

## ทางออกประเทศไทย: ต้องเข้าใจการ'ปฏิรูป'โดย'ประชาชน'

รศ.ดร.ม.ร.ว.อดิน รพีพัฒน์

บทความนี้เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้ไม่สามารถหาทางออกประเทศไทยที่ชัดเจนได้ และนำเสนอแนวทางที่น่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างน่าพอใจในระดับหนึ่ง โดยจะพิจารณาถึง 1) สภาพสังคมที่เป็นจริงแต่ไม่มีการยอมรับและนำมาใช้ในการแก้ปัญหา 2) อะไรคือสาเหตุที่นำมาสู่สภาพเช่นนั้น และจะมีแนวทางที่จะแก้ไขได้อย่างไร 3) การปฏิรูปมีอะไรบ้าง มีกี่อย่าง และอะไรสำคัญที่สุด พิจารณาจากสภาพปัญหาของสังคมโดยรวมและปัญหาความแตกแยกที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน 4) แนวทางการปฏิรูปโดยประชาชนและอุปสรรค

สำหรับทางออกประเทศไทย เหตุที่หาไม่พบเพราะ 1) ไม่ยอมรับหรือให้ความสำคัญเพียงพอกับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแตกแยกที่มีลักษณะภูมิภาคเป็นสำคัญ คือ ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ในภาคใต้และกรุงเทพฯ ไม่พอใจกับนโยบายและการทำงานของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ประชากรในภาคเหนือและอีสานสนับสนุนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ 2) ในการพิจารณาหาทางออก แทนที่จะให้ความสำคัญกับสภาพสังคม กลับไปพิจารณาประชุมถกเถียงกันในการบังคับใช้กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายทั่วไป) ซึ่งเมื่อมีการปฏิรูปเกิดขึ้นย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงไปแทบทั้งสิ้น และ 3) มีการติดตั้ง เห็นแก่พรรคพวกและผลประโยชน์ และเอาชนะกันโดยไม่คิดถึงประเทศชาติและส่วนรวม

การไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริงว่าการแตกแยกทางทัศนะ ความคิด และความต้องการของภูมิภาคเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการหาทางออกของประเทศและการปฏิรูป

การเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกอย่างชัดเจน และการเลือกตั้งจะไม่สามารถสร้างความปรองดองขึ้นมาได้ หากมีแต่จะทำให้ความแตกแยกนั้นรุนแรงขึ้น เพราะเสมือนกลไกอื่นๆ ของสังคม ตะวันตกในปัจจุบัน การเลือกตั้งมีการแพ้ชนะอย่างเด็ดขาด จึงไม่สามารถสร้างความปรองดองได้ 2 ในการที่จะหาทางลดทอนความขัดแย้งลง เราจำเป็นที่จะต้องค้นหาสาเหตุของความแตกแยกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

สาเหตุของความแตกแยกนั้นมาจากการประพฤติปฏิบัติของรัฐบาลส่วนกลาง ที่มีอำนาจมากมายเหนือท้องถิ่น ภูมิภาคต่างๆ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจที่เกิดขึ้นเพื่อต่อต้านการล่าอาณานิคมเมื่อกว่าร้อยปีมาแล้วในสมัยรัชกาลที่ 5 และไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเลยตั้งแต่นั้นมา มีแต่จะเสริมเพิ่มอำนาจของรัฐบาลราชการส่วนกลางมากขึ้นเป็นลำดับ การรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ก็มีส่วนคืออยู่เหมือนกัน คือ ทำให้นโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพโดยเร็ว เช่นในสมัยรัฐบาลเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่รัฐบาลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นนั้น จะดำรงอยู่ได้ก็ต้องมีความเที่ยงธรรม ความยุติธรรม ไม่ขูดรีดทรัพยากรและไม่ทำให้ราษฎรในภูมิภาคส่วนใดส่วนหนึ่งเดือดร้อน

รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยนั้น มีที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งต้องถือว่าเป็นพิธีกรรมสำคัญของระบบประชาธิปไตย รัฐบาลไทยนั้นผูกพันอย่างใกล้ชิดกับการเลือกตั้ง เพราะนายกรัฐมนตรีและส่วนมากของรัฐมนตรีเป็นผู้นำของพรรคและผู้บริหารพรรคของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง จึงเป็นการยากแต่จำเป็น ที่รัฐบาลจะต้องแยกตัวออกจากพรรคการเมืองของตน กล่าวคือ จะต้องเป็นรัฐบาลของประเทศและประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่รัฐบาลของพรรคการเมืองและประชาชนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของตนเท่านั้น

น่าเสียดายที่นักการเมืองของไทยไม่สามารถที่จะทำอย่างนั้นได้ นักการเมืองเมื่อขึ้นมามีอำนาจ ก็จะใช้อำนาจในการหาประโยชน์ให้ตนเอง พวกพ่อค้า พรรคการเมืองของตนตลอดจนกลุ่มคนที่สนับสนุนตนเองหรือพรรคพวกของตน เป็นที่สังเกตกันทั่วไป และเสนอว่านักการเมืองที่ขึ้นมามีอำนาจ มักจะร่ำรวยขึ้นผิดหูผิดตา ไม่ว่าจะเป็นตัวเขาเอง ภรรยา ญาติพี่น้อง และ/หรือพรรคพวก มีนักการเมืองผู้หนึ่งเคยพูดว่า ถ้าไม่ได้เป็นรัฐบาลก็ยากจนขึ้นแค่นั้น ซึ่งหมายความว่า ถ้าได้เป็นรัฐบาลหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลก็จะร่ำรวย การคอร์รัปชันมีมากมายและเพิ่มมากขึ้นเมื่อรัฐบาลมีโครงการใหญ่ๆ เพิ่มขึ้น ความจริงเหล่านั้นเป็นที่ทราบกันทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนั้นแล้ว จะสังเกตได้ว่านักการเมืองผู้ขึ้นมามีอำนาจ มักจะผันเอาเงินส่วนรวมที่มาจากภาษีอากรของคนทั้งประเทศไปบำรุงบำเรอคนในท้องถิ่นที่สนับสนุนตนในการเลือกตั้ง ยิ่งกว่านั้นยังไม่สนับสนุนช่วยเหลือหรือตอบสนอง ความต้องการและความจำเป็น (Needs) ของประชากรกลุ่มที่ไม่สนับสนุนตนและพรรคของตนเอง ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเคยบอกว่า เป็นการลงโทษกลุ่มคนที่ไม่ลงคะแนนให้พรรคของตน

ในสภาพความเป็นจริงของสังคมในประเทศไทย ความแตกแยกในความคิดเห็นทางการเมืองนั้น มีลักษณะแตกต่างกันตามภูมิภาค คือ คนใต้และคนกรุงเทพฯ สนับสนุนพรรคการเมืองหนึ่ง ในขณะที่คนในภาคเหนือและภาคอีสานสนับสนุนอีกพรรคหนึ่ง พฤติกรรมการกระทำของนักการเมืองและพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมทำให้ความแตกกร้าวระหว่างภูมิภาครุนแรงขึ้น เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากคนในภาคเหนือและภาคอีสานนั้น ช่มเหรงแกคนภาคใต้และไม่ให้ความยุติธรรมแก่คนกรุงเทพฯ คนภาคเหนือและภาคอีสานก็อาจจะร้องว่ารัฐบาลลำเอียง ช่วยเหลือแต่คนภาคใต้

ในปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลส่วนกลางมีโครงการมึหมายที่อยากจะทำในภูมิภาคใด และประชากรในภูมิภาคนั้นไม่ต้องการ ประชากรในภูมิภาคไม่อาจขัดขวางได้ เพราะรัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจล้นเหลือ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งเปิดเผยและไม่เปิดเผย จนทำให้การชุมนุมประท้วงและการใช้ความรุนแรงกลายเป็นวิธีการเดียวที่จะทำให้เขาขัดขวางการกระทำที่เขาเห็นว่าเป็นการช่มเหรงแก่เขาได้ การที่จะลดความแตกแยกขัดแย้งเช่นนี้ลงได้ มีทางเดียวคือ การลดอำนาจของรัฐ ส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่เราเรียกว่า การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจเป็นวิธีการเดียวที่จะเอื้อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะปกป้องทรัพยากรของตนได้โดยไม่ต้องใช้วิธีการที่รุนแรง

ในกระบวนการหาทางออกประเทศไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการหาวิธีการระงับความรุนแรงในการขัดแย้ง และหาวิธีการปรองดอง ได้พบว่า การปรองดองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคู่ขัดแย้งมีความเห็นร่วมกันในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และที่ได้พบแล้ว สิ่งนั้นคือ การปฏิรูปประเทศไทย แต่การปฏิรูปเป็นนามธรรม มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมหลายสิ่งหลายอย่าง จึงไม่อาจปฏิบัติได้ เท่าที่ให้เห็นจากการนำเสนอของบุคคลต่างๆ ก็มีที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การแก้ไขกฎเกณฑ์วิธีการในการเลือกตั้ง
- 2) การกระจายอำนาจ
- 3) การปฏิรูปการถือครองที่ดิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ
- 4) การเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการเก็บภาษีอากร
- 5) ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม
- 6) การปฏิรูปตำรวจ ไม่ให้เป็นกองทัพของรัฐบาลส่วนกลาง แต่เป็นผู้รักษาความสงบของท้องถิ่น

7) การปฏิรูปการศึกษาฯลฯ การที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปขึ้นในปัจจุบันได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นที่จะต้องเลือกว่า จะทำอะไรก่อน-หลัง การที่จะคอยให้ประชาชนเลือกนั้นคงจะเป็นไปไม่ได้ คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายจะต้องเลือกว่าจะทำสิ่งใดเป็นครั้งแรก แล้วให้ประชาชนลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่ จึงจะทำให้การปฏิรูปเริ่มต้นได้

ในการที่จะเลือกทำการปฏิรูปอะไรก่อน-หลัง จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าจะปฏิรูปไปเพื่ออะไร เท่าที่มองเห็นมีสองประการคือ 1) เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ และ 2) เพื่อลดหรือระงับความขัดแย้ง ความจริงวัตถุประสงค์ของทั้งสองอย่างนี้ไม่ขัดแย้งกัน เพราะการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำก็จะลดและระงับความขัดแย้งได้

การปฏิรูปที่ได้รับการนำเสนอว่า ควรจะรีบทำก่อนโดยเร็ว คือ การแก้ไขกฎเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งอย่างหนึ่ง และการกระจายอำนาจอีกอย่างหนึ่ง การแก้ไขกฎเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งนั้น นำเสนอโดยนักกฎหมายและนักการเมือง และได้รับการสนับสนุนอย่างท่วมท้น ส่วนการกระจายอำนาจนั้นเสนอโดยชาวบ้านนักพัฒนาเอกชนด้วยเสียงอ่อยๆ และคนไม่ค่อยสนใจ<sup>4</sup> แต่บทความนี้ใครจะเสนอว่า การแก้ไขกฎเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งนั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้ หากพิจารณาทัศนคติ ความเห็น และความต้องการของคู่ขัดแย้ง ข้อเสนอนี้เป็นไปได้แต่ในอุดมคติและความฝัน แต่ปฏิบัติไม่ได้ในความเป็นจริง ส่วนการกระจายอำนาจนั้น น่าจะลดความขัดแย้งลงได้ ถ้ามีการลดอำนาจรัฐส่วนกลางและรัฐบาลกลางเป็นหลักที่สำคัญ

การแก้ไขกฎเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งนั้นเป็นไปได้ เพราะจะเกิดการขัดแย้งกันในรายละเอียดของทุกข้อที่จะเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงในแต่ละข้อย่อมทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบและอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบในการเลือกตั้ง จึงจะทำให้เกิดการโต้เถียงขัดแย้ง ทุกท้องถิ่นในภูมิภาคย่อมอยากมีอำนาจการปกครองตนเอง และหลุดพ้นจากแอกของการอยู่ใต้อำนาจรัฐบาลในส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ "เสียงใหม่จัดการตนเอง" "ปัตตานีปกครองตนเอง" ฯลฯ นอกจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอในรายงานในรูปเอกสารหนังสือชื่อ แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย : ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (14 พฤษภาคม 2554) ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ที่จำเป็นจะต้องทำเรื่องหนึ่งโดยด่วน คณะกรรมการชุดนี้ประกอบขึ้นด้วยบุคคลจากหลายฝ่าย รวมทั้งศาสตราจารย์นิติ เอื้อวงศ์วีรวิทย์ ผู้สนับสนุนรัฐบาลชุดนี้อย่างออกหน้า และเป็นผู้ที่รัฐบาลชุดนี้ฟัง ศาสตราจารย์นิติเป็นผู้หนึ่งที่ได้ร่วมเสนอเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และสนับสนุนอย่างแข็งขัน ความจริงศาสตราจารย์นิติเป็นกรรมการคนสำคัญ เป็นผู้หนึ่งที่ร่วมเขียนรายงานฉบับนี้

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปเล่มนี้ได้ให้เหตุผลของความจำเป็นในการ กระจายอำนาจไว้มากมายและน่าฟัง ซึ่งจะหาอ่านได้ในรายงานเรื่อง แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) หน้า 151-187 5 ซึ่งขอคัดลอกบางส่วนมาเป็นตัวอย่งนี้

"การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัวเองไม่ได้ ในบางด้าน อำนาจรัฐที่รวมศูนย์มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินงานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้น ยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาตินั้น นับเป็นภาวะวิกฤติที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายังศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกิน ครั้นแก้ไขไม่สำเร็จทุกปัญหาก็กกลายเป็นประเด็นการเมือง ....." (คปร. หน้า 152-153)

การลดอำนาจรัฐบาลส่วนกลางจึงมีความสำคัญมาก เป็นการช่วยให้ท้องถิ่นสามารถป้องกันตนเอง รักษาทรัพยากรของตนเองได้

"สำหรับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (เช่น การพัฒนาชายทะเลภาคใต้ หรือการให้สัมปทานเพื่อพัฒนาเหมืองแร่) รัฐบาลก็ยังคงนำเสนอทิศทางการวางแผนต่อท้องถิ่นต่างๆ ได้ แต่การตัดสินใจจะต้องมาจากท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประสานงานกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และต้องเคารพในการตัดสินใจของท้องถิ่น ที่อาจกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ของตน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ก็เป็นได้..." (คปร. หน้า 172)

ความสำคัญของการกระจายอำนาจที่ลดทอนหรือระงับความขัดแย้งมีสองประการที่สำคัญ คือ 1) ทำให้ท้องถิ่นสามารถที่จะป้องกันตัวเองจากการขูดรีด ช่มเหง โดยรัฐบาลกลางได้ 2) จำกัดการต่อสู้ขัดแย้งให้ไปมีเวทีในแต่ละท้องถิ่นแทนที่จะรวมกันต่อสู้ขัดแย้งกันในเมืองหลวง (กรุงเทพฯ) การต่อสู้ขัดแย้งในท้องถิ่นเป็นการขัดแย้งของคนกลุ่มน้อย ในพื้นที่เล็กๆ ซึ่งทำให้สามารถตกลงปรองดองกันได้โดยง่าย

เมื่อเริ่มต้นบทความ เราได้พิจารณาเห็นว่า การที่การพิพาทขัดแย้งจะระงับและเกิดการปรองดองได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีจุดร่วม คือ สิ่งที่ทำให้ร่วมกันได้ ซึ่งเราจะพบแล้วว่า คือ การปฏิรูป แต่การปฏิรูปเป็นนามธรรม มีความหมายครอบคลุมสิ่งที่ปฏิบัติได้หลายอย่าง การที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปได้ จำเป็นที่ต้องจัดเรียงความสำคัญและความเป็นไปได้ จากการจัดเรียงความสำคัญ โดยถือว่าการปฏิรูปควรมีส่วนสำคัญในการลดทอนความขัดแย้ง เราพบว่า การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่อาจยอมรับได้โดยคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย และอาจสามารถระงับข้อพิพาทระหว่างภูมิภาค ซึ่งเป็นความขัดแย้งพื้นฐานได้

ปัญหาต่อมาคือ จะเริ่มต้นการปฏิรูปอย่างไร เมื่อไร แนนอนว่าการปฏิรูปควรเริ่มขึ้นเดี๋ยวนี้ แต่ปัญหาก็กยังมีว่า จะเริ่มต้นอย่างไร ในความเห็นของผม ควรมีการแต่งตั้งคณะปฏิรูปขึ้นเดี๋ยวนี้ เพื่อดำเนินการกระจายอำนาจ ข้อเสนอของคณะกรรมการชุดนี้ จะต้องผูกพันกับรัฐบาลชุดนี้ หรือ "รัฐบาล" ในภายภาคหน้า ให้ปฏิบัติตามคณะกรรมการชุดนี้ จะพิจารณากำหนดในรายละเอียดของกระบวนการกระจายอำนาจ ว่าต้องทำอะไร อย่างไร เมื่อไหร่ และใครเป็นผู้ทำไ นการกระจายอำนาจได้มีหลายฝ่ายหลายกลุ่มไม่ใช่แต่เพียงคณะกรรมการปฏิรูปชุดของคุณอนันท์เท่านั้น ที่ได้ศึกษาพิจารณาในรายละเอียด ดังนั้น จึงไม่น่าจะเป็นการยากที่คณะกรรมการชุดนี้จะทำให้สำเร็จโดยเร็ว

ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ ผมคิดว่าปัญหาเรื่องนี้จะลดน้อยลงไปเมื่อคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายเห็นร่วมกันว่าควรมีการ กระจายอำนาจ ความจริงในรัฐบาลชุดนี้ไม่ควรเรียกคณะกรรมการปฏิรูป

ควรมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการกระจายอำนาจ"บทความนี้ขอเสนอข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่ควรแต่งตั้งให้ข้าราชการเมืองเป็นกรรมการชุดนี้ เพราะการปฏิบัตินั้นทำโดยประชาชน และข้าราชการเมืองมักมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกับการกระจายอำนาจ
- 2) ไม่ควรแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้ใหญ่ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือนายตำรวจ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เพราะการกระจายอำนาจ จำเป็นต้องลดอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยการยุบเลิกข้าราชการส่วนภูมิภาค (คปร.หน้า 164)
- 3) คณะกรรมการมีจำนวนไม่มากเกินไป ไม่ควรมีจำนวน 20 คน ทางที่ดีควรมีประมาณ 10 ถึง 15 คน แต่ 20 คนก็พอทำได้ เพราะข้อเสนหรือคำสั่งของคณะกรรมการจะไม่ได้มาจากการลงคะแนน (โหวต) เอาแพ้เอาชนะกัน หากจะได้มาจากการถกเถียงให้เหตุผลจนเกิดการตกลงร่วมกัน การใช้วิธีเช่นนี้จะสำเร็จได้ ผู้ร่วมประชุมต้องมีจำนวนน้อย ถ้ามีจำนวนมากจะพูดกันไม่รู้เรื่อง
- 4) ในการประชุมห้ามไม่ให้มีการโหวตลงคะแนน การตัดสินใจทุกเรื่องทุกครั้งจะต้องมาจากความคิดเห็นร่วมกันของคณะกรรมการทุกคน
- 5) ประธานคณะกรรมการมี 2 คน ได้รับความแต่งตั้งทั้ง 2 ฝ่ายที่ขัดแย้งกันฝ่ายละ 1 คน แล้วประธานคณะกรรมการร่วมกันสรรหา แต่งตั้งคณะกรรมการที่เหลือทุกคน
- 6) ในการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ ขอให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายแต่งตั้งคนคิดว่าเป็นกลาง โดยแต่ละฝ่ายจะต้องนำเสนอคนกลางที่ฝ่ายตรงข้ามรับได้ และเมื่อประธานทั้ง 2 คน เลือกรวมการ ก็ขอให้พยายามเลือกคนที่เป็นกลางและมีความรู้ความสามารถที่จะทำการกระจายอำนาจได้

ข้อ 6 นี้เป็นข้อที่สำคัญอย่างยิ่ง ถ้าคู่ขัดแย้งเห็นแก่ตัว เอาแต่ผลประโยชน์ตนเป็นที่ตั้ง ไม่เห็นแก่ส่วนรวม เสนอแต่งตั้งประธานผู้สนับสนุนฝ่ายตนเท่านั้น การกระจายอำนาจก็เป็นไปไม่ได้ จะเกิดการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทะเลาะกันไม่รู้จบ ดังนั้นจึงขอให้ แต่ละฝ่ายเสนอคนกลางที่ฝ่ายตรงข้ามรับได้ หากคิดว่าคนกลางไม่มี หาไม่ได้ ก็ขอให้เสนอคนที่ตนคิดว่าค่อนข้างจะสนับสนุนหรือเห็นด้วยกับฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นคนที่มีคุณธรรม มีความยุติธรรม และมีหิริโอตตัปปะ

บทความนี้มีความประสงค์ที่จะลดทอนหรือระงับการขัดแย้งเป็นหลัก โดยอาศัยการหาจุดร่วม เห็นร่วมกันเป็นฐาน เพื่อสร้างความปรองดอง เพื่อให้อยู่ร่วมกันได้ ผู้เขียนบทความนี้มีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และลดทอนอำนาจของส่วนกลาง จะทำให้ท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ สามารถป้องกันตัวเองจากการข่มเหงโดยรัฐและรัฐบาลส่วนกลางได้ จะได้ไม่ต้องเดินขบวนเข้ามาประท้วงในกรุงเทพฯ และทำให้ความขัดแย้งต่างๆ จำกัดอยู่ภายในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ระงับได้โดยง่าย เพราะผู้ขัดแย้งมีจำนวนจำกัด คือ จำนวนน้อยอาศัยอยู่ใกล้เคียงกัน และต้องพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้การเจรจาปรองดองกันเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ การลดอำนาจของรัฐและรัฐบาลลง จะทำให้การต่อสู้แย่งชิงการเป็นรัฐบาลลดน้อยลงด้วย เพราะผลประโยชน์ที่นักการเมืองจะได้จากการเป็นรัฐบาลก็จะลดน้อยลงด้วย การกระจายอำนาจน่าจะมีผลทำให้ความขัดแย้งลดความรุนแรงลงในทุกระดับ

อุปสรรคที่สำคัญสำหรับการกระจายอำนาจ คือ ความหวาดกลัวความแตกแยกบางท้องถิ่นจะแยกตัวออกไปเป็นอิสระ หรือไปรวมตัวอยู่กับประเทศอื่น ความกลัวนี้สืบทอดมาจากสมัยรัชกาลที่ 5 ในยุคล่าอาณานิคม เมื่อประเทศมหาอำนาจประสงค์เข้ามายึดครองพื้นที่การปกครอง แต่สถานการณ์ปัจจุบันนั้นเปลี่ยนไปแล้ว ไม่ใช่การขยายอาณาเขตยึดพื้นที่ทางการเมืองการปกครองอย่างแต่ก่อน หากแต่เป็นการแผ่อิทธิพลทางเศรษฐกิจ วิธีการต่อสู้จึงต้องเปลี่ยนไป โดยการสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และสามารถปกป้องรักษาทรัพยากรของตนไว้ให้ได้ คนในชาติจะต้องรักและสามัคคีกันไว้ แต่หากแตกแยกกัน ต่อสู้กัน ประเทศมหาอำนาจแต่ละฝ่ายก็จะเข้ามาแทรกแซง เพราะประเทศมหาอำนาจเองก็แข่งขันกัน เพื่อขยายอำนาจอิทธิพลทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการรบพุ่งต่อสู้กันตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา เป็นสงครามกลางเมืองภายในประเทศเล็กๆ ทั้งสิ้น ตั้งแต่สงครามเกาหลีจนถึงสงครามในตะวันออกกลาง ความจริงสงครามเหล่านี้เป็นสงครามตัวแทน เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจแทบทั้งสิ้น ถ้าหากทะเลาะวิวาทต่อสู้กัน ก็จะเปิดโอกาสให้ประเทศมหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงสนับสนุนให้เราฆ่ากันเอง เพื่อผลประโยชน์ของเขาทั้งนั้นประเทศไทยเป็นอาณาจักร มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข トラบิโดที่ประชาชนส่วนใหญ่ในทุกท้องถิ่นมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และองค์พระมหากษัตริย์ ก็จะไม่มีส่วนใดของประเทศแยกตนออกไปเป็นอิสระ หรือแยกออกไปรวมกับประเทศเพื่อนบ้าน ผู้เขียนมีความเชื่อว่า ประชากรของประเทศไทยมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ มีคนจำนวนน้อยมากที่ไม่มี ความจงรักภักดี อนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นจอมทัพ ดังนั้น กองทัพจึงเป็นองค์กรของประเทศโดยรวม ทำหน้าที่ต่อสู้ป้องกันประเทศและประชาชนจากการรุกรานของอริราชศัตรู ตลอดจนรักษาความมั่นคงของประเทศ ศาสนกิตติคุณธรรมปฏิบัติงานในนามของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นสถาบันของประเทศโดยรวม รัฐบาลส่วนกลางยังมีหน้าที่สำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ และงานที่สำคัญอื่นๆ ที่จำเป็น ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการในการกระจายอำนาจ

นอกจากนั้นแล้ว ปัจจุบันนี้ส่วนต่างๆ ของประเทศมีการยึดโยงแลกเปลี่ยนกันด้านเศรษฐกิจ การติดต่อคมนาคมอย่างแน่นแฟ้นจนยากที่จะตัดขาดแยกออกไปได้ ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีความหวาดกลัวเป็นห่วงอย่างในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 อีกต่อไป

## เชิงอรรถ

1. อาจมีข้อโต้แย้งว่าในภาคอีสานและภาคเหนือเองก็มีความแตกแยก คือ ระหว่างคนในเมือง และคนชนบท ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นความแตกแยกระหว่างคนส่วนน้อย จำนวนน้อยที่อยู่ในเมืองกับคนอื่นๆ ทั้งในเมืองและชนบทที่มีจำนวนมากกว่า บทความนี้ถือว่า กรุงเทพฯ เป็นท้องถิ่นหรือภูมิภาคหนึ่ง ต่างจากรัฐบาล

2. คนที่คิดว่าการเลือกตั้งสามารถสร้างความปรองดองได้ เป็นชาวตะวันตกที่อาศัยอยู่ในประเทศอุตสาหกรรมภายใต้ระบบทุนนิยมที่คนมีความเป็นปัจเจกสูง แข่งขันต่อสู้ซึ่งกันและกัน ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น จึงต้องอาศัยกฎกติกาอันแข็งแกร่งที่จะตัดสินเวลาเกิดการพิพาทกันว่า ใครถูกใครผิด การตัดสินว่าใครถูกใครผิด ใครชนะใครแพ้ จะระงับการต่อสู้ขัดแย้ง พิพาทกันได้ก็เมื่อคนในสังคมนั้นยอมรับและปฏิบัติตามกฎกติกา แต่เป็นเพียงยุติความขัดแย้ง ไม่ได้สร้างความปรองดอง เพราะหลังจากการตัดสินใครถูกใครผิด ใครชนะใครแพ้ คู่ขัดแย้งก็ยังโกรธกันไม่มองหน้ากันไปตลอดชีวิต ระบบกฎหมายในปัจจุบันที่ลอกเลียนมาจากตะวันตก ทำให้การตัดสินของศาลเป็นการตัดสินแบบแพ้-ชนะอย่างเด็ดขาด

การเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน เป็นการตัดสินว่าใครแพ้-ใครชนะ ซึ่งอาจจะรับการต่อสู้ที่รุนแรงได้ แต่ไม่มีทางที่ระงับความขัดแย้งได้ อาจทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นก็ได้ มีงานวิจัยในประเทศอินเดียและในชนบทของประเทศไทยที่แสดงว่าการเลือกตั้งทำให้เกิดความแตกแยกขัดแย้งในชุมชน

หากประสงค์ที่จะทราบว่าการปรองดองเกิดขึ้นได้อย่างไร ขอให้หันไปศึกษาการระงับการพิพาทในสังคมในอดีตกาล หรือสังคมที่เราเรียกว่า สังคมดั้งเดิม (primitive)

และสังคมหมู่บ้านชนบทในประเทศไทย การระงับการพิพาทแบบนี้เราเรียกว่า การไกล่เกลี่ย ซึ่งมีผู้ใหญ่ที่คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายเคารพและเกรงใจ ผู้ใหญ่คนนั้นไม่ได้ตัดสินใครถูก-ใครผิด หากช่วยให้คู่ขัดแย้งเจรจากันจนทำให้ตกลงชดใช้กัน และหรือขอโทษกันที่ทำให้เสียหาย ความมุ่งหมายก็คือ ทำให้เกิดการปรองดองขึ้น ให้ทั้งสองฝ่ายหายเคียดแค้นโกรธเคืองกลับมารักใคร่สามัคคีกัน

3. การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมของระบอบประชาธิปไตย เหมือนการ กราบไหว้บูชาพระพุทธรูปเป็นพิธีกรรมของพุทธศาสนาในปัจจุบัน สังคมเป็นประชาธิปไตยได้โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสามารถเป็นสังคมพุทธได้โดยไม่ต้องมีพระพุทธรูปให้กราบไหว้บูชา ในอดีตสังคมกรีกสมัยโบราณ คนในชุมชนสามารถมาร่วมประชุมกัน ถกเถียงตัดสินใจปัญหาต่างๆ ในการปกครองได้ ซึ่งเรียกว่าประชาธิปไตยทางตรง เช่นเดียวกันในอดีตก็เคยมีสังคมพุทธที่ไม่กราบบูชาพระพุทธรูป ไม่มีพระพุทธรูปให้กราบไหว้บูชา แต่คนไทยปัจจุบันโดยทั่วไปจะถือว่า "สังคมพุทธอะไร ไม่กราบไหว้บูชาพระพุทธรูป" ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงสังคมที่ไม่กราบไหว้บูชาพระพุทธรูป อาจมีความเป็นพุทธมากกว่าสังคมไทยก็ได้

เช่นเดียวกัน สังคมอุตสาหกรรมตะวันตก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจที่อยากครองโลก จะร้องโวยว่า สังคมใดประเทศใดไม่มีการเลือกตั้ง สังคมนั้นประเทศนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย และด้วยการที่มีอำนาจมากๆ จึงทำให้ประชาชนในประเทศเล็กน้อยสยบยอมที่จะร้องออกมาแบบเดียวกัน คือ การเลือกตั้งเป็นยาครอบจักรวาล แก้ปัญหาได้ทุกอย่าง

4. การที่ผู้ดำเนินการในราชการไม่ฟังข้อเสนองานของชาวบ้าน นักพัฒนาเอกชน แต่จะให้ความสนใจอย่างยิ่งกับคำพูดของนักกฎหมาย ก็เพราะสนใจในเรื่องที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นทางออกในการระงับการพิพาทตามความเห็นของประเทศตะวันตก ทั้งนี้มีรากฐานมาจากความรู้สึกที่ว่า ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกเจริญกว่าเรา รวยกว่าเรา มีอำนาจมากกว่าเรา ฉะนั้นการกระทำของเขา ข้อเสนอของเขา และความคิดของเขาจะต้องดีวิเศษกว่าเราแน่ ผมขอให้จงนั่งพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้ง ในเรื่องความคิดความเห็นของชาวต่างประเทศมีประโยชน์แน่ แต่เรื่องลดความรุนแรงและสร้างความปรองดอง ผมคิดว่าไม่ใช่

ถ้าดูในประวัติศาสตร์ และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ผมเห็นการขัดแย้งพิพาทกันในประเทศตะวันตก เต็มไปด้วยความรุนแรงทั้งนั้น การทะเลาะกันระหว่างนิกายคาทอลิกกับโปรเตสแตนต์ ก็มีการเผาจนตาย คนเห็นต่างที่ถูกหาว่าเป็นแม่มดจำนวนมากมาย ในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มด้วยการประหารล้างเผ่าพันธุ์ของชาวอินเดียนแดงที่เคยครองทวีปอเมริกาแต่เดิม แล้วก็ต่อสู้เพื่ออิสรภาพกับอังกฤษ ซึ่งเป็นเจ้าของอาณานิคมที่นั่นมา เมื่อมีความขัดแย้งกันเองระหว่างเหนือ ใต้ ก็จบลงด้วยสู้รบกันอย่างรุนแรง มีคนตายจำนวนมาก จนกว่าฝ่ายเหนือเป็นฝ่ายชนะ ความขัดแย้งภายในประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ก็เต็มไปด้วยความรุนแรง ดังเช่นสงครามลัทธิสังคมนิยมในอังกฤษโดยครอมเวล (Cromwell) ปฏิวัติฝรั่งเศสเพื่อโค่นล้มพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 และการปฏิวัติล้มพระเจ้าซาร์

ในการต่อสู้ทำสงครามเหล่านี้ มีคนตายเป็นแสนเป็นล้าน ดังนั้นจะพูดว่าชาวสังคมนิยมตะวันตกรู้ดีกว่าเราในเรื่องการปรองดองนั้น คงไม่ถูกต้องเป็นแน่

เมื่อสามสิบหรือสี่สิบปีมาแล้วที่มหาวิทยาลัยคอร์เนล ศาสตราจารย์เบนนาติก แอนเดอร์สัน (หรือที่เราเรียกทั่วไปว่าอาจารย์เบน) เคยบอกผมว่า อเมริกันเป็นวัฒนธรรมแห่งความรุนแรง (Culture of violence) ผมคิดว่าจริง ซึ่งเห็นได้จากประวัติศาสตร์อเมริกา และสิ่งที่รัฐบาลสหรัฐได้กระทำในสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามอินโดจีน การทิ้งระเบิดปรมาณูที่ฆ่าคนเป็นล้านๆ คน ในพริบตาเดียวนั้นโหดร้ายทารุณเพียงใด รุนแรงพอๆ กับที่นาซีเยอรมันฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว นอกจากนั้นแล้วยังมีการตั้งข้อสงสัยว่าจำเป็นหรือเปล่าที่สหรัฐจะต้องทิ้งระเบิดปรมาณู เพราะญี่ปุ่นจะยอมแพ้อยู่แล้ว ในเรื่องนี้ถ้าคำพูดของเพื่อนสนิทคนอเมริกันบอกผม จะยิ่งแสดงให้เห็นถึงความร้ายกาจรุนแรงของรัฐบาลสหรัฐสมัยนั้นยิ่งขึ้น เพื่อนคนนั้นบอกผมว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่ใช้ระเบิดปรมาณู ถ้าญี่ปุ่นเป็นผิวขาว (ฝรั่ง) น่าสนใจที่มีหนังสือ ซึ่งเขียนขึ้นโดยนักเขียนอเมริกันเล่มหนึ่งพูดว่า การที่ประเทศตะวันตกเจริญกว่าประเทศอื่นๆ ก็เป็นเพราะปืนและเชื้อโรค

ที่เขียนมาให้อ่านครั้งนี้ ก็เพื่อเตือนเพื่อนคนไทยว่า อย่างนับถือเชื่อฟังฝรั่งมากนัก ความจริงสิ่งที่ประเทศตะวันตกทำก็มีประโยชน์น่าทำตาม ปัญหาของคนไทยส่วนใหญ่คือ เมื่อนับถือใครเห็นใครเก่งเรื่องอะไร ก็มักจะเห็นเขาดี เขาเก่งไปทุกเรื่องทุกอย่าง ซึ่งไม่จริง คนแต่ละคนดีในบางเรื่องและเสียในบางเรื่อง เก่งบางอย่าง ชำนาญในบางอย่าง พลาดในบางเรื่อง โง่ในบางเรื่อง ผมสงสัยว่าคนไทยชอบยาครอบจักรวาล กินแล้วแก้ได้ทุกโรค ไม่ชอบยาแก้เฉพาะโรค แต่ยาครอบจักรวาลมีผลข้างเคียงที่ร้ายแรงนัก การใช้ต้องระวัง

ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ข้อเสนอของชาวบ้านนักพัฒนาผู้ที่ไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร คือเรื่องการอยากเป็นนิติรัฐ คือเชื่อว่าจะทำให้เกิดความสงบได้ และประเทศประชาธิปไตยในโลกตะวันตกนั้นเป็นนิติรัฐ การเป็นนิติรัฐคือเป็นประเทศที่ประชาชนนับถือ ยึดมั่น เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมาย การเป็นนิติรัฐช่วยทำให้การเลือกตั้งทำให้เกิดความสงบได้ (แต่ปรองดองไม่ได้) เหตุที่การเลือกตั้งทำให้เกิดความสงบไม่ได้ก็เพราะคนไม่เชื่อถือกฎเกณฑ์ การเลือกตั้งซึ่งเป็นกฎหมายใช้ทั่วไป คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายไม่เห็นด้วยและไม่ยอมรับกฎเกณฑ์นี้ การถกเถียงกันแสดงให้เห็นชัดเจนว่า คนที่เถียงกันอยู่ก็ไม่ใช่สมาชิกของนิติรัฐ คู่กันเถียงกันไปก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร ไม่เกิดการปรองดอง มีแต่การจะพูดว่า ให้เจรจา ให้ปรองดองเท่านั้น

5. ความจริงรายงานเล่มนี้พิมพ์ออกแจกจ่ายไปถึง 30,000 เล่ม แต่ผมเข้าใจว่ามีคนจำนวนมากไม่ได้อ่าน ผมขอให้ทุกคนศึกษาข้อมูลในหนังสือเล่มนี้แล้วพิจารณาไตร่ตรอง เข้าใจว่าจะเข้าใจการปฏิรูปได้ดีขึ้น

6. จะเห็นได้จากเชิงอรรถข้างต้นที่กล่าวมาแล้วว่า สำหรับการปรองดอง นั้น ความเห็นของคนตะวันตก ที่อ้างว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรระหว่างประเทศ จะไม่มีประโยชน์อะไรเท่าใดเลย สำหรับองค์กรระหว่างประเทศปัจจุบันนั้น ตกอยู่ใต้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งสิ้น ส่วนนโยบายปัจจุบันของประเทศมหาอำนาจปัจจุบันก็มุ่งไปที่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ประชาธิปไตยเป็นเรื่องรอง เป็นเหตุผลให้การขยายอำนาจทางเศรษฐกิจและขยายเขตการขูดรีดทรัพยากรของประเทศเล็กๆ ที่มีอำนาจน้อยเท่านั้น การที่จะชักชวนต่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องความขัดแย้งของเราไทยกันเอง จึงเป็นการชักศึกเข้าบ้าน โดยเฉพาอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยเราเกิดมีทรัพยากรที่มีค่า เช่น น้ำมัน ที่ประเทศมหาอำนาจอยากได้จนน้ำลายไหล เรื่องการทะเลาะเบาะแว้งในประเทศของเราควรจัดการได้โดยคนไทยของเราเท่านั้น ไม่ควรให้ประเทศอื่นแทรกแซง.