทุกฝ่าย ข้อมูลที่มีความแม่นยำในเชิงเหตุผล ความมีสำนึกในการตัดสินใจ (conscientiousness) ซึ่งประชาชนที่เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ บนพื้นฐานของความดีงาม (merit) และความหลากหลายของทัศนะของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการคัดเลือกผู้เข้าร่วมสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือเหมือนกับคณะลูกขุนพลเมืองและหน่วยการวางแผน โดยมาจากการสุ่มเลือกโดยพิจารณาความครอบคลุมของภูมิหลัง ความแตกต่างทั้งในด้านพื้นที่ ลักษณะประชากร โครงสร้างของกระบวนการสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ ประกอบด้วย การอภิปรายกลุ่มย่อยโดยมีผู้ดำเนินการอภิปรายที่มีประสบการณ์ และการให้ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญในเวทีใหญ่ ที่ผู้เข้าร่วมมีโอกาสซักถาม และการสำรวจความคิดเห็นในขั้นสุดท้าย โดยหลักการผู้เข้าร่วมกระบวนการจะมีโอกาสในการทบทวนสิ่งที่ฟังมาจากเวทีใหญ่ก่อนจะตัดสินใจตอบแบบสำรวจ การให้ข้อมูลกับผู้เข้าร่วมอย่างรอบด้านจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในบางกรณีอาจมีการให้ข้อมูลกับผู้เข้าร่วมเพื่อเป็นการเตรียมการล่วงหน้าอีกด้วย (Fishkin and Farra, 2004)

ในปัจจุบัน การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (deliberative polls) กระจายไปมากกว่า 13 ประเทศ ได้แก่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล บัลแกเรีย จีน สหภาพยุโรป กรีซ ฮังการี อิตาลี ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์เหนือ โปแลนด์และอังกฤษ ขอบเขตของการดำเนินการมีตั้งแต่ระดับ county เมืองไปจนถึงภูมิภาคอย่าง EU ประเด็นที่ใช้มีตั้งแต่การเลือกผู้สมัครของพรรคการเมือง การแก้ปัญหาสังคม การเมือง หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (the Center for Deliberative Democracy, 2010; online)

การประชาเสวนา (deliberative dialogue) เป็นการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสนทนาที่มีวัตถุประสงค์ให้เป็นเวทีสาธารณะเพื่อการคิดร่วมกัน (thinking together) เพื่อตอบคำถามว่า "เราควรทำอะไรกับปัญหานั้น" เป้าหมายจึงมิใช่เพื่อค้นหาคำตอบว่า ทางออกของเรื่องนั้นคืออะไร แต่ต้องการให้มาร่วมกันสำรวจดูทางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดในการแก้ปัญหา นั้น เนื่องจากเป้าหมายของการประชาเสวนาหาทางออกเป็นการมาคิดร่วมกัน ทำให้ต้องฟังอย่างตั้งใจว่า ผู้อื่นที่มาร่วมวงสนทนานั้น มีความคิดอะไร เพื่อจะดูว่ามีอะไรใหม่ๆ ทั้งด้านความคิด ทั้งด้านมุมมอง

เพื่อหาจุดที่จะเห็นร่วมกัน แน่แน่นอนว่า อาจจะไม่แก้ปัญหามาไม่ได้ แต่อย่างน้อยทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป หัวใจของการจัดประชาเสวนาทางออกคือ การมีผู้ดำเนินการสนทนาที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ที่จะคอยค้นหาจุดเหมือนกันของแต่ละคน เพื่อเปลี่ยนความคิดจาก “ปัญหาของฉัน” มาเป็น “ปัญหาของเรา” และ “พวกเราจะหาทางออกในเรื่องนั้นอย่างไร” จึงเป็นการสนทนาที่พยายามฟังถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย และหาจุดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา การจัดประชาเสวนาสามารถจัดตั้งแต่ขนาดเล็ก ประมาณ 10 คนต่อกลุ่มไปจนถึงเป็นพันคน โดยแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ (Hodge, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2550 อ้างถึงในพัชรี สิโรต, ม.ป.ป.)

ปัจจุบันการประชาเสวนา (deliberative dialogue) มีการใช้อย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการสร้างทางเลือกนโยบายสาธารณะ ที่ชัดเจนคือการพัฒนา นโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกา โดยจาก website National Issues Forum (2010: online) พบว่ามีประเด็นที่ได้มาจากการทำประชาเสวนามากกว่า 80 เรื่อง ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นการพัฒนาเด็ก ครอบครัว สิทธิพลเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ พลังงานและสิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยขอบเขตการประชาเสวนามีตั้งแต่ระดับ county จนถึงมลรัฐ นอกจากนี้ การประชาเสวนายังแพร่หลายไปอีกหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย แต่ยังไม่มีการรวบรวมสถิติอย่างชัดเจน

จากตัวอย่างของกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือข้างต้น สะท้อนให้เห็นลักษณะร่วมของการออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือ ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการเลือกผู้เข้าร่วม ด้วยการสุ่มเลือกพลเมืองธรรมดาๆ มาร่วมปรึกษาหารือ ให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลผู้เข้าร่วมอย่างรอบด้าน ลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมปรึกษาหารือได้มีโอกาสในการใช้เหตุผลใคร่ครวญ ปรึกษาหารือจนนำไปสู่การตัดสินใจ การใช้กระบวนการปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนี้ในขอบเขตที่กว้างใหญ่ขึ้นจึงเป็นไปได้ยาก และเพื่อให้สามารถใช้กระบวนการปรึกษาหารือในบริบทที่กว้างขวางขึ้นได้ มีการประยุกต์ใช้กระบวนการปรึกษาหารือโดยผสมผสานกระบวนการมีส่วนร่วมหลายรูปแบบ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมระดับชุมชนที่กระจายตามพื้นที่ที่สุ่มเลือกพลเมืองธรรมดาๆ มาร่วมประชุม โดยมีการให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายและทางเลือกนโยบายผ่านสื่อหลายรูปแบบ เช่น หนังสือพิมพ์ จดสาร และเมื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ ก็มี การสำรวจความคิดเห็นอีกครั้ง และนำผลการสำรวจความคิดเห็นมาพิจารณาในการประชุมเพื่อตัดสินใจของฝ่ายนโยบาย และนำผลการตัดสินใจส่งกลับไปยังกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอีกครั้ง หลักการสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือในขอบเขตที่กว้างขวางนี้ โดยยัง



คงไว้ซึ่งหลักการสำคัญในที่ให้พลเมืองธรรมดาๆ มีส่วนในกระบวนการปรึกษาหารือในกิจการสาธารณะ โดยมีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอต่อจนผู้เข้าร่วมกระบวนการสามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุมีผล ตัวอย่างของกระบวนการปรึกษาหารือขนาดใหญ่นี้ ปรากฏในกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติงบประมาณของเมืองยูจีน มลรัฐออริกอน เมืองซาคราเมนโต มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และฟอร์ทคอลลินส์ มลรัฐโคโลราโด ประเทศสหรัฐอเมริกา (Weeks, 2000)

นอกจากกระบวนการปรึกษาหารือแบบซึ่งหน้า (face-to-face) ข้างต้น ยังมีนักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือบางคน เห็นว่า การสนทนาทางอินเทอร์เน็ต (online dialogue) เป็นการเปิดช่องทางการสนทนาทางอินเทอร์เน็ตก็เป็นกระบวนการปรึกษาหารือด้วย (Bonner et. al., 2005) เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ การสนทนาแบบนี้มีลักษณะไม่เป็นทางการ มีเวลามากพอที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมสนทนาได้เข้าใจมุมมอง ปัญหาของคนอื่นๆ ได้ นอกจากนั้นผู้เข้าร่วมสามารถเข้ามาได้ตามความสะดวก เมื่อไรก็ได้ สิ่งที่ดีก็คือ มีข้อมูลมากและหลากหลาย ทำให้ประชาชนที่เข้ามาสามารถเรียนรู้ได้ ทุกคนที่เข้ามารวมทั้งผู้กำหนดนโยบายตลอดจนประชาชนธรรมดาๆ มีสถานะเท่าเทียมกัน และสามารถร่วมกระบวนการปรึกษาหารือโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกันและกัน แม้จะมีผู้เข้าร่วมมากมายและขนาดใหญ่ แต่กระบวนการนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเขาสามารถเข้ามาร่วมได้โดยตรงและกำลังพูดคุยกันอย่างส่วนตัว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายได้พูดคุยกับประชาชน และประชาชนได้สนทนาและให้ข้อมูลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการเปิดเวทีสนทนาได้ตอบโดยใช้เหตุผลประกอบการถกเถียง อย่างไรก็ตาม ในการทำให้การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตมีประสิทธิภาพ ผู้จัดทำต้องแสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการจัดแต่ละครั้งอย่างชัดเจน มีการประกาศกฎกติกาในการเข้าร่วมตั้งแต่เริ่มจัดทำ และต้องมีผู้ดำเนินรายการ (moderator) เพื่อระดมการสนทนาได้ตอบไม่ออกนอกประเด็นเกินไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจะมีจุดเด่นในหลักการเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อย่างเสมอภาค และแม้ว่าผู้จัดจะพยายามกำหนดกติกาให้มีการลงทะเบียนสมาชิก แต่ปัญหาที่สำคัญกว่านั้นคือ ความรับผิดชอบของผู้ร่วมสนทนา และอำนาจในการ กำหนดประเด็นที่ยังอยู่ในมือของ moderator อยู่ดี และน่าเสียดายว่าโดยพื้นฐานแล้ว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตยังถูกวิจารณ์เรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้ที่สามารถใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตกับประชาชนในภาพรวม (Beetham, 2006: 154)



## 2.3 วิวาทะว่าด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีส่วนในการพัฒนาคุณภาพของระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อยใน 5 มิติ ได้แก่ การให้การศึกษาพลเมือง การให้สร้างอำนาจให้กับชุมชน ขั้นตอนการปรึกษาหารือทำให้เกิดผลลัพธ์ของการตัดสินใจมีความเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนในเชิงเนื้อหา ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจในเรื่องความมีเหตุมีผลมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือ แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือซึ่งประกอบด้วยแนวคิดเชิงคุณค่าในเรื่องความรู้ ตัวตนและชีวิตที่ดีที่มีความสอดคล้องกับความเป็นอิสระของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นประเด็นชี้ขาดที่ทำให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดประชาธิปไตยปรึกษาหารือในแบบเสรีนิยมและชุมชนนิยมได้อย่างชัดเจน (Cooke, 2000)

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงวิวาทะเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตย ทั้งที่เป็นข้อเสนอ และกรณีพิพาทจากนักทฤษฎีด้านต่างๆ ทั้งในเรื่องของกระบวนการที่เพิ่มความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความครอบคลุม เนื้อหาที่ได้จากการปรึกษาหารือในรูปของกระบวนการสร้างฉันทามติที่สอดคล้องกับความชอบของทุกฝ่าย รวมไปถึงการใช้เหตุผลและความรู้ในการตัดสินใจแทนที่อิทธิพลของผลประโยชน์และอำนาจ และท้ายสุดเป็นเรื่องของการแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับความขัดแย้งในสังคม

### 2.3.1 ความชอบธรรมของ “กระบวนการ”ตัดสินใจในประชาธิปไตยปรึกษาหารือ

ในเบื้องต้น การกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาจาก การสร้างกระบวนการตัดสินใจ ที่มีความครอบคลุมของผู้ที่ได้รับผลการตัดสินใจ สามารถเข้ามาร่วมปรึกษาหารือโดยใช้เหตุผลได้อย่างมีเสรีภาพ และเท่าเทียมกัน นักทฤษฎีประชาธิปไตยปรึกษาหารือกระแสหลัก เน้นการออกแบบเชิงสถาบัน กลไกเชิงกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ และกระบวนการสามารถรับประกันได้ว่า จะสามารถทำให้ผู้เข้าร่วมที่มีความครอบคลุมในกระบวนการ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะเห็นได้ตัวอย่างแนวคิดของ Manin ที่มองว่า ที่มาของความชอบธรรมของประชาธิปไตยปรึกษาหารือไม่ได้มาจากเจตจำนงของปัจเจกบุคคลที่กำหนดไว้แล้ว แต่มาจากกระบวนการที่มันก่อตัวขึ้นจากการปรึกษาหารือ (1987: 351ff cited in Held, 2006:234) การเน้นลักษณะเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังเห็นได้จากข้อเสนอของ Rawls และ Habermas โดย Rawls เน้นการออกแบบกระบวนการที่ยุติธรรมที่ทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการหลุดพ้นจากผลประโยชน์เฉพาะตัวแต่แรก ก็จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ยุติธรรมได้ ในขณะที่ Habermas ให้ความสำคัญกับกระบวนการที่ไม่มีข้อจำกัดในขอบเขตและ

เนื้อหาของการปรึกษาหารือ หรือสถานการณ์การอภิปรายในอุดมคติ (ideal speech situation) และเมื่อพิจารณาการออกแบบกระบวนการต่างๆ ที่ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น deliberative polling หรือ citizen's juries ที่มีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมอย่างเข้มข้น เพื่อจะรับประกันว่าจะได้ผู้เข้าร่วมที่ครอบคลุม อย่างเสมอภาค แต่นักทฤษฎีกลุ่มที่นิยมกระบวนการ แต่ละเลยหลักการเชิงเนื้อหา (เช่น ความยุติธรรม ความเป็นธรรม) ก็มักจะถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ขอธรรมได้ (Gutmann and Thompson, 2003: 31-33) ทฤษฎีประชาธิปไตยปรึกษาหารือจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งหลักการเชิงกระบวนการและเนื้อหาไปพร้อมๆ กัน

ถ้าพิจารณาความชอบธรรมเฉพาะในขอบเขตของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเรื่อง ความครอบคลุม ก็จะพบวิวาทะจากนักทฤษฎี 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก เชื่อว่ากระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจมาแลกเปลี่ยนเหตุผลได้อย่างครอบคลุม มุมมองแบบนี้เห็นได้จากนักทฤษฎีที่พยายามออกแบบเครื่องมือต่างๆ มาที่สะท้อนความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่กล่าวมา

นักทฤษฎีกลุ่มที่ 2 ไม่เชื่อว่ากระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เน้นกระบวนการอภิปรายอย่างมีเหตุมีผลของผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือ จะสามารถทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าร่วมตัดสินใจครอบคลุมได้อย่างแท้จริง นักทฤษฎีกลุ่มนี้ นำโดย Young ซึ่งเน้นว่า ความชอบธรรมในเชิงคุณค่าของการตัดสินใจของประชาธิปไตยมาจากความครอบคลุมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ ที่สามารถเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจและมีโอกาสในการมีอิทธิพลต่อผลการตัดสินใจ (Young, 2000: 6) และเห็นว่า ตัวแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ นั้น ใช้ความหมายเรื่องความครอบคลุมและความเสมอภาคทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ซึ่งจะเพิ่มโอกาสให้กระบวนการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยสามารถส่งเสริมความยุติธรรมมากขึ้น Young วิจารณ์ว่า การสร้างอุดมคติประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีแนวโน้มจะจำกัดแนวคิดการสื่อสารทางการเมืองไว้เฉพาะการอภิปราย (argument) นั้น เป็นความเข้าใจแคบๆ ที่มีความลำเอียงในเรื่องความหมายของการมีเหตุมีผลมากเกินไป และในบางครั้งบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือ ก็นัยๆ ให้คุณค่าของการแสดงที่ไม่มีอคติ (dispassionate) มีระเบียบวินัย (orderly) และมีความเชื่อมโยง (articulate) ว่ามีความหมายเป็นพิเศษ Young เรียกรูปแบบการกีดกันเช่นนี้ว่า เป็นการกีดกันจากภายใน (internal exclusion) ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธพันธมิตรที่ให้คุณค่ารูปแบบการแสดงออกบางแบบ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบางส่วนถูกพิจารณาว่าใช้ไม่ได้<sup>7</sup> ประชาธิปไตยแบบ

<sup>7</sup> Young แบ่งลักษณะการกีดกันออกเป็น 2 แบบ คือ การกีดกันจากภายนอก (external exclusion) ซึ่งเป็นการปล่อยให้คนบางคน หรือบางกลุ่มอยู่นอกกระบวนการตัดสินใจ หรือการปล่อยให้ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบางกลุ่มสามารถครอบงำสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ ส่วนการ

ปรึกษาหารือที่มีการกีดกันจากภายใน จะละเลยบทบาทที่สำคัญของการสื่อสารรูปแบบอื่นๆ ที่สำคัญในทัศนะของเขา ได้แก่ คำทักทาย (*Greeting*) ซึ่งเป็นรูปแบบของการสื่อสารที่แสดงถึงการยอมรับ และสร้างความไว้วางใจให้กับคู่สนทนา การใช้โวหาร (*rhetoric*) เป็นวิธีการแสดงออกซึ่งข้อเสนอและการยืนยันทางการเมือง ช่วยให้เกิดการสื่อสารทางการเมืองที่โน้มน้าว และครอบคลุม และเรียกร้องความสนใจระหว่างผู้พูดและผู้ฟังด้วย และเรื่องเล่า (*narrative*) มีหน้าที่ในการป้องกันการกีดกันและก่อให้เกิดการสนทนาต่อไป (Young, 2000: 53) และเพื่อให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีความครอบคลุมมากขึ้น และนำมาซึ่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง Young ได้เสนอให้นำเอารูปแบบการสื่อสารเหล่านี้มาพิจารณาด้วย

นอกจากการถูกลดทอนความชอบธรรมอันเนื่องมาจากการกีดกันดังกล่าวแล้ว Parkinson (2006) ยังตั้งประเด็นเกี่ยวกับความชอบธรรมที่มาจาก

- ขนาดของการปรึกษาหารือ (*scale*)
- และความเป็นตัวแทน (*representation*) ในการปรึกษาหารือ

สำหรับในเรื่องขนาด เขาก็ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนารูปแบบการปรึกษาหารือขนาดเล็กจำนวนมากนั้น แสดงให้เห็นข้อจำกัดของการปรึกษาหารือในขอบเขตที่กว้างขวาง และในเวลาเดียวกัน การแก้ปัญหาความเป็นตัวแทนด้วยการกำหนดวิธีการเลือกผู้เข้าร่วมโดยการสุ่มตัวอย่างทางสถิติอย่างเข้มงวดนั้น แม้จะทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของผู้เข้าร่วมที่กระจายไปตามลักษณะทางกายภาพ แต่เอาเข้าจริงแล้วก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่า ตัวอย่างที่ได้มาจะเป็นตัวแทนที่ครอบคลุม โดยเฉพาะในเรื่องของความหลากหลายในเชิงอุดมการณ์ และที่สำคัญความเป็นตัวแทน (*representativeness*) ในลักษณะนี้ จะไม่เชื่อมโยงกับคนอื่นๆ ในลักษณะของ *principal-agent* ซึ่งมีนัยของความรับผิดชอบ (*accountability*) ที่ตัวแทน (*representation*) จะมีมากกว่า และเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมดังกล่าว จากการศึกษาการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการทำวิจัยเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพในอังกฤษ Parkinson เสนอว่า ในการขยายขอบเขตการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือขนาดเล็ก เป็นขนาดใหญ่ จำเป็นต้องลดข้อจำกัดเชิงสถาบันที่นักประชาธิปไตยปรึกษาหารือรุ่นแรกๆ ยึดถือลง โดยคิดถึงความชอบธรรมที่เกิดขึ้นในการปรึกษาหารือในหลายช่วงเวลา ในระบบการปรึกษาหารือที่กว้างขวางขึ้น ก็จะทำให้สามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากขึ้น โดยการแบ่งช่วงของการตัดสินใจเป็นหลายช่วง จากการกำหนดประเด็น การอภิปราย การดำเนินการ ในแต่ละช่วงให้กระบวนการการมีส่วนร่วม และ

---

กีดกันจากภายใน (*internal exclusion*) เป็นการกีดกันที่มาจากกรยอมรับลักษณะการสื่อสารเฉพาะบางแบบดังที่กล่าวมาแล้ว

รายละเอียดดูใน Young, 2000: 53-57



บทบาทความชอบธรรมที่แตกต่างกัน การแบ่งช่วง และแบ่งบทบาทของกระบวนการตัดสินใจเช่นนี้ จะทำให้ตัวแทนสามารถสื่อสารกับคนที่ไม่ได้เข้าร่วมการปรึกษาหารือได้ ก็จะทำให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือขนาดใหญ่เกิดขึ้นได้อย่างชอบธรรมมากขึ้น ทั้งมิติความเป็นตัวแทน ความเป็นสาธารณะ และความมีเหตุมีผล

นอกจากนี้ ในเรื่องของลักษณะที่เคร่งครัดในเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ McLaverty and Harpin (2008) เสนอว่า บนพื้นฐานของการแยกแยะการปรึกษาหารือ ออกจากการเจรจาและการต่อรอง ที่มองว่าการปรึกษาหารืออยู่บนฐานของการใช้เหตุผลในการสื่อสาร (communicative rationality) ส่วนการเจรจาและการต่อรองอยู่บนฐานของการใช้เหตุผลเชิงวิธีการหรือเหตุผลในเชิงกลไก (instrumental or strategic rationality) ตามความหมายของ Habermas นั้น

เขาเสนอสมมติฐานว่า ในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ ความมีเหตุมีผลของประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ จากความมีเหตุมีผลเชิงวิธีการ กลายเป็นความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร หรือจากความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร กลายเป็นความมีเหตุมีผลในเชิงวิธีการ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า เมื่อจุดเริ่มต้นคือการเจรจาและต่อรอง ที่ใช้เหตุผลในเชิงวิธีการ ก็อาจยกระดับเป็นความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร ซึ่งยกระดับกระบวนการเจรจาหรือต่อรองให้เป็นการปรึกษาหารือได้ และอาจเปลี่ยนแปลงการปรึกษาหารือให้กลายเป็นการเจรจา หรือต่อรองได้เช่นกัน

สมมติฐานของ McLaverty and Harpin เป็นการยอมรับในลักษณะพลวัตของการใช้เหตุผลในการสื่อสาร ประกอบกับการเน้นเรื่องการสร้างควมไว้วางใจในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมม ในสถานการณ์ที่ผู้เข้าร่วมสามารถพัฒนาความไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ ผ่านรูปแบบของการเป็นตัวแทนที่เป็นอิสระ<sup>๕</sup> การเจรจาและต่อรองก็อาจมีแนวโน้มพัฒนาขึ้นเป็นการปรึกษาหารือได้เช่นกัน โดยยกตัวอย่างการเจรจาและต่อรองในกรณีศึกษาการจัดการพิชพื้นเมืองในรัฐนิวเซาท์เวลท์ ออสเตรเลีย ซึ่งเริ่มต้นด้วยการที่ผู้เข้าร่วมที่มาจากหน่วยงานของรัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างก็มีเจตนาเข้ามาเอาชนะซึ่งกันและกัน โดยใช้เหตุผลในเชิงวิธีการ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ผู้เข้าร่วมที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ชูว่าจะยกเลิกการเข้าร่วมเจรจา ต่อมาเมื่อการเจรจาพัฒนาไปมากขึ้น ทำให้พัฒนาความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประกอบกับผู้เข้าร่วมที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มีอิสระในการแสดงเหตุผลของตนเองมากขึ้น การใช้เหตุผลเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้

<sup>๕</sup> McLaverty and Harpin จัดประเภทของตัวแทนไว้ 2 แบบ คือตัวแทนแบบ delegate และ trustee โดยตัวแทนแบบ delegate ต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อ principal ในแง่ที่ต้องนำข้อเสนอของ principal ไปเสนอในที่ประชุมและนำกลับมารายงาน และในกรณีที่จะเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นก็ต้องกลับมาถาม principal ก่อน แต่ตัวแทนแบบ trustee จะเป็นอิสระ สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นได้มากกว่า (รายละเอียดโปรดดูใน McLaverty and Harpin, 2008: 201)



เหตุผลในการสื่อสาร และการเจรจาต่อรองก็ยกระดับไปเป็นการปรึกษาหารือ ในแง่นี้ McLaverty and Harpin ชี้ให้เห็นว่า ถึงที่สุดแล้ว แม้แต่ในสถานการณ์ที่ไม่ได้เริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือ แต่ผู้เข้าร่วมก็สามารถพัฒนาความไว้วางใจกัน และสามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้เหตุผลจนนำไปสู่การปรึกษาหารือได้

ในแง่หนึ่ง ดูเหมือนว่าข้อสรุปของเขาลดทอนน้ำหนักของการออกแบบเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยปรึกษาหารือหรือกระแสหลักอย่างมาก เพราะการปรึกษาหารือสามารถเกิดขึ้นได้แม้ในกรณีที่ไม่ได้ออกแบบเพื่อการปรึกษาหารือ แต่ประเด็นเสนอในเรื่องของลักษณะความเป็นตัวแทนหรือกระบวนการสร้างความไว้วางใจที่เกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์ ก็เป็นคุณลักษณะประการหนึ่งของกระบวนการปรึกษาหารือ ข้อสรุปของเขาจึงไม่ได้ลดทอนพลังของการออกแบบกระบวนการปรึกษาหารืออย่างที่เห็น แต่เป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้เหตุผลในการปฏิสัมพันธ์ที่มีลักษณะเชิงพลวัต และชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของกระบวนการปรึกษาหารือที่ไม่มีการออกแบบเชิงสถาบันอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกับกรณีศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้

### 2.3.2 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย

ข้อเสนอหลักของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย โดยหลักๆ ประกอบด้วย การตัดสินใจบนฐานของการใช้เหตุผลเหนือผลประโยชน์และกระบวนการเปลี่ยนแปลงความชอบ (transformation of preferences) ที่ทำให้สามารถฉันทามติที่สอดคล้องกับความชอบ (preferences) ของทุกฝ่าย วิวาทะเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยหลักๆ จึงเป็นเรื่องของความเป็นไปได้ในการใช้เหตุผลของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของสังคมสมัยใหม่ ท่ามกลางความชอบที่แตกต่างหลากหลาย และปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และความเป็นไปได้ของการสร้างฉันทามติภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว

*ข้อเสนอหลัก:* การใช้เหตุผล ข้อมูลและความรู้ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถแก้ปัญหาอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองได้

สมมติฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือ การใช้เหตุผลระหว่างผู้เข้าร่วมปรึกษาหารือที่มีความเท่าเทียมกัน การตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผล ข้อมูล และองค์ความรู้ จนเกิดเป็นฉันทามติที่เชื่อมโยงกับความชอบของทุกฝ่าย น่าจะกำจัดปัญหาเรื่องอำนาจและอิทธิพลซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของการเมืองแบบเดิมได้ โดยตัวอย่างจากแนวคิดเรื่องความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร (communicative rationality) ที่ Jürgen Habermas เห็นว่าเป็นลักษณะของการใช้เหตุผลที่สำคัญในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งตัวแสดงมีเหตุมีผลและ

พร้อมจะเปลี่ยนแปลงเมื่อรับฟังเหตุผลจากฝ่ายอื่นๆ และความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงความชอบ (transformative of preferences) ซึ่งนำมาซึ่งฉันทามติ ซึ่งอาจเป็นการสร้างเจตจำนงทางการเมืองในปริมนทลทางการเมือง และความคิดเห็นทางการเมืองในปริมนทลสาธารณะด้วย

นอกจากนี้ จากมุมมองเรื่องการใช้เหตุผล ข้อมูลและองค์ความรู้ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังช่วยพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตย โดยทำให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ในการตัดสินใจที่อ้างอิงหลักการเชิงศีลธรรม และหลักการเชิงญาณวิทยาด้วย (Cooke, 2000)

**ข้อโต้แย้ง:** ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่สามารถเป็นไปได้จริง ถ้ามองข้ามความขัดแย้งและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือวางอยู่บนสมมติฐานเรื่องความเสมอภาค ซึ่งผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือในทัศนะนี้ จะอยู่ในเงื่อนไขที่มีอำนาจไม่แตกต่างกันมาก ดังตัวอย่างจากการคัดเลือกประชาชนธรรมดาๆ เข้าไปเป็นคณะลูกขุนพลเมืองที่มีบทบาทการตัดสินใจ และลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญให้เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับคณะลูกขุนพลเมือง ถือเป็นลดเงื่อนไขความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจในกระบวนการปรึกษาหารือได้ในระดับหนึ่ง

สมมติฐานเช่นนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการมองไม่เห็นความสำคัญของประเด็นอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน (Cohen and Rogers, 2003: 241; Shapiro, 1999: 29) โดยเฉพาะเมื่อเราอยู่ในโลกที่มีความสลับซับซ้อน มีความหลากหลายในเชิงคุณค่า (value pluralism) ทั้งยังมีอำนาจที่ครอบงำอยู่ในสังคม (Mouffe, 2000;2005) แทนที่จะหลีกเลี่ยงลักษณะเชิงขัดแย้งของการต่อสู้ระหว่างความขัดแย้งที่มีหลากหลายในสังคม (agonistic pluralism) ซึ่งจะทำให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตกอยู่ในอันตรายและสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความรุนแรงเมื่อทำให้นำไปสู่การปรากฏตัวของความเป็นศัตรูที่มุ่งจะทำลายล้างกัน (Mouffe, 2006: 4) และ Mouffe เสนอว่าการยอมรับความว่ามีตีความขัดแย้งในชีวิตทางสังคมไม่สามารถกำจัดได้นั้น ไม่ได้ทำลายประชาธิปไตย แต่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อจัดการกับความท้าทายที่การเมืองแบบประชาธิปไตยเผชิญหน้าอยู่ การยอมรับลักษณะ agonistic pluralism นี้อยู่บนพื้นฐานของการยอมรับว่าอำนาจมีความเชื่อมโยงกับความชอบธรรมนี้ มีนัยของการยอมรับ "ลักษณะทางการเมือง" (the political) ซึ่งหมายถึงมิติของการต่อสู้ซึ่งอยู่ภายในความสัมพันธ์ของมนุษย์ และยอมรับลักษณะเชิงขัดแย้งและอิทธิพลของอำนาจในเชิงการเมืองมากกว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดย Mouffe เห็นว่า เมื่อเรายอมรับมิติความขัดแย้งของ "ลักษณะทางการเมือง" และ

เข้าใจว่า “การเมือง” (politics)<sup>9</sup> ที่มีการสร้างเอกภาพในบริบทความขัดแย้งด้วยการแบ่งเขาแบ่งเรา (us/them discrimination) ตลอดเวลา ดังนั้นจุดมุ่งหมายของการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ใช่การเอาชนะคู่ตรงข้ามระหว่าง เรา/เขา (ซึ่งเป็นไปไม่ได้) แต่จะทำอย่างไรให้การแบ่งเขาแบ่งเรา (us/them discrimination) นี้สอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบพหุนิยมได้อย่างไร

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องพหุนิยมเชิงคุณค่าและความขัดแย้งในธรรมชาติของความเป็นการเมือง Mouffe เสนอแนวคิด agonist pluralism ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ ความพยายามในการเปลี่ยนศัตรูในความหมายที่ต้องทำลายล้าง (enemy) ให้เป็นคู่ต่อสู้ที่ชอบธรรม (adversary) ที่สามารถเอาชนะกันได้โดยชอบธรรม ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเอาชนะคู่ต่อสู้ที่ชอบธรรมนี้ก็คือนความพยายามในการสร้างอำนาจครอบงำ (hegemony) แบบใหม่นั้นเอง

#### ความเป็นไปได้ของฉันทามติ

สำหรับในเรื่องฉันทามติ นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชื่อว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ชอบธรรมร่วมกันในหมู่ประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกต่อสาธารณะ (public-spirited perspective) ต่อประเด็นสาธารณะ ส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจที่เคารพซึ่งกันและกัน และช่วยแก้ไขความผิดพลาด ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกันได้ (Gutmann and Thompson, 2004: 10-13) ในการตัดสินใจร่วมกันดังกล่าว การตัดสินใจร่วมกันหรือ ฉันทามติ ในหมู่ประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามที่สำคัญคือ ฉันทามติในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีที่มาอย่างไร และมีเงื่อนไข ข้อจำกัดอย่างไร

จากการศึกษากระบวนการปรึกษาหารือในคณะลูกขุนภาคพลเมืองในการตัดสินใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมในประเด็นเรื่องถนนในป่าต้นน้ำ Bloomfield Track ประเทศออสเตรเลีย ซึ่ง Goodin and Niemeyer (2003) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคณะลูกขุนในระหว่างการปรึกษาหารือโดยใช้แบบสำรวจทัศนคติใน 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเริ่มกระบวนการ ช่วงการให้ข้อมูล (information phase) ซึ่งประกอบด้วย การเก็บข้อมูล การลงพื้นที่ การอภิปรายอย่างไม่เป็นทางการของคณะลูกขุน และช่วงการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการของคณะลูกขุน (discussion phase) และนำมาวิเคราะห์ในเชิงปริมาณเพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคณะลูกขุนระหว่างช่วงให้ข้อมูล และช่วงปรึกษาหารือ พบว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกิดขึ้นในช่วงการให้ข้อมูล ซึ่ง

<sup>9</sup> ในขณะที่เสนอว่า “ลักษณะทางการเมือง” (the political) เป็นมิติการต่อสู้ภายในความสัมพันธ์ของมนุษย์ Mouffe เสนอว่า “การเมือง” (politics) หมายถึง ปฏิบัติการ วาทกรรมและสถาบันทั้งหมดที่พยายามจัดระเบียบ และจัดการการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ภายใต้เงื่อนไขที่มีความขัดแย้ง (รายละเอียดดูใน Mouffe, 2000; Mouffe, 2006: chap.2)

เป็นการปรึกษาหารือและหาข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ มากกว่าในกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ ข้อสรุปของ Goodin and Niemeyer ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความชอบ (transformation of preferences) ของผู้ที่เข้าร่วมการปรึกษาหารือ ทั้งยังชี้ให้เห็นความสำคัญของการพิจารณาวิถิจนัยในระดับปัจเจกบุคคล (deliberative within) ที่มีอิทธิพลเหนือการอภิปรายที่เป็นทางการในสาธารณะ ประกอบกับการเปิดรับเหตุผล (open mind) ของผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ

อย่างไรก็ตาม น่าเสียดายว่า Goodin and Niemeyer มิได้ศึกษาต่อไปว่า จันทามติที่เกิดขึ้นในการปรึกษาหารือครั้งนั้นเป็นที่น่าพอใจสำหรับทุกคนหรือไม่ ดังข้อเสนอของ Shapiro (2003: 124) ที่เห็นว่า ผลของการปรึกษาหารือก็อาจไม่เป็นที่ปรารถนาเสมอไป โดยเฉพาะในสถานการณ์ของการเมืองแบบคู่ขัดแย้ง (opposition politics) ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าว ประชาชนอาจจะเห็นว่าจันทามตินั้นมีลักษณะบีบบังคับ และพยายามทำให้ตัวเองแตกต่างไปคนอื่นๆ มากกว่า เขาจึงสรุปว่า การปรึกษาหารือ (อาจ) ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ข้อตกลง และถึงแม้จะนำไปสู่ข้อตกลง ก็อาจไม่เป็นผลดีเสมอไป

ถ้าที่มาของจันทามติในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มาจากการวิถิจนัยจากภายในตัวเอง (deliberative within) หรือการเปิดรับและพิจารณาเหตุผลระดับปัจเจกบุคคลของผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ ดังข้อเสนอของ Goodin and Niemeyer แล้ว ปัญหาที่สำคัญของการบรรลุจันทามติในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นปัญหาความแตกต่างหลากหลายเรื่องวัฒนธรรมและค่านิยม และคุณลักษณะเชิงขัดแย้งที่มีในสังคม ซึ่ง Young (1990: 100 cited in Held, 2006: 244) มองว่า มีอยู่ในธรรมชาติของสังคม ดังนั้น การมุ่งสู่จันทามติของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ยังอาจเป็นการลดทอนเหตุผลที่แตกต่างหลากหลายในสังคม ให้เหลือเป็นรูปแบบของการให้เหตุผลร่วมกันเพียงรูปแบบเดียว

อย่างไรก็ดี นักทฤษฎีบางคนอย่าง Dryzek (2000 cite in Scholz, 2002) ก็ยอมรับว่า ภายใต้อาณัติของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไม่ได้นำไปสู่ความเป็นเอกภาพและการเห็นพ้องต้องกัน (consensus) เสมอไป โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีองค์ประกอบด้านขนาดหรือกลุ่มบุคคลจำนวนมากเกี่ยวข้อง แต่อย่างน้อยที่สุดกระบวนการปรึกษาหารือ อาจจะนำมาซึ่งข้อตกลงที่ทำให้สามารถทำงานร่วมกันได้ (workable agreement) ซึ่งเป็นการเน้นผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือที่นำไปสู่ปฏิบัติการของผู้เข้าร่วมปรึกษาหารือ มากกว่าการเน้นการบรรลุจันทามติอย่างเอาเป็นเอาตาย ในแง่นี้



โดยสรุป วิวาทะในเรื่องคุณภาพเชิงเนื้อหาของการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือ ยังคงอยู่ในเรื่องของความสามารถประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการก้าวข้ามข้อจำกัดของการเมืองแบบอำนาจและผลประโยชน์ โดยการใช้กระบวนการใช้เหตุผลและการคิดใคร่ครวญบนฐานข้อมูล (องค์ความรู้) ในการตัดสินใจที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งในขณะที่นักประชาธิปไตยปรึกษาหารือกระแสหลักยังเชื่อว่าภายใต้สมมติฐานหลักของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หลักการ และกระบวนการของประชาธิปไตยปรึกษาหารือ ย่อมจะนำมาซึ่งผลการตัดสินใจที่มีคุณภาพมากขึ้น ทั้งมีความชอบธรรมในสายตาของทุกฝ่ายอันเนื่องมาจากความสามารถในการเปลี่ยนแปลงความชอบ และมีคุณภาพในแง่ที่ผ่านกระบวนการใช้เหตุผลและองค์ความรู้ที่รอบด้านมากกว่าการตัดสินใจแบบรวมจำนวน แต่กลุ่มนักทฤษฎีที่วิพากษ์แนวคิด มีสมมติฐานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยการมองจากปรากฏการณ์ทางการเมืองจึงชี้ให้เห็นข้อจำกัดของสมมติฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าวยังไม่มีข้อยุติ การศึกษากระบวนการปรึกษาหารือจากกรณีศึกษา อาจจะทำให้พิจารณาประเด็นดังกล่าวได้ชัดเจนมากขึ้น

## 2.4 ประสบการณ์การใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศกำลังพัฒนา

ประสบการณ์การใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Budgeting- PB) นี้ มาจากเมืองปอร์โต อเลเกร ประเทศบราซิลและรัฐเกอเรลา ในประเทศอินเดีย ซึ่งทั้งสองประเทศมีลักษณะร่วมกันในแง่ที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในทางการเมือง แต่กลับสามารถใช้แนวคิดประชาธิปไตยปรึกษาหารือในวงกว้างเพื่อการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมในเทศบาลท้องถิ่นได้

การริเริ่มการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใน PB ของปอร์โต อเลเกรและเกอเรลา นั้นมีลักษณะพิเศษร่วมกัน ตรงที่เกิดจากการริเริ่มของพรรคฝ่ายซ้ายที่ได้รับเลือกตั้งให้การบริหารรัฐบาลท้องถิ่น คือ พรรคแรงงานในปอร์โต อเลเกร และแนวร่วมพรรคฝ่ายซ้ายในเกอเรลา (1996)

ในกรณีของปอร์โต อเลเกรนั้น PB เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นครั้งแรกจากการนำเสนอของพรรคแรงงานใน ปอร์โต ออริลีเอร์ ในปี 1989 และใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) ในปี 1993 ซึ่งทั้งสองเมืองต่างเป็นเมืองใหญ่ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว และจากความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาในพื้นที่ จึงทำให้มีการก่อตัวและความเข้มแข็งของประชาสังคมและกลุ่มละแวกบ้าน

ที่ก่อตัวขึ้นหลังยุคเผด็จการจึงเป็นฐานให้กับกระบวนการจัดทำนโยบายท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (นฤมล ทับจุมพล, 2551ข)

Baiocchi (2003) สรุปไว้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในปอร์โต อเลเกร มีทั้งลักษณะการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อการแก้ปัญหา มีการมีส่วนร่วมจากฐานรากและมีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีพลัง (Empowerd Participatory Governance-EPG) ตามทัศนะของ Fung and Wright (2003)

การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย เป็นการมีส่วนร่วมในนโยบายของท้องถิ่น อันเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาของคนจนในเมืองใหญ่ๆของบราซิล เป็นกระบวนการที่รวมเอาตัวแสดงทางสังคมต่างๆ สมาชิกในสมาคมเพื่อนบ้านและพลเมืองทั่วไปเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อพิจารณา ซึ่งการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสองขั้นตอน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมโดยตรงในการประชุมสมัชชาในระดับภาค และขั้นตอนที่สอง คือ การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยร่วมเลือกตัวแทนหรือสมาชิกสภา PB เข้าไปทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค

กระบวนการ PB ในปอร์โต อเลเกร จะดำเนินการโดยการประชุมสมัชชาในระดับภาค 2 รอบ โดยการประชุมรอบแรกซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงนั้น จะเริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคมของทุกปี เป็นการประชุมของสมัชชาในแต่ละภาค โดยมีนายกเทศมนตรี และประชาชนในภาคเหล่านั้นเข้าร่วม การประชุมสมัชชาครั้งแรก เป็นการพิจารณาการดำเนินการและการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในปีที่ผ่านมา เปิดโอกาสให้ประชาชน/พลเมืองที่เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็น แสดงทัศนะที่แตกต่างจากคณะบริหาร หรือแสดงข้อโต้แย้งหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารที่ผ่านมา และเสนอสิ่งที่ต้องการในปีต่อไป การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมระดับปัจเจกบุคคล ที่ได้ผ่านกระบวนการลงทะเบียนเป็นสมาชิกอาสาสมัครของสมาคมต่างๆ ในช่วงสุดท้ายของการประชุมสมัชชาภาคในรอบแรกนี้ จะมีการคัดเลือกตัวแทนของภาค โดยมีเกณฑ์คัดเลือก 2 ประการ ประการแรก คือคัดเลือกจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด เช่น 100 คนแรก เลือกตัวแทน 1 คน จาก 10 คน ส่วน 100 คน จากนั้นคัดเลือกตัวแทน 1 คน ต่อผู้เข้าร่วม 20 คน ประการที่สอง คือตัวแทนที่มาจากผู้ที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์เป็นตัวแทนสมัชชาภาคไว้

ส่วนการประชุมในรอบที่สอง เป็นการประชุมเพื่อรวบรวมประเด็น (Thematic oriented meeting) ซึ่งกระบวนการการประชุมรอบที่สองนี้เป็นการประชุมของเมือง หรือเรียกว่า สภา PB โดยดำเนินการในเดือนมิถุนายน สภาเมืองจะทำหน้าที่สำคัญ คือ เรียงลำดับสาระสำคัญของ

ผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และและจัดทำเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 12 ประเภทและคัดให้เหลือเพียง 5 ประเด็น โดยกระบวนการเรียงลำดับจะเริ่มจากการประเมินการเข้าถึงและความจำเป็นต่อบริการสาธารณะแต่ละประเภทของประชาชนในปีก่อนหน้า แล้วจึงประเมินข้อเรียกร้องแต่ละประเภทตามประชากรของแต่ละภาค และสุดท้ายคือ การประเมินจากการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ว่าชุมชนให้ระดับคะแนนเท่าใด

องค์ประกอบของสมาชิกสภา PB ประกอบด้วย ตัวแทนจากแต่ละภาค ภาคละ 2 คน (16 ภาคจำนวน 32 คน) ตัวแทนจากข้อเรียกร้อง 5 ประเภท ประเภทละ 2 คน (10 คน) 1 คนจากองค์กรแม่ของสมาคม/องค์กรชุมชน และ 1 คน จากสหภาพแรงงาน รวมทั้งหมด 44 คน ซึ่งสมาชิกสภา PB จะทำหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอขอที่ได้จากการประชุมกลางร่วมกัน (intermediary meeting) อีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวจะถูกประเมินโดยหน่วยงานการวางแผนงบประมาณ และคณะที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี และตัดสินใจโดยหน่วยงานบริหารของเมือง และในเดือนธันวาคมจึงมีการอนุมัติงบประมาณ (นฤมล ทับจุมพล, 2551: 3-16)

จากกรณีศึกษา PB ในปอร์โต อเลเกร ได้แสดงให้เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปรึกษาหารือในกระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจในเชิงเนื้อหา ในโดยเฉพาะประเด็นกับความเป็นธรรมในการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพของระบบประชาธิปไตยในการกระจายทรัพยากร โดยการประเมินผลจากทีมงานของธนาคารโลกพบว่า กระบวนการ PB ส่งผลให้มีการปรับปรุงสาธารณูปโภคสำหรับประชาชนในปอร์โต อเลเกรอย่างมาก (Deepti Bhatnagar et.al.) และส่วนในเชิงกระบวนการ ยังช่วยเพิ่มรูปแบบการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ซึ่งนฤมล ทับจุมพล เห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ระบบประชาธิปไตยแบบปกติ (แบบเสรีนิยม-ผู้วิจัย) ไม่สามารถแก้ไขได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2551: 3-17 – 3-18) การมีส่วนร่วมในการพิจารณากิจการสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาข้างต้นได้ เพราะได้ก่อให้เกิดการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายบริการสาธารณะต่างๆ และได้เชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นเข้ากับกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ซึ่งได้ทำให้รูปแบบการกระจายทรัพยากรเปลี่ยนไปสู่รูปแบบใหม่ที่เป็นการกระจายให้กับสาธารณะชนอย่างเท่าเทียมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมและความซับซ้อนอย่างเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความซับซ้อนของกระบวนการในการคัดเลือกและเรียงลำดับข้อเรียกร้องเข้ากับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา การเชื่อมโยงดังกล่าวแม้ไม่เคยเกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยมาก่อน แต่ได้ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ารูปแบบการตัดสินใจของคณะบริหารที่ผ่านมา

และเมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจในระบบอุปถัมภ์ นฤมล ทับจุมพล (2551ข) เห็นว่า PB ยังเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาในระบบอุปถัมภ์ โดยการสร้างแรงจูงใจให้เข้าร่วมสมาคม องค์กรและลดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการใช้ PB เป็นสถาบันในการสร้างแรงจูงใจทางสถาบันและวัตถุให้กับกลุ่มประชาชน และแทนที่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งการชักนำให้ประชาชนเข้าร่วมในการประชุมสมัชชาภาคอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้รูปแบบการจัดการชีวิตสาธารณะและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเรียกร้องผ่านตัวกลางทางการเมือง ภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน นอกจากนี้การปรับให้ PB เป็นแรงจูงใจเชิงสถาบันแล้ว PB ยังแก้ปัญหาในระบบอุปถัมภ์ ด้วยการเพิ่มการพิจารณาและการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านการดึงประชาชนให้มีส่วนร่วมในสภา PB และในองค์กรควบคุมตรวจสอบต่างๆ ด้วย ทั้งยังช่วยพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วมและทักษะความสามารถในการต่อรองระหว่างกันของตัวแสดงทางสังคมด้วย PB จึงเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจที่แก้ปัญหาช่องว่างทางวัฒนธรรมของชนชั้นนำที่สืบเนื่องมายาวนานด้วยการสร้างวัฒนธรรมสาธารณะ (public culture) ขึ้นมาใหม่ ด้วยการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจที่เป็นสาธารณะที่สามารถกำจัดการอุปสรรคของการเมืองแบบชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มอบอำนาจให้แก่ผู้เลือกตั้งเพื่อทำการแทนและเป็นกลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่จะรองรับต่อปัญหาเฉพาะของการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

PB จึงเป็นตัวอย่างในการเปลี่ยนสาธารณชนที่เคยอยู่นอกระบบไปสู่สาธารณะชนที่มีส่วนร่วมในการเข้ามาถกแถลง ปรีกษาหารือ (deliberative publics) และยังช่วยให้เกิดค่านิยมใหม่ทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นค่านิยมที่มีความเป็นสาธารณะ และเมื่อค่านิยมประชาธิปไตยใหม่นี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสาธารณะ การเปลี่ยนผ่านของการเข้ามีส่วนร่วมจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับสาธารณะย่อมเกิดขึ้นตามมา และที่สำคัญคือ PB ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาถกเถียงความต้องการในการจัดการชีวิตสาธารณะโดยตรง และได้เปลี่ยนทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบรรลุดีประสงคในการให้ความสำคัญแก่คนจนเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการประเมินผล พบว่า คนจนที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คนที่มีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ามากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี และรายได้สูง (Abers, Rebecca, 1997 อ้างถึงในนฤมล ทับจุมพล, 2551ข: 3-19)

ส่วนในกรณีของรัฐเคอเรลา ประเทศอินเดีย แนวร่วมพรรคฝ่ายซ้ายได้รับอิทธิพลองค์ความรู้ ความคิดและประสบการณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชน (Kerala Sastra Sahitya Parishad-KSPP) ที่ดำเนินการทดลองระดับท้องถิ่นมาประมาณ 25 ปี ก่อนจะนำมาเสนอเป็นโครงการที่เป็น



นโยบายหลักของพรรคในเวลาต่อมา(the Campaign) โครงการ the Campaign ได้รับการออกแบบมาเพื่อสนับสนุนและเชื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตรงของกว้างขวางของพลเมืองในการตัดสินใจที่มีอำนาจ โดยบนหลักการกระจายอำนาจ ร่วมกับการเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนร่วมกับสถาบันทางการเมืองในแบบเดิม โดยในปี 1996 หลังจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายได้รับการเลือกตั้ง ก็มีการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้สภาองค์กรชุมชน ประมาณ 900 ชุมชน และกำหนดให้ชุมชนวางแผนการใช้งบประมาณของชุมชนบนฐานความต้องการของตนเอง (Isaac and Heller, 2003)

จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเกอเรลา เริ่มต้นจากการประชุมระดับชุมชน (Grama Sabhas) ให้คนในชุมชนทั้งหมดเข้ามาร่วมประชุมเพื่อสะท้อนปัญหาโดยมีการประมาณการว่า ในขั้นตอนนี้มีพลเมืองประมาณ 2 ล้านคนเข้าร่วมการประชุมระดับชุมชนและเลือกตัวแทนของชุมชนเข้าไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของชุมชน มีการจัดสัมมนาเพื่อประเมินทรัพยากรและปัญหาของพื้นที่และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และมีอาสาสมัครเข้ามาเป็นคณะทำงานจนได้แผนของชุมชน และเมื่อตกลงร่วมกันได้แผนของชุมชนแล้ว ก็จะได้รับ การเสนอสู่สภาท้องถิ่นและสภาในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะมีการประเมินด้านเทคนิคความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผลของงบประมาณ ระยะเวลาของการจัดทำแผนรอบหนึ่งๆ ใช้เวลาประมาณ 1 ปี และในการสนับสนุนกระบวนการ PB นั้น รัฐบาลท้องถิ่นยังได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรและการสนับสนุนในเชิงสถาบันอีกด้วย โดยจัดการอบรมเพื่อเสริมพลังให้กับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางอีก โดยประเมินว่าเฉพาะในปีแรก ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับไม่ต่ำกว่า 100,000 คนได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทั้งยังมีการถ่ายโอนทรัพยากรบุคคลจากหน่วยงานระดับกรมไปยังท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นอีกด้วย (Isaac and Heller, 2003; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551: 34-35)

จากการประเมินผล PB ของรัฐเกอเรลา พบว่า นอกจากพลเมืองจะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนในจำนวนที่สูงเป็นประวัติการณ์แล้ว ผลที่สำคัญคือ การลดปัญหาคอร์รัปชันและปรับปรุงบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ และ PB ก่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมา นักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งเป็นต้นตอของการคอร์รัปชันลง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551: 34-35) และเป็นที่น่าสนใจว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นการพัฒนาคุณภาพของการบริหารหรือของพลเมืองธรรมดาๆ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากชนชั้นที่ต่ำกว่าให้มีความสามารถในการตัดสินใจร่วมกันได้ ทั้งยังสามารถสร้างความเป็นธรรม โดยเฉพาะในมิติของเพศสภาพให้เกิดขึ้นได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่าหลังจากรัฐเกอเรลาใช้ PB

ได้เพียง 5 ปี พรรคร่วมฝ่ายซ้ายก็ไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก และแม้ว่าพรรคฝ่ายขวาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะประกาศตัวสนับสนุนโครงการ the Campaign แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างเงื่อนไขที่สร้างความอ่อนแอให้กับสถาบันหลักของโครงการ ด้วยการสร้างสถาบันคู่ขนานขึ้นมา และแบ่งแยกองค์กรชุมชนออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งอยู่ภายนอกโครงสร้างเชิงบูรณาการของโครงการ the Campaign ทั้งยังไม่สนับสนุนทรัพยากรบุคคลที่ผ่านการอบรม จัดให้เฉพาะโครงการอบรมขั้นต่ำที่สุดเท่านั้น (Isaac and Heller, 2003) แต่ประสบการณ์การใช้ PB ในรัฐเกอเรลาชี้ให้เห็นว่า แม้ในบริบททางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ที่ยังมีความไม่เท่าเทียมกันในสังคมในระบบชนชั้นวรรณะอยู่ ก็ยังใช้แนวทางการมีส่วนร่วมปรึกษาหารือกับประชาชนในวงกว้างได้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสถาบันทางการเมืองในแบบเดิม ที่รับเอาแนวทางการปรึกษาหารือไปใช้ ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นถึง การเชื่อมต่อของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับสถาบันทางการเมืองแบบตัวแทน ว่าอาจเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิงสถาบัน ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ว่าในรัฐบาลฝ่ายขวาในยุคต่อมาจะไม่ได้เห็นด้วยกับ PB มากนัก แต่ก็ยังไม่สามารถยกเลิกได้ เพราะเมื่อแนวทางการปรึกษาหารือถูกฝังตรึงไว้ในสถาบันและโครงสร้างทางการเมือง และเป็นที่ยอมรับในหมู่พลเมืองแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ยกเลิกได้ยาก หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องหาทางปรับให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่มีอยู่ในขณะนั้นมากกว่า

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบราซิลและอินเดียนี้ แต่เกิดจากความริเริ่มของพรรคฝ่ายซ้ายที่ได้รับเลือกตั้งในสภาท้องถิ่น ซึ่งในแง่นี้อาจจะชี้ให้เห็นว่า ในบริบททางการเมืองที่มีความเหลื่อมล้ำทางอำนาจสูงเช่นนี้ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออาจไม่สามารถเชื่อมต่อกับสถาบันทางการเมืองในแบบปกติได้ การเข้ามามีอำนาจของพรรคฝ่ายซ้ายในพื้นที่ทั้งสองแห่ง อาจนับได้ว่าเป็นอำนาจถ่วงดุล หรือเงื่อนไขที่จำเป็นให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือในทัศนะของ Fung และ Wright นั่นเอง

บทเรียนจากการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ประสบความสำเร็จในเทศบาลปอร์โต อะเลเกร และรัฐเกอเรลา ชี้ให้เห็นการที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเข้าไปมีอิทธิพลในรัฐบาลท้องถิ่น จึงได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ มีการสนับสนุนทรัพยากร และองค์ความรู้จากรัฐบาลท้องถิ่น การปรึกษาหารือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้เกิดการปฏิบัติในลักษณะของการตัดสินใจที่มีอำนาจบังคับ (authoritative decision)

การใช้กระบวนการปรึกษาหารือใน PB มีการออกแบบเวทีปรึกษาหารือหลายระดับ ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีส่วนผสมของการใช้ทั้งการปรึกษาหารือของประชาชนในระดับล่างสุดที่เป็นการใช้ประชาธิปไตยทางตรง และการปรึกษาหารือผ่านตัวแทนในระดับสูง ที่ลดอิทธิพลในการ

ตัดสินใจของสถาบันตัวแทนในแบบเดิม อย่างสภาเทศบาลให้มีบทบาทจำกัดเพียงการอนุมัติงบประมาณ การปรึกษาหารือใน PB เป็นทั้งการให้การศึกษากับพลเมือง เสริมพลังให้กับประชาชนตั้งแต่ระดับล่างสุด (people empowerment) ให้สามารถเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจในการใช้งบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้

## 2.5 สรุปกรอบการวิเคราะห์

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถพัฒนากลอบการวิเคราะห์องค์ประกอบของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกรณีศึกษาได้ดังนี้

จากกรณีศึกษาความขัดแย้งในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่มีความขัดแย้ง อย่างชัดเจน มีแนวโน้มของการผลักดันนโยบายบนพื้นฐานของผลประโยชน์ และอำนาจระหว่างตัวแสดงที่หลากหลาย ที่ไม่เท่าเทียมกัน อาทิ ภาครัฐกับภาคอุตสาหกรรมฝ่ายหนึ่ง และภาคเกษตรกรรมและภาคชุมชนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นธรรมชาติที่เป็นจริงของการเมืองแบบพหุนิยมที่เป็นปฏิปักษ์ (agonistic pluralism) ดังที่ Chantal Mouffe (2005) ที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องเผชิญในโลกแห่งความเป็นจริง และเพื่อศึกษาปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสภาวะดังกล่าว การศึกษาวิจัยนี้กำหนดเนื้อหาที่จะทำการสำรวจและวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. การอธิบายลักษณะของการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำโดยพื้นฐานแล้วจะให้ความสนใจไปที่กลไกที่เป็นทางการคือ เวทีพหุภาคีเรื่องน้ำ ซึ่งมีอยู่สามระดับคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำระดับชาติ (กทช) คณะกรรมการลุ่มน้ำ (ระดับลุ่มน้ำ) และ คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา (ระดับชุมชน) ลักษณะของเวทีที่เป็นทางการได้รับความสนใจในการวิเคราะห์เป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับการตัดสินใจ เวทีระดับต่าง ๆ ที่ระบุไว้ไม่ได้มีความหมายว่าเกิดปฏิบัติการของการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแล้วเท่านั้น แต่เป็นการสำรวจในภาพกว้างๆ ว่า การปฏิสัมพันธ์ของพหุภาคีในเรื่องการจัดการน้ำเท่าที่เป็นอยู่นั้น มีลักษณะอย่างไร โดยพยายามเทียบเคียงกับอุดมคติของการปรึกษาหารือตามกรอบทฤษฎี

โดยสรุปย่อแล้ว การวิเคราะห์ลักษณะอุดมคติของการปรึกษาหารือ ดูที่โครงสร้างของเวทีปรึกษาหารือที่สัมพันธ์กับกลไกการตัดสินใจ การแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระของตัวแสดงความเป็นตัวแทนกลุ่มทางสังคมและการเมือง และการประเด็นเนื้อหาการอภิปรายที่นำไปสู่การตัดสินใจ

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออาจจะถูกใช้ในลักษณะต่าง ๆ กัน จึงเป็นไปได้ที่จะมีปฏิบัติการนี้เกิดขึ้นในโอกาสต่าง ๆ แม้ไม่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างที่เป็นทางการ ซึ่งการสำรวจ

การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ในประเด็นการจัดการน้ำ และในการผลักดันประเด็นปัญหา จะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของกระบวนการปรึกษาหารือในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพิ่มเติม

2. ในปัญหาความขัดแย้งเรื่องการจัดสรรน้ำ ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่มาจากอำนาจและผลประโยชน์ที่ไม่เท่ากันของตัวแสดงรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรม กับตัวแสดงที่มาจากภาคเกษตรกรรมและครัวเรือน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักการเมืองท้องถิ่นนั้น มีกระบวนการปรึกษาหารืออย่างไร ในเรื่องอะไรบ้าง และกระบวนการปรึกษาหารือภายใต้ข้อจำกัดเรื่องอำนาจและผลประโยชน์ดังกล่าวส่งผลหรือไม่ อย่างไร ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในกระบวนการจัดการน้ำทั้งในเรื่องความชอบธรรม และการพัฒนาวาทกรรมเรื่องประชาธิปไตยในการจัดการน้ำ

โดยในแง่ของความชอบธรรมนั้น พิจารณาจากความครอบคลุม ความเป็นตัวแทนและและความเสมอภาคของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมตัดสินใจ ส่วนการพัฒนาวาทกรรมประชาธิปไตยในการจัดสรรน้ำนั้น พิจารณาจากการต่อสู้ของกระบวนการใช้ข้อมูลและเหตุผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการปรึกษาหารือ กับอิทธิพลของอำนาจและผลประโยชน์ในการจัดสรรน้ำ

3. การวิเคราะห์เงื่อนไขและข้อจำกัดแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในบริบทของการเมืองเรื่องการจัดการน้ำ ที่มาจากบริบทของประเทศไทย อันเนื่องมาจากอิทธิพลเครือข่ายอำนาจและผลประโยชน์ การเมืองแบบรวมศูนย์ และระบบราชการในประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้อเสนอและการผลักดันนโยบาย ปัญหาความเป็นตัวแทน การปะทะกันของ อำนาจ ผลประโยชน์กับเหตุผลและความรู้ และตัวชี้วัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตย

4. การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยองกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในการบริหารจัดการน้ำ (water governance) ในภาพรวม