



พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศไทย

3.1 บทนำ: ความพยายามฝ่าข้ามข้อจำกัดของประชาธิปไตยไทย

ในท่ามกลางการล้มลุกคลุกคลานของประชาธิปไตยไทยกว่า 78 ปีที่ผ่านมา ในด้านหนึ่งก็มีความพยายามที่จะปรับปรุงให้สถาบันการเมืองแบบตัวแทน สามารถตอบสนองสภาพปัญหาทางการเมืองได้มากขึ้น ดังเช่นความพยายามในการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม พ.ศ.2535 ที่ปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่พยายามสร้างความเสถียรภาพให้กับสถาบันทางการเมือง ทั้งพรรคการเมือง รัฐบาล เพิ่มระบบตรวจสอบทางการเมืองในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอีกด้านหนึ่งก็พยายามขยายช่องทางทางการเมืองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน จนนักวิชาการบางคนก็นับว่า ผลจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำมาซึ่ง "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" ในสังคมไทย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 25)

อย่างไรก็ดี จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ยังไม่สามารถสถาปนากลไกสถาบันเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม เช่นเดียวกับความพยายามของภาคประชาชนที่พยายามใช้ช่องทางทางการเมืองที่เปิดไว้ในรัฐธรรมนูญเสนอกฎหมายจากภาคประชาชน โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ก็ไม่ประสบความสำเร็จ¹ เพราะช่องทางทางการเมืองดังกล่าว ดูเหมือนจะจำกัดอยู่เฉพาะขั้นตอนการเสนอประเด็น เพราะในขั้นตอนการเสนอกฎหมายยังต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานราชการ ตั้งแต่กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีการแก้ไขกฎหมายบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์แบบดั้งเดิม ความไม่ชัดเจนในสถานะของประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมาย สัดส่วนของตัวแทนที่เสนอร่างกฎหมายในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณากฎหมาย (โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2543 อ้างถึงใน ศยามล ไกยูรวงศ์, อัจฉรา รักยุติธรรมและกฤษฎา บุญชัย, 2545: 266) ช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงดูเหมือนจะไม่มีประสิทธิภาพอย่างที่คาดหวังไว้

¹ ในที่สุดแล้ว พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2551 ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ประกาศใช้ในปี 2551 แต่เป็นร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมีเนื้อหาที่บิดเบือนไปจาก เจตนารมณ์ของภาคประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์และการจัดการป่าชุมชน (รายละเอียดโปรดดูใน เอกพล เสียงดัง, 2550: 235)

คู่ขนานไปกับความพยายามในการปฏิรูปในเชิงสถาบันในระดับมหภาค ก็เป็นความพยายามจากองค์กรภาคประชาชน ซึ่งอาจแบ่งกว้างๆ ได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นขบวนการทางสังคมที่พยายามท้าทายสถาบันแบบตัวแทนด้วยปฏิบัติการแบบทางตรง และผลักดันแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยทางตรงในกรณีของกลุ่มสมัชชาคนจน และกลุ่มที่ 2 เป็นความพยายามในการสถาปนากลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิงสถาบันของเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งมีความชัดเจนใน 2 เรื่องได้แก่ กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพที่นำมาซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2551 และกระบวนการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 โดยในกรณีของขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ เป็นการดำเนินงานของเครือข่ายประชาสังคมร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข โดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ จนกระทั่งนำมาซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งไม่เพียงแต่มีการขยายนิยามของสุขภาพ ให้ครอบคลุมประเด็นคุณภาพชีวิตแล้ว แต่ยังมี การสถาปนา "สมัชชาสุขภาพ" ซึ่งเคยเป็นเครื่องมือหลักของขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ให้เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม ส่วนในกรณีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ที่มีสาระสำคัญในการรองรับสิทธิขององค์กรชุมชนในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมและกลไกการปรึกษาหารือ (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551: มาตรา 21) เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551: หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ) การผลักดันพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดขึ้น และประสบผลสำเร็จในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

นอกจากความพยายามในการสถาปนาสถาบันประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือข้างต้นแล้ว ยังมีความพยายามทดลองใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วย

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชิงสถาบันในประเทศไทย ทั้งจากฝ่ายขบวนการทางสังคมและภาคประชาสังคม โดยมีลำดับเนื้อหา ดังนี้

- (1) การท้าทายประชาธิปไตยแบบตัวแทนจากขบวนการทางสังคม
- (2) การพัฒนากลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของเครือข่ายประชาสังคม
- (3) การทดลองใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะเครื่องมือการแก้ไขความขัดแย้ง

- (4) บทสรุปว่าด้วยฐานะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประชาธิปไตยไทย และ มุมมองเรื่องการพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจของประชาธิปไตยจากประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือในสังคมไทย

3.2 การทำลายประชาธิปไตยแบบตัวแทนจากการเมืองแบบขัดแย้ง

การทำลายประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมไทย ในภาพรวมเกิดขึ้นจากการเมืองเรื่อง การพัฒนา โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร (ดิน น้ำ ป่า) โดยการท้าทายหลักๆ เกิดจากขบวนการ ชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีสมัชชาคนจน²เป็นตัวแสดงที่สำคัญ นอกเหนือไปจากการ เคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาแล้ว จุดมุ่งหมายสำคัญของสมัชชาคนจนเป็นเรื่องของการ มีส่วนร่วมโดยตรงของผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ โดยการเข้าไปมีอำนาจ ตรวจสอบและร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนา เนื่องจากชาวบ้านเชื่อว่าอำนาจอยู่ที่ ตัวเองและอำนาจที่เคยมอบไปให้แก่ตัวแทนไม่ทำงาน สมัชชาคนจนจึงปรากฏขึ้นเพื่อต่อสู้เรียก อำนาจคืนจากตัวแทน เพื่อที่จะมาจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจกันใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยกดดันให้มีการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ตรวจสอบได้ผ่านกลไกใหม่ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 218)

การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจน สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการเมืองระบบปกติหรือ กระบวนการทางการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนและการรวมกลุ่มที่มีอยู่ในสังคมการเมืองใน ขณะนั้นในการรับมือกับความขัดแย้งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งจากการพัฒนา เมื่อ การผูกขาดการวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของรัฐและภาคธุรกิจที่เป็นที่มา ของความเดือดร้อน ในขณะที่ระบบการเมืองแบบปกติก็ไม่มีพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบ จำกัดไม่ให้พวกเขาเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สมัชชาคนจน จึงใช้การต่อสู้นอก พื้นที่ระบบกลไกการเมืองปกติ สร้างอำนาจของขบวนการโดยใช้กระบวนการเรียนรู้เพื่อสรุป ประสบการณ์การต่อสู้ให้ผู้เข้าร่วมขบวนการเกิดความตระหนักถึงอำนาจตนเอง เห็นข้อจำกัดของ ระบบการเมืองปกติและการใช้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์อย่างที่เคยมีมาก่อน วิธีการที่จะนำมา สู่อำนาจของคนจนคือการใช้ยุทธศาสตร์การชุมนุมประท้วง การปักหลักชุมนุม เดินขบวน กดดัน

² สมัชชาคนจน เป็นเครือข่ายขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม ที่รวมตัวขึ้นจากกลุ่มปัญหา 7 กลุ่ม รวม 125 ปัญหา ประกอบด้วยปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากร (ป่าไม้ ที่ดิน การสร้างเขื่อน) โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ชุมชน แออัด เกษตรทางเลือก ประมงขนาดเล็ก และผู้ป่วย โดยปัญหาดังกล่าวล้วนแต่มีสาเหตุมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐ ตั้งแต่ทศวรรษ 2520 สมัชชาคนจน เกิดขึ้นในปี 2538 มีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาตั้งแต่รัฐบาลนาย บรรหาร ศิลปอาชา จนถึงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (รายละเอียดโปรดดูในประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541 โดยเฉพาะบท ที่ 3)

ด้วยผู้ชุมนุมจำนวนมากและยึดเยื้อยาวนานเพื่อให้รัฐเปิด "เวทีเจรจาแบบเสมอหน้า" ซึ่งเขาวิเคราะห์ว่า การเคลื่อนไหวต่อสู้เป็นกระบวนการตั้งอำนาจที่มอบให้ตัวแทนคืนมาผ่านวิธีดังกล่าว (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 181) เพื่อสร้างข้อต่อหรือช่องทางการเมืองใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเพื่อให้เกิดกระบวนการที่แจ้งข้อมูลและข้อเท็จจริงก่อนจะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย ประกอบกับการสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อร่วมกดดันรัฐบาล และการอาศัยสื่อมวลชนเพื่อดึงความสนใจจากสาธารณชน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541:232-233)

การเคลื่อนไหวเรียกร้องของสมัชชาคนจน จึงมีนัยถึงการเรียกร้องให้เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย ด้วยสร้างโอกาสนอกพื้นที่การเมืองปกติ ดังกล่าว ซึ่งประภาส เรียกว่าเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบรากหญ้า เป็นการเรียกร้องหาและสร้างกลไกทางการเมืองใหม่ๆ ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 217)

ต่อเนื่องจากงานของประภาส นฤมล ทับจุมพล (Naruemon Thabchumpon, 2006) ได้วิเคราะห์มุมมองเรื่องประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าจากปฏิบัติการของสมัชชาคนจน และการทำลายความคิดเรื่องประชาธิปไตยกระแสหลักในสังคมไทยและชี้ให้เห็นว่า ไม่เฉพาะแนวคิดการทำลายการเมืองแบบตัวแทนด้วยการเชื่อมโยงประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมในนโยบายการพัฒนาเท่านั้น แต่สมัชชาคนจนยังชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องของผลการเลือกตั้ง แต่ยังรวมถึงการอภิปรายในการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยเฉพาะเหมือนนโยบายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนจน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงไม่ได้มีเฉพาะมิติทางการเมืองหากแต่รวมมิติทางเศรษฐกิจด้วย

การต่อสู้ของสมัชชาคนจนกินเวลาตั้งแต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จนถึงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541: บทที่ 7) ชี้ให้เห็นว่า ก่อนยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ท่าทีของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดูเหมือนจะตอบสนองข้อเสนขอของสมัชชาคนจนได้ดีกว่ารัฐบาลอื่นๆ โดยเฉพาะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเมื่อขึ้นสู่อำนาจกลับไม่ยอมรับข้อตกลงในการแก้ปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในหลายๆ เรื่อง

ส่วนในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นผลผลิตของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีจุดเด่นในเรื่อง "ประชานิยม" ที่มีนโยบายเอื้อประโยชน์ต่อคนยากจนมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค กองทุน 1 ล้านบาท การพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีท่าทีที่ดีมากต่อสมัชชาคนจน มีการมาพบปะและรับประทานอาหารร่วมกับสมัชชาคนจน

ที่ปักหลักชุมนุมอยู่หน้าทำเนียบรัฐบาลตั้งแต่วันแรกๆ ที่เป็นนายกรัฐมนตรี (มติชน, 11 กุมภาพันธ์ 2544: 2) การพบปะพูดคุย นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มสมัชชาคนจน ทำให้สมัชชาคนจนมีความพึงพอใจและยุติการชุมนุมในวันที่ 12 เมษายน 2544 (มติชน, 12 เมษายน 2544: 1,21) หลายปัญหาที่มีความคืบหน้า โดยเฉพาะในกรณีปัญหาเขื่อนปากมูล ที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ลงมาแก้ปัญหาด้วยตัวเอง จนในที่สุดมีการสั่งการให้เปิดประตูน้ำในเขื่อนปากมูลเป็นระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ มีข้อสังเกตว่าท่าทีของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการสร้างข้อต่อทางตรงกับสมัชชาคนจน จนมีข้อสังเกตว่าลักษณะดังกล่าวเป็นการลดทอนพลังของสมัชชาคนจน โดยโดดเดี่ยวพันธมิตรที่มาจากองค์กรพัฒนาเอกชน³ แต่ถึงที่สุดแล้ว ในโอกาสการครบรอบการก่อตั้ง 8 ปี ในปลายปี 2546 สมัชชาคนจนออกมาทวงถามความคืบหน้าในการดำเนินงานแก้ปัญหาของรัฐบาล ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า นโยบายการขึ้นทะเบียนคนจนของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีลักษณะเป็นการล้มกลไกการแก้ปัญหาคนจนที่ตั้งมาตั้งแต่รัฐบาลชวน 1 มากกว่า (มติชน, 17 ธันวาคม 2546: 15) ปรากฏ ปิ่นตบแต่ง (2551ก: 18) การยุบคณะกรรมการแก้ไขปัญหามัชชาคนจน เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลต้องการ "ชายตรง" โดยการใช้กลไกที่จัดตั้งเองเพื่อเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลโดยตรง รวมไปถึงท่าทีของนายกรัฐมนตรีต่อการแก้ปัญหาที่ดินของนางไฮซันจันทาที่ฝ่ายห้วยละห้า ในขณะที่ปราบปรามการเคลื่อนไหวของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินในหลายแห่ง ท่าทีของรัฐบาลที่ลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการต่อสู้เคลื่อนไหวของขบวนการชาวบ้าน แต่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาในระดับปัจเจกบุคคลที่มีลักษณะของการสงเคราะห์มากกว่าเช่นนี้ จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการคนจน ในระยะหลังๆ การเคลื่อนไหวของคนจนจึงกลายเป็นการต่อสู้เฉพาะเรื่องมากกว่าที่จะมารวมกันต่อสู้ขนาดใหญ่ ("การเมืองทางเลือกในยุคทักษิณและข้อจำกัดของขบวนการประชาชน", 2547)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า แม้ว่าการต่อสู้และท้าทายระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของสมัชชาคนจน ด้วยปฏิบัติการทางตรง โดยการชุมนุมกดดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา และเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองให้กับผู้ที่มีผลกระทบได้มีส่วนในการตัดสินใจทางการเมือง จะมีผลในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างคนยากคนจนกับภาครัฐในบางระดับ จนก่อให้เกิดการแก้ปัญหาในบางส่วนได้ และตลอดจนเป็นความพยายามในสร้างแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่สถาบันทางการเมืองและนโยบายจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อมีข้อตกลงที่ยุติธรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสามารถลงหลักปักฐานได้ในประชาธิปไตย ความพยายามเพิ่มคุณภาพของประชาธิปไตยตามแนวทางความขัดแย้งของสมัชชาคนจน

³ นอกจากนี้ ในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังมีความพยายามลดทอนพลังขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยการให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตรวจสอบการทำธุรกรรมของผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความสัมพันธ์กับสมัชชาคนจนหลายคนด้วย (มติชน, 3 เมษายน 2545: 1,15)

ต้องการทรัพยากร เวลาและความเข้าใจจากสาธารณชนอย่างมาก และก็เป็นที่น่าเสียดายว่า ในความพยายามในการสร้างหลักประกันให้กับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นมาเกือบทศวรรษ กลับยังถูกลดทอนพลังไปด้วยนโยบายประชานิยม “ขายตรง” ในยุครัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งทำให้พลังของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งดูเหมือนจะกลับมามีพลังครอบงำอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ทำให้พรมแดนของการสร้างทางเลือกให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการพัฒนากลับไปอยู่ในระดับพื้นที่ หรือเฉพาะกรณีปัญหามากกว่า

3.3 การพัฒนากลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจากเครือข่ายประชาสังคม

ถ้ามองแนวทางการสถาปนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของขบวนการทางสังคมว่าเป็นแนวทางแบบขัดแย้ง แนวทางการสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของเครือข่ายประชาสังคมก็จะมีลักษณะเป็นแนวทางที่มีความร่วมมือกับรัฐมากกว่า ความพยายามในการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยของเครือข่ายประชาสังคม อาจจะเริ่มได้จาก กระบวนการเสริมสร้างและพัฒนาประชาสังคมที่เกิดขึ้นในปลายทศวรรษ 2530 จนถึงต้นทศวรรษ 2540 ที่เครือข่ายประชาสังคม ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดแบบชุมชนนิยมแบบนายแพทย์ประเวศ วะสี ได้พยายามขยายแนวคิดและปฏิบัติการในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน ประชาสังคมและวัฒนธรรมสำนักสาธารณะในระดับพื้นที่ ที่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างมาก⁴

นอกจากนี้ ปฏิบัติการของประชาสังคมในระบอบนั้นยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นไปตามแนวคิดเป็นความคิดประชาสังคมแบบชนชั้นนำ (the idea of elite civil society) ซึ่งเน้นการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากประชาชนและลดบทบาทของรัฐ การสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนโดยมีผู้นำที่ดีที่เข้ามาร่วมสร้างธรรมรัฐจะทำให้การสร้างประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคมประสบความสำเร็จ แนวคิดดังกล่าวมุ่งจะรักษาโครงสร้างที่เป็นอยู่มากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เป็นการต่อต้านความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคม เป็นการลดทอนความชอบธรรมของขบวนการระดับรากหญ้า และขบวนการสิทธิมนุษยชนที่ทำทนายรัฐ (Somchai Phatharathananunth, 1999) ประชาสังคมแบบที่เน้นความเห็นพ้องต้องกัน (the consensus-dominated civil society discourse) จึงกลายอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและความชอบธรรมของการเคลื่อนไหวของขบวนการสิ่งแวดล้อมหัวรุนแรง (radical environmental movement) ด้วยเหตุที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับความยากจนและความไม่

⁴ สำหรับแนวคิดการสร้างแนวคิดประชาสังคมของเครือข่ายประชาสังคมแบบชุมชนนิยม ดูใน ชูชัย สุภวงศ์และวุฒิ คาคการณ โกล, 2540 ส่วนปฏิบัติการของประชาสังคม และการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ ดูใน อนุชาต พวงสำลีและกฤตยา อาชวนิชกุล, 2542; บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการที่รัฐนำวาทกรรมประชาสังคมไปใช้ดูใน สุรางค์รัตน์ จำเริญพร, 2544 ; และวาทกรรมประชาสังคม ดูในเชษฐา ทรัพย์เย็น, 2547.

เสมอภาคทางเศรษฐกิจ การเรียกร้องความยุติธรรมในแบบของขบวนการสิ่งแวดล้อมหัวรุนแรง จึงไม่เข้ากับวาทกรรมประชาสังคมแบบเห็นพ้องต้องกันที่ครอบงำสังคมไทยอยู่ ดังนั้น ในขณะที่แนวคิดประชาสังคมได้รับความนิยม ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมแบบรุนแรง จึงเผชิญกับอุปสรรคมากขึ้น และต้องทำงานหนักมากขึ้นในสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในท่ามกลางบรรยากาศของการเรียกร้องความร่วมมือ ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรในแบบประชาสังคม ทำให้ขบวนการสิ่งแวดล้อมหัวรุนแรงถูกตั้งคำถามเรื่องความชอบธรรมมากขึ้น (Chantana Banpasirichote, 2004)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวคิดเรื่องประชาสังคมที่เป็นวาทกรรมหลักจะลดทอนพลังของการเคลื่อนไหวแบบอื่น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า จากปฏิบัติการในระยะเวลาดังกล่าว ถือได้ว่าแนวคิดประชาสังคมซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตยได้รับการตอบสนองและลงหลักปักฐานในประชาธิปไตยไทยอย่างมากโดยเฉพาะในระดับนโยบาย และปฏิบัติการระดับพื้นที่ แต่ก็ยังขาดการสถาปนาในเชิงสถาบัน⁵

กระบวนการสมัชชาสุขภาพกับการพัฒนากลไกการปรึกษาหารือในเชิงสถาบัน

และในเวลาต่อเนื่องกัน ยังมีความพยายามในการสถาปนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือในปริมนตลด้านสุขภาพ ของนักวิชาการหัวก้าวหน้าด้านสุขภาพ ซึ่งมี นพ. ประเวศ วะสี ผู้นำทางความคิดของเครือข่ายประชาสังคมแบบชุมชนนิยมเป็นแกนนำคนสำคัญคนหนึ่ง (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546: 2) ในขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ ซึ่งมีเป้าหมายในการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกับสาธารณะในวงกว้าง จนสามารถผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติได้ในปี 2550 ในเชิงเนื้อหาพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติมีนัยของการขยายแนวคิดของระบบสุขภาพให้เชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุมมากขึ้น และในเชิงกระบวนการ การพัฒนาร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะในวงกว้าง และสามารถบรรจุ "สมัชชาสุขภาพ" ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการผลักดันพระราชบัญญัติให้เป็นกลไกในการผลักดันนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมให้เป็นบทบัญญัติหนึ่งในพระราชบัญญัติด้วย (พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ, 2550: มาตรา 40)

⁵ น่าสนใจมากกว่า ความพยายามในการสถาปนาปฏิบัติการของประชาสังคมในเชิงสถาบัน กลับมาอีกครั้งในช่วงรัฐบาลหลังการรัฐประหาร 2549 ในรูปของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมประชาสังคม พ.ศ.... ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งนายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป แกนนำคนสำคัญของเครือข่ายประชาสังคมรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ รายละเอียดร่างพระราชบัญญัติดูได้ใน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, น.ป.ป.

ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติเริ่มเกิดขึ้นในปี 2543 จากความเคลื่อนไหวของนักวิชาการหัวก้าวหน้าในกระทรวงสาธารณสุข (Pacharee Siroros, Hodge, Kritsada Boonchai, 2008) ที่จัดทำข้อเสนอการปฏิรูประบบสุขภาพและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐบาลให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ โดยมีการตั้งสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) เป็นสำนักงานเลขานุการ มีเป้าหมายอยู่ที่การยกร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการสร้างและปรับเปลี่ยนกลไกโครงสร้างและระบบสุขภาพ ทำหน้าที่ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบสุขภาพ ที่เน้นการทำงานเชิงรุกเพื่อสร้างสุขภาพดีนำหน้าการตั้งรับเพื่อซ่อมสุขภาพ (กฤตยา อาชวนิจกุลและกุลภา วจนสาระ, 2551: 7-8) จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการปรึกษาหารือในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพเป็นขบวนการที่รัฐบาลเห็นชอบและได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐบาลตั้งแต่ต้น และมีการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนกระบวนการในเวลาต่อมา

การผลักดันแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในพรมแดนสุขภาพมีความเชื่อมโยงกับปฏิบัติการและการขับเคลื่อนแนวคิดเรื่องประชาสังคมในแบบชุมชนนิยม ตามแนวคิดยุทธศาสตร์สังคมสุขภาพและวิชาวของ นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งมีความหมายถึงการขับเคลื่อนนโยบายโดยอาศัยความร่วมมือของหลายฝ่ายในสังคม โดยเฉพาะในการผลักดันนโยบายสุขภาพผ่าน “สมัชชาสุขภาพ” ในช่วงปี 2544-2549 (กฤตยา อาชวนิจกุลและกุลภา วจนสาระ, 2551: 62) และยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ซึ่งอาศัยพลังสามฝ่ายจากภาควิชาการ ภาคสังคม และภาคการเมือง (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2548: 115-117)

คล้ายกับเช่นเดียวกับการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพในประเทศอังกฤษ⁶ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถูกใช้เสมือนเป็นทั้งเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพ ในขณะเดียวกัน ก็ถูกใช้เป็นเป้าหมายในความพยายามในการสร้างกระบวนการนโยบายสุขภาพแบบมีส่วนร่วมอีกด้วย

การขับเคลื่อนนโยบายในขบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ เกิดขึ้นในช่วงปี 2543 จนถึงปี 2546 มีกิจกรรมหลายอย่างประกอบกัน และปรากฏให้เห็นถึงการใช้นโยบายประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในหลายกิจกรรม โดยเฉพาะความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมและการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของหน่วยงานทางด้านสาธารณสุข หน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงประชาสังคมด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้อง

⁶ เช่นเดียวกับการปฏิรูประบบนโยบายสุขภาพในประเทศอังกฤษในช่วงปี 1998 – 2000 อย่างไรก็ดี เทคนิคการปรึกษาหารือในกรณีประเทศอังกฤษ เป็นรูปแบบของคณะลูกขุนพลเมือง (citizens' jury) ที่สุ่มเลือกประชาชนมาจำนวน 16 คน มารับฟังข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ และมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะหลังจากความเห็นของทุกฝ่าย รายละเอียดดูใน Parkinson (2000)

การปฏิรูประบบสุขภาพในช่วงปีแรกเป็นการทบทวนองค์ความรู้เพื่อสร้างฐานความรู้สำหรับการปฏิรูปขึ้นโดยคณะทำงานวิชาการ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบสนับสนุนด้านวิชาการเพื่อที่จะให้กระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมเป็นไปได้ และใช้องค์ความรู้ดังกล่าวสนับสนุนให้ภาคสาธารณสุขและองค์กรประชาสังคมต่างๆ ได้ใช้ในการอภิปรายถกเถียงและทำความเข้าใจปัญหาสุขภาพของสังคมเพื่อการตัดสินใจร่วมกันมากกว่าที่จะอาศัยการตัดสินใจชี้ขาดจากคณะทำงานวิชาการเป็นสำคัญ

ผลจากการทบทวนองค์ความรู้ดังกล่าวยังใช้สำหรับประมวลและยกร่างเค้าโครงความคิดและผลิตเป็นเอกสาร "ร่างกรอบความคิดระบบสุขภาพแห่งชาติ" ที่นำเสนอแนวคิดและกรอบการปฏิรูปเพื่อกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงอภิปราย สำหรับเวทีประชาสังคมต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็น รายงานการทบทวนองค์ความรู้ต่างๆ ถูกนำเสนอในเวทีการอภิปรายเฉพาะแต่ละประเด็นเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสาธารณสุขได้ร่วมกันตรวจสอบข้อเสนอดังกล่าว (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2548: 123-136) องค์ความรู้ดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในสามของหลักสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่ภาคประชาสังคมและสาธารณะใช้เป็นหลักในการปรึกษาหารือในเวลาต่อมา

ในการปรึกษาหารือในช่วงแรก จึงอยู่บนฐานขององค์ความรู้ดังกล่าว ในกลุ่มคณะทำงานด้านวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้อง และได้ขยายฐานการปรึกษาหารือออกไปให้กว้างขวางขึ้นในการจัดสัมมนาระดับชาติ จัดเวทีสัญจรระดับภูมิภาค และมีการส่งวิทยากรและสื่อไปร่วมประชุมในเวทีของเครือข่าย มากกว่า 200 เวทีที่มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 40,000 คน และภาคีในภูมิภาคได้จัดกระบวนการระดมความคิดเห็นต่อร่างกรอบความคิดระบบสุขภาพแห่งชาติใน 69 จังหวัด ซึ่งต่อมาพัฒนาขึ้นเป็นการประชุมสาริตสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในปี 2544 ที่มีการจัดเวทีเพื่อการถกเถียง อภิปรายแนวคิดดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และในที่สุดแล้ว "สมัชชาสุขภาพ" ที่พัฒนาต่อ ยอดมาจากเวทีดังกล่าวในปี 2545 กลายเป็นเครื่องมือ (เวที) หลักในการปรึกษาหารือกับสาธารณะเรื่อง พ.ร.บ.สุขภาพ จนในที่สุด "สมัชชาสุขภาพ" ก็ได้รับสถาปนาเป็นสถาบัน (หลัก) ในการปรึกษาหารือเรื่องสุขภาพในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติต้องจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และยังเป็นสามารถจัดเป็น "สมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่" หรือ "สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น" ที่จะต้องมีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพที่เสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติด้วย (พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550, มาตรา 40)

การจัดสมัชชาสุขภาพที่กระจายไปในระดับพื้นที่ทุกจังหวัด พร้อมไปกับการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ก่อนจะมาสรุปรวมเป็นเวทีสมัชชาสุขภาพปี 2545 ว่าด้วย พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติที่กรุงเทพฯ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลสะท้อนให้เกิดความเคลื่อนไหวในภาคประชาชน

อย่างกว้างขวาง และเป็นพลังสำคัญอันหนึ่งที่กดดันให้ภาคการเมืองร่วมสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้

อย่างไรก็ดี กว่ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติก็ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2550 ในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ที่ถูกจัดตั้งโดยคณะรัฐประหาร ที่เป็นเช่นนี้ สาเหตุน่าจะมาจากการที่รัฐบาลในสมัยนั้น (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) มีจุดสนใจและให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามากกว่า เพราะเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลมากกว่า (อำพล จินดาวัฒนะ, 2546: 174) และในระยะหลังๆ ยังมีข้อถกเถียงว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติซ้อนทับกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าด้วย จนทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีความล่าช้า หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า *ปฏิบัติการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพไม่สามารถเชื่อมต่อกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ทรงพลังอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงไม่สามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จได้ แต่ประสบความสำเร็จมากกว่าในยุคหลังรัฐประหาร ที่สถาบันตัวแทนแบบปกติไม่อาจทำหน้าที่ได้*

การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ มีฐานะเป็นสองในสามขาของยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ซึ่งเป็นการใช้พลังความรู้ร่วมกับการขับเคลื่อนของกลุ่มพลังในสังคม การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ มีลักษณะของการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในแง่ที่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้พลเมืองได้ใช้ความคิดและทำทนายต่อรองกันด้วยเหตุผลของสาธารณะ บนพื้นฐานของการได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ ซึ่งโกมาตร ได้สรุปลักษณะเด่นของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไว้ว่า เป็นกระบวนการขับเคลื่อนเน้นการสร้างเจตนารมณ์ร่วมกัน แทนที่จะเน้นเฉพาะการออกกฎหมาย และเป็นกระบวนการที่เน้นการถกแถลงและการอภิปรายใช้เหตุผลในเชิงวิถิตัด (deliberation) ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่การนำความคิดสำเร็จรูปไปปฏิบัติเหมือนการดำเนินการด้านสุขภาพแบบเดิม แต่กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพเน้นการเปิดเวทีเพื่อให้คนมาถกแถลง พูดคุยเพื่อที่จะมาแสวงหาเหตุผลและวิธีการที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นความพยายามขับเคลื่อนจากการเมืองที่สาธารณะชนมีส่วนร่วมน้อยไปสู่ deliberative democracy ทั้งยังมีลักษณะที่ครอบคลุมการนำเสนอในรูปแบบอื่น ในแง่ที่มีรูปแบบการขับเคลื่อนที่หลากหลาย มีการปรับเอาการแสดงออกทางวัฒนธรรมมาใช้ทำให้ชาวบ้านสามารถแสดงความเป็นตัวตนออกมาได้ด้วย

ข้อสังเกตจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพ

"สมัชชาสุขภาพ" มีฐานะเป็นกระบวนการและกลไกพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม มีการทดลองดำเนินการอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2544-2549 จนกระทั่งถูกบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติจึงเป็นกลไกเชิงสถาบันที่มีสถานภาพเชิงกฎหมายมีบทบาทในการนำเข้านโยบายสาธารณะด้านสุขภาพเข้าสู่ระบบการเมืองโดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณะเป็นวิธีการหลัก ในแง่หนึ่งสมัชชาสุขภาพไม่เพียงแต่เป็นเวทีการผลักดันนโยบายเท่านั้น แต่ยังทำให้เห็นความเชื่อมโยงของนโยบายสุขภาพในภาพกว้างกับพื้นที่ทางการเมืองด้วย การตั้งข้อสังเกตจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพจึงน่าจะทำให้เห็นความเป็นไปได้หรือข้อจำกัดบางประการของการลงหลักปักฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 สมัชชาสุขภาพ หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม การสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) เพื่อปิดจุดอ่อนของการพัฒนานโยบายสาธารณะโดยรัฐตามแนวคิดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (อำพล จินดาวัฒนะ, 2552: 141) สมัชชาสุขภาพจึงเป็นกลไกเชิงสถาบันที่ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพัฒนานโยบายสุขภาพอย่างชัดเจน

ตั้งแต่การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีการจัดสมัชชาสุขภาพทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่จำนวนมาก ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ โดยสมัชชาสุขภาพปี พ.ศ. 2546 เป็นเรื่องการศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2547 เป็นประเด็นว่าด้วยอาหารและเกษตรกรรมเพื่อสุขภาพ ปี พ.ศ. 2548 เป็นประเด็นว่าด้วยความอยู่เย็นเป็นสุข (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551ก: 37-45)

ในการวิเคราะห์บทบาทของสมัชชาสุขภาพในระดับพื้นที่ในสมัชชาสุขภาพระดับจังหวัด 9 แห่ง กฤตยาและกุลภา (2551: 54) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในเชิงกระบวนการ ผู้เข้าร่วมสมัชชาสุขภาพ ส่วนใหญ่เป็นแกนนำที่เคยทำงานหรือเป็นเครือข่ายร่วมงานกับ SIF (Social Investment Fund- กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม) มาก่อน สมัชชาสุขภาพพื้นที่จึงมีลักษณะการทำงานคล้าย

SIF ที่เน้นสร้างการสรุปบทเรียน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อสร้างความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเอง ไม่ใช่แนว
 ประชาสังคมแบบองค์กรพัฒนาเอกชน (ที่เน้นการทำงานตรวจสอบหรือต่อต้านกลไกรัฐ-ขยาย
 ความโดยผู้วิจัย) ผสมกับแนวทางการทำงานแบบเบญจภาคีที่เน้นมิติเชิงคุณค่า บทบาททางสังคม
 มาของสมาชิกสุขภาพพื้นที่จึงเป็นเวทีพบปะญาติมิตรที่รวมเอาคนที่มีฐานคิดคล้ายคลึงกันมา
 แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ภายใต้ข้อสรุปดังกล่าว กฤตยาและกุลภา แยก
 ประเภทของสมาชิกสุขภาพจังหวัดออกเป็น 3 ลักษณะคือ สมาชิกสุขภาพแบบประชา-รัฐ หรือ
 แบบราชการ มีสถานะและบทบาทเป็นกลไกรัฐ/ระบบราชการ ที่มีประเด็นขับเคลื่อนจำกัดอยู่ใน
 วงขอบที่สอดคล้องกับกรอบหรือแนวทางนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล/แผนยุทธศาสตร์จังหวัด
สมาชิกสุขภาพแบบประชาสังคม ทำงานครอบคลุมกับองค์กรประชาสังคมด้านสุขภาพในพื้นที่
 เป็นทั้งเวทีและกลไกขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในบางลักษณะ มีสถานะเป็นกลไกของสังคม
 มากกว่าระบบราชการ และ**สมาชิกสุขภาพจังหวัดแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม** ที่มี
 องค์กรประชาสังคมด้านสุขภาพจะ เข้ามาใช้เวทีสมาชิกสุขภาพในการทำงานเพื่อขยายตัวเป็นอีก
 กลไกหนึ่งในการทำงาน ที่มุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของขบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่

สมาชิกสุขภาพ มีข้อจำกัดที่สำคัญในเรื่องของประเด็นในการขับเคลื่อน ซึ่งส่วนใหญ่เป็น
 “ประเด็นเย็น” เกือบทั้งหมด ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐ เป็นประเด็นกลางๆ ไม่ก่อให้เกิดความ
 ขัดแย้ง และยุทธวิธีเชิงสร้างสรรค์ที่สามารถนำมาส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็น
 ร้อนได้ ในขณะที่ประเด็นร้อน หมายถึงประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสมดุขีวิต อันเนื่องมาจาก
 นโยบายรัฐ ซึ่งทำให้เกิดการปะทะขัดแย้ง และเป็นวิกฤตของสาธารณะหรือส่วนรวม ที่ต้องการการ
 รวมพลังเพื่อลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้าน จากการศึกษาสมาชิกสุขภาพ 9 พื้นที่ในช่วง พ.ศ.2545-2548
 กฤตยาและกุลภา ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ในหลายพื้นที่เจตนาหลีกเลี่ยงประเด็นร้อน เพราะเกรงความ
 ไม่ปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ และในสถานการณ์ที่เป็นปัญหา
 ระดับชาติ เช่น เชื้อนกปากมูนในอุบลราชธานี และทอก๊าซไทย-มาเลย์ที่สงขลา สมาชิกสุขภาพก็ไม่มี
 ความพร้อมหรือไม่มีศักยภาพพอในการผลักดันประเด็น ส่วนความขัดแย้งเรื่องการแย่งชิงน้ำใน
 จังหวัดระยอง ก็ไม่ถูกนำเข้าสู่เวทีสมาชิกสุขภาพ เนื่องจากแกนนำไม่คิดว่าสมาชิกสุขภาพเป็น
 กลไกเชิงปฏิบัติการของปัญหาดังกล่าวได้ (กฤตยา อาชวนิชกุลและกุลภา วจนสาระ, 2551:46-
 51)

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ภาคปฏิบัติการของสมาชิกสุขภาพจึงค่อนข้างเป็น “เวทีปิดสำหรับ
 เรื่องที่เป็นการปะทะขัดแย้ง ประท้วงคัดค้าน หรือหลายๆ เรื่องที่ถูกคัดแยกออกไปอย่างไม่ตั้งใจ
 เพราะมองไม่เห็นว่าเป็นประเด็นสุขภาพ” (กฤตยา อาชวนิชกุลและกุลภา วจนสาระ, 2551: 58)

ในแง่นี้ จึงเห็นได้ชัดว่า แม้ว่า "สมัชชาสุขภาพ" จะได้รับการสถาปนาเป็นกลไกการปรึกษาหารือในเชิงนโยบาย แต่การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ อยู่ในมิติของการเมืองว่าด้วยความร่วมมือ การมีส่วนร่วมมีฐานะที่เป็นเครื่องมือและเป้าหมายในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพที่ ซึ่งยังมีข้อจำกัดอย่างมากในการใช้กับการพัฒนา โดยเฉพาะเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน

เมื่อเครือข่ายประชาสังคมด้านสาธารณสุขพยายามใช้กระบวนการสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น กรณีผลกระทบจากอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและระยอง ซึ่งมุ่งหวังจะให้ เป็นเครื่องมือหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาที่เป็นขัดแย้งในผลกระทบจากการพัฒนา อุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง กระบวนการหลักของโครงการประกอบด้วย กระบวนการวิชาการ การพูดคุยกลุ่มย่อย กระบวนการสื่อสารสาธารณะและการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และข้อเสนอทั้งหมดที่รวบรวมได้หลังจากกระบวนการสมัชชาสุขภาพเสร็จสิ้น ถูก นำเสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา⁷ โดยมีสาระสำคัญให้รัฐบาลทบทวนและปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยอง เปิดเผยข้อมูลผลกระทบทางสุขภาพ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม การพัฒนาศักยภาพกลไกกลางในการดำเนินงานเพื่อความเข้มแข็งของภาคประชาชน และเสนอให้รัฐบาลชะลอการขยาย และก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ในพื้นที่มาบตาพุดและบ้านฉาง (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551ข) ซึ่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 พฤษภาคม 2552 มีมติเห็นชอบ ข้อเสนอและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับข้อเสนอไปพิจารณาดำเนินการเฉพาะเรื่องการเปิดเผย ข้อมูลผลกระทบด้านสุขภาพ การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม และการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพกลไกกลาง เช่น การศึกษาแนวทางการจัดตั้งกลไกผู้ตรวจการ สำหรับป้องกันแก้ไขผลกระทบทางสุขภาพ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แต่ ข้อเสนอเรื่องการทบทวนและปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยอง และการชะลอการขยายและก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ในจังหวัดระยองนั้น ยังไม่เห็นชอบ แต่ให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนำไปพิจารณาทบทวนความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง (หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0506/8975, 29 พฤษภาคม 2552)

และเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ทำงานในกรณีจังหวัดระยอง ได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว แต่ก็ไม่เกิดการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จนกระทั่งประชาชน ซึ่งนำ

⁷ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอเชิงนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ที่ได้มาจากสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น กรณีผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง ใน 3 เรื่อง คือ ให้นำหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลผลกระทบสุขภาพจากอุตสาหกรรม รวมถึงเผยแพร่วิธีป้องกันผลกระทบและวิธีการสร้างเสริมสุขภาพในภาวะมลพิษให้ประชาชนทราบทั่วถึงโดยรวดเร็วและต่อเนื่อง

โดยเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเคลื่อนไหวกดดันโดยใช้วิธีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ ยุติการขยายพื้นที่อุตสาหกรรม จึงมีการตั้งคณะกรรมการ 4 ฝ่ายเพื่อกำหนดมาตรการการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ กระบวนการสมัชชาสุขภาพจะมีการปรึกษาหารือโดยใช้ฐานองค์ความรู้ และได้ข้อสรุปอันเป็น ข้อตกลงที่หลายฝ่าย ซึ่งแม้แต่กระบวนการนโยบายยอมรับ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการผลักดันให้ เกิดผลในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากไม่สามารถส่งอิทธิพลต่อช่องทางทางการเมืองโดยปกติได้ เท่ากับอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มาจากฐานผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ ดังกล่าว

การพัฒนากลไกประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน

สภาองค์กรชุมชน เป็นเวทีของคนในระดับหมู่บ้านเพื่อเสนอปัญหาและแนวทางการ พัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่ง ถือเป็น กรอบกฎหมายอีกฉบับที่มีพื้นที่รองรับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือโดยเฉพาะในระดับชุมชน พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนมุ่งหวังให้เกิด "การส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และให้พื้นที่ทาง สังคมกับชาวบ้าน ได้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ลูกขึ้นมาจัดการตัวเอง" (มุกดา อินดีสาร, 2550) โดยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน มีสาระสำคัญในการ "รับรู้" ทางกฎหมายถึงการมีตัวตนของ ชุมชน รับรองให้เวทีการปรึกษาหารือของชุมชนมีสถานะที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นสภาองค์กรชุมชนที่มีภารกิจ แต่ไม่มีอำนาจ (เจตนารมณ์ของกฎหมาย จากเอกสารแนะนำ โครงการ) และยังกำหนดให้สภาองค์กรชุมชน ทำหน้าที่ในการเสนอแนะปัญหา แนวทางแก้ไขและ แนวทางการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือหน้าที่ในการจัดให้มีเวทีการ ปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการ พิจารณาด้วย (พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 มาตรา 21 (6))

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 จึงเป็นอีกความพยายามหนึ่งที่ประสบ ความสำเร็จในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใน เชิงสถาบัน โดยเฉพาะในระดับฐานราก นอกพื้นที่ของการเมืองโดยปกติของท้องถิ่น (การปกครอง ท้องถิ่น)

พัฒนาการของการขับเคลื่อนเพื่อผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ถูกอธิบายว่าเชื่อมโยงกับขบวนการชุมชนนิยมที่มีมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 แต่การขับเคลื่อนพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน เกิดขึ้นในยุคที่มีความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงปลายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ.2549 เมื่อเครือข่ายองค์กรชุมชนที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่วมกับวิทยาลัยการจัดการทางสังคม ซึ่งได้จัดการสัมมนาสรุปบทเรียนในปี พ.ศ.2549 เรื่อง "ประชาธิปไตยชุมชน ... การเมืองสมานฉันท์" และจัดเวทีสังคมสนทนา "การเมืองสมานฉันท์ สร้างสรรค์ชุมชนท้องถิ่น" ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาได้จัดเวทีระดมความคิดเห็นในระดับภูมิภาคทั้ง 8 ภาค เพื่อพัฒนาข้อเสนอของภาคประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูปสังคมและการเมือง โดยมีสาระหลักเป็นการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหาร ให้มีการกระจายอำนาจไปยังชุมชนท้องถิ่น ให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองพร้อมกับพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อนำพาชุมชนและท้องถิ่นไปสู่การพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง

ต่อมาหลังจากการรัฐประหาร ผู้แทนองค์กรชุมชนทั่วประเทศจำนวน 200 คนได้เข้าพบและนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนต่อนายกรัฐมนตรี(พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) ณ ทำเนียบรัฐบาลในเดือนพฤศจิกายน 2549 ต่อด้วยการได้ยกร่างหลักคิดและเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน และได้จัดเวทีระดมความคิดเห็นของผู้นำชุมชนสี่ภาค และเกิดคณะทำงานเครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนเรื่องนี้ ซึ่งภายหลังได้จัดตั้งเป็นสมัชชาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทย (สอท.) (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2551: 7 อ้างถึงในประสานบุญโสภาคย์, 2552)

ต่อมาคณะทำงานเครือข่ายองค์กรชุมชนได้จัดเวทีระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างหลักคิดและเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 10 เวที สรุปเป็นร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนท้องถิ่น เสนอต่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 และในเดือนเมษายน 2550 ได้เสนอต่อคณะอนุกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (ครูชบ ยอดแก้ว เป็นประธาน และครูมุกดา อินติะสาร เป็นรองประธาน) ในคณะกรรมการกิจการเด็กฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งครูหุຍ (วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์) เป็นประธาน ในช่วงเดือนเดียวกันนั้นก็ได้มีการสัมมนาเปิดภาพการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีเครือข่ายองค์กรชุมชนจากทั่วประเทศเข้าร่วมสัมมนาจำนวนมากกว่า 1,800 คน โดยรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ

มั่นคงของมนุษย์(นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป) เข้าร่วมสัมมนาด้วย การสัมมนาสรุปผลได้ว่า เครือข่ายองค์กรชุมชนจะปฏิบัติการนำร่องสภาองค์กรชุมชน 200 ตำบล และจะผลักดันให้ พระราชบัญญัติผ่านในสมัยรัฐบาลชุดนี้ (ประสาน บุญโสภณ, 2552: 6-12)

เมื่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างพระราชบัญญัติสภา องค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าในคณะรัฐมนตรีมีความเห็นที่แตกต่างกัน รัฐมนตรีส่วนมากสนับสนุน แต่รัฐมนตรี โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอารีย์ วงศ์อารยะ) คัดค้าน เพราะเกรงว่าสภา องค์กรชุมชนจะมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติส่ง เรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา อย่างไรก็ดี ภายใต้ความขัดแย้งดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) ถึงกับยื่นคำขาดว่า ถ้าร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอันดับแรกของกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่ผ่าน ก็จะลาออกจากคณะรัฐมนตรี และเพื่อให้ กระทรวงมหาดไทยยอมรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่มีอำนาจเหลื่อมล้ำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกไป (โพสท์ทูเดย์, 7 มิถุนายน 2550: A5)

ท่ามกลางวิวาทะเรื่องสภาองค์กรชุมชนในช่วงเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม พ.ศ. 2550 สถาบันวิชาการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้จัดเวทีระดมความเห็นในเรื่องนี้อย่าง กว้างขวาง และในเวลาเดียวกันเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในนาม สมัชชาองค์กรชุมชนแห่ง ประเทศไทย (สอท.) นำโดยนายสน รูปสูง ได้เคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติอย่าง กว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าพบนายกรัฐมนตรี หรือตัวแทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อ สนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นอกจากการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าว คณะทำงานเครือข่ายองค์กรชุมชน ยังทำงาน ร่วมกับคณะอนุกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ในคณะกรรมการกิจการเด็กฯ สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ เพื่อปรับร่างพระราชบัญญัติจนสามารถเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านทาง สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย โดยครมุกดา อินต๊ะสาร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสายพัฒนา ชุมชน และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก 59 คนได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติสภา องค์กรชุมชน พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2550 โดยเน้นย้ำว่า สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรที่ไม่ต้องการอำนาจ แต่ต้องการให้ภาครัฐยอมรับบทบาทของชุมชน

ในการพัฒนาตนเองเท่านั้น⁸ และร่างนี้จึงกลายเป็นร่างเดียวที่สภานิติบัญญัติพิจารณา เพราะร่างฉบับรัฐบาล แม้จะมีการระดมความเห็นของหน่วยงานต่างๆ และผู้เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังมีการคัดค้านในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเสนอทางออกให้ ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไปก่อน และในที่สุด ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ 83 เสียง และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา (ประสาน บุญโสภาคย์, 2552: 6-12)

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 จึงมีผลเป็นการรองรับพื้นที่ทางการเมืองที่อยู่นอกกลไกเชิงสถาบันเดิมให้สามารถมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดกลไกการปรึกษาหารือในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องบันทึกไว้ด้วยว่า ในเวลาเดียวกับที่มีการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ยังมีความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาด้วย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และในเวลาเดียวกันกับที่พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนมีผลบังคับใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (ฉบับที่ 11) ซึ่งมีสาระสำคัญในขยายวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นครบวาระเมื่ออายุ 60 ปี จากวาระ 4 ปี (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่, 2551) ก็มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกัน โดยความริเริ่มแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ครั้งนี้มาจากหัวหน้าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในปัจจุบัน หลังจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนมีผลบังคับใช้ผ่านไป 1 ปี มีการจัดแจ้งสภาองค์กรชุมชนระดับตำบล จำนวน 1,075 แห่ง และจากการติดตามประเมินผลในเชิงปริมาณ ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พบว่า องค์กรที่จัดแจ้งร้อยละ 85 มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือปัญหาในชุมชน มีการเชื่อมโยงการพัฒนาในด้านต่างๆ ผ่านการปรึกษาหารือในเวทีสภาองค์กรชุมชน และมีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552ก: 8-10) แต่ยังไม่มีการประเมินว่า การทำงานของสภาองค์กรชุมชนในเชิงคุณภาพ สามารถขยายพื้นที่และคุณภาพของการตัดสินใจในระดับพื้นที่ได้มากนักน้อยเพียงใด และการทำงานของสภาองค์กรชุมชนเป็นส่วนเสริมของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในท้องถิ่นได้หรือไม่อย่างไร

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการพิจารณาผลสำเร็จจากการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน จำเป็นต้องพิจารณาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในกรณีนี้ด้วย โดยตัวแสดงที่สำคัญมาจากนักพัฒนาสายชุมชนนิยมที่มีบทบาททั้งคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายหลังการ

⁸ ตัวอย่าง เครือข่ายประชาสังคมกลุ่มชุมชนนิยมที่อภิปรายสนับสนุนร่าง พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน ได้แก่ มุกดา อินดีสาร ขบ ยอดแก้ว อำพล จินดาวัฒน์ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ประยงค์ รณรงค์ โสภณ สุภาพงษ์ (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552ข)

รัฐประหาร โดยเฉพาะนายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป นางมุกดา อินต๊ะสาร ครูชบ ยอดแก้ว ฯลฯ ล้วนแล้วแต่มีบทบาทในการผลักดันพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนในเชิงสถาบันด้วยกันทั้งสิ้น กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงการผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบททางการเมืองที่นักพัฒนาฝ่ายชุมชนนิยมที่มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองมากกว่าในภาวะปกติ และในอีกนัยหนึ่ง การทำงานของนักพัฒนาฝ่ายชุมชนนิยม อาจเรียกได้ว่าเป็น “อำนาจถ่วงดุล” ในแบบของ Fung and Wright (2003) ที่ช่วยสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของการเมืองที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากเหมือนในประเทศตะวันตก

บทสรุป: การสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชิงสถาบัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิงสถาบัน ที่ประสบผลสำเร็จ เกิดจากตัวแสดงกลุ่มสำคัญคือนักพัฒนาและนักวิชาการในเครือข่ายประชาสังคมที่ทำงานเชิงสมานฉันท์ มีการทำงานร่วมมือกับรัฐบาล ในขณะที่ขบวนการทางสังคมที่ทำงานแบบขัดแย้งกับรัฐบาล ที่พยายามผลักดันแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในปฏิบัติการพัฒนาสังคม กลับไม่สามารถสถาปนาสถาบันในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถเชื่อมโยงกับสถาบันการตัดสินใจของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ที่กล่าวเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า การทำงานของเครือข่ายประชาสังคมสามารถเชื่อมต่อกับสถาบันการตัดสินใจของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้ เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับก็ไม่ได้ผ่านในช่วงที่สถาบันตัวแทนแบบปกติทำงาน ความล่าช้าของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติเป็นตัวอย่างที่ดีของความไม่เชื่อมต่อดังกล่าว เมื่อนักการเมืองและสถาบันทางการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งให้ความสำคัญกับนโยบายอื่น (30 บาทรักษาทุกคน) มากกว่า ร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งควรจะเป็นกรอบการทำงานเรื่องระบบสุขภาพ จึงไม่ได้รับการพิจารณาจนกระทั่งสิ้นสุดรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต่อเมื่อสถาบันแบบตัวแทนในวาระปกติถูกล้มเลิกไป

ส่วนในเชิงเนื้อหาของประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาสังคมในการสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือดังกล่าว สามารถผลักดันให้กระบวนการร่วมปรึกษาหารือสาธารณะ บนฐานข้อมูลที่รอบด้าน (พระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ) และการปรึกษาหารือในระดับท้องถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่การเมืองแบบปกติ ได้รับการรองรับในเชิงสถาบัน แต่การปรึกษาหารือดังกล่าว ก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์มากกว่า โดยเฉพาะในกรณีพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ที่มีการรองรับบทบาทหน้าที่ แต่ก็ตัดขาดจากการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ซึ่งเป็นบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเห็น

อุดมการณ์เช่นนี้ได้ชัดเจนจากการให้สัมภาษณ์ของ นพ.พลเดช ปิ่นประทีปในท่ามกลางความขัดแย้งกับกระทรวงมหาดไทยในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ดังนี้

“ยืนยันอีกครั้งว่าเราไม่ต้องการอำนาจและผลประโยชน์ เพราะทราบดีว่า ถ้ามีอำนาจเข้ามา มันก็มักจะทำลายความเข้มแข็งของชุมชน จะทำให้ความคิดที่บริสุทธิ์มีความแตกแยกและแย้งซึ่งผลประโยชน์กัน...(เพื่อ)ให้เกิดภาพการเมืองสมานฉันท์ในระดับล่างขึ้นบนให้ได้จริง ซึ่งถ้าเราทำเสร็จก็จะเป็นการปฏิรูปสังคมและการเมืองในภาคปฏิบัติ...”

(กรุงเทพธุรกิจ, 7 มิถุนายน 2550: 3)

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดของกระบวนการสมัชชาสุขภาพ ที่ไม่สามารถนำเอาประเด็นความขัดแย้งมาในกระบวนการได้ ก็อาจทำให้สรุปได้ว่า แม้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะสามารถลงหลักปักฐานได้ในการเมืองแบบประชาธิปไตยไทย แต่ก็มีข้อจำกัดว่าเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นความขัดแย้ง ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่จำกัดอยู่เฉพาะในการเมืองแห่งความร่วมมือเท่านั้น

3.4 การทดลองใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะเครื่องมือการแก้ไขความขัดแย้ง

ในขณะที่การสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิงสถาบัน ขาดมิติทางการเมือง โดยเฉพาะไม่ยอมรับมิติของผลประโยชน์และความขัดแย้งในทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังมี การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วย โดยผ่านกระบวนการสานเสวนา (dialogue) หรือการประชาเสวนาหาทางออก (deliberation)

กระบวนการประชาเสวนาหาทางออก สะท้อนถึงการใช้นโยบายประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในแง่ที่แสดงถึงความเชื่อในกระบวนการเปลี่ยนแปลงความชอบ ที่ออกแบบกระบวนการโดยกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วม สามารถใช้องค์ความรู้และเหตุผลในการอภิปรายอย่างเสมอภาค เพื่อนำไปสู่การแสวงหาเหตุผลร่วมกันในการดำเนินงาน หรือการตัดสินใจสาธารณะ (วันชัย วิวัฒน์ศัพท์และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, แปล, 2550: 23-26) ความแตกต่างระหว่างการสานเสวนาและการประชาเสวนาหาทางออกอยู่ตรงที่ กระบวนการสานเสวนา มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อแสวงหาความเข้าใจร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้งโดยที่ไม่มีการ

ตัดสินใจร่วมกัน ในขณะที่การประชาเสวนาหาทางออก มีลักษณะเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างทางเลือกต่างๆ ก่อนที่ผู้เข้าร่วมจะแสวงหาความเห็นร่วมและตัดสินใจร่วมกัน (วันชัย วัฒนศัพท์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, แปล, 2550: 30-31) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกระบวนการมีข้อจำกัดที่สามารถใช้ในกรณีที่คู่ขัดแย้งสามารถนิยามสาเหตุของปัญหาได้ตรงกัน แต่มีความแตกต่างตรงที่วิธีการแก้ปัญหา แต่อาจไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีความขัดแย้งแบบยืดเยื้อ ที่ไม่สามารถนิยามได้ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร จึงยากที่จะหาทางออกในกรณีดังกล่าว⁹ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้จัดกระบวนการจะต้องสามารถนิยามปัญหาให้ชัดเจนได้ ก่อนจะนำไปสู่กระบวนการประชาเสวนาหาทางออก

การใช้เทคนิคการปรึกษาหารือในความขัดแย้งปัญหาเรื่องการจัดการน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปรากฏในโครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกง (Bang Pakong Dialogue) ที่กรมทรัพยากรน้ำได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ.2547-2549 จากองค์การระหว่างประเทศและในเวลาต่อมา ศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรี (DOF) ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายประชาสังคมของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ได้ปรับใช้กระบวนการดังกล่าวในการแก้ไขความขัดแย้งในลุ่มน้ำปราจีนบุรีด้วย

โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกง

โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ที่กรมทรัพยากรน้ำได้รับการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ ประกอบด้วย Food and Agricultural Organization (FAO), Dialogue Consortium, International Water Management Institute (IWMI) และ Asian Development Bank (ADB) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมในงานวิชาการและการพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการลุ่มน้ำในการบริหารจัดการน้ำของไทย โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกง มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถคณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรีและโตนเลสาปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการสร้างเวทีปรึกษาหารือการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปจนถึงระดับรากหญ้า และพัฒนา

⁹ Hodge แบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเภท ปัญหาประเภทที่ 1 คือปัญหาเชิงเทคนิค ซึ่งมีแนวโน้มที่จะแก้ไขได้โดยวิธีการเทคนิคอย่างเดียว มีระดับการเห็นด้วยสูง ทั้งในการนิยามปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาประเภทที่ 2 เป็นปัญหาด้านค่านิยมหรือคุณค่า มีแนวทางแก้ไขที่ไม่ชัดเจนเนื่องจากมีมิติด้านค่านิยมหรือคุณค่าเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในขณะที่ปัญหาประเภทที่ 3 มักเป็นความขัดแย้งแบบยืดเยื้อเรื้อรัง มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย มีประเด็นอำนาจซ้อนกัน มีมิติทางศีลธรรมสูง มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีมุมมองความคิดที่ต่างกัน จึงทำให้ไม่สามารถนิยามปัญหาที่ชัดเจนได้ และการต่อสู้กันเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหามักก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น (รายละเอียดดูใน วันชัย วัฒนศัพท์และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2550 : 7-10)

บทบาทในการจัดการน้ำของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกงฯ ให้มีการใช้ฐานความรู้/องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างแท้จริง ภายใต้โครงการดังกล่าวได้วางแผนให้การแนะนำแก่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำฯ ได้มีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ซึ่งจะช่วยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำฯ โดยการเรียนรู้ดังกล่าวร่วมกันและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถือเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานของโครงการ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549)

โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงใช้กระบวนการปรึกษาหารือ (dialogue process)¹⁰ เป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การสืบค้น การค้นหา การวิพากษ์วิจารณ์ต่อสภาพปัญหา ความต้องการและแนวทางแก้ไขที่จะนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันต่อทิศทางและแนวทางการพัฒนา โดยกรมทรัพยากรน้ำ (ม.ป.ป.: 11) ได้ระบุว่ากระบวนการปรึกษาหารือได้ถูกนำมาใช้สำหรับการบริหารจัดการน้ำเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยได้คัดเลือกลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ซึ่งมีความขัดแย้งในปัญหาเขื่อนทดน้ำบางปะกง และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีความเข้มแข็ง และมีประธานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมาจากองค์กรภาคประชาสังคม (สาธิต ภิรมย์รัตน์, สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2551)

กระบวนการปรึกษาหารือในโครงการ มี 2 ระดับ คือการประชุมปรึกษาหารือในระดับกระทรวงและระดับลุ่มน้ำ ในระดับลุ่มน้ำมีเวทีปรึกษาหารือรวม 3 ครั้งในการประชุมแต่ละครั้งมีการพิจารณาประเด็นและการระดมความคิดเห็นในหัวข้อที่แตกต่างกันเพื่อหาข้อสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน รวมทั้งการกำหนดประเด็นร่วมสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ การทำงานในภาพรวมของลุ่มน้ำและการวิเคราะห์ระบบเครือข่ายการทำงานทั้งลุ่มน้ำ โดยการปรึกษาหารือครั้งที่ 1 เป็นเรื่องการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการลดข้อขัดแย้งในลุ่มน้ำบางปะกง เป็นการระดมความเห็นเรื่องบทบาท หน้าที่ของกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรและหน่วยงานภาครัฐ แนวทางการประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ แนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์สภาพปัญหาและระดับความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำ ครั้งที่ 2 เป็นการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา

¹⁰ แม้ว่าโครงการนี้จะระบุว่าใช้แนวคิดการ dialogue ซึ่งในภาษาไทยใช้คำว่า “สานเสวนา” แต่เมื่อพิจารณาจากความหมายของ dialogue ที่โครงการนี้ใช้ซึ่งหมายถึง “สถานการณ์ที่ตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความเป็นอิสระได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีปรึกษาหารือเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การเรียนรู้ทางสังคมและการตัดสินใจร่วมกันเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน” และการจะทำให้กระบวนการ dialogue บรรลุเป้าหมายต้องมีกิจกรรมซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน 3 ด้าน คือ การมีกระบวนการปรึกษาหารือระดับชาติและระดับลุ่มน้ำจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ฐานความรู้และการดำเนินงานในพื้นที่ (กรมทรัพยากรน้ำ, ม.ป.ป.: 13, 18-19) ความหมายดังกล่าวสอดคล้องกับความหมายของ deliberation หรือกระบวนการประชาเสวนาทางออกมากกว่า ผู้วิจัยจึงเรียกรวมว่าเป็น กระบวนการปรึกษาหารือ

ลุ่มน้ำ มีการวิเคราะห์สภาพปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำ วิเคราะห์เครือข่ายลุ่มน้ำ ผลการประชุมครั้งที่ 2 สรุปถึงความจำเป็นและความสำคัญในการขยาย เครือข่ายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทำงานด้านการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม ส่วนการ ประชุมปรึกษาหารือครั้งที่ 3 เป็นเรื่องบทบาทองค์กรประชาชนในการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะ กง-ปราจีนบุรีและโตนเลสาป

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า แม้ว่าโครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกง จะเลือกพื้นที่ที่มี ข้อขัดแย้งเพื่อทดลองใช้กระบวนการปรึกษาหารือในปัญหากรณีความขัดแย้ง แต่ผลที่ได้จากการ ปรึกษาหารือกลับไม่ได้สะท้อนถึงความขัดแย้งและความสามารถของกลไกการปรึกษาหารือในการ สะท้อนความขัดแย้งเท่าใดนัก โดยกรมทรัพยากรน้ำระบุว่า ผลผลิตที่สำคัญของโครงการ ปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงคือการสร้างการยอมรับของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่อง การใช้กระบวนการปรึกษาหารือ ที่จะนำไปสู่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน และยังเป็น กลไกในการลดข้อขัดแย้งของคนในชุมชนได้ เนื่องจากที่มีการพบปะกันเป็นระยะๆ ทำให้แกน นำของคนในลุ่มน้ำซึ่งเป็นสมาชิกเครือข่ายมีความผูกพันกันและคุ้นเคยกันมากขึ้น และมีความ มุ่งมั่นที่จะขยายผลและนำเอากระบวนการปรึกษาหารือและประเด็นปัญหาสำคัญของลุ่มน้ำไป ขยายผลในพื้นที่ในวงกว้าง (กรมทรัพยากรน้ำ, ม.ป.ป.: 31)

ผลผลิตที่ได้จึงมีลักษณะเป็นสร้างการยอมรับกระบวนการปรึกษาหารือในเชิงกระบวนการ มากกว่าที่จะเห็นผลในทางปฏิบัติ กรมทรัพยากรน้ำยอมรับว่าเป็นข้อจำกัดของโครงการ อัน เนื่องมาจากการขาดประเด็นร่วมของลุ่มน้ำ จึงไม่สามารถกำหนดประเด็นหลักซึ่งเป็นปัญหา ร่วมกันของ 4 จังหวัดได้ ทำให้ประเด็นปรึกษาหารือยังไม่ครอบคลุมทั้งลุ่มน้ำและขาดความ เชื่อมโยงที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำและท้ายน้ำ และที่สำคัญ ยังไม่มีโครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมสำหรับการทำงานร่วมกันในพื้นที่ จึงไม่อาจเห็นประสิทธิผลของ กระบวนการในภาคปฏิบัติได้ (กรมทรัพยากรน้ำ, ม.ป.ป.: 48-49) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดาย ว่า แม้จะมีการยอมรับในการปรึกษาหารือว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้การจัดการลุ่มน้ำมี ประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ไม่มีการขยายผลการทำงานไปยังลุ่มน้ำอื่นๆ แม้แต่ภายในกรม ทรัพยากรน้ำเอง โดยโครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงอยู่ภายใต้สำนักประสานความร่วมมือ ระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานไปยังลุ่มน้ำอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้สำนัก ส่งเสริมและประสานงานมวลชนได้เช่นกัน (สาธิต ภิรมย์รัตน์, **สัมภาษณ์**, 3 ตุลาคม 2551) เช่นเดียวกับในระดับพื้นที่ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำที่เข้าร่วมกระบวนการแสดงถึงความยอมรับและ ความนิยมชมชอบในกระบวนการเหนือผลผลิตเชิงเนื้อหาอย่างชัดเจน (ศักดิ์ ทองประสิทธิ์, **สัมภาษณ์**, 24 กันยายน 2551; จำรูญ สวยดี, **สัมภาษณ์**, 30 กันยายน 2551)

แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญที่ผู้วิจัยพบในระหว่างการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ประชุมระดับชุมชนของ อดีตประธานอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ในระหว่างที่มีปัญหาน้ำเสียที่ต้นน้ำพระปรอง ที่ศาลาวัดบ้านซ่ง อ.กบินทร์บุรี ก็คือ แม้ว่าอดีตประธานอนุกรรมการลุ่มน้ำจะแสดงความเห็นด้วยกับกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ แต่ในระหว่างการเปิดเวทีเพื่อเผชิญความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยผู้นำชุมชนทั้งในส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ปลัด อบต. และกลุ่มกิจกรรมในพื้นที่ เนื้อหาของการปรึกษาหารือทำที่ชี้แจงอย่างชัดเจนว่า ไม่เห็นด้วยกับการปรึกษาหารือแค่ในระดับท้องถิ่น แต่ต้องการให้ชาวบ้านไปชุมนุมกดดันส่วนราชการที่ระดับจังหวัดในวันรุ่งขึ้น ซึ่งเมื่อผู้วิจัยสัมภาษณ์หลังจากการประชุม อดีตประธานอนุกรรมการลุ่มน้ำท่านนี้ ให้ความเห็นว่า ในกรณีที่ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการปรึกษาหารือกับหน่วยราชการระดับสูงกว่าได้ การชุมนุมกดดันอาจจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อสร้างให้เกิดการปรึกษาหารือ (จำรูญ สวยดี, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2551) ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะยอมรับในคุณูปการของการปรึกษาหารือในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติก็เลือกใช้กระบวนการอื่นๆ โดยเฉพาะการเมืองแบบกดดันซึ่งมีนัยตรงข้ามกับแนวคิดการปรึกษาหารือโดยสันติวิธี ดังนั้น การแสดงความยอมรับในกระบวนการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกิดขึ้นในโครงการนี้ ก็อาจไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะสามารถติดตั้งกระบวนการปรึกษาหารือให้เกิดขึ้นได้จริงในกระบวนการตัดสินใจได้

เมื่อพิจารณาจากมิติของการพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจ พบว่า มีความริเริ่มใหม่ๆ จากกระบวนการปรึกษาหารือ โดยกิจกรรมการปรึกษาหารือทำให้องค์กรชุมชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงระหว่างพื้นที่ จึงเริ่มมีการทำงานในมิติใหม่ๆ เช่น การจัดทำแผนชุมชนภูมินิเวศ ซึ่งเป็นกระบวนการของชาวบ้านที่ริเริ่มทำแผนพัฒนาชุมชนพึ่งตนเองที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และระบบนิเวศที่เป็นอยู่มากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำให้เนื้อหาของกิจกรรมด้านการอนุรักษ์น้ำขยายตัวไปสู่ทรัพยากรดิน ป่าไม้ และมิติด้านมนุษย์มากขึ้นนั่นเอง และในมิติประสิทธิภาพ กรมทรัพยากรน้ำระบุว่า โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงมีผลในการลดช่องว่างในการทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

สำหรับประเด็นสำคัญคือเรื่องความขัดแย้ง กรมทรัพยากรน้ำ กล่าวว่า โครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงสามารถเปลี่ยนความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำหลายส่วนที่มีความขัดแย้งกันในลุ่มน้ำปราจีนบุรี (ลุ่มน้ำย่อย) จนทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ข้อเท็จจริงรอบด้านมากขึ้น และเริ่มหันหน้าเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาน้ำเค็มรุกฉ่ำในช่วงฤดูแล้งในปี 2547-2548 ได้มากขึ้น (กรมทรัพยากรน้ำ, ม.ป.ป.: 55-62) อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวได้กลับมาอีกครั้งหลังจากโครงการสิ้นสุดในปี 2549 ซึ่งศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรีเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนการปรึกษาหารืออีกครั้ง (บุษบงก์ ชาวักหนา, สัมภาษณ์, 14

ตุลาคม 2551) จึงไม่สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือในโครงการปรึกษาหารือลุ่มน้ำบางปะกงสามารถเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความร่วมมือกันตามที่กล่าวอ้าง

การใช้กระบวนการปรึกษาหารือในการแก้ไขความขัดแย้งในลุ่มน้ำปราจีนบุรี

การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในลุ่มน้ำปราจีนบุรีปรากฏในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรี (Development activity Of citizen Forum-DOF)¹¹ ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาที่ทำงานพัฒนาประชาสังคมในพื้นที่มาก่อน ก่อนหน้าที่จะมาทำงานเรื่องทรัพยากรน้ำ DOF ทำงานเรื่องสุขภาพมาก่อน และพบว่าปัญหาการเปลี่ยนแปลงเรื่องน้ำ เกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของชุมชน และปัญหาอื่นๆ ด้วย และในปี 2548 เมื่อลุ่มน้ำสารภีประสบปัญหาน้ำเสีย ปลาในกระชังตายจำนวนมาก เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเกษตรกรทำนากับผู้เลี้ยงปลากระชัง DOF จึงมีบทบาทในการแก้ปัญหาโดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือ

แนวคิดการปรึกษาหารือที่ DOF ใช้ ได้มาจากการอบรมจากมูลนิธิ Kettering ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการสร้างเวทีปรึกษาหารืออย่างเสมอภาคระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการพยายามจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของตนเอง โดยเครื่องมือที่ DOF สำหรับสร้างฐานข้อมูลในการปรึกษาหารือประกอบด้วย การทำผังวาด (mapping) ซึ่งประกอบด้วย ผังชุมชน แผนที่ทรัพยากร การทำภาพตัดขวางภูมิประเทศ การใช้แผนที่เบื้องต้นอย่างง่าย แผนภูมิฤดูกาลและปฏิทินการผลิต การวิเคราะห์ผังความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคมชุมชน การวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต ประกอบกับเครื่องมือการเก็บข้อมูลเช่น การสัมภาษณ์ การจัดประชุมระดมข้อมูล-เสวนา (นุชนาฏ จันทวิเศษ, เรียบเรียง, ม.ป.ป.) โดยจะเห็นได้ว่าเครื่องมือดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือเป็นเครื่องมือที่แสดงภาพเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเข้าใจเรื่องราวที่ซับซ้อนได้อย่างสะดวก และมีลักษณะเป็นเครื่องมือของการวิจัยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นให้ผู้ร่วมได้ค้นหาและตรวจสอบข้อมูลของตนเอง

และเพื่อลดความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ จำเป็นต้องจัดเวทีปรึกษาหารือย่อยๆ แยกฝ่ายหลายๆ ครั้งก่อน และในกรณีที่ต้องใช้คนกลางมาเพื่อลดความขัดแย้งกว่าที่ผู้จัดกระบวนการจะหาประเด็นร่วม และซึ่งเป็นพื้นที่ร่วมกันของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นพื้นที่ของความรู้ ที่สามารถสร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนได้อย่างมีความต่อเนื่อง จนนำมาสู่การตัดสินใจ

¹¹ และยังเป็นที่น่าสนใจว่าในท่ามกลางความขัดแย้งเรื่องน้ำที่จังหวัดระยองในปี 2548 บุษบงก์ ชาวกันหาซึ่งเป็นผู้อำนวยการของศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรี เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีบทบาทในการตั้งสภาเครือข่ายใช้น้ำภาคตะวันออก โดยดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาเครือข่ายใช้น้ำภาคตะวันออกในระยองนั้น แต่ต่อมาปรับตัวเป็นเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งดำเนินงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยองมากกว่า จึงไม่เห็นบทบาทของบุษบงก์ ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายระดับภาค

ร่วมกันในภายหลัง และจำเป็นต้องมีการประสานงานให้เกิดการแก้ปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยอมรับว่า ขั้นตอนของการประสานให้เกิดการลงมือทำ จะเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดที่ต้องใช้เทคนิควิธีการหลายอย่างประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นการ Lobby การใช้สื่อมวลชน เพื่อจูงใจให้หน่วยราชการที่ต้องรับผิดชอบลงมาแก้ปัญหาอย่างจริงจัง (บุษบงก์ ชาวักณหา, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2551)

ในฐานะผู้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือ บุษบงก์ ชาวักณหา เสนอว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือประสบความสำเร็จ อยู่ที่เงื่อนไขระดับตัวผู้นำที่ใช้กระบวนการดังกล่าว ต้องเชื่อในกระบวนการปรึกษาหารือและมีการตรวจสอบตัวเองตลอดเวลา และไม่ทำตัวเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลในการชี้นำผู้อื่น ส่วนในระดับผู้เข้าร่วมจำเป็นต้องมีการเปิดรับความคิดเห็นใหม่ๆ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงท่าที ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงท่าทีก็ไม่สามารถใช้กระบวนการปรึกษาหารือได้ ในเงื่อนไขดังกล่าว บุษบงก์ จึงเชื่อว่ากระบวนการปรึกษาหารือสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้งได้

หลังจากการใช้กระบวนการปรึกษาหารือในกลุ่มน้ำสารภี ทำให้ DOF มีความมั่นใจและใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการดำเนินงานในฐานะของการสร้างประเด็นร่วมสาธารณะเพื่อเสริมสร้างพลังการขับเคลื่อนของการเมืองภาคประชาชน โดยให้ความหมายว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หมายถึง

“Deliberative Democracy คือ กระบวนการใคร่ครวญร่วมกัน ทำอย่างไรให้คนได้คิดละไตร่ตรองหาทางออกของปัญหา เกิดความรู้สึกร่วมตระหนักว่าเป็นเรื่องของตนเองเข้าไปมีส่วนร่วม ผลักดันแก้ไขปัญหานั้นกระบวนการใคร่ครวญคือการคุยกันอย่างเป็นระบบโดยการดึงปัญหาเข้ามาถก แยกแยะ เชื่อมโยง มองไปจากตนเอง เห็นทางออก ของปัญหา เกิดการใคร่ครวญทางเลือกของการแก้ปัญหา (พิจารณาผลกระทบของทางเลือก) กระบวนการ Deliberative Democracy ช่วยพัฒนาคนผ่าน กระบวนการเรียนรู้โดยใช้เวทีพูดคุยอย่างเป็นระบบ ในการถกเถียง แลกเปลี่ยน ใคร่ครวญพิจารณาทางเลือกของปัญหาแล้วสะท้อนกระบวนการกลับ หลังจบเวที ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการ Deliberative Democracy “ การมีส่วนร่วม ตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ต้องเกิดจากกระบวนการใคร่ครวญร่วมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ภายใต้การมีข้อมูลความรู้ที่รอบด้าน อย่างเป็นระบบ ”

(http://www.prachinhealthylife.net/text.1/KBY/kby_Deliberative.html)

บทสรุป: ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะเครื่องมือแก้ไขความขัดแย้ง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ได้ถูกแปรมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง ที่ยึดหลักการจัดกิจกรรมที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการมีเสรีภาพ มีความเท่าเทียม และใช้เหตุผลและองค์ความรู้ในการหาข้อสรุปที่เป็นการตัดสินใจร่วมกัน โดยต้องมีผู้ดำเนินกระบวนการ (facilitator) ที่เชื่อในหลักการปรึกษาหารือ และมีความเชี่ยวชาญในการจัดกระบวนการเป็นกุญแจสำคัญ ที่จะทำให้กระบวนการประสบผลสำเร็จ โดยลักษณะเด่นของการใช้กระบวนการปรึกษาหารือในบริบทของความขัดแย้งในสังคมไทย นอกเหนือจากกระบวนการประชุมแบบเสมอภาคแล้ว ยังเป็นเรื่องของการเน้นในความสำเร็จของข้อมูลและองค์ความรู้ ที่รอบด้านในฐานะที่เป็นเหตุผลใช้ประกอบการตัดสินใจ และแม้ว่าจะมีการยอมรับการนำเอากระบวนการปรึกษาหารือไปใช้ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมกระบวนการ แต่ในทางปฏิบัติ การใช้กระบวนการปรึกษาหารือยังมีจำกัดเฉพาะกลุ่มมากกว่า เพราะต้องการความเชี่ยวชาญอย่างมาก

3.5 บทสรุปสถานะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ในท่ามกลางการทำทลาย และเสนอทางเลือกให้กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมไทย ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากกลุ่มชนวนการทางสังคม แม้จะมีความโดดเด่นในช่วงต้น แต่ในยุคที่ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีชัยชนะอย่างเด็ดขาดเหนือทางเลือกอื่นๆ ในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีวัฒนธรรมการทำงานแบบ CEO การใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และกระบวนการปรึกษาหารือในการตัดสินใจเชิงนโยบายการพัฒนาระดับมหภาคก็ถูกลดทอนให้ความสำคัญไปด้วย แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ ยังคงเป็นแนวทางที่มีความสำคัญในหมู่นักเคลื่อนไหว และนักพัฒนาที่นำไปใช้กับกรณีปัญหากรณี

ในทางตรงข้าม ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ประสบผลสำเร็จกลับมาจากการทำงานของเครือข่ายประชาสังคมที่ทำงานเชิงสมานฉันท์และร่วมมือกับรัฐบาลในปริมนทลของการทำงานด้านสุขภาพ และการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน แต่ถึงแม้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะได้รับการติดตั้งในเชิงสถาบัน มีการยอมรับในเชิงกฎหมายผ่านพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551

ประเด็นสำคัญคือ แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ปรากฏในกฎหมาย 2 ฉบับนี้มีขอบเขตจำกัดในการรับมือกับปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนา ในเมื่อกระบวนการสมัชชาสุขภาพตามพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติก็ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำเอาประเด็นความขัดแย้งเข้าสู่สมัชชาสุขภาพได้ หรือแม้จะนำเข้ามาได้ในกรณีสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ผลกระทบจากอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง แต่ก็ยังติดกับโครงสร้างอำนาจแบบเดิม ไม่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้ การเคลื่อนไหวเพื่อยุติความขัดแย้งจึงจำเป็นต้องแสวงหาเครื่องมืออื่น ๆ มาประกอบ เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน และการใช้กระบวนการทางศาล เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น ในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 ซึ่งมีลักษณะของการแยกตัวออกไปจากประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์และอำนาจ และประเด็นทางการเมืองเรื่องอำนาจและผลประโยชน์อย่างชัดเจน ยิ่งจะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือระดับชุมชน ถูกแยกส่วนออกจากโครงสร้างทางการเมืองแบบเลือกตั้งในระดับชุมชน และเป็นไปได้ว่า ภายใต้บทบาทที่จำกัด ถ้าสภาองค์กรชุมชนไม่มีความเข้มแข็ง ถึงที่สุดแล้วกระบวนการปรึกษาหารืออาจจะถูกลดทอนเป็นเพียงเครื่องมือในการรองรับความชอบธรรมของกระบวนการทางการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องประเมิณกันต่อไปในอนาคต

และเมื่อพิจารณาการใช้กระบวนการปรึกษาหารือในฐานะเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง ก็พบว่า จากสมมติฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องมีความเท่าเทียม การดำเนินกระบวนการจึงต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการจัดการประชุมอย่างเคร่งครัด และแม้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะเห็นคุณประโยชน์ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในวงกว้าง

คุณูปการที่สำคัญของการผลักดันแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในระบอบประชาธิปไตยไทยคือ การยืนยันถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม ในการร่วมตัดสินใจบนฐานข้อมูลและองค์ความรู้ที่รอบด้าน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการติดตั้งแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จำกัดอยู่นอกวงของสถาบันประชาธิปไตยแบบตัวแทน และผลที่ได้จากการปรึกษาหารือจึงถูกฝายนโยบายละเลย (เช่น ผลการสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นกรณีผลกระทบจากอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง) ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการเชื่อมต่อแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับสถาบันการเมืองแบบตัวแทนในอนาคต เพื่อให้กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถช่วยลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้สมตามจุดมุ่งหมาย