

การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย



นางสาวสุรางค์รัตน์ จำเนียรพล

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0998-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

BUILDING CIVIL SOCIETY BY THE STATE : AN ADAPTATION OF THAI STATE

Miss Surangrut Jumnianpol

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-030-998-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย
โดย	น.ส.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล
ภาควิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (ถ้ามี)	-

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ใจลส์ ใจ อึ้งภากรณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)

..... กรรมการ
(อาจารย์นฤมล ทับจุมพล)

สถาบันวิทยุบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

น.ส.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล : การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย. (BUILDING CIVIL SOCIETY BY THE STATE: AN ADAPTATION OF THAI STATE) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ;106 หน้า. ISBN 974-03-0998-4.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษากระบวนการปรับตัวของรัฐไทยด้วยการสร้างประชาสังคม โดยมีสมมติฐานว่าการสร้างประชาสังคมเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการปรับตัวเพื่อรักษาสถานภาพและอำนาจรัฐ ท่ามกลางกระแสที่เรียกร้องให้รัฐลดบทบาทและอำนาจลง

ผลการศึกษา พบว่า กลไกด้านการใช้อุดมการณ์ของรัฐใช้ในการสร้างประชาสังคมเป็นเครื่องมือในการรักษาสถานภาพของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นกลไกที่เคยมีอำนาจในการกำหนดการพัฒนา และกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกลไกที่มีอำนาจในการบริหารภูมิภาคในทุกระดับ การสร้างประชาสังคมของรัฐเป็นการช่วงชิงวาทกรรมเรื่องประชาสังคมมาจากนักกิจกรรมและองค์กรพัฒนาเอกชนนอกภาครัฐและสามารถสถาปนาวาทกรรมเรื่องประชาสังคมมาได้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถช่วงชิงวาทกรรมเรื่องประชาสังคมกรรมมาได้ เนื่องจากวาทกรรมหลักเรื่องประชาสังคมของนักกิจกรรมไทยมีจุดอ่อนเชิงทฤษฎีที่ยอมรับให้รัฐเข้ามามีบทบาท จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้รัฐสามารถเข้ามาช่วงชิงได้ในที่สุด และเมื่อรัฐสามารถช่วงชิงวาทกรรมเรื่องประชาสังคมไปใช้เป็นเครื่องมือของรัฐได้ส่งผลให้เกิดผล 3 ประการ คือ (1) ประชาสังคมที่รัฐสร้างขึ้นกลายเป็นส่วนของรัฐ และรับคำสั่งจากรัฐ และเป็นการสร้างกระแสประชาสังคมตามแบบของรัฐให้มากขึ้น จนประชาสังคมแบบที่รัฐใช้อาจกลายเป็นวาทกรรมหลักในสังคมไทย (2) มีผลต่อกระบวนการสร้างความหมายของประชาสังคมใหม่ในสังคมไทยให้เป็นไปตามวาทกรรมหลัก และ (3) ในแง่ของปฏิบัติการทางวาทกรรม ทำให้ขบวนการประชาสังคมไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มที่เป็นพวกของรัฐและอีกกลุ่มที่ยังต่อต้านรัฐ ซึ่งจะทำให้ขบวนการประชาสังคมไทยอ่อนแอในที่สุด

ภาควิชา	การปกครอง	ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา	การปกครอง	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา	2544	

4181200724 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: CIVIL SOCIETY / ADAPTATION / THAI STATE

MISS SURANGRUT JUMNIANPOL : BUILDING CIVIL SOCIETY BY THE STATE : AN
ADAPTATION OF THAI STATE. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. CHAIYAN
CHAIYAPORN, Ph.D., 106 pp. ISBN 974-030-998-4

The objective of this thesis is to study the adaptation process of the Thai state by dominating the ideology and the development of civil society. The main assumption is that amidst the demand for decentralization, the Thai state has adapted itself in order to maintain the power and status quo by overtaking the roles in building civil society.

The thesis finds that the state has used the ideology of civil society as a mechanism to protect its status quo. This is clearly seen in the cases of the National committee for Economic and Social Development Board Office (NESDB) and the Ministry of Interior. There was a discursive competence between the state and the civic groups led by Thai activists and non-governmental organizations (NGOs). The state has won over this discursive competence because of the theoretical weakness embedded in the Thai activists' civil society dominant discourse. This weakness allowed the state to take over the role of building civil society. As a result, civil society has become a part of the state and easily manipulated and dominated by state agencies. In addition, the state now has the authority to redefine the ideology and reshape civil society, and push it into the dominant discourse in Thailand. In terms of discursive practice, the Thai civil society movement has been divided into two groups: pro-state or state-supported group and anti-state group. This divide will ultimately result in the weakness and the fall of the movement.

Department Government

Student' s signature.....

Field of study Government

Advisor' s signature.....

Academic year 2001

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถสำเร็จได้ถ้าไม่ได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ซึ่งกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ใจ อึ้งภากรณ์ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ผู้ซึ่งช่วยเปิดมุมมองแบบมาร์กซิสต์ทำให้ผู้วิจัยมองการสร้างประชาสังคมของรัฐในอีกแง่มุมหนึ่งของรัฐ และอาจารย์นฤมล ทับจุมพล ซึ่งรับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ช่วยกันสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้ผู้วิจัยจนปัจจุบัน รวมถึงตลอดถึงข้าราชการที่ให้ข้อมูล ทั้งจากสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาสถาบันวิจัยสังคมในปัจจุบัน และอดีตผู้บังคับบัญชาสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท รวมทั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ชาญชัย ลิ้มปิยากร เจ้าสำนักซึ่งเปิดโอกาสให้ได้แสวงหาและเปิดโลกทัศน์ใหม่ทางวิชาการ ขอขอบคุณแม่ พี่แหวว พี่ๆ หลานๆ เพื่อนร่วมงานทุกคน พี่เอกพล นิค ป๊อก และพี่ๆ เพื่อนๆ ทุกคนที่สถาบันวิจัยสังคม ที่ช่วยให้อำลางใจ กระตุ้นเตือนด้วยวิธีต่างๆ และช่วยเป็นธุระในการจัดส่งเล่มในระหว่างที่ผู้วิจัยไม่สามารถดำเนินการเองได้ เพื่อนร่วมรุ่นทั้ง 19 คนที่เรามีน้ำใจให้กันจนนาทีสุดท้ายของชีวิตนิสิตปริญญาโท ไม่ว่าจะเป็นพี่ต๋อน ไร่ ติ หัง น้อย ตุ่น เจ แอน หนึ่ง และอีกหลายคนที่ไม่ได้เอ่ยนาม ตลอดจนกัลยาณมิตรทั้งหลายที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ที่ช่วยให้อำลางใจ ไถ่ถาม ตลอดจนกระตุ้นเตือนผู้วิจัยตลอดมา

ท้ายที่สุด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะมีความดีอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอให้เกิดเป็นอานิสงส์ในการปรับตัวขององค์กรชุมชนระดับรากหญ้าให้ได้ประโยชน์มากขึ้นจากการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สมดุลมากขึ้นระหว่างรัฐกับทุน

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช-ซ
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
แนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย.....	5
สมมติฐานการวิจัย.....	14
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	14
ขอบเขตการวิจัย.....	14
วิธีการศึกษา.....	14
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
นิยามศัพท์.....	15
การนำเสนอ.....	15
2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	17
แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	17
แนวคิดเรื่องการปรับตัวของรัฐ.....	17
แนวคิดเรื่องวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรม	21
แนวคิดเรื่องประชาสังคม.....	27
พัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมในตะวันตก.....	31
การจำแนกแนวคิดประชาสังคม.....	33
เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	45
3 การสร้างประชาสังคมของรัฐและผลการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย.....	47
บริบทของการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ.....	47
การเติบโตของกลุ่มพลังทางสังคม พ.ศ.2535 – 2544.....	47
การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและ องค์กรชาวบ้าน.....	50
วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หลัง พ.ศ.2540.....	51

	กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย.....	53
	พ.ศ. 2538 – 2540 : ก่อรูปการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ.....	53
	พ.ศ. 2541- 2542 : ทดลอง – ขยายผลการสร้างประชาสังคม.....	54
	พ.ศ.2543 : สั่งการบูรณสร้างประชาคม.....	70
	กลไกและกระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐ.....	74
	กลไกการสร้างประชาสังคมของรัฐ.....	74
	กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐ.....	75
	ผลการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย.....	76
4	บทวิเคราะห์ : กระบวนการปรับตัวของรัฐไทย.....	81
	วาทกรรมว่าด้วยประชาสังคมสองกระแส.....	82
	รูปแบบการปรับตัวของรัฐไทย.....	84
	การปรับตัวของ สศช.....	86
	การปรับตัวของกระทรวงมหาดไทย.....	87
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	91
	บทสรุป.....	91
	ข้อเสนอแนะ.....	92
	รายการอ้างอิง.....	94
	ภาคผนวก.....	103
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	106

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังการล่มสลายของรัฐเผด็จการรวมศูนย์ของพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก และสหภาพโซเวียต แนวคิดเรื่อง “ประชาสังคม” เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้น (ชุตินา สุมน, 2541 : 20; ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2542: 24) พร้อมๆ กับแนวคิดประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่เน้นถึงการลดขนาดของรัฐ และเสริมอำนาจขององค์กรนอกภาครัฐ เช่นเดียวกับในประเทศไทย แนวคิดประชาสังคมถูกหยิบยกมากล่าวถึงในสังคมอีกครั้งหลังจากชัยชนะของประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ซึ่งเป็นยุคที่สังคมไทยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น

เหตุการณ์พฤษภาคมปีใน พ.ศ.2535 และผลการต่อสู้ของสมัชชาคนจนตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นอำนาจของประชาชน หรือเรียกว่าเป็นพลังแห่งประชาสังคมไทย ได้ช่วยจุดประกายให้เห็นความจำเป็นในการปรับบทบาทของรัฐได้ชัดเจนขึ้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ปัญญาชนกลุ่มหนึ่งของสังคมไทยเริ่มมีความหวังและเชื่อมั่นในอำนาจของประชาชนมากขึ้น กระแสความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดประชาสังคมของโลกตะวันตกที่กำลังขยายตัวภายหลังการล่มสลายของประเทศสังคมนิยมที่เข้ามาพร้อมๆ กับกระบวนการโลกาภิวัตน์

แนวคิดเรื่องประชาสังคมไทยในปัจจุบัน มีกำเนิดมาจากโลกตะวันตก (เกซีเยร เตชะพีระ, 2540: 121) เพราะประวัติศาสตร์ของสังคมไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับฐานะและบทบาทของรัฐ มากกว่าฐานะ บทบาทและที่ตั้ง (space) ทางประวัติศาสตร์ของภาคประชาชนและสังคมไทย ซึ่งอีกนัยหนึ่งอาจเรียกว่าเป็น ภาคประชาสังคม และเมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย โดยเฉพาะประวัติศาสตร์กระแสหลัก นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จะพบว่า รัฐไทยมีบทบาทในการเป็นศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ และ/หรือนำการเปลี่ยนแปลงสังคมได้มากกว่าพลังจากภาคประชาสังคมไทย (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2538 :23 – 31)

สังคมไทยเพียงจะมีประสบการณ์ที่พิสูจน์ให้เห็นถึงพลังของประชาชนเพียงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา นับเนื่องตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หลังจากเหตุการณ์ที่นิสิตนักศึกษาปัญญาชนลุกขึ้นประท้วงรัฐบาลเผด็จการทหาร เพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญใหม่ และจัดตั้งรัฐบาลใหม่แทนที่รัฐบาลทหาร หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นชัยชนะของนิสิต

นักศึกษา คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นรัฐบาลพลเรือน และการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายในการล้มล้างรัฐบาลเผด็จการของนิสิตนักศึกษาในช่วงนั้น พบว่าเป็นการกระทำเพื่อตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าจะเป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่าขบวนการนิสิตนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2514 สอดคล้องกับนิยามของประชาสังคมที่หมายถึงผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่ากิจกรรมของเอกชน (Gordon Marchall, 1998: 74) และอาจจัดได้ว่า การเคลื่อนไหวในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเคลื่อนไหวในลักษณะของประชาสังคมครั้งแรกในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ปรากฎการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงการชี้ให้เห็นพลังของประชาสังคมไทยเท่านั้น เนื่องจากนิสิต นักศึกษา ปัญญาชนไม่ได้สนใจแนวคิดเรื่องประชาสังคมแต่กลับให้ความสำคัญกับฐานะและบทบาทของรัฐในฐานะศูนย์กลางแห่งการเปลี่ยนแปลงสังคม ซึ่งเห็นได้จากการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ที่มุ่งจะยึดอำนาจรัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม และเมื่อพบว่าแนวปฏิบัติของ พคท. ไม่สามารถนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ปัญญาชนกลุ่มนี้ก็กลับออกมาอยู่ในสังคม และปัญญาชนจำนวนหนึ่งก็หันมาพยายามเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยการทำงานผ่านองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (อพช.) (Gawin Chutima, 1995) การทำงานพัฒนาชนบทของ อพช. โดยใช้แนวคิด“วัฒนธรรมชุมชน” ในช่วงแรกๆ ที่เน้นการเสริมอำนาจของประชาชนระดับรากหญ้า (พฤทธิสาธณ ชุมพล, ม.ร.ว., 2543: 17) กลายเป็นพื้นฐานการพัฒนาประชาสังคมในยุคต่อมา

เกษียร เตชะพีระ (2540 : 121) ชี้ให้เห็นกำเนิดของแนวคิดประชาสังคมครั้งแรกในประเทศไทย ว่าเกิดขึ้นท่ามกลางความพังทลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) โดยสุรพงษ์ ชัยนาม เสนอในบทความ “อันโตนิโอ กรัมสกีกับทฤษฎีว่าด้วยการครองความเป็นใหญ่” (ปาจารยสาร 8,6 ธันวาคม 2524) แนวคิดประชาสังคมถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นแนวทางที่สันติกว่า และจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมที่ยั่งยืนและถูกนำมาใช้แทนที่ทฤษฎีความขัดแย้ง – ต่อสู้อย่างรุนแรงและการปฏิวัติด้วยกำลังอาวุธที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวของกลุ่มนักคิดที่ออกมาจากป่าในแห่งบริบทความพ่ายแพ้ของฝ่ายซ้ายในสังคมไทย (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, 2539 : 648; พฤทธิสาธณ ชุมพล, 2543 : 17)

เป็นที่น่าสนใจว่าแนวคิดประชาสังคมของ Antonio Gramsci ที่ถูกนำมาใช้ในบริบทของสังคมไทยในระบอบนั้น เป็นแนวทางที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างสันติวิธีโดยมุ่งไปในเรื่องของการปฏิรูป (เกษียร เตชะพีระ, 2540: 122) ในขณะที่ Antonio Gramsci มอง

ประชาสังคมในแง่ร้ายว่าเป็นเครื่องมือในการปกครองครอบงำของชนชั้นนายทุน (ใจ อึ้งภากรณ์, 2545: 217)

แนวคิดประชาสังคมในไทยตามแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนที่วิพากษ์การทำงานของรัฐเริ่มพัฒนาการในช่วงทศวรรษ 2520 ผ่านองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (อพช.) ในฐานะช่องทางหนึ่งในการทำกิจกรรมของนักคิดฝ่ายซ้ายส่วนหนึ่งที่ออกมาจากป่า ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพลแบ่งการทำงานของ อพช. ออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะแรก ตั้งแต่ พ.ศ.2523 - 2528 อพช. ทำงานพัฒนาชนบทด้วยแนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” คือ แนวคิดที่เห็นว่าชุมชนมีวิถีชีวิตของตนเอง และสามารถเป็นฐานของการพัฒนา ซึ่งวิพากษ์การดำเนินการพัฒนาจากบนลงล่าง (top-down) ของรัฐ ต่อมาระยะที่ 2 เริ่มมีการเคลื่อนไหวโดยใช้แนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม (environmentalism) มาใช้ในการทำงานพัฒนาในช่วงปี 2529 - 2539 ทำให้ อพช. เริ่มมีการเชื่อมโยงและเป็นพันธมิตรกับคนเมือง และในที่สุด ระยะที่ 3 นับจากเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มหนึ่งเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในช่วงปี 2529 - 2530 ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น (พทุทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว., 2543: 17)

การขยายตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแพร่หลายของแนวคิดประชาสังคมอย่างมาก ทั้งจากความพยายามในการผลักดันงานพัฒนาชนบทของ อพช. และเครือข่ายที่สร้างขึ้น ตามแนว “วัฒนธรรมชุมชน” และการแสวงหาพันธมิตรขององค์กรพัฒนาชนบทต่อชนชั้นกลางในเมือง หรือ “คนเมือง” ในกรณีของปัญหาสิ่งแวดล้อม และความพยายามในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของคนในเมือง ร่วมกับ อพช. และชนชั้นกลางที่เป็นแนวร่วมของ อพช. ในต่างจังหวัดด้วย ข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงให้เห็นว่า แนวคิดประชาสังคมในประเทศไทยครั้งแรก ไม่ได้มาจากฝ่ายรัฐ หากแต่มาจากฝ่ายที่เคยต่อต้านรัฐเดิม และออกมาปฏิบัติการในนามองค์กรพัฒนาเอกชน

การประท้วงของประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี 2535 ทำให้เห็นพลังทำลายจากประชาชน การเชิดชูบทบาทของชนชั้นกลางในเมืองของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2536: 63) มีผลต่อการเสริมพลังของแนวคิดประชาสังคม และความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล ได้ชัดเจนขึ้น ผนวกกับแนวคิดประชาสังคมที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญญาชนกลุ่มหนึ่งในสังคมไทย ให้ความสำคัญกับแนวคิดประชาสังคมมากขึ้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภา 2535 จนถึงปัจจุบัน มีความพยายามในการทำความเข้าใจและปลุกเร้าให้เกิดการสร้างประชา

* ในขณะที่ประชาชนเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง แต่งนายกรัฐมนตรีได้มาจากการแต่งตั้ง นายทหารซึ่งเป็นแกนนำในการรัฐประหาร

สังคมและ/หรือสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนขึ้น การสถาปนาสถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม (Civicnet) ในปี 2541-2542 เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในการสร้างสถาบันเพื่อให้มีการเผยแพร่แนวคิดของกลุ่มนักวิชาการและปัญญาชน

ในขณะที่ภาคประชาชนเริ่มมีบทเรียนแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในตนเองมากขึ้น ภาครัฐก็เริ่มหันมาให้ความสนใจการเผยแพร่แนวคิดประชาสังคมและเริ่มเห็นดีเห็นงามกับการสร้างประชาสังคมอย่างกว้างขวาง และมีท่าทีในเชิงบวกต่อคำว่าประชาสังคม และเข้าไปช่วยจัดตั้งให้เกิดประชาสังคมและ “ประชาคม” ในระดับจังหวัดหลายๆ แห่งให้เป็นเวทีสาธารณะให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็น (จามะวี เชียงทอง, 2540 : 1) และได้กำหนดนโยบายการสร้างประชาสังคมที่เป็นรูปธรรมครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ส่วนที่ 4 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง บทที่ 4 การบริหารจัดการการพัฒนาภูมิภาคและชนบท ข้อ 2.1-2.2. โดยกำหนดไว้ว่า

“...ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมจังหวัดและสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมจังหวัดทั้งทางด้านงบประมาณและการประสานงานอย่างจริงจัง ...”

และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยส่งเสริมให้เกิดเวทีประชาคม ในระดับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย และปรากฏอยู่ในนโยบายของกระทรวงมหาดไทย อีกหลายฉบับ และองค์กรกึ่งรัฐเช่น ธนาคารโลกก็เริ่มสนับสนุนการสร้างประชาสังคมของรัฐผ่านการให้ทุนในโครงการลงทุนทางสังคมด้วย

นโยบายข้างต้น ชี้ให้เห็นพัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมไทยซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของจามะวี เชียงทอง(2540, 2) ที่ว่า “...ประชาสังคมเริ่มมีลักษณะเลื่อนไหลจากการรวมตัวกัน (เอง) เพื่อแสดงความคิดเห็นมาสู่การได้รับการประคับประคอง “สนับสนุน” “จัดตั้ง” ให้เกิดขึ้น” นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในนโยบายประชาสังคมมี มี “คำ” ที่ภาครัฐนำมาใช้ในบริบทใหม่คือคำว่า “ประชาคม” ซึ่งรัฐนำมาใช้ในความหมายว่า “ชุมชนที่อยู่อาศัยมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน มีส่วนเป็นเจ้าของชุมชนเท่าๆ กับคนอื่น และมีความปรารถนาจะเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ชุมชนดีขึ้น อาจเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัดก็ได้” (ไพโรจน์ พรหมสาส์น, 2541: 8) จะ

* คำว่าประชา “ชุมชน กลุ่มชนซึ่งอยู่ร่วมกัน” (พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530, 2534) ที่ผ่านมาใช้ประกอบกับคำอื่น เช่น ศาลาประชาคม

เห็นได้ว่า “ประชาคม” ตามความหมายที่รัฐใช้ใกล้เคียงกับความหมายประชาสังคมที่นำมาใช้ในสังคมไทย

การที่ภาครัฐหยิบยืมแนวคิดของประชาชนที่มีแนวทางต่อต้านรัฐในอดีตนำมาใช้ ทำให้จำเป็นต้องมีการศึกษาว่า รัฐไทยคิดอย่างไรกับแนวคิดดังกล่าว และนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่ออะไร ทั้งนี้เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกระบวนการปรับตัวของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมไทย

แนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย

เมื่อศึกษาพัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมในประเทศไทยใน ตั้งแต่ พ.ศ.2524 – ปัจจุบัน ผู้วิจัยแบ่งได้เป็น 3 ระยะ ระยะแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 – 2539 แนวคิดประชาสังคมถูกนำมาใช้ครั้งแรกๆ ในการทำงานพัฒนาชนบทขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีลักษณะของการวิพากษ์การทำงานของภาครัฐ แนวคิดประชาสังคมแพร่หลายมากขึ้นช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และได้รับอิทธิพลหลักจากแนวคิดของ น.พ.ประเวศ วะสี (2540) ซึ่งเป็นประชาสังคมที่เน้นความเอื้ออาทร สมานฉันท์ และการถักทอเครือข่ายของสมาชิก ต่อมาระยะที่ 2 ระหว่างปี 2539 – 2542 เป็นช่วงที่ภาครัฐช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมไปใช้ ตั้งแต่แนวคิดเบญจภาคีของประเวศ วะสี และแนวคิดเรื่องประชารัฐ ตามแบบของชัชชนันต์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. , 2540 ; 2541 ข). ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และการระดมจัดตั้งประชาคมระดับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย ในฐานะ 1 ใน 9 มาตรการภายใต้โครงการเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งทำตามความหมายของประเวศที่ให้ไว้เป็นหลัก และระยะสุดท้าย นับจากปี 2542 – ปัจจุบัน ถือเป็นระยะที่การสร้างประชาสังคมทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาครัฐมีกลมกลืนมาก และเป็นช่วงที่บทบาทในการสร้างประชาสังคมของรัฐมีความชัดเจนมากกว่าจากองค์กรพัฒนาเอกชน สำหรับรายละเอียดการสร้างประชาสังคมในระยะที่ 2 โปรดดูในบทที่ 3

แนวคิดประชาสังคมไทยในระยะต้นๆ พัฒนาการผ่านปฏิบัติการทำงานพัฒนาขององค์กรเอกชนพัฒนาชนบทเป็นหลัก โดยยังไม่มีกระแสหรือตลิ่งทางความคิดที่ชัดเจนมากนัก จนกระทั่งในปี 2536 แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย ถูกนำกลับมากล่าวถึงในฐานะหลักการในการทำงานพัฒนาที่เป็นนามธรรมโดย น.พ.ประเวศ วะสี (2536) ปัญญาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่องค์กรพัฒนาชนบท ได้เสนอแนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานุภาพและวิชา ในปาฐกถาสู่ภา ศิริमानนท์เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536

ในแนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานภาพและวิชา น.พ.ประเวศ วะสี แบ่งอำนาจในสังคมเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจรัฐ (รัฐาภาพ) อำนาจเงิน (ธนาภาพ) และอำนาจภาคสังคม โดยที่อำนาจรัฐและอำนาจเงินมีความเข้มแข็งเหนืออำนาจของสังคม การเสียดุลของอำนาจทั้งสามในสังคมในลักษณะที่สังคมไม่มีอำนาจ การระดมทรัพยากรในสังคมจากฝ่ายอำนาจรัฐและอำนาจเงินก่อให้เกิดภาวะผิดปกติของสังคม (Disorder) หรือการเสื่อมเสียทางศีลธรรม ประเวศจึงเสนอวิธีการแก้ปัญหาภาวะที่ผิดปกติของสังคมโดยการเสริมสร้างอำนาจของสังคมให้เท่าๆ กับอำนาจของรัฐและอำนาจเงิน หรือเรียกว่า “สังคมสมานภาพ” ซึ่ง หมายถึงการพัฒนาองค์กรและสถาบันทางสังคมให้มีพลังและอำนาจมากขึ้น การที่ภาคสังคมมีความเข้มแข็ง จะทำให้อำนาจทั้งสามในสังคมมีความสมดุล การเสริมอำนาจของภาคสังคมหรือ “สังคมสมานภาพ” ตามนัยของประเวศ มีความหมายเดียวกับ “ประชาสังคม” ที่กล่าวถึงในระยะหลังๆ นั้นเอง โดยประเวศได้กล่าวไว้ตอนท้ายเล่ม (2536: 47) ว่ารูปแบบสังคมสมานภาพและวิชาที่เสนอมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบประชาคมเสรีนิยม ที่ธีรยุทธ บุญมีเสนอ (2536, อ้างถึงในประเวศ, 2536)

ในปีเดียวกันนั้น ธีรยุทธ บุญมี (อ้างถึงในธีรยุทธ บุญมี, 2540 : 188-189) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง Civil Society โดยใช้คำว่า “สังคมเข้มแข็ง” โดยให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือ “พลังของสังคม” เน้นลักษณะที่กระจัดกระจาย (diffuse) พลังทางสังคมที่มีที่มาจากทุกส่วน ไม่จำกัดอาชีพ รายได้ ท้องถิ่น ธีรยุทธเสนอว่า การมีกลุ่มองค์กรหลากหลายที่เข้มแข็ง แม้แต่กรอบคุณสมบัติของตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีเป้าหมายทางการเมืองก็ถือว่าพอเพียง แนวคิด “สังคมเข้มแข็ง” ตามนัยนี้แตกต่างจากแนวคิด “ประชาชนเป็นใหญ่” หรือ “อำนาจของประชาชน” ที่โน้มเอียงไปในลักษณะของขบวนการประชาชน ที่มักจะมีแนวโน้มรวมศูนย์เป็นองค์กรหรือสหพันธ์ขนาดใหญ่ได้ง่าย และไม่ผูกพันกับอุดมการณ์ของคนบางส่วนดังเช่นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในอดีต สังคมเข้มแข็งตามข้อเสนอของธีรยุทธ มีขั้นตอนการก่อตัว 4 ขั้นตอน คือ 1. การเกิดจิตสำนึกทางสังคม 2. การเกิดขององค์กรทางสังคม 3. การเกิดอุดมการณ์ร่วมของสังคม และ 4. การตกผลึกเป็นสถาบันของอุดมการณ์สังคมและกลุ่มองค์กรต่างๆ

ในปีต่อมา ประเวศ ได้เสนอ “ยุทธศาสตร์เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน” เป็นยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ (ประเวศ วะสี, 2541 : 21) ในข้อเสนอดังกล่าว ประเวศให้ความหมายของ “ชุมชน” ว่าหมายถึง

“...การรวมตัวของกลุ่มชนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน อาจเป็นการรวมตัวกันตามพื้นที่หรือมิใช่พื้นที่ก็ได้ สมาชิกของชุมชนมีการติดต่อสื่อสารกัน มีความเอื้ออาทร

กัน มีการกระทำกิจกรรมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำและมีการจัดการ”

ความเป็นชุมชนตามความหมายของประเวศ ทำให้เกิดควมสร้างสรรค์ ศักยภาพที่ไม่มีข้อจำกัด และชุมชนที่เข้มแข็งก็เป็นรากฐานของ “สังคมอารยะ” (เน้นโดยผู้เขียน) หรือ civil society ซึ่งประเวศกล่าวว่ “เป็นรากฐานของประชาธิปไตย”

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเวศจึงเสนอยุทธศาสตร์เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์แห่งชาติ ซึ่งก็คือการส่งเสริมให้มีการรวมตัวของชาวบ้านในชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดการเรื่องภายในชุมชน และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายนั่นเอง

ตามแนวคิดของประเวศ แม้ว่าเขาจะแยกภาครัฐและภาคทุนออกจากภาคสังคม แต่กลยุทธ์การสร้างควมเข้มแข็งให้ชุมชนยังจำเป็นต้องอาศัยควมร่วมมือจากรัฐและชุมชน ประเวศยืนยันความคิดดังกล่าวในการเสนอความคิดเรื่อง “เบญจภาคี” ในการทำงานพัฒนาซึ่งประกอบด้วย การเข้ามามีมือร่วมกันของคน 5 ประเภทในสังคม ได้แก่ ชุมชน นักวิชาการ ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มธุรกิจ สื่อมวลชน นักเรียน นักศึกษา โดยมีความสำเร็จจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะสมาคมหยาดฝน¹ ซึ่งดำเนินการตามแนวทางเบญจภาคีเป็นกรณีที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในช่วงดังกล่าว (พิศิษฐ์ ชาญเสนาะ, 2537 : 49 – 50)

หลังจากข้อเสนอของประเวศและธีรยุทธในยุคแรกๆ องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่งได้นำแนวคิดของประเวศไปปฏิบัติมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีการรวบรวมควมหมายของแนวคิดประชาสังคมอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งในปี 2540 ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล ในฐานะสมาชิก “ชุมชนวิชาการด้านประชาสังคมและสุขภาพ” (Civil Society in Health) โดยการสนับสนุนของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ได้รวบรวมควมหมายของแนวคิดประชาสังคม โดยสัมภาษณ์จากนักวิชาการที่สนใจแนวคิดประชาสังคม (ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, 2540) และต่อมาในปี 2541 มีความพยายามในการสังเคราะห์และเผยแพร่

¹ สมาคมหยาดฝน เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในชนบท โดยอาศัยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งอยู่ที่จังหวัดตรัง มีแนวทางการทำงานที่เน้นประสานงานกับทุกฝ่าย (เบญจภาคี) ไม่ว่าจะเป็นราชการ ธุรกิจเอกชน นักวิชาการ ชาวบ้าน นักเรียน นักศึกษา ตัวอย่างโครงการที่สมาคมหยาดฝนทำได้แก่การอนุรักษ์ป่าชายเลน ซึ่งต่อมาได้ยกระดับสู่การรักษา น่านน้ำ การจับปลาและ/หรือการป้องกันการทำประมงด้วยอวนลาก อวนรุน (มณีรัตน์ มิตรปราสาท, 2539: 62-73)

แนวคิดเรื่องประชาสังคมมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สนับสนุนให้โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม ศาลายาฟอรัม มหาวิทยาลัยมหิดลทำโครงการวิจัยชุดประชาสังคม

สำหรับความหมายของประชาสังคมในประเทศไทย นอกจากความหมายของ ประเวศและธีรยุทธแล้ว มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างกัันดังนี้

ชูชัย ศุภวงศ์ (2540 : 3) เสนอว่า ประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็น วิฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลั้บซับซ้อนที่ยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่ง นำไปสู่การก่อจิตสำนึก (civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (civic group or organization) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคสังคม (ประชาชน) ใน ลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุ วัตถุประสงค์ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมี การเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (civic network)

เกษียร เตชะพีระ(2540: 119 - 145) เสนอว่าประชาสังคมหมายถึงสถาบันที่อยู่ นอกกรัฐ ภาคเศรษฐกิจโดยรวมตลาด สถาบันการศึกษา และรวมเอาการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้อง ในประเด็นปัญหาต่างๆ ของคนในสังคมไว้ในความหมายของประชาสังคมด้วย แนวคิดเรื่องประชา สังคมในความหมายของเกษียร ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่องความสมานฉันท์ตามนัยของ ประเวศแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นพื้นที่ของกลุ่มหรือบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์และความคิดที่ แตกต่างกันมาอยู่ในสังคม แล้วทะเลาะกันอย่างอารยะ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2540 : 41) ให้ความหมายประชาสังคมว่า หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคม โดยรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย โดยทุกฝ่ายเข้ามาเป็น ร่วมกันทำงาน (partnership) ประชาสังคมของชัยอนันต์รวมตลาดไว้ในประชาสังคมด้วยเพราะ เขาเห็นว่าเอกชน โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจซึ่งอาศัยกลไกตลาดทำหน้าที่ขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจระหว่างคนและกลุ่มคนในสังคมเป็นส่วนที่สำคัญของประชาสังคม และองค์กรและพลัง อาสาสมัครที่อยู่นอกสถาบันอำนาจรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533: 65-120) แต่ประชาสังคมตาม ความหมายของชัยอนันต์ ต่างไปจากความหมายของตะวันตก ซึ่งแยกภาครัฐออกจากประชา สังคม ตรงที่เขารวมภาครัฐเข้าไว้ในประชาสังคมด้วย เนื่องจากเขามีความเห็นว่ รัฐไทยเป็นรัฐที่มี บทบาทกับสังคมตั้งแต่อดีต ชัยอนันต์ จึงกำหนดเส้นแบ่งของประชาสังคมว่า ต้องไม่เกิดจากการ ใช้กำลังบังคับให้จัดตั้ง หรือเป็นการจัดตั้งระดมเพื่อการต่อสู้กับความขัดแย้งของรัฐ นอกจากนี้ ชัย อนันต์และเกษียรมีความเห็นพ้องต้องกัน ในแง่ที่ีมีความเห็นว่เอกชน โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจที่

อาศัยกลไกตลาดซึ่งทำหน้าที่ขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างคนและกลุ่มคนในสังคม และองค์กรและพลังอาสาสมัครที่อยู่นอกสถาบันอำนาจรัฐเป็นส่วนที่สำคัญของประชาสังคม

นอกจากแนวคิดเรื่องประชาสังคมแล้ว ในกระบวนการจัดทำแผน 8 ชัยอนันต์ ได้เสนอแนวคิดเรื่องสมัชชาจังหวัด เป็นโครงสร้างและกระบวนการของวิถีประชาหรือในที่นี้ก็คือประชาสังคมในภาคปฏิบัติด้วย สมัชชาจังหวัดตามความคิดของชัยอนันต์ มีองค์ประกอบสมาชิก 3 ส่วน คือ ส่วนแรกมาจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ในจังหวัดตามสัดส่วนของอาชีพจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ส่วนที่ 2 มาจากตัวแทนของสภาจังหวัด สภาเทศบาล สุขาภิบาลและสภาตำบล ส่วนที่ 3 มาจากตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค สมัชชาจังหวัด มีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณของจังหวัดที่ฝ่ายสภาจังหวัด สภาท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้เสนอ ชัยอนันต์ มีความเห็นว่า การที่ให้สมัชชาจังหวัดเป็นผู้พิจารณางบประมาณ จะเป็นการ "...เปิดเวทีวิถีประชาที่ก่อให้เกิดพลวัตระดับพื้นที่ เป็นการกระตุ้นให้เกิดประชาคมในความหมายที่แท้จริง..." และนอกจากการสนับสนุนให้มีสมัชชาจังหวัดแล้ว จำเป็นต้องมีการปรับนโยบายของรัฐให้เปิดโอกาสให้องค์กรประชาชนในจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมของตนเองได้ด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2540: 46 – 50)

ต่อมาในปี 2541 ชัยอนันต์ เสนอความคิดเรื่อง "ประชารัฐ" ซึ่งมาจาก Soctate = Society + State หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐในลักษณะที่ประชาสังคม (Civil Society) ครอบคลุมรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างพลังให้พลเมืองและชุมชนเป็นภาคีกับอำนาจรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541: 154-155, iii)

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2540 : 93) ให้ความหมายว่า ประชาสังคม คือ กลุ่มพลังนอกระบบรัฐที่รวมตัวกัน โดยอาจจะหวังกำไรหรือไม่หวังกำไร ที่ต้องการมีบทบาทร่วมกับรัฐในการที่จะจัดระเบียบการปกครอง การพัฒนาจัดรูปแบบความสัมพันธ์รัฐกับประชาชน

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542: 35) ให้ความหมายของประชาสังคม (Civil Society) ว่าหมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนของ "คนแปลกหน้า" ที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals) โดยไม่ชอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐและมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่ก็สามารถชี้หน้า กำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ซึ่งส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่แก่งแย่งแข่งขันกันจนไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม เอนก เน้นว่า 3 ส่วนของสังคม ได้แก่ รัฐ-

ประชาสังคม-ปัจเจกชน ซึ่งต้องเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็ต้องโยงใยเกี่ยวข้องกัน ต้องขัดแย้งคัดค้านกันได้ ขณะเดียวกันต้องปรองดอง สามัคคีกันไปด้วย

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์ (2540 : 61 - 65) ให้ความหมายประชาสังคม โดยศึกษาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในต่างประเทศ ความหมายของประชาสังคมจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) และสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน (Civil disobedience) ซึ่งเรียกร่องให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มข้นและมีที่ว่างให้กับความแตกต่างหลากหลาย ประชาสังคมตามนัยของไชยรัตน์ จึงไม่ใช่รัฐ ไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจ และไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของสังคม (The Social) แต่เป็นสิ่งที่ Jurgen Habermas หรือ Hannah Arendt เรียกว่า “public sphere/public realm” หรืออาณาบริเวณสาธารณะ และไชยรัตน์มีความเห็นว่า อาณาบริเวณสาธารณะในปัจจุบันได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปพร้อมๆ กับการคมนาคมสื่อสารที่สะดวกมากขึ้น

ต่อมาโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รวบรวมความหมายและสังเคราะห์ลักษณะของประชาคมและความเป็นประชาสังคม ไว้ 5 ประการ (อนุชาติ พวงสำลี อภรณ์ จันทร์สมวงศ์ และพีรพัฒน์ โกศลศักดิ์สกุล, 2542 : 291) ดังนี้

1. มีความหลากหลาย ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ในหลายมิติ ได้แก่ ความหลากหลายในการรวมตัว ความหลากหลายเชิงพื้นที่ รูปแบบกิจกรรม ประเด็นความสนใจ และกลุ่มคนที่มารวมตัวกัน

2. ความเป็นชุมชน โดยเสนอว่า การรวมกลุ่มของประชาคมต้องเกิดและเติบโตบนพื้นฐานแห่งความรัก ความเมตตา ความเอื้ออาทร และความสมัครใจ อันเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ และเป็นพื้นฐานของพลังในความร่วมมือมากกว่านำไปสู่ความแตกแยกและใช้อำนาจ

3. มีฐานดำเนินกิจกรรม การเกิดขึ้นของประชาสังคมมีความเป็นธรรมชาติและอยู่บนเงื่อนไขและสำนึกของความเป็นพลเมือง (civic consciousness) มีใช้การแต่งตั้ง-จัดตั้งโดยกลไกอำนาจรัฐ และสำนึกสาธารณะนี้อาจก่อให้เกิดความเป็นชุมชนตามลักษณะการออกแบบ (community by design) หรืออาจเกิดขึ้นจากสำนึกที่เห็นวิกฤตร่วมกัน (community by crisis) ก็ได้

4. เป็นกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่อง ประชาสังคมเป็นเรื่องกระบวนการ ที่ต้องอาศัยเวลาและการเรียนรู้จากการปฏิบัติร่วมกัน (interactive learning through actions) อย่างต่อเนื่อง ในลักษณะสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society)

5. มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย เนื่องจากประชาสังคมเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ทางสังคม บนช่องทาง การติดต่อสื่อสารในลักษณะต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับ

ความรู้ การติดต่อสัมพันธ์กันของผู้คน ทั้งโดยตรงและผ่านกิจกรรม จนกลายเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ (communication and networking)

นอกจากแนวคิดที่มองประชาสังคมในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยข้างต้นแล้ว ยังมีอีกแนวคิดหนึ่งที่มองว่าประชาสังคมเป็นเครื่องมือของรัฐในการครอบงำสังคมของกลุ่มนักวิชาการมาร์กซิสต์ ใจ อึ๊งภากรณ์ (2543, 58) มีจุดยืนตรงกันข้ามกับประเวศ และชัยอนันต์ที่เสนอแนวคิดประชาสังคมที่มีรัฐร่วมด้วย เขาเสนอว่าประชาสังคมที่มีรัฐร่วมด้วย จะเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ขยายบทบาทมากกว่าจะลดบทบาทตามที่นักกิจกรรมไทยเสนอ เขาวิจารณ์แนวคิดประชาสังคมที่เน้นการพัฒนาชนชั้นกลางในประเทศไทยตามข้อเสนอของเอนก และคน ธีรยุทธ และเสกสรรค์โดยยกตัวอย่างการพัฒนาชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นในประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งในที่สุดแล้วไม่นำไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เป็นการพัฒนาชนชั้นกลางภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ในขณะที่เดียวกันเขาวิจารณ์แนวคิดการแยกแยะระหว่างรัฐกับสังคม และการเสริมอำนาจสังคมเพื่อคานอำนาจรัฐที่ “อดีตฝ่ายซ้ายออกหัก” นำมาใช้ว่าเป็นแนวคิดของฝ่ายขวาและใกล้เคียงกับแนวคิดพหุนิยม (Pluralism) ของ Robert Dahl (1963) ซึ่งพยายามเสนอว่าสังคมไม่มีการแบ่งชนชั้น ไม่มีการกดขี่ขูดรีด และทุกกลุ่มในสังคมมีอำนาจเท่าเทียมกันเป็นแนวคิดที่ใช้ไม่ได้ เพราะเขาเสนอว่าในสังคมไทยยังมีชนชั้นอยู่ และแต่ละชนชั้นยังมีอำนาจและอิทธิพลไม่เท่ากัน โดยเฉพาะชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมกร ในขณะเดียวกัน เขาเสนอว่า การที่นักกิจกรรมและองค์กรพัฒนาเอกชนไทยบางกลุ่มกล่าวถึงประชาสังคมสองรูปแบบคือประชาสังคมรูปแบบของชนชั้นนำ และรูปแบบของชนชั้นล่าง เท่ากับว่านักกิจกรรมกลุ่มนี้ยอมรับว่าในสังคมยังมีชนชั้นอยู่ แต่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ใจเรียกนักกิจกรรมประชาสังคมกลุ่มนี้ว่าเป็นสำนัก “ประชาสังคมสองรูปแบบ” ซึ่งยังหวังที่จะเปลี่ยนสังคมผ่านกลไกรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาของพหุนิยม ใจยกตัวอย่างในการต่อสู้เพื่อเสรีภาพของชนชั้นกรรมกรมาซีพีในที่ต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าความหวังที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านกลไกของระบอบทุนนิยมเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

โดยสรุป ใจมีความเห็นว่าแนวคิดประชาสังคมที่ใช้ในประเทศไทยเป็นแนวคิดที่มีจุดอ่อนและสามารถโต้แย้งได้ในทุกประเด็น การใช้แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทยจึงมีข้อเสียที่ทำให้รัฐสามารถลดภาระในส่วนของรัฐสวัสดิการ และขยายบทบาทของรัฐโดยเฉพาะส่วนที่เป็นผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนมากกว่าจะเป็นการลดอำนาจของรัฐอย่างแท้จริง (ใจ อึ๊งภากรณ์, 2543: 213)

ตามความหมายของแนวคิดประชาสังคมที่นักวิชาการแต่ละคนให้ไว้ข้างต้น ทำให้สามารถแบ่งความหมายของประชาสังคมอย่างกว้างๆ ได้เป็น 4 แนวได้แก่ ประชาสังคมที่ได้รับอิทธิพลจาก น.พ.ประเวศ วะสี ที่เน้นถึงชุมชนในอุดมคติ ที่มีความเอื้ออาทร สมานฉันท์ และมีการถักทอความสัมพันธ์ในแนวราบ โดยที่ไม่ปฏิเสธบทบาทรัฐ ได้แก่ ความหมายของประเวศ ชูชัย ชัยอนันต์ และโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม และอีกส่วนเป็นประชาสังคมแนวเสรีนิยมที่ไม่เน้นความเป็นอุดมคติมากนัก โดยเป็นประชาสังคมที่เน้นความหลากหลาย สามารถมีความขัดแย้งกันได้ “อย่างอารยะ” แต่จุดเน้นคือปฏิเสธการมีบทบาทที่เป็นศูนย์กลางของรัฐ ได้แก่ ความหมายของธีรยุทธ เกษียร เอนก ชาติชาย ประชาสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ที่เน้นถึงสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน (civil disobedience) ตามความหมายของไชยรัตน์ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าปฏิเสธบทบาทของรัฐอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับประชาสังคมแนวที่ 2 และแนวสุดท้ายเป็นประชาสังคมในทัศนะของมาร์กซิสต์ที่มีความเห็นว่าประชาสังคมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ในการขยายบทบาท มากกว่าจะเป็นการลดบทบาทรัฐ ตามที่นักกิจกรรมในสังคมไทยเสนอ

จากความหมายที่หยิบยกมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในสังคมไทย มีผู้ให้ความหมายในเรื่องประชาสังคมอยู่หลายสำนักด้วยกัน ทำให้มีแนวทางการดำเนินงานในรายละเอียดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี ในแง่ของอิทธิพลของแต่ละแนวทาง ก็ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้พูด ผู้พูดมีอิทธิพลมากน้อยแค่ไหน อย่างไร ตามแนวคิดเรื่องวาทกรรมของ Michael Foucault ดังในกรณีของสังคมไทย หากประเวศ วะสี และชัยอนันต์ สมุทวณิชเป็นผู้ให้ความหมาย ก็มีน้ำหนัก และอิทธิพลไม่เท่ากับการที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในอำเภอทั่วประเทศ โดย“ชุมชนที่เข้มแข็ง” ในที่นี้มีองค์ประกอบได้แก่ (วีรวิทย์ วิวัฒน์วานิช, 2542 : 30 –33)

- 1) มีบุคคลที่หลากหลายที่รวมตัวกันอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ
- 2) มีเป้าหมายร่วมกันและยึดโยง เกาะเกี่ยวกันด้วยประโยชน์สาธารณะของสมาชิก
- 3) มีจิตสำนึกของการพึ่งตนเอง รักและเอื้ออาทรต่อกัน และมีความรักท้องถิ่นรักชุมชน
- 4) มีอิสระในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ
- 5) มีการระดมใช้ทรัพยากรในชุมชนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- 6) มีการเรียนรู้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายเป็นแนวราบ และติดต่อสื่อสารกันหลายรูปแบบ
- 7) มีการจัดทำกิจกรรมที่เป็นสาธารณะของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

- 8) มีการจัดการบริหารกลุ่มที่หลากหลาย และมีเครือข่ายที่ดี
- 9) มีการเสริมสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายของชุมชนสืบทอดกันตลอดไป

จะเห็นได้ว่า ความหมายและองค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทย ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งจากแนวคิดของประเวศ แต่ความหมายนี้มีพลังในการนำไปใช้จริงได้มากกว่าความคิดของประเวศ และคนอื่นๆ และก็มีส่วนที่แตกต่างออกไปอย่างชัดเจน ก็คือ การสร้างประชาคม (หรือชุมชนเข้มแข็ง) ในที่นี้ ผู้ปฏิบัติการสร้างประชาคม คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พัฒนาการ เป็นกลไกหลักในการจัดสร้าง(ไพโรจน์ พรหมสาส์น, 2541 : 10)

นอกจากในแนวนโยบายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ในระยะ 3-4 ปีมานี้ (พ.ศ.2539-2543) รัฐโดยกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังมีการดำเนินการส่งเสริมให้เกิด “เวทีประชาคม” ในระดับต่างๆ เช่น ประชาคมจังหวัด ประชาคมอำเภอ ประชาคมตำบล อีกด้วย จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญคือ โดยปกติ ประชาสังคม เป็นแนวคิดมีกำเนิดจากภาคสังคม โดยมีเป้าหมายในการต่อสู้กับรัฐ และลดบทบาทของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐ เป็นผู้ให้กำเนิดประชาสังคมในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) แล้ว ประชาสังคมที่เกิดขึ้น ยังจะมีลักษณะตรงข้ามกับรัฐอีกหรือไม่ การที่รัฐ โดยหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดประชาสังคมเสียเอง มิเท่ากับเป็นการที่รัฐ “ต่อต้าน” หรือทำลายตัวเองตามความหมายของประชาสังคมแนวเสรีนิยมที่เน้นการลดบทบาทรัฐ และรัฐจะทำเช่นนั้นตัวเองไปเพื่อการลดบทบาทตนเอง และเสริมอำนาจประชาชนหรือเป็นเพียงการกระทำที่แสดงถึงการปรับตัวให้รัฐยังคงมีสถานภาพเดิมในสถานการณ์สังคมกำลังเร่งเข้าให้รัฐต้องลดอำนาจ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า จากปรากฏการณ์การสร้างประชาสังคมของรัฐไทยโดยกลไกของรัฐ ที่เกิดขึ้น อันที่จริงน่าจะเป็นกระบวนการปรับตัวที่กลไกและหน่วยงานของรัฐ ใช้แนวคิดประชาสังคมแบบต่างๆ ในการรักษาไว้ซึ่งสถานภาพ และความสำคัญของรัฐ อันจะส่งผลให้วาทกรรมเรื่องประชาสังคมไทยจะถูกครอบงำด้วยแนวคิดประชาสังคมแบบรัฐนิยมไปในที่สุด

สมมติฐานการวิจัย

รัฐโดยกลไกหรือหน่วยงานของรัฐ ปรับตัวต่อแนวคิดประชาสังคม ซึ่งมุ่งที่จะลดอำนาจของรัฐต่อสังคม โดยทำตัวเป็นผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว และใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อยืนยันรักษาสถานภาพ และอำนาจรัฐ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษานโยบายของหน่วยงานของรัฐเรื่องประชาสังคม ที่ได้ใช้เพื่อรักษาสถานภาพของรัฐ ในขณะที่แนวคิดเรื่อง “ประชาสังคม” ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การลดบทบาทของรัฐกำลังขยายตัว
2. ศึกษาผลที่เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐผู้กระทำให้เกิดประชาสังคม
3. ศึกษากระบวนการปรับตัวของรัฐไทย ผ่านกระบวนการสร้างประชาสังคม

ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากหน่วยงานหลักที่ดำเนินงานเรื่อง “ประชาสังคม” อย่างชัดเจน มีเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้น คือ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยจึงจำกัดการศึกษานี้เฉพาะการวิเคราะห์นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยพิจารณาจากนโยบายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 จนถึงปัจจุบัน (2543)

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารที่เป็นนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานเรื่องประชาสังคม โดยเปรียบเทียบกับทฤษฎีว่าด้วยประชาสังคมตะวันตก และวิเคราะห์กระบวนการปรับตัวของรัฐจากนโยบายเรื่องประชาสังคม

เอกสารที่ใช้ในการศึกษา มีอยู่ 2 ส่วน คือ

1. เอกสารขั้นต้น (Primary sources) เช่น เอกสารที่เป็นคำสั่ง หรือประกาศของหน่วยงานทั้งสอง และสิ่งพิมพ์ที่อธิบายถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ออกมาจากหน่วยงานทั้งสอง
2. เอกสารชั้นรอง (Secondary sources) ได้แก่ รายงานการวิจัย และบทความที่ปรากฏในสิ่งพิมพ์ของหน่วยงานทั้งสองหน่วยงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจกระบวนการปรับตัวของหน่วยงานของรัฐต่อแนวคิดเรื่องประชาสังคม
2. ทำให้เห็นผลกระทบของแนวนโยบายของรัฐในเรื่องประชาสังคมที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) ซึ่งแตกต่างจากลักษณะโดยทั่วไปของประชาสังคม

นิยามศัพท์

1. ประชาสังคม หมายถึง ความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ควรจะเป็นระหว่างพลังสังคม กับภาครัฐ และภาคทุน โดยเน้นที่การลดบทบาทของรัฐ และการเพิ่มบทบาทในการต่อรองขององค์กรประชาสังคมนอกภาครัฐ แนวทางหนึ่งในการสร้างประชาสังคมคือการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางสังคมที่เป็นอิสระจากรัฐ
2. การปรับตัวของรัฐ หมายถึง การปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างและ/หรือหน้าที่ ของรัฐและกลไกของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การปรับอุดมการณ์ของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้รัฐมีความชอบธรรมและมีพลังเหนือกว่าพลังทางสังคม

การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์
 สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นิยามศัพท์

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีว่าด้วยประชาสังคม และนโยบายของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าด้วยเรื่องประชาสังคม

บทที่ 3 ผลการศึกษา: กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย และผลการสร้างประชาสังคมของรัฐ

บทที่ 4 บทวิเคราะห์กระบวนการปรับตัวของรัฐไทยต่อแนวคิดเรื่องประชาสังคม

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดเรื่องการปรับตัวของรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรม แนวคิดเรื่องวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรมตามแนวของ Michael Foucault เพื่อช่วยในการวิเคราะห์กระบวนการปรับตัวของรัฐ และแนวคิดเรื่องประชาสังคม ในฐานะตัวบทเพื่อเปรียบเทียบในการวิเคราะห์ แต่ละแนวคิดมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดเรื่องการปรับตัวของรัฐ

แนวคิดเรื่องการปรับตัวของรัฐ เกี่ยวพันกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสภาพแวดล้อมของรัฐ ทั้งที่เป็นสภาพแวดล้อมภายในรัฐ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในบริบทต่างๆ การต่อต้านจากสังคม เป็นต้น และสภาพแวดล้อมภายนอกของรัฐ เช่น บทบาทรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ และอิทธิพลของกระบวนการโลกาภิวัตน์ต่อรัฐนั้นๆ เป็นต้น มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของรัฐ ดังนี้

แนวคิดเรื่องการครอบงำความเป็นใหญ่ (Hegemony) ของ Antonio Gramsci ถูกเสนอไว้ในแนวคิดเรื่องประชาสังคมและการยกระดับการครอบงำความเป็นใหญ่ของกฎหมายให้กลายเป็นพื้นที่ที่ถูกครอบงำในวิชารัฐศาสตร์ของเขา Martin Carnoy (1984: 66) เสนอว่าการครอบงำความเป็นใหญ่ตามความหมายของ Gramsci หมายถึง การครอบงำทางอุดมการณ์ โดยเฉพาะบรรทัดฐานและค่านิยมของชนชั้นกฎหมายเหนือชนชั้นที่ถูกปกครอง และชี้ให้เห็นว่า การครอบงำความเป็นใหญ่ ตามความหมายของ Gramsci มีความหมาย 2 ประการ คือ

ประการแรก หมายถึงกระบวนการในประชาสังคมที่ชนชั้นที่ครอบงำฝ่ายหนึ่ง ดำเนินการเพื่อควบคุมพันธมิตรอื่นๆ ในชนชั้นเดียวกัน ด้วยวิธีการเป็นผู้นำทางด้านปัญญาและศีลธรรม ฝ่ายที่เป็นผู้นำของชนชั้นจะมีอำนาจและความสามารถในการเชื่อมโยงผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นๆ เข้าด้วยกัน แต่กลุ่มนำไม่อาจตั้งอุดมการณ์ของตนเองเหนือกลุ่มอื่น จะทำได้แค่เพียงเป็นผู้ให้คำชี้แนะแก่กลุ่มอื่นในกระบวนการเปลี่ยนรูปทางการเมือง และเชื่อมหลักการการครอบงำความเป็นใหญ่จากโลกทัศน์ของกลุ่มอื่นๆ ขึ้นเป็นองค์ประกอบโดยทั่วไปของการครอบงำความเป็นใหญ่

ประการที่สอง หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นที่ครอบงำและชนชั้นที่ถูกครอบงำ การครองอำนาจเป็นถึงความพยายามที่ประสบผลสำเร็จในการเป็นผู้นำทางด้านการเมือง ศีลธรรม สติปัญญาของชนชั้นที่ครอบงำเหนือโลกทัศน์ของชนชั้นล่าง ทั้งในลักษณะเฉพาะและทั่วไป รวมทั้งวางกรอบเรื่องผลประโยชน์และความต้องการให้กับชนชั้นที่ถูกครอบงำให้เชื่อฟังและทำตามด้วย ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ก็ได้หยุดนิ่งเสียทีเดียว แต่สามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติของปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ ความต้องการและการกระทำตอบโต้ของมนุษย์ด้วย การครองความเป็นใหญ่ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการบังคับเสียทีเดียว แต่ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธและการยอมรับในการต่อสู้ก็มีมิติของการครองความเป็นใหญ่อยู่ทั่วไป การครองความเป็นใหญ่จะมีในสังคมที่มีสถาบัน อุดมการณ์ การปฏิบัติตามอุดมการณ์และตัวแทนที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งจะมีค่านิยมของชนชั้นที่ครอบงำประกอบอยู่ด้วย และกลไกการครองความเป็นใหญ่นี้จะรวมอยู่ในการขยายตัวของชนชั้น โดยการอ้างอิงกับชนชั้นที่เป็นสื่อกลางของระบบย่อยที่หลากหลายดำรงอยู่ (Martin Carnoy, 1984: 69 -70)

จากความหมายทั้ง 2 ประการข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า การครอบครองความเป็นใหญ่ มี 2 ระดับคือ ระดับแรกเป็นการครอบครองระหว่างคนกลุ่มนำด้วยตนเอง ในขณะที่ระดับที่ 2 เป็นการครอบครองความเป็นใหญ่ระหว่างชนชั้น และการครอบครองแต่ละระดับก็มีความลึกซึ้งต่างกัน ในขณะที่ระดับแรกทำได้เพียง “การเป็นผู้ให้คำชี้แนะ” แก่กลุ่มอื่นๆ ในขณะที่ระดับที่ 2 สามารถ “ครอบงำ” โลกทัศน์ของชนชั้นล่างได้เกือบทั้งหมด

แนวคิดเรื่องการครองความเป็นใหญ่ของ Gramsci ซึ่งให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในลักษณะที่รัฐสามารถครองความเป็นใหญ่ได้โดยมีเครื่องมือหลายแบบและหนึ่งในหลายเครื่องมือก็คือ “ประชาสังคม” ซึ่งเขาอธิบายว่าชนชั้นปกครองจะสร้างสถาบันขึ้นมามากมายในประชาสังคม “ซึ่งมีไว้เพื่อครอบงำความคิดของพลเมือง” ดังนั้นนักมาร์กซิสต์จึงต้องแย่งชิงอิทธิพลทางความคิดหลักในสังคมที่เดิมเป็นของชนชั้นปกครองมาเป็นแนวคิดของชนชั้นกรรมาชีพ เขาเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็น hegemony (อ้างถึงในใจ อังภากรณ์, 2545: 217)

แนวคิดเรื่อง hegemony ของ Gramsci จึงชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญสองประการ ประการแรก คือ การชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของคนในสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐ กล่าวคือ เขาเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมต้องมาจากการต่อสู้ของชนชั้นกรรมาชีพ นอกจากนี้เขายังชี้ให้เห็นว่าประชาสังคมมีฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐ ซึ่งชนชั้นกรรมาชีพต้องเข้าไปครอบครองความเป็นใหญ่ (hegemony) หรือทำลายมากกว่าจะส่งเสริมให้เกิดขึ้น (รายละเอียดโปรดดูในแนวคิดเรื่องประชาสังคม)

แนวคิดเรื่องการปรับตัวของรัฐ ของชโยนนันต์ สมุทวณิช เสนอว่า การปรับตัวของรัฐ มีลักษณะ 3 ด้านคือ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, 2539 : 235 ; 2541, 5)

- (1) การปรับเปลี่ยน “เหตุผลของรัฐ” ซึ่งนำไปสู่การปรับอุดมการณ์หลักของระบอบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม
- (2) การปรับเปลี่ยนกลไก ทั้งที่เป็นกลไกด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกด้านการกล่อมเกลாத่างสังคม เพื่อรับกับการเจริญเติบโตขององค์กรอำนาจใหม่ในสังคม
- (3) การผนึกกำลังระหว่างกลไกของรัฐ เพื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในการวิจัยครั้งนี้ ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยน “เหตุผลของรัฐ” (raison d'etat) ซึ่งชโยนนันต์ เสนอว่า เป็นมิติด้านอุดมการณ์ และเป็นหัวใจของรัฐ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, เล่มเดียวกัน: 150) เหตุผลของรัฐเกี่ยวข้องกับความชอบธรรมของรัฐและรัฐบาล ซึ่งจะช่วยให้กลไกของรัฐสามารถปรับบทบาทและคงความเหนียวแน่นที่มีต่อกลุ่มพลังนอกกลไกของรัฐได้ เพราะเมื่อรัฐปรับเปลี่ยนเหตุผลของรัฐแล้ว กลไกของรัฐจะต้องดำเนินการภายในกรอบเหตุผลของรัฐ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ในสังคม การปรับเหตุผลของรัฐจึงเป็นความพยายามในการขยายอำนาจของรัฐเหนือกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม เพราะเหตุผลของรัฐเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงหรือการรักษาสถานภาพเดิม อันเป็นเงื่อนไขในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกลไกอำนาจรัฐ เป็นสิ่งที่ช่วยให้รัฐสามารถปรับบทบาทให้สามารถรับกับพลังกดดันทั้งจากภายในและภายนอกรัฐได้

นอกจากนี้ ชโยนนันต์ยังเสนอว่าคุณลักษณะของรัฐเป็นตัวกำหนดความสามารถในการปรับตัวของรัฐด้วย และความสามารถในการปรับตัวของรัฐเป็นปัจจัยที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยเฉพาะรัฐที่นำสังคม เช่น รัฐไทย ซึ่งเป็นสภามรัฐ (active state) คือ รัฐที่เคลื่อนไหวสูง เป็นฝ่ายกระทำมากกว่าสังคมนั้น มีความสามารถในการปรับตัว (adaptation capacity) สูง โดยเฉพาะการเลือกใช้กลไกด้านปราบปรามกับกลไกด้านอุดมการณ์ และการวางจุดเน้นที่สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังที่ทำทลายอำนาจของรัฐ และกลไกของรัฐ ทำให้มีความสามารถในการกลืนกลาย (assimilative capacity) สูง ทำให้การปิดล้อมรัฐโดยพลังทางสังคม ทำได้ลำบาก (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, เล่มเดียวกัน: 276)

นอกจากชัยอนันต์ เสนอว่า คุณลักษณะของรัฐ เป็นตัวกำหนดความสามารถในการปรับตัวของรัฐแล้ว นักวิชาการตะวันตก หลายคน ก็ยืนยันความคิดดังกล่าว แต่มีความเห็นตรงกันข้ามกับชัยอนันต์ ในเรื่องคุณลักษณะของรัฐกับความสามารถในการปรับตัว ดังนี้

Theda Skocpol (1979 อ้างใน Jon Pierre and B.Guy Peters, 2000 : 165) เสนอว่ารัฐที่เข้มแข็งสามารถปรับตัวได้น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ เพราะความเข้มแข็งของรัฐตามความหมายของ Skocpol คือ รัฐรวมศูนย์ที่แยกจากสังคม การรวมศูนย์ของรัฐจึงเป็นการลดทอนการสัมผัสผัระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเรียนรู้ของรัฐเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ดังนั้น จึงเป็นการลดทอนความสามารถในการปรับตัวของรัฐด้วย

เช่นเดียวกับที่ Evans (1995อ้างใน Jon Pierre and B.Guy Peters, 2000 : 165) ยืนยันว่า การปรับตัวของรัฐไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเข้มแข็งของรัฐ และการจัดการปกครอง เนื่องจากรัฐที่อ่อนแอถูกแทรกแซงจากประชาสังคมมากกว่า และฝังตัวในสังคมได้ดีกว่ารัฐที่เข้มแข็ง การฝังตัวของรัฐในสังคมนี้ ช่วยให้เกิดความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งรัฐสามารถนำมาใช้ในการเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

จากตัวอย่างความคิดข้างต้น Jon Pierre and B. Guy Peters (2000 : 165) สรุปได้ว่า ความแข็งแรงและความสามารถในการปรับตัว ไม่จำเป็นต้องเป็น 2 ด้านของเหรียญเดียวกัน แต่การเรียนรู้เชิงสถาบันและการปรับตัวของรัฐที่มีอย่างต่อเนื่องจะทำให้ความสามารถของรัฐในการเรียนรู้และการปรับตัวมีมากขึ้น Jon Pierre และ B.Guy Peters ยังได้เสนอปัจจัยที่กำหนดความสามารถรัฐในการปรับตัวต่อกระบวนการโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกรัฐ ดังนี้

- (1) ปัจจัยทางการเมือง เป็นศูนย์กลางในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของอำนาจรัฐในสังคม ความสามารถของรัฐในการทำหน้าที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการกับแรงกดดันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ปัจจัยทางสังคม เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับปัจจัยทางการเมือง เพราะส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งกับรัฐบาล พบว่าในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก รัฐไม่สามารถที่จะปกครองประชาสังคมได้
- (3) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ และรูปแบบอุตสาหกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์ที่ร่วมมือกันระหว่างแรงงานและการจัดการ และระหว่างแหล่งทรัพยากรทางการเงินและอุตสาหกรรม จะประสบความสำเร็จ

ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้มากกว่า เช่นเดียวกับรัฐที่พึ่งพาระบบเศรษฐกิจแบบปฐมนิคม

- (4) สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกระบวนการโลกาภิวัตน์ และ ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ยิ่งทำลายอำนาจรัฐชาติมากขึ้น ทุกที เนื่องจากสามารถควบคุมนโยบายเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการคลัง ระหว่างประเทศได้

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ตามกรอบความคิดเรื่องการครอบครองความเป็นใหญ่ และการปรับตัวของรัฐซึ่งสามารถแสดงให้เห็นการโต้ตอบระหว่างพลังทางสังคมที่ทำลายอำนาจรัฐ และการปรับตัวของรัฐ และเนื่องจากยังมีความสับสนในคุณลักษณะของรัฐ โดยเฉพาะลักษณะของสภามรัฐตามความหมายของชยอนันต์ กับรัฐที่เข้มแข็งในความหมายของ นักวิชาการตะวันตกกับความสามารถในการปรับตัวยังเป็นที่ได้เถียง ผู้วิจัยจะยังไม่กล่าวถึง แต่จะชี้ให้เห็นกระบวนการปรับตัวของรัฐไทยในบริบทปัจจุบัน โดยเฉพาะกับแนวคิดเรื่องประชาสังคม โดยใช้กรอบความคิดเรื่องปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) มาวิเคราะห์ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปในที่สุดว่า รัฐไทย มีคุณลักษณะในการปรับตัวอย่างไร

แนวคิดเรื่องวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse and discursive practices)

แนวคิดเรื่องวาทกรรม หรือ Discourse เป็นแนวคิดที่ถูกเสนอโดย Michael Foucault ที่ถูกนักวิชาการบางคนจัดว่าเป็นนักคิดยุคหลังโครงสร้างนิยม (Post – Structuralism) Foucault ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับอำนาจ เขาศึกษากระบวนการที่มนุษย์ถูกกระทำให้เป็นเพียงองค์ประธานผู้พูด (speaking subject) ของภาษา โดยอำนาจของวาทกรรม (Discourse) เขาปฏิเสธอิทธิพลของโครงสร้างในการเข้าถึงความจริงที่ซ่อนอยู่ภายใน และปฏิเสธว่ามนุษย์ไม่ใช่องค์ประธานที่จะกำหนดบงการสรรพสิ่ง แต่มนุษย์ถูกกระทำโดยอำนาจที่ผ่านมาจากวาทกรรม (discourse) และความจริงที่เกิดขึ้นก็เป็นผลมาจากปฏิบัติการของอำนาจนั่นเอง กล่าวได้ว่าแนวคิดของ Foucault ปฏิเสธกระบวนการทัศน์มนุษย์นิยมและเหตุผลนิยมของยุคสมัยใหม่ ซึ่งเน้นว่ามนุษย์เป็นองค์ประธานของสรรพสิ่ง (จันทน์ เจริญศรี, 2544 : 46 – 49) และปฏิเสธอิทธิพลของโครงสร้างของสำนักโครงสร้างนิยม แต่เสนอว่ามนุษย์ตกอยู่ภายใต้อำนาจที่เหนือกว่าคืออำนาจแห่งวาทกรรมในการผลิตความรู้ และความจริง มนุษย์เป็นเพียงผู้รักษาความจริง และความรู้ที่ชุดของวาทกรรมหนึ่งๆ ผลิตขึ้นมา วาทกรรมตามความหมายของ Foucault จึงเกี่ยวพันกับอำนาจ เพราะเมื่อมนุษย์ยอมรับว่าตนเองเป็นองค์ประธานของความรู้ นั้น มนุษย์ก็จะรู้สึกว่ามีสิ่ง

ที่ตนครอบครองอยู่กลายเป็นอำนาจที่รู้สึกได้ สัมผัสได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในศูนย์กลางของอำนาจนี้ อำนาจแบบนี้ไม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลาง สามารถกระจัดกระจายไปทุกแห่ง เข้าไปกระทำต่อระบบความคิดของมนุษย์ (กิตติพร ใจบุญ, 2538)

แนวคิดของ Foucault ถูกนำมาใช้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยครั้งแรกๆ ในราวปี 2531 – 2532 โดยนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ซึ่งศึกษาวาทกรรมทางการเมืองว่าด้วยประชาธิปไตยของไทย ต่อมาชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้ทดลองทำความเข้าใจอำนาจของวาทกรรมด้วยการใช้วิชาทฤษฎีวาทกรรมเป็นตัวอย่างอธิบาย ในระยะหลังๆ แนวคิดเรื่องวาทกรรมและปฏิบัติการของวาทกรรมถูกใช้เพื่อการศึกษากระบวนการปรับตัวของสังคมในการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่างๆ เช่น การศึกษาวาทกรรมเรื่องการพัฒนาของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540, 2542) การศึกษาวาทกรรมเรื่องเขื่อนของกิตติพร ใจบุญ ใน ความจริงในเรื่องเขื่อน : บทศึกษาการปฏิบัติการทางวาทกรรมในสังคมไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2490 – 2537 (2538) งานของศุภชัย เจริญวงศ์ (2542) เรื่อง พัฒนาการของความหมาย “การพัฒนาชนบท” ในสังคมไทย : ศึกษาการให้ความหมายในกรณี “หมู่บ้านพัฒนาดีเด่น” แห่งหนึ่งในภาคเหนือ และล่าสุดเป็นงานของสายพิณ ศุภุทธิมงคล (2543) ในเรื่อง คุกกับคน : อำนาจและการต่อต้านขั้วขึ้น

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2532: 3-4) สรุปความหมายของวาทกรรมในทัศนะของ Foucault ว่าหมายถึงระบบและกระบวนการสร้างและผลิตชุดความรู้ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยเอกลักษณ์ (identity) และความหมาย (significance) และวาทกรรมมีหน้าที่ในตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง (valorize) กลายสภาพเป็นสิ่งที่เรียกว่า “วาทกรรมหลัก” (dominant discourse) ด้วย ในแง่นี้ วาทกรรมจึงเป็นชุดของส่วนเล็กๆ ที่ไม่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน แต่ต้องมาอยู่รวมกัน และอยู่รวมกันมิใช่ในฐานะที่เป็นเอกภาพหรือมีความมั่นคงแต่ในฐานะที่เป็นชุดของวาทกรรมที่มีความแตกต่างและหลากหลาย และต่างก็มียุทธศาสตร์เฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกันในการมาอยู่รวมกัน ขณะเดียวกัน วาทกรรมก็ทำหน้าที่เก็บกด/ปิดกั้นมิให้เอกลักษณ์และความหมายบางอย่างเกิดขึ้น (subjugate) หรือไม่ก็ทำให้เอกลักษณ์และความหมายบางอย่างที่ดำรงอยู่แล้วในสังคม เลื่อนหายไปได้พร้อมๆ กันด้วย

วาทกรรมถูกสร้างขึ้นมาจากความแตกต่างระหว่างสิ่งที่สามารถพูดได้อย่างถูกต้องในช่วงเวลาหนึ่ง ภายใต้กฎเกณฑ์และตรรกะชุดหนึ่งกับสิ่งที่ถูกพูดอย่างแท้จริง สนามของวาทกรรมในขณะใดขณะหนึ่งก็คือกฎเกณฑ์ว่าด้วยความแตกต่างดังกล่าว ดังนั้น วาทกรรมจึงสร้างสรรพสิ่งต่างๆ ขึ้นมา ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนชุดหนึ่ง กฎเกณฑ์นี้ จะเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลง หรือการเลื่อนหายไปของสรรพสิ่ง นั่นคือ ควบคู่ไปกับสรรพสิ่งต่างๆ ที่สังคมสร้างขึ้น

ยังมีการสร้างและการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ถูกพูดถึงโดยวาทกรรมอีกด้วย (Michael Foucault, 1972 อ้างถึงในไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2532)

เอกลักษณ์ และความหมายในความเห็นของ Foucault จึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจและความรุนแรงเข้าไปบังคับยึดเยียดให้เป็นของวาทกรรมชุดหนึ่ง ขณะเดียวกัน วาทกรรมชุดดังกล่าวก็จะเกิดกีดกัน บดบัง ปิดกั้น ขจัด หรือทำลายมิให้สิ่งที่แตกต่างไปจากเอกลักษณ์และความหมายของสิ่งที่วาทกรรมนั้นสร้างขึ้นมาปรากฏตัวขึ้นมาอีกว่าเป็นเรื่องของการผูกติดกันอย่างเหนียวแน่นของคุณสมบัติเฉพาะ (attributes) บางอย่างในตัวของสิ่งเหล่านั้นเอง ที่ทำให้เป็นอย่างที่เป็นอยู่อย่างที่ยึดเข้าใจกัน เอกลักษณ์และความหมายเกิดจากจารีตและกฎเกณฑ์ของสังคมในรูปวาทกรรมและภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรม ทำให้เอกลักษณ์และความหมายมีลักษณะที่ลึกลับ (elusive) เปลี่ยนแปลงไปตามวาทกรรมที่สร้างขึ้นเหล่านั้นขึ้นมา ไม่แน่นอน ตายตัว หยุตติง หรือที่เรียกว่า “discursive/narrative identity” นั่นเอง ในทัศนะของ Foucault ทุกสังคม การผลิตวาทกรรมจะถูกควบคุม คัดสรร จัดระบบ และแจกจ่ายภายใต้กฎเกณฑ์ชุดหนึ่ง ซึ่งมีทำให้เรามองไม่เห็นอำนาจ และอันตราย รวมตลอดถึงความน่าเกลียดน่าสะพรั่งกลัวของวาทกรรม เพื่อให้วาทกรรมดังกล่าว ดำรงความเหนือกว่า/ ความเป็นเจ้าในสังคม สำหรับสังคมปัจจุบันของเรา กฎเกณฑ์ที่รู้จักกันดีคือ การกีดกัน/ปิดกั้น ในรูปแบบที่เราแสนจะคุ้นเคยและเคยชินอย่างมาก นั่นคือการห้าม ส่วนแหล่งที่สร้างกฎเกณฑ์ที่สำคัญในสังคม ก็คือ อำนาจ แต่มิใช่อำนาจในรูปแบบที่ดิบและหยาบกร้านอย่างการใช้กำลังเข้าบังคับ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับการขัดเกลาชักฟอกจนชาวสะอาดในรูปของ “ความรู้” (knowledge) ว่าด้วยเรื่องนั้นๆ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2540: 95-96)

Foucault เห็นว่า การเข้าใจความจริงในสังคม ไม่จำเป็นต้องรู้ว่า “ผู้แต่ง” (author) มีเจตนารมณ์ในการเสนอเรื่องราวอะไร ภาษาที่สื่อตรงกับความหมายในเจตนาของผู้เสนอหรือไม่ หรือเราควรตีความตัวบทนั้นอย่างไร เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่นำไปสู่การเข้าถึงความจริงได้ แต่พอโกสโนใจว่า “ผู้แต่ง” ทำหน้าที่อย่างไรในสังคม เขาเห็นว่าเมื่อมีการกล่าวอ้างถึงตัวบท ไม่จำเป็นต้องจะต้องกล่าวถึงผู้คิดค้นหรือตัวบทดั้งเดิม (original text) ว่ามีลักษณะอย่างไร เพราะไม่อาจเข้าถึงผู้คิดค้นหรือตัวบทดั้งเดิมได้ ประเด็นที่น่าสนใจจึงอยู่ที่ตัวบทในปัจจุบันว่ามีอำนาจในการพูดอย่างไร และบริบทแวดล้อมที่เอื้อให้ตัวบทสามารถพูดได้อย่างมีพลังและชอบธรรม หรือกล่าวอีกแง่ Foucault สนใจบริบทรายล้อมตัวบท (textuality of the text) ในแต่ละช่วงเวลา ว่าสามารถทำให้ตัวบทดำเนินการพูดถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมีพลังได้อย่างไร (ศุภชัย เจริญวงศ์, 2544 : 14 – 15)

เมื่อความจริงในสังคม ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็น “วาทกรรม” แล้ว วาทกรรมจะมีวิธีการควบคุมปฏิบัติการของวาทกรรม ซึ่งควบคุมการผลิต ตัดสิน จัดระเบียบและจำหน่ายวาทกรรมเข้าสู่สังคม (Redistribution) เพื่อป้องกันอำนาจและอันตราย รวมทั้งให้สามารถรับมือและจัดการกับเหตุการณ์อันอาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด และทำให้การใช้อำนาจผ่านวาทกรรมมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผ่านภาคปฏิบัติการแห่งวาทกรรม (discursive practice) ที่สำคัญ 3 ประการ ที่ Foucault เสนอไว้ใน “The order of discourse” 3 ขั้นตอน คือ (กิตติพร ใจบุญ, 2538: 23-30; ชาตรี เพ็ญศรี, 2543: 21 - 23)

1. กระบวนการให้กีดกันปิดกั้นวาทกรรมบางประเภท (Procedures of exclusion) ซึ่งแบ่งเป็น
 - 1.1 “การห้าม” (prohibition) ซึ่งได้แก่ การห้ามพูดในเรื่องบางอย่างที่เป็นข้อห้ามในแต่ละสังคม คำพูดที่เป็นที่ต้องห้ามจะถูกทำให้เป็นวัตถุต้องห้ามด้วยพิธีกรรมบางอย่าง (The ritual of circumstances of speech) ในขณะเดียวกันก็มีการให้สิทธิพิเศษบางอย่างกับบางคนในการที่จะพูดถึงสิ่งๆ นี้ได้ (The privileged or exclusive right of the speaking subject)
 - 1.2 “การแบ่งแยกวาทกรรมและการปฏิเสธวาทกรรมบางชนิด” (Division & rejection) เช่น การแบ่งวาทกรรมคนดี คนปกติออกจากคนบ้า และผลักไสวาทกรรมของคนบ้าให้ไปอยู่ในที่ที่ถือว่าไม่เป็นจริงทางสังคม
 - 1.3 การแบ่งแยกความถูกและความผิด (The opposition between the true and the false)

กระบวนการทั้งหมดนี้ จะถูกสร้างผ่านสถาบันหลักทางสังคม คือ ระบบการศึกษา การจัดเก็บระบบข้อมูลในห้องสมุด หรือกระบวนการสร้างค่านิยมต่างๆ ของสังคม เป็นต้น
2. กระบวนการจำกัดและควบคุมวาทกรรม (The limit and control discourse) เป็นส่วนที่ทำให้เกิดอำนาจที่มากควบคุมวาทกรรม และทำให้เกิดความปรารถนาในการสานต่อวาทกรรมได้ ขั้นตอนนี้ต้องกระทำผ่านตัววาทกรรมเอง ซึ่งมี 3 ส่วนคือ
 - 2.1 “การวิจารณ์” (commentary) ในแต่ละสังคมจะมีวาทกรรมประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “meta-narrative” ซึ่งได้แก่ วาทกรรมที่ทุกคนยอมรับ หรือเป็นวาทกรรมที่ครองอำนาจสูงสุด เช่น คัมภีร์ทางศาสนา และวาทกรรมบางอย่างที่ถูกเก็บรักษาไว้ เพราะสงสัยว่าจะมีสิ่งมีค่าหรือความลับซ่อน

เร้นอยู่ วาทกรรมเหล่านี้ มักจะถือว่าเป็นปฐมบทหรือเอกสารขั้นต้นที่ทุกคนควรได้เรียนรู้ และการวิจารณ์เป็นขั้นตอนต่อมาที่ก่อให้เกิดการสืบสานทางความคิด จากวาทกรรมหนึ่งไปสู่อีกวาทกรรมหนึ่ง และยังช่วยให้ความคิดใหม่เป็นไปได้อีกด้วย เพราะการวิจารณ์ นอกจากจะเป็นการพูดถึงในสิ่งที่มีการพูดอยู่แล้ว ยังเป็นการย้ำให้เห็นสิ่งที่ยังไม่เคยพูดถึงอีกด้วย

2.2 “ผู้แต่ง” (the author) ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงผู้แต่งที่เป็นตัวบุคคล หรือแม้กระทั่งตัวผู้พูด (the speaking subject) หากแต่หมายถึง กฎเกณฑ์ของวาทกรรมกลุ่มหนึ่งๆ (a principle grouping of discourse) ที่ทำให้เราตระหนักถึงความเป็นเอกภาพและต้นกำเนิดของความหมายที่วาทกรรมนั้นๆ สื่อออกมา ซึ่งจะทำให้เราสนใจความเป็นแบบฉบับหรือเอกภาพของวาทกรรมนั้นๆ ในการศึกษาวาทกรรม ผู้แต่งจึงมีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยให้เรารับรู้สิ่งที่สังคมในแต่ละสมัยให้ความสำคัญ ผ่านจากงานเขียนของเขา

2.3 “กฎระเบียบ” (disciplines) Foucault อธิบายว่า เป็นเสมือนเครื่องมือหรือนิยามที่สังคมใช้วัดความจริง กฎระเบียบนี้จึงเป็นตัวจำกัดขอบเขตของวาทกรรมต่างๆ อีกทั้งยังจำกัดขอบเขตของ “การวิจารณ์” และ “ผู้แต่ง” ด้วย กล่าวคือ แม้การวิจารณ์จะเป็นการช่วยสืบต่อวาทกรรม แต่ไม่ได้หมายความว่า ทุกวาทกรรมที่ผลิตออกมาจะได้รับการยอมรับ กฎระเบียบจะเป็นตัวกั้นกรองว่า วาทกรรมใดจึงจะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการในสังคม ส่วนในกรณีของผู้แต่ง กฎระเบียบจะเป็นตัวลดความสำคัญของผู้แต่งในฐานะผู้คิดค้นความคิดดังกล่าวขึ้น แต่สำคัญอยู่ที่ว่า ผู้ที่ใช้ความคิดนั้น จะทำให้กฎระเบียบนั้นๆ ศักดิ์สิทธิ์ได้มากน้อยเพียงใด

3. กระบวนการกลั่นกรองและควบคุมตัวผู้พูด (A rarefaction of the speaking subject) แบ่งออกเป็น 2 กระบวนการย่อย คือ

3.1 “พิธีกรรม” (ritual) คือ คุณสมบัติของตัวผู้พูด ซึ่งจะกำหนดความน่าเชื่อถือให้แก่วาทกรรมที่เขาพูด และคุณสมบัติเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อทางศาสนา กฎเกณฑ์ของความยุติธรรม และความน่าเชื่อถือของวิทยาการต่างๆ เป็นต้น

3.2 “สังคมของวาทกรรม” (societies of discourse) มีหน้าที่คอยสงวนวาทกรรม ด้วยการผลิต เผยแพร่ในวงแคบๆ เพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ไว้ สถาบันทางสังคมที่มีบทบาทในกระบวนการนี้ คือ ระบบการพิมพ์และระบบการศึกษา ซึ่งนอกจากจะช่วยควบคุมคุณสมบัติของผู้พูดแล้ว ยังเป็นตัวควบคุม กลั่นกรองและให้ความชอบธรรมแก่วาทกรรมที่ผลิตผ่านสถาบันดังกล่าวนี้ด้วย

วาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรมจึงเป็นระบบที่บ่งการมนุษย์ โดยที่มนุษย์ไม่รู้ตัว เพราะเมื่อมนุษย์เข้ามาสู่ระบบของวาทกรรมดังกล่าว มนุษย์จะรู้สึกอึดอัดในอำนาจทั้งที่ตนเองครอบครองและถูกครอบครอง ในขณะเดียวกัน Foucault เชื่อว่า มนุษย์ก็มีความกลัวอยู่ลึกๆ ต่ออีกด้านหนึ่งของวาทกรรม ทำให้มนุษย์ต้องพยายามกดทับมันไว้ แต่เขากลับเสนอว่า เมื่อเรารู้ปฏิบัติการทางวาทกรรมเหล่านี้แล้ว เราควรจะหยุดยั้งความกลัวของเราด้วยการทำความเข้าใจเงื่อนไข ปฏิบัติการและผลลัพธ์ของมัน วิธีการทั้ง 3 ทำให้วาทกรรมตามนัยของ Foucault สัมพันธ์กับเรื่องของ “อำนาจ” และผลประโยชน์ โดย “อำนาจ” ในทัศนะของฟูโก หรืออำนาจทางวาทกรรมแตกต่างจากการใช้อำนาจแบบอื่น เพราะนอกจากเป็น “อำนาจ” ในด้านลบที่มีลักษณะกดขี่และทำลายล้างสิ่งที่อยู่รายรอบ “อำนาจ” ในมิตินี้ยังมีด้านของการผลิตและสร้างสรรค์ (positive power) โดยเฉพาะการผลิตองค์ความรู้และชุดนิยามความหมายใหม่ให้กับสิ่งต่างๆ ซึ่งฟูโกเห็นว่า “อำนาจ” ประเภทนี้จะดำรงอยู่ในทุกหนแห่งเพราะเป็นอำนาจที่มาจากทุกๆ ที่ (ศุภชัย เจริญวงศ์, เล่มเดียวกัน : 17)

แนวคิดเรื่องวาทกรรมของมิเชล ฟูโก จึงชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญในเรื่องของสถาบันหรือแหล่งกำเนิดของวาทกรรมที่มีผลต่อนำหน้าการให้ความหมายของแนวคิดต่างๆ โดยแนวคิดต่างๆ จะมีอิทธิพลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่า แนวคิดนั้นมีกำเนิดมาจากสถาบันไหน และใครเป็นผู้พูด เช่น ในกรณีที่แพทย์เป็นผู้วินิจฉัยอาการของคนไข้ ก็น่าจะมีน้ำหนักมากกว่าการพูดของญาติพี่น้อง หรือคนอื่นๆ เพราะแพทย์เป็นผู้ที่สังคมยอมรับว่าเป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่วินิจฉัยและรักษาอาการไข้ของคนป่วย ในกรณีเดียวกันกับเรื่องประชาสังคม จากเดิมสถาบันหลักที่ให้กำเนิดประชาสังคม มาจากภาคสังคม แต่เมื่อรัฐไทยโดยกลไกของรัฐมาทำหน้าที่เสมือนเป็นแหล่งกำเนิดหรือสถาบันที่ให้กำเนิดประชาสังคมไทยแล้ว ย่อมให้ผลที่แตกต่างจากประชาสังคมที่มีกำเนิดมาจากภาคสังคม เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้ใช้แนววิเคราะห์วาทกรรมมาศึกษา โดยพิจารณาว่า แท้จริงแล้ว “ประชาสังคม” ในบริบทที่รัฐไทยใช้ มีฐานะเป็นเพียงตัวหมายที่ล่องลอย (Floating signifier) ที่รัฐ

ไทยกำลังพยายามช่วงชิงการสร้างความหมาย เพื่อให้รัฐยังคงมีพื้นที่ในบริบททางการเมืองที่รัฐกำลังถูกลดบทบาทโดยพลังนอกภาครัฐ แนววิเคราะห์วาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรม จึงมีประโยชน์ในแง่ของการเปิดมุมมองให้เห็นถึงมิติของการช่วงชิงความหมายและการครอบงำที่รัฐโดยกลไกและหน่วยงานของรัฐกำลังพยายามทำในสังคมไทย

แนวคิดเรื่องประชาสังคม (civil society)

แนวคิดประชาสังคมเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีทางสังคมของตะวันตก เริ่มพัฒนาการในยุโรปในยุคปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก่อนหน้านั้น ทฤษฎีสังคมของตะวันตกอธิบายว่าประชาสังคมกับรัฐมิได้แยกจากกัน รัฐผูกขาดความรับผิดชอบต่อสังคมโดยสิ้นเชิง บุคคลสัมพันธ์กับสังคมได้โดยผ่านตัวกลางคือรัฐเท่านั้น ประชาชนเป็นเพียงสามัญชน ที่ไม่มีสิทธิ หรือภารกิจทางการเมืองใดๆ นอกเหนือไปจากการแสดงความขึ้นตรงต่อรัฐเท่านั้น (โกมาตร์ จีงเสถียรทรัพย์, 2540)

ต่อมาเมื่อยุโรปมีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าที่ได้สะสมความมั่งคั่ง และมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น ชนชั้นใหม่ทางสังคมนี้ ได้แสดงออกถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีได้ผ่านกลไกหรือรูปแบบที่รัฐกำหนด แต่เป็นปัจเจกบุคคลที่มีความคิดอิสระ เริ่มถกเถียง พูดคุยถึงปัญหาสังคม วิพากษ์วิจารณ์รัฐ และนโยบายของรัฐ ปრაการณดังกล่าวนี้ ได้เปิดมิติใหม่ของ “การเมืองสาธารณะ” ขึ้น โดยได้สถาปนา “อาณาเขตสาธารณะ” (public sphere) ซึ่งเปิดโอกาสให้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของปัจเจกบุคคลในฐานะ “พลเมือง” และประชาสังคม ได้กลายเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมทางสังคมที่บุคคลสามารถแสดงออกซึ่งภาระหน้าที่ทางสังคม ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นอิสระ และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจรัฐ ทำให้รัฐกับสังคมหรือประชาสังคม แยกตัวกันอย่างเห็นได้ชัดมากขึ้น โดย Jurgen Habermas เสนอว่า ประชาสังคมในยุโรปเกิดขึ้นพร้อมกับกำเนิดของปริมนทลสาธารณะที่เกิดจากกิจกรรมของชนชั้นพ่อค้าที่เกิดขึ้นใหม่ นั่นเอง (1989 อ้างถึงในโกมาตร์ จีงเสถียรทรัพย์, 2540) และ Habermas มองว่าเมื่อสังคมเปลี่ยนรูปเป็นสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ระบบทุนนิยม กลไกตลาด ก็จะทำให้อาณาเขตสาธารณะเสื่อมสลายลง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองขาดหายไป หนทางการรื้อฟื้นอาณาเขตสาธารณะคือการพึ่งพาประชาสังคม (อ้างถึงในธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2542: 25)

ประชาสังคมในโลกตะวันตก เดิมมีความหมายถึงสังคมพลเมือง ซึ่งประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์และมาตรฐานทางศีลธรรมภายในสังคม (จาเมรี เชียงทอง, 2543: 2) แต่เดิมมิได้มีการแยกแยะความแตกต่างระหว่างรัฐกับประชาสังคมอย่าง

ชัดเจน ในยุคกรีก อริสโตเติลถือว่าประชาสังคมที่พัฒนาถึงจุดสุดยอดก็คือรัฐ และนักคิดคนอื่นๆ ในยุโรปก็ถือว่าประชาสังคมกับรัฐนั้นเป็นสิ่งเดียวกัน และใช้คำว่าประชาสังคมกับรัฐเสมือนหนึ่งเป็นคำๆ เดียวกัน มีความหมายเหมือนกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 : 71)

การแยกแยะความแตกต่างระหว่างรัฐกับประชาสังคมหรือระหว่างรัฐบาล (government) กับประชาสังคม (society) เริ่มเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ในขณะที่มีแนวทางหนึ่งที่เสนอว่ารัฐเป็นจุดสุดยอดของการพัฒนาของชุมชน รัฐจึงอยู่เหนือสังคม แต่ Hegel มีความเห็นว่าสังคมเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติ รัฐเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรมชาติ คนในสังคมจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเข้าแทรกแซงได้ Hegel เห็นว่าประชาสังคมนั้นมีใช้ เป็นสิ่งที่ เป็นเงื่อนไขตามธรรมชาติของเสรีภาพ แต่เกิดจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ อันเป็นชีวิตทางจริยธรรม ที่เป็นผลผลิตของการคลี่คลายขยายตัวทางประวัติศาสตร์ ระหว่างหน่วยทางสังคมระดับเล็กสุด คือ ครอบครัวที่บิดาเป็นใหญ่ในการปกครองกับสากลรัฐ (universal state) ประชาสังคมจึงเป็น ผลผลิตของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนและยาวนาน การเกิดขึ้นของ ประชาสังคมจึงถือเป็นความสำเร็จของโลกยุคใหม่ ประชาสังคมก่อให้เกิดระบอบความจำเป็นที่คน สามารถพึ่งพาได้ แทนที่จะตกอยู่ภายใต้สภาพภรณ์ทางธรรมชาติที่มีความขัดแย้งกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 : 74)

ในการแบ่งแยกรัฐและประชาสังคมออกจากกันตามแบบของ Hegel มีความหมายต่อการสร้างแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐกับสังคม โดยเฉพาะ ความคิดที่ว่าประชาสังคมมีอิสระในตัวเองระดับหนึ่ง และรัฐมีอำนาจไม่เด็ดขาดสูงสุดในบางกรณี แต่รัฐมีขอบเขตการใช้ อำนาจที่จำกัดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 : 73) แต่ ประชาสังคมก็มีได้เป็นอิสระจากรัฐเสียทีเดียว ยังต้องถูกวางระเบียบและควบคุมจากรัฐอยู่ใน กรณีที่ประชาสังคมมีความขัดแย้งและไม่สามารถจัดการได้ และการมีอยู่ของประชาสังคมก็ ต้องการการดำรงอยู่ของรัฐ ความพยายามที่แยกประชาสังคมออกจากรัฐเท่ากับเป็นการทำลาย ประชาสังคมไปในตัวเอง และการมีรัฐอยู่ก็เป็นการจำกัดขอบเขตของประชาสังคมไม่ให้มีอำนาจ มากจนเกินไป ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิด “ทวิตรรกะ” ที่แสดงให้เห็นว่าความคิดที่อยู่ในกรอบของข้อ ปฏิบัติไม่ว่าจะจะเป็นโครงสร้างและผู้กระทำ ไปจนถึงรัฐและประชาสังคมนั้นไม่สามารถแยกจาก กันได้ (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2542: 25)

ในทัศนะของ Hegel รัฐมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อปฏิเสธสภาพธรรมชาติซึ่งเป็นสภาวะ สงครามระหว่างมนุษย์ด้วยกันตามทัศนะของ Hobbes และรัฐมิใช่เครื่องมือในการปกป้องรักษา และทำให้สังคมที่เกิดขึ้นตามทัศนะของ Locke มีความสมบูรณ์มากขึ้น Locke มองว่าเนื่องจาก

มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติต้องการปกป้องภัยอันตรายจึงมารวมตัวกันและยกสิทธิตามธรรมชาติส่วนหนึ่งให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการ และรัฐก็มีใช้กลไกในการบริหารประชาสังคมที่ตามธรรมชาติสามารถปกครองตนเองและปรับตัวเองได้ตามทัศนะของโทมัส เพน เขาเห็นว่ารัฐเป็นเพียงปรากฏการณ์ใหม่ทางประวัติศาสตร์ที่ประสานสังเคราะห์ส่วนต่างๆ ในประชาสังคมที่ขัดแย้งกันให้อยู่ในรูปการณ์ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป (ชัยอนันต์, เล่มเดียวกัน : 75) แต่ Hegel เห็นว่า รัฐเป็นตัวแทนของสังคมในด้านเอกภาพ การที่รัฐจะแทรกแซงสังคมได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเข้าไปแก้ไขความยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมเท่านั้น และเงื่อนไขทั้งสองประการนี้ ทำให้อำนาจรัฐสามารถอ้างเหตุผลในการออกกฎต่างๆ มาบังคับใช้ และเข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของคนในสังคมได้อย่างกว้างขวาง สากลรัฐ (universal state) ของ Hegel มีความเหนือกว่าประชาสังคมเพราะอุดมคติหรืออุดมการณ์ของสากลรัฐเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์อย่างสมบูรณ์ (absolutely rational) สากลรัฐเป็นรูปธรรมของความคิดทางจริยธรรมที่พัฒนาผ่านกระบวนการคลี่คลายขยายตัวทางประวัติศาสตร์จากเอกภาพที่รวมศูนย์ ซึ่งได้แก่ ครอบครัว ไปสู่ความแตกต่างหลากหลายที่มีลักษณะเฉพาะหลายด้าน ซึ่งก็คือประชาสังคมนั่นเอง ประชาสังคมจึงเป็นสิ่งที่เกิดจากการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ มิได้เกิดตามธรรมชาติ และนำไปสู่สู่การสังเคราะห์ที่ก่อให้เกิดเอกภาพอันได้แก่ สากลรัฐซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 : 76)

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ประชาสังคมตามความหมายของ Hegel เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของสังคม ประชาสังคมเป็นขั้นตอนที่อยู่ตรงกลางระหว่างครอบครัว กับสากลรัฐซึ่งเป็นที่มีความสมบูรณ์อย่างสมบูรณ์ (absolutely rational) Hegel จึงจัดวางให้รัฐและสากลรัฐเหนือกว่าประชาสังคม

ชลธิศ ตั้งเจริญ สรุปลงไว้ว่าประชาสังคมตามความหมายของ Hegel หมายถึงการรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลในการทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัย ในอาณาเขตที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับครอบครัว องค์ประกอบของประชาสังคมคือ (ชลธิศ ตั้งเจริญ, 2543: 8 - 9)

1. ระบบของความ ต้องการ และการตอบสนองของความ ต้องการของมนุษย์ (เกี่ยวกับปัจจัยสี่ที่มนุษย์มีความต้องการแตกต่างจากสัตว์) เป็นรูปแบบของการตอบสนองของความ ต้องการของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากการตอบสนองของความ ต้องการของแต่ละคนอาจแตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้ จึงต้องมีสองคือ)

2. การบริหารจัดการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความเป็นธรรมในการแข่งขันหรือประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่กินความ

มากไปกว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หากแต่หมายรวมถึงธรรมเนียมในการปฏิบัติอื่นๆ ด้วย

3. องค์การของรัฐบาลบางส่วน ซึ่งเป็นส่วนของรัฐที่เข้ามาในประชาสังคม เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งจากกรณีผลประโยชน์ของบุคคลหนึ่ง แตกต่างหรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์การของรัฐจึงต้องเข้ามาช่วยแก้ไขและประนีประนอมผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่าจากองค์ประกอบของประชาสังคมข้างต้นส่วนที่เป็นองค์ประกอบโดยแท้ของประชาสังคมน่าจะเป็นองค์ประกอบแรกเท่านั้น และองค์ประกอบส่วนที่สองและสามเกี่ยวข้องกับเข้ามาจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นโดยในประชาสังคม จึงต้องมีการบริหารจัดการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และจำเป็นต้องให้รัฐเข้ามาจัดการความขัดแย้งในประชาสังคม

นิยามของประชาสังคมตามความคิดของ Hegel มองได้สองด้านคือ

ด้านแรก ประชาสังคม คือ อาณาเขตของปัจเจกบุคคลแต่ละบุคคลที่เข้ามารวมกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคล โดยแต่ละคนเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการ แสวงหาทุกอย่างในระบบเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองเพียงคนเดียว และปัจเจกบุคคลเหล่านี้ต้องทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการ งานที่ทำจึงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลแต่ละคนที่ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ทั้งนี้งานจะตอบสนองความต้องการหลักในระบบทุนนิยม 2 ประการ นั่นคือ เงิน เพื่อซื้อความอยู่รอด และเสริมสร้างบุคลิกภาพของตนเอง จากความหมายข้างต้น พอจะสรุปได้ว่านิยามประชาสังคมของ Hegel ด้านนี้ หมายถึงกิจกรรมที่ปัจเจกบุคคลเข้ามามีความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจหรือตลาดนั่นเอง

ด้านที่สอง ประชาสังคม คือความสัมพันธ์กับมนุษย์คนอื่น Hegel เห็นว่า การมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับคนอื่นนั้น เป็นการใช้ประโยชน์จากคนอื่นในการตอบสนองความต้องการส่วนตัวของปัจเจกบุคคลเอง รูปแบบความสัมพันธ์เป็นลักษณะที่อยากจะทำอะไรก็ได้เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง นั่นคือเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาเฉพาะความต้องการของตนเอง แต่ความสัมพันธ์จะถูกจำกัดขอบเขตก็เมื่อประชาสังคมจะเปลี่ยนรูปเป็นรัฐ ซึ่งจะมีกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเข้ามาจัดการปัญหาจากการที่ปัจเจกบุคคลมีเสรีภาพในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจมากเกินไปจนเกิดความขัดแย้งกันเอง

โดยสรุปแล้ว ประชาสังคม คือ สังคมของปัจเจกบุคคลที่มีความต้องการและมีการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการนั้น และจากการทำงานทำให้ปัจเจกบุคคลต้องมีความสัมพันธ์กับคนอื่น และสิ่งอื่นด้วย Hegel ชี้ให้เห็นว่า ประชาสังคมในระบบความสัมพันธ์สมัยใหม่ที่เรียกว่า

“ทุนนิยม” นั้นมิได้จำกัดเฉพาะด้านเศรษฐกิจด้านเดียว เพราะการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาสังคมอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง จึงจำเป็นต้องมีระบบระเบียบทางสังคมโดยใช้กฎหมายและเมืองคกรกลางเข้ามาจัดระเบียบและจะพัฒนาขึ้นไปรัฐที่มีความสมบูรณ์ขั้นในที่สุด ทำให้เห็นว่า ประชาสังคมไม่ใช่รัฐ แต่รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับประชาสังคมเพราะรัฐเป็นพัฒนาการขั้นต่อไปของสังคม

พัฒนาการแนวคิดประชาสังคมในตะวันตก

Jeffrey Alexander (1998 อ้างถึงในจามะรี เชียงทอง, 2540: 6 -11) แบ่งพัฒนาการของแนวคิดประชาสังคมตะวันตกออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 นับจากปลายศตวรรษที่ 17 เป็นการใช้แนวคิดของนักทฤษฎียุคคลาสสิก ได้แก่ Locke, Harrington, Ferguson, Smith, Rousseau, Hegel และ Tocqueville ซึ่งมองว่า ประชาสังคมเป็นองค์กรทั้งหมดที่อยู่นอกภาครัฐ ซึ่งรวมถึงตลาดในระบบทุนนิยมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง และองค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคมจะต้องมี “voluntary religion” คือความสมัครใจในการเชื่อมกันโดยคุณค่าและจริยธรรมบางประการ ซึ่งก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และต้องมีสถาบันที่จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นสาธารณะ (public opinion) และระบบการเมืองที่เปิดกว้างด้วย จุดเน้นแนวคิดในยุคแรกอยู่ที่ การให้ความสำคัญกับมิติทางจริยธรรมและศีลธรรม พลเรือนที่มีความเข้มแข็ง และพลังขับเคลื่อนในระบบทุนนิยมว่าเป็นผลให้การผลักดันทางสังคม ต่อมาพัฒนาการของระบบทุนนิยมในช่วงทศวรรษ 1820s และ 1830s ปรากฏว่าตลาดซึ่งเป็นตัวกำหนดกลไกการทำงานของระบบไม่ก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ถึงชนชั้นที่ยากจนและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์การเมืองใน อังกฤษอย่างมาก ข้อวิจารณ์นี้ได้นำไปสู่การก่อตัวของประชาสังคมในช่วงที่ 2 ซึ่งมีมุมมองด้านลบต่อระบบตลาด จึงเริ่มมีการแยกแนวคิดประชาสังคมให้เป็นรูปแบบการรวมตัวแบบ collectivistic หรือ communalistic ซึ่งไม่ได้กินความเฉพาะการรวมตัวกันเท่านั้น แต่รวมถึงมิติทางจิตวิญญาณซึ่งหมายถึงความเชื่อเพื่อเผ่าและช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วย แนวคิดประชาสังคมในช่วงที่ 2 จึงมีความชัดเจนในการแยกประชาสังคมออกจากตลาดซึ่งมีตรรกแนวคิดในการทำงานที่แตกต่างกัน และต่อมาในช่วงที่ 3 แนวคิดประชาสังคมแยกออกจากตลาดรัฐ และการจัดระเบียบสังคมรูปแบบอื่นๆ และจะเห็นได้ว่าการมองประชาสังคมของ Jeffrey Alexander มีความแตกต่างจากประชาสังคมในทัศนะของ Hegel กล่าวคือ มีนำเอาเรื่องของความสมัครใจและมิติทางจริยธรรมเพิ่มเข้ามาในประชาสังคมด้วย

Perez-Diaz (1998 อ้างในจามะรี, 2543 :8 -11) แบ่งที่มาแนวคิดประชาสังคมออกเป็น 3 แหล่ง (1) นักคิดในศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะนักปรัชญาสังคมชาวสก็อต ซึ่งนิยาม

กว้างๆ ว่าประชาสังคมคือ สังคมซึ่งประกอบด้วยสถาบันทางสังคมการเมือง เน้นการใช้กฎหมาย เป็นกฎในการควบคุมกฎระเบียบทางสังคม มีการใช้อำนาจบริหารที่จำกัดและโปร่งใส มีระบบ เศรษฐกิจโดยเฉพาะตลาดที่มีกลไกแบบเสรีเป็นตัวกำหนดกลไกการทำงาน มีความหลากหลาย ทางสังคม และมีมณฑลสาธารณะ (public sphere) ให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี นัก ทฤษฎีกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับ “กลไกการเชื่อมโยงที่เป็นระบบ” (systemic links) ซึ่งจะเข้ามา ประสานความหลากหลายในระบบสังคมเข้าด้วยกัน Perez-Diaz เรียกนักทฤษฎีที่มองประชา สังคมในทัศนะนี้ว่าพวก “generalists” และนับรวมตนเองและ Ernest Gellner (1994 อ้างถึงในจา มะวี เชียงทอง, 2540) อยู่ในกลุ่มนี้ด้วย

กลุ่มที่ 2 ต่างจากกลุ่มที่ 1 ตรงที่นักทฤษฎีกลุ่มนี้แยกประชาสังคมว่าเป็นการจัด องค์การทางสังคมที่แยกออกจากรัฐ (non-governmental component) โดยเฉพาะนักทฤษฎีมาร์ก ซิสต์ที่สนใจองค์กรในระบบตลาดและชนชั้นทางสังคม หรือนักสังคมวิทยาซึ่งสนใจความเข้มแข็ง และการจัดองค์กรทางสังคม (social solidarity and association)

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มของนักทฤษฎีในศตวรรษที่ 20 ซึ่งนิยามประชาสังคมใน ขอบเขตจำกัดกว่า คือมองประชาสังคมเป็นการจัดองค์กรเหนือองค์ประกอบของรัฐและระบบ ตลาด เป็นองค์ประกอบความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างการเคลื่อนไหวทาง สังคม (Social Movement) กับมณฑลสาธารณะ (public sphere) นักทฤษฎีกลุ่มที่ 3 Perez-Diaz มองว่ามักจะมองเห็นความขัดแย้งระหว่างระบบตลาดกับรัฐกับประชาสังคม และมองว่าประชา สังคมเป็นปฏิปักษ์ต่อตลาดเสรีและรัฐ และวิจารณ์ว่าบางคนได้รับอิทธิพลมาจากมาร์กซิสต์ เช่น Gramsci และ Habermas และอิทธิพลแนวคิดเรื่องการจัดองค์กรจาก Parsons หรือ Gouldner เขาเรียกนักทฤษฎีกลุ่มนี้ว่าพวก “Minimalist” ซึ่งมักจะเห็นความขัดแย้งระหว่างระบบตลาดกับรัฐ และประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบมาร์กซิสต์มักจะ มองว่าประชาสังคมว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อตลาดเสรีและรัฐ

การแบ่งกลุ่มทฤษฎีของนักคิดทั้ง 2 แบบข้างต้นมีความคล้ายกันในแง่ที่ใช้การ แยกตัวของสังคมกับสถาบันของรัฐกับระบบตลาดเป็นตัวแบ่ง แต่มีความแตกต่างระหว่าง Jeffrey Alexander และ Perez-Diaz ตรงที่ฝ่ายหลังไม่เห็นด้วยกับวิธีวิทยาการศึกษาของฝ่ายแรกที่แยก พิจารณาเฉพาะประชาสังคมเป็นมณฑลเฉพาะจากมณฑลอื่นๆ โดยให้เหตุผลว่าการแยกประชา สังคมออกจากมณฑลอื่นทำให้มิติทางศีลธรรมต่อสังคมเชิงนามธรรมเจือจางไปเพราะขาดสำนึก ร่วมของชุมชน ในขณะที่ Alexander แย้งว่า การแยกศึกษาในเชิงวิธีวิทยาจะทำให้เข้าใจ boundary conflict ระหว่างแต่ละมณฑลได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้อโต้แย้งข้างต้นเป็นเพียงข้อโต้แย้งในแง่วิธีวิทยาในการศึกษาเท่านั้น แต่จนปัจจุบัน ข้อโต้แย้งที่สำคัญของนักทฤษฎีประชาสังคมคือสถานะของระบบตลาด และสถาบันทางการเมืองในมณฑลของประชาสังคม นักทฤษฎีบางกลุ่มรวมเอาระบบตลาด และพรรคการเมืองเข้าไว้ในประชาสังคมด้วย เช่น แนวคิดของ Shils และ Black ในขณะที่อีกฝ่ายไม่เห็นด้วยที่จะรวมตลาดและสถาบันทางการเมืองเข้าไว้ในประชาสังคม เนื่องจากมีเห็นว่าตลาดและสถาบันทางการเมืองมีตรรกะที่เฉพาะตัวซึ่งมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับอำนาจรัฐและระบบเศรษฐกิจ

การจำแนกแนวคิดประชาสังคม

แนวคิดเรื่องประชาสังคมในปัจจุบันยังเป็นแนวคิดที่มีความสับสน มีการนำมาใช้อย่างหลากหลายความหมาย กฎหมาย บุญชัย (2541 : 26 – 28) ได้จำแนกแนวคิดประชาสังคมออกเป็น 5 แนวตามความแตกต่างในเรื่องทัศนคติและอุดมการณ์ ดังนี้

1. ประชาสังคมแบบรัฐนิยม ถูกใช้มากในประเทศโลกที่สาม กฎหมายกล่าวว่ามันที่จริงประชาสังคมแบบรัฐนิยมเป็นการขัดกับหลักปรัชญาของประชาสังคม แต่เป็นการช่วงชิงวาทกรรมของรัฐ เพื่อคงรักษาสถานภาพอำนาจเดิมไว้ โดยการกระจายอำนาจ เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง แต่ศูนย์กลางในการตัดสินใจคือรัฐ หรือการจัดตั้ง “ประชาสังคม” โดยรัฐ เช่น แนวคิดประชารัฐ อันที่จริงมีเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพในการจัดการ และรักษาสถานภาพรัฐไว้ท่ามกลางความอ่อนแอของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์
2. ประชาสังคมแบบทุนนิยม เป็นกระแสที่ต้องการลดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจและสังคมลง เช่น บทบาทด้านสวัสดิการสังคม หรือการแทรกแซงตลาดเพื่อความมั่นคง การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนเพื่อเปิดโอกาสให้กลไกตลาดและทุนทำงานอย่างอิสระ ประชาสังคมแบบทุนนิยมนี้มุ่งเน้นการแข่งขัน การเพิ่มประสิทธิภาพ เป็นประชาสังคมของชนชั้นกลางและนายทุนที่ต้องการให้กลไกตลาดปลดการควบคุมและให้พลังของตลาดควบคุมรัฐได้
3. ประชาสังคมแบบเสรีนิยมหรือแบบกลุ่มอาสาสมัคร เน้นความเป็น “พลเมือง” ที่มีจิตสำนึกทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยมากกว่าการเป็นพลเมืองที่ดีของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับพลังของชนชั้นกลาง กิจกรรมอาสาสมัคร กลุ่มสมาคมอิสระ (Free Association) ที่หลากหลายในวัฒนธรรมแบบเมือง

มุ่งเน้นให้รัฐลดบทบาทต่อกิจกรรมสาธารณะลง แต่มองรัฐในฐานะที่เป็นกลาง คอยตอบสนองความต้องการของประชาชน

4. ประชาสังคมแบบชุมชนนิยม เป็นการพัฒนาจากแนวคิด “ชุมชนเข้มแข็ง” และขยายความเป็นชุมชนออกไปในวงกว้าง ประชาสังคมในทัศนะแบบชุมชนนิยมคือ สังคมที่เต็มไปด้วยชุมชนในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย เน้นความร่วมมือ เอื้ออาทรตามแนวคิดชุมชนอื่นจะนำไปสู่พลังที่เข้มแข็งของภาคประชาชน จะเห็นได้ว่า ประชาสังคมแบบชุมชนนิยมนี้มิได้ปฏิเสธรัฐโดยตรง แต่มุ่งไปที่การก่อตัวของชุมชน โดยละเลยโครงสร้างรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งยังมองว่ารัฐเป็นกรมการกลางที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนได้
5. ประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) เป็นเรื่องของการเคลื่อนไหวในพื้นที่การเมืองสาธารณะด้วยขบวนการประชาชน เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎกติกา อุดมการณ์ของสังคม เช่น การต่อต้านลัทธิทุนนิยม กลไกตลาด การคัดค้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประชาชน การแสดงสิทธิไม่เชื่อฟังรัฐ (Civic Disobedience) เป้าหมายการต่อสู้มิได้เป็นการยึดอำนาจรัฐ หรือเข้าไปต่อสู้ในสังคมการเมืองของกลไกรัฐ เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง ศาล กฎหมาย ราชการ ดังเช่นขบวนการเคลื่อนไหวในยุคเก่า แต่สนใจพื้นที่การเมืองสาธารณะเพื่อการเปลี่ยนแปลง และให้วาทกรรมของประชาชนได้ยึดพื้นที่ทางความคิดและวัฒนธรรมของสังคม อันจะนำไปสู่การปรับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐ ทูน และประชาชนเสียใหม่

กฤษฎา แบ่งแนวคิดประชาสังคมข้างต้นออกเป็น 2 รูปแบบ คือประชาสังคมในรูปแบบเก่า ซึ่งได้แก่ ประชาสังคมแบบเสรีนิยมและชุมชนนิยม กับประชาสังคมรูปแบบใหม่ คือประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ โดยไม่ได้นับประชาสังคมแบบรัฐนิยม และทุนนิยม ซึ่งเขามองว่าเป็นการช่วงชิงวาทกรรมของรัฐและทุน โดยไม่ได้เป็นฐานคิดจากประชาชน และเขามีความเห็นว่าการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความหมายในปัจจุบัน ประชาสังคมแบบทุนนิยมและเสรีนิยมกำลังมีบทบาทนำ ด้วยการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ส่วนประชาสังคมแบบชุมชนนิยม และประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ก็เริ่มมีความชัดเจนขึ้น จากขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในโลกที่ 3 ที่มีการต่อสู้ด้านสัญลักษณ์ วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา คุณค่า หญิง-ชาย และอื่นๆ ที่หลากหลายซับซ้อนมากกว่าจะเป็นอุดมการณ์ทางชนชั้นในอดีต (กฤษฎา บุญชัย, เล่มเดียวกัน: 27)

จากการจำแนกแนวคิดประชาสังคมตามแนวของกฤษฎาสามารถแบ่งประชาสังคมได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ประชาสังคมที่มีการปฏิเสบทบบาทรัฐและมุ่งเน้นให้เกิดการลดบทบาทของรัฐ ได้แก่ ประชาสังคมแบบทุนนิยม ประชาสังคมแบบเสรีนิยมหรือกลุ่มอาสาสมัคร และประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ส่วนกลุ่มที่ 2 เป็นประชาสังคมที่ไม่ปฏิเสบทบบาทรัฐ คือประชาสังคมแบบชุมชนนิยม ส่วนประชาสังคมแบบรัฐนิยม ในแง่นี้ ผู้วิจัยพิจารณาว่าเป็นปฏิกริยาตอบโต้และ/หรือการปรับตัวของภาครัฐมากกว่าที่จะเป็นแนวคิดที่ชัดเจน

ต่อมา ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล (2543: 19 – 24) จำแนกแนวคิดประชาสังคมในประเทศไทยเป็น 3 แบบ คือ 1) แบบชุมชนเข้มแข็ง 2) แบบเสรีนิยม – การเมืองของพลเมือง และ 3) แบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ('new' social movement) และกล่าวได้ว่า การจำแนกประชาสังคมของ ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล เป็นการพัฒนาจากพื้นฐานจำแนกแนวคิดประชาสังคมแบบกฤษฎา นั่นเอง การแบ่งประชาสังคมแต่ละแบบของ ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล มีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนเข้มแข็ง มีแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนซึ่งมองถึงลักษณะในอุดมคติของชุมชนในอดีตเป็นฐานการพัฒนา และเห็นว่าควรฟื้นฟูส่งเสริมคุณลักษณะที่เน้นความเอื้ออาทร ความช่วยเหลือเกื้อกูลพึ่งตนเอง มีภูมิปัญญาของตนเองในการจัดการกับชีวิตความเป็นอยู่อย่างองค์รวม มีศีลธรรมเป็นตัวกำกับควบคุมความประพฤติผ่านโครงสร้างความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงาน ต่อมาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นแนวคิดชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งในระยะหลังใ้เสมือนว่าเป็นประชาสังคม มี น.พ.ประเวศ วะสีเป็นผู้เสนอแนวคิดหลัก
2. แนวคิดประชาสังคมแบบเสรีนิยมและการเมืองของพลเมือง ซึ่งมีวีรยุทธ บุญมี และเอนก เหล่าธรรมทัศน์เป็นนักคิดคนสำคัญ แนวคิดแนวนี้มีที่มาจากแนวคิดประชาสังคมตะวันตก แต่ถูกนำมาปรับปรุงใช้ตามสภาพการเมืองไทย สาธารณะสำคัญที่แนวคิดนี้เสนอคือ การสร้างพลังอำนาจที่ 3 ซึ่งก็คือพลังของสังคมหรือประชาสังคม ขึ้นมาคานอำนาจรัฐ และเงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาประชาสังคมคือความเป็นเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งจะทำให้เกิดปัจเจกบุคคลหรือชนชั้นกลางที่เป็นอิสระจากรัฐ ผู้ที่สามารถรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมไปด้วย

3. แนวคิดประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ที่ถือว่าประชาสังคมเป็นเวทีการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีความซับซ้อน ทั้งขัดแย้งและร่วมมือ ในแง่วิธีการอาจใช้ความรุนแรงหรือสันติวิธีก็ได้ตามยุทธศาสตร์และสถานการณ์ ประชาสังคมแนวทางการนี้มีการจัดองค์กรในแบบเครือข่ายมากกว่าเป็นกลุ่มชัดเจน วัตถุประสงค์ในเคลื่อนไหวเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎเกณฑ์ กติกาและอุดมการณ์ของสังคมมากกว่าที่จะเข้าไปต่อสู้ในกลไกรัฐหรือมุ่งยึดอำนาจรัฐ แต่หวังว่าในที่สุดแล้วผลการเคลื่อนไหวจะเป็นการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐ ทูต และประชาชนเสียใหม่ได้

การจำแนกแนวคิดประชาสังคมตามแบบของ ม.ร.ว.พศุภติสถาน สามารถจัดหมวดหมู่แนวคิดประชาสังคมไทยที่หลากหลายได้อย่างชัดเจน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ม.ร.ว.พศุภติสถาน ยังคงติดอยู่กับแนวคิดเรื่องชุมชนเข้มแข็งเช่นเดียวกับกฤษฎา ทำให้ละเลยลักษณะร่วมที่สำคัญของแนวคิดชุมชนเข้มแข็งที่ไม่มีการปฏิเสธรัฐและบทบาทของรัฐในประชาสังคม และคุณลักษณะนี้เองได้สร้างพื้นที่ให้รัฐในประชาสังคม ซึ่งเป็นจุดอ่อนเชิงทฤษฎีที่จะกล่าวถึงต่อไป

Garry Rodan (1997: 159 – 160) แบ่งแนวคิดเรื่องประชาสังคมออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) เป็นประชาสังคมตามแนวทฤษฎีเสรีนิยมซึ่งเน้นถึงการกระทำที่เป็นอิสระ มีเสรีภาพ มีความหลากหลาย และทำโดยการอาสาสมัครและรวมเอากลุ่มที่มีการกระทำร่วมกับเพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเอาไว้ด้วย (2) ประชาสังคมที่หมายถึงการเผชิญหน้ากับรัฐ เป็นอาณาเขตของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่ถูกล้อมรอบโดยรัฐ (3) ประชาสังคมในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวแบบใหม่ ซึ่ง Garry Rodan อธิบายว่าเป็นความหลากหลายทางการเมืองที่มีลักษณะของยุคหลังโครงสร้างนิยมและยุคหลังสมัยใหม่ จะเห็นได้ว่าการแบ่งกลุ่มแบบนี้ขาดประชาสังคมที่เป็นส่วนหนึ่งและ/หรือยอมรับบทบาทของรัฐที่ปรากฏในประเทศไทย และเพื่อให้ชัดเจนขึ้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงแบ่งแนวคิดเรื่องประชาสังคมไทยออกเป็น 3 แบบดังนี้ (1) ประชาสังคมตามแนวเสรีนิยม ซึ่งต่อต้านรัฐและ/หรือเน้นลดบทบาทรัฐและเพิ่มบทบาทของกลไกตลาด และชนชั้นกลาง ได้แก่ประชาสังคมตามความหมายของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ เกษียร เตชะพีระ ธีรยุทธ บุญมี และการใช้แนวคิดประชาสังคมในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงทศวรรษแรกๆ ที่วิพากษ์การทำงานแบบสั่งการของรัฐ (2) ประชาสังคมแนวขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ ตามความหมายของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (3) ประชาสังคมที่ไม่ปฏิเสธรัฐ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเน้นถึงชุมชนในอุดมคติ ที่มีความเอื้ออาทร สมานฉันท์ และมีการถักทอความสัมพันธ์ในแนวราบ ได้แก่ ความหมายของประเวศ วะสี ชูชัย ศุภวงศ์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช

และโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม ในขณะที่กลุ่มที่สองเสนอว่าประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ครอบงำประชาชน ได้แก่ แนวคิดของ Hegel และ Gramsci และแนวคิดของนักวิชาการมาร์กซิสต์ไทย แต่ละแนวมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) ประชาสังคมแนวเสรีนิยม เน้นถึงประชาสังคมที่เป็นอิสระจากรัฐ การลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของประชาสังคมเป็นส่วนที่สำคัญในการสร้างประชาธิปไตย ตัวอย่างนักคิดแนวนี้ได้แก่

1.1 Diamond (1994 : 5 cited in Garry Rodan, 1997: 159) ให้ความหมายประชาสังคมว่าหมายถึง “อาณาจักรแห่งชีวิตทางสังคมที่มีลักษณะของอาสาสมัคร จัดระเบียบตัวเอง ให้การสนับสนุนตนเองอย่างกว้าง เป็นอิสระจากรัฐและผูกพันกันด้วยระเบียบทางกฎหมายหรือชุดของการปกครองร่วมกัน เขายังยืนยันว่า “ขอบเขตที่องค์กร... แสวงหาเพื่อผูกขาดพื้นที่ทางการเมืองหรือพื้นที่เชิงหน้าที่ในสังคม (และ) อ้างว่าเป็นตัวแทนของแนวทางที่ชอบธรรมเท่านั้น และปฏิเสธธรรมชาติที่เกิดจากตลาดทุนนิยมของประชาสังคม

1.2 Mirsky (1993 :572 cited in Garry Rodan, 1997: 159) อธิบายว่าประชาสังคมเป็น “อาณาบริเวณทางสังคมที่ซึ่งไม่มีอำนาจที่มีอิทธิพลเพียงอำนาจเดียว และผู้ขายและผู้หญิงปฏิสัมพันธ์กันในชุดของความสัมพันธ์ที่ซ้อนทับกันและ สมาคม – ทางชุมชน ประชาคม ศาสนา เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม” ในประชาสังคมตามแนวคิดนี้ กลุ่มที่เกี่ยวข้องอาจจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองก็ได้

1.3 Tester Keith (1992 cited in Amara Pongsapich, 2000: 2) ให้ความหมายประชาสังคมว่าสามารถใช้กับความสัมพันธ์ทางสังคมทุกแบบที่เกี่ยวข้องกับสมาคมอาสาสมัคร และการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลที่กระทำตามศักยภาพของตนเอง ในแบบที่ง่ายที่สุดประชาสังคมเป็นความเสมอภาคอันเนื่องจากการทำสัญญา (นิติกรรม) ที่มาพร้อมกับความเป็นปัจเจกบุคคล แต่ที่สำคัญคือประชาสังคมไม่ได้เป็นของรัฐ

1.4 ประชาสังคมตามความหมายของ John A.Hall (1995 : 25-26) ซึ่งหมายถึงรูปแบบที่เฉพาะเจาะจงของสังคมที่มีความหลากหลาย และสามารถที่จำกัด/ด้านทานอำนาจทางการเมืองได้ ประชาสังคมเกิดขึ้นครั้งแรกที่ยุโรป และขยายตัวไปยังภูมิภาคอื่นของโลก การปรากฏตัวของอัตลักษณ์ที่แตกต่างหลากหลาย ถูกมองในฐานะผลประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนความสามารถและสิทธิในการเคลื่อนย้ายระหว่างอัตลักษณ์ดังกล่าว ความหลากหลายจึงมีคุณค่าภายในขอบเขตข้างต้น

1.5 Parekh (1993 : 160 cited in Garry Rodan, 1997: 159) ชี้ให้เห็นว่า สำหรับนักทฤษฎีเสรีนิยม รัฐแตกต่างจากประชาสังคม รัฐเป็นสถาบันที่เกี่ยวกับการบีบบังคับและใช้กำลัง : “บีบบังคับเพราะรัฐมีสิทธิในอำนาจแห่งชีวิตและความตายของสมาชิกของรัฐ ใช้กำลังเพราะพลเมืองของรัฐเป็นสมาชิกของรัฐโดยการเกิดและไม่สามารถออกจากความเป็นสมาชิก และคนนอกไม่สามารถเข้ามาได้โดยปราศจากการรับรองของรัฐ” ในทัศนะนี้ บทบาทของรัฐบาลคือการทำให้ตัวแทนมีเสรีภาพในการตัดสินใจให้มากที่สุด และการส่งเสริมเป้าหมายของพวกเขา ไม่ใช่การวางเป้าหมายที่ยิ่งใหญ่แยกจากสิ่งเหล่านี้ สิ่งที่ดีมาทางบรรทัดฐานกับประชาสังคมคือในเวลาที่เราแสดงออกมาในวรรณกรรม

1.6 แนวคิดประชาสังคมเสรีนิยมไทย นักคิดไทยที่จัดได้ว่าอยู่กลุ่มนี้ได้แก่ธีรยุทธ บุญมี เกษียร เตชะพีระ และเอนก เหล่าธรรมทัศน์ที่เน้นถึงการลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของชนชั้นกลางในกระบวนการพัฒนาประชาสังคม แต่แนวคิดของแต่ละคนมีรายละเอียดดังนี้

1.6.1 แนวคิด “สังคมเข้มแข็ง” ของธีรยุทธ บุญมี (2540 : 188-189) โดยให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือพลังของสังคมโดยรวมทั้งหมด เน้นว่าพลังทางสังคมที่มีที่มาจากทุกส่วน โดยไม่จำกัดอาชีพ รายได้ ท้องถิ่น โดยการมีกลุ่มองค์กรหลากหลายที่เข้มแข็ง โดยไม่จำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีเป้าหมายร่วมทางการเมืองก็พอเพียงแก่การทำให้ภาครัฐยอมรับในพลังของประชาชน กรอบความคิดเรื่องกลุ่มข้างต้น คล้ายกับแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ที่ต้องการรักษาและผลักดันผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มเท่านั้น

1.6.2 แนวคิดประชาสังคมของเกษียร เตชะพีระ หมายถึงสถาบันที่อยู่นอกภาครัฐ ภาคเศรษฐกิจ ตลาด สถาบันการศึกษา และการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องในประเด็นปัญหาต่างๆ ของคนในสังคม ประชาสังคมไม่ได้มีความหมายเฉพาะความสมานฉันท์แต่เพียงอย่างเดียว ประชาสังคมสามารถมีความขัดแย้งกันได้ “อย่างอารยะ” (2540: 119 - 145) เมื่อพิจารณาแนวคิดของเกษียรแล้วพบว่า มีความใกล้เคียงกับแนวคิดของธีรยุทธที่เน้นถึงความสำคัญของบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมพหุนิยม (pluralistic society) ที่มีความหลากหลาย

1.6.3 ประชาสังคมตามความหมายของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542: 35) ซึ่งหมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนของ “คนแปลกหน้า” ที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals) ซึ่งยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และร่วมมือกับรัฐได้

แต่ไม่ให้อำนาจรัฐครอบงำ สามารถชี้้นำ กำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่ม และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วน 3 ส่วนของสังคม ได้แก่ รัฐ-ประชาสังคม-ปัจเจกชน ต้องเป็นอิสระต่อกัน โดยโยงใยเกี่ยวข้องกัน แต่ต้องขัดแย้งกันได้ ในขณะเดียวกันต้องปรองดองสามัคคีกันไปด้วย และในงานชิ้นก่อนหน้านั้น เอนกเสนอไว้ว่า ควรพัฒนาประชาสังคมจากชนชั้นกลางเพื่อเป็นพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2536) แนวคิดประชาสังคมของเอนกแสดงถึงมิติของภาควิธีรัฐ-สังคม (corporatism) ซึ่งเป็นลักษณะที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐกับสังคม

โดยสรุปแล้ว พบว่า แนวคิดประชาสังคมแนวเสรีนิยมเน้นการเพิ่มบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐให้สามารถมีผลต่อกระบวนการนโยบายของรัฐ โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จัดได้ว่าแนวคิดประชาสังคมแนวเสรีนิยมมีแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์เป็นแนวคิดหลักในองค์ประกอบของประชาสังคม

2) ประชาสังคมที่ขบวนการทางสังคมแบบใหม่ใช้ เน้นการสถาปนาอัตลักษณ์ใหม่ของกลุ่มคนในสังคม โดยปฏิเสธบทบาทของรัฐ เช่น การใช้แนวคิดประชาสังคมของ Cohen and Arato (1992: ix) ซึ่งหมายถึงอาณาเขตของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างเศรษฐกิจกับรัฐ รวมถึงอาณาเขตของคนใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัว และอาณาเขตขององค์กรอาสาสมัคร ขบวนการทางสังคม และรูปแบบการสื่อสารสาธารณะด้วยวิธีต่างๆ และประชาสังคมสมัยใหม่เกิดจากรูปแบบในการสร้างและเปลี่ยนแปลงตนเอง (Self constitution and self mobilization) โดยถูกสร้างเป็นสถาบันและทำให้เป็นเรื่องทั่วไปโดยใช้ผ่านกฎหมาย โดยเฉพาะของสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งทำให้ความแตกต่างทางสังคมมีความมั่นคงมากขึ้น และนักคิดไทยที่ใช้แนวคิดประชาสังคมแนวนี้ได้แก่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540 : 61 - 65) ให้ความหมายประชาสังคม โดยศึกษาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในต่างประเทศ ประชาสังคมจึงเกี่ยวพันกับเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) และสิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน (Civil disobedience) ซึ่งเรียกร้องให้เกิดประชาธิปไตยที่เข้มข้น และมีที่ว่างให้กับความแตกต่างหลากหลาย ประชาสังคมตามนัยของไชยรัตน์ จึงไม่ใช่รัฐ ไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจ และไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของสังคม (The Social) แต่เป็นสิ่งที่ Jurgen Habermas หรือ Hannah Arendt เรียกว่า “public sphere/public realm” หรืออาณาเขตสาธารณะ และไชยรัตน์มีความเห็นว่า อาณาเขตสาธารณะในปัจจุบันได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปพร้อมๆ กับการคมนาคมสื่อสารที่สะดวกมากขึ้น

3) ประชาสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐและ/หรือยอมรับบทบาทของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวย่อย คือ

3.1 แนวคิดเรื่องประชาสังคมไทยที่ยอมรับบทบาทของรัฐในประชาสังคม เน้นการทำงานร่วมกับรัฐ เนื่องจากมองว่า ในกรณีของสังคมไทย รัฐไทยมีความเข้มแข็งกว่าสังคม ได้แก่ ประชาสังคมตามแนวของ น.พ.ประเวศ วะสี ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชูชัย ศุภวงค์ ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ละคนให้ความหมายไว้แตกต่างกัน แต่ลักษณะร่วมของแนวคิดประชาสังคมกลุ่มนี้คือการไม่ปฏิเสธบทบาทรัฐ และเน้นการทำงานร่วมมือกับรัฐ แต่ละคนให้ความหมายไว้ ดังนี้

3.1.1 น.พ.ประเวศ วะสี จากแนวคิด “สังคมสมานูภาพ” และแนวคิด “เบญจภาคี” ประชาสังคมตามความหมายของ น.พ.ประเวศ วะสีหมายถึงการพัฒนาองค์กรและสถาบันทางสังคมให้มีพลังและอำนาจมากขึ้น เพื่อให้สมดุลกับอำนาจรัฐและอำนาจทุนในสังคม โดยกลยุทธ์การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐ ตามแนวคิดเรื่อง “เบญจภาคี” ในการทำงานพัฒนาซึ่งประกอบด้วย การเข้ามาร่วมมือกันของคน 5 ประเภทในสังคม ได้แก่ ชุมชน นักวิชาการ ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มธุรกิจ สื่อมวลชน นักเรียน นักศึกษา และเมื่อผนวกกับความหมายของ “ชุมชน” ของประเวศ วะสี (2541: 21) ประชาสังคมความหมายของประเวศเป็นการบรรยายถึงสังคมในอุดมคติ ที่เน้นถึงการ “ถักทอ” หรือการประสานงานระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

3.1.2 ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2540 : 41) จากแนวคิดสมัชชาจังหวัดและประชารัฐ ให้ความหมายประชาสังคมว่า หมายถึง การที่ทุกส่วนของสังคม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาร่วมกันทำงานในลักษณะหุ้นส่วนหรือภาคีการพัฒนา (partnership) ชัยอนันต์รวมเอารัฐไว้ในประชาสังคม เนื่องจากมีความเห็นว่า รัฐไทยเป็นสภามิตรที่มีบทบาทกับสังคมตั้งแต่อดีต แต่ประชาสังคมว่าต้องไม่เกิดจากการใช้กำลังบังคับให้จัดตั้ง หรือเป็นการจัดตั้งระดมเพื่อการต่อสู้กับความขัดแย้งของรัฐ

3.1.3 ชูชัย ศุภวงค์ (2540 : 3) เสนอว่า ประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลบซับซ้อนที่ยากแก่

การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (civic group or organization) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (civic network)

3.1.4 ซาติซาย ณ เชียงใหม่ (2540 : 93) ให้ความหมายว่า ประชาสังคม คือ กลุ่มพลังนอกระบบรัฐที่รวมตัวกัน โดยอาจจะหวังกำไรหรือไม่หวังกำไร ที่ต้องการมีบทบาทร่วมกับรัฐในการที่จะจัดระเบียบการปกครอง การพัฒนา จัดรูปแบบความสัมพันธ์รัฐกับประชาชน

3.1.5 การรวบรวมความหมายและสังเคราะห์ลักษณะของประชาคม และความเป็นประชาสังคม ของโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (อนุชาติ พวงสำลี อภรณ์ จันทร์สมวงศ์ และพีรพัฒน์ โกศลศักดิ์สกุล, 2542 : 291) ซึ่งเน้น (1) ความหลากหลาย ทั้งความหลากหลายในการรวมตัว ความหลากหลายเชิงพื้นที่ รูปแบบกิจกรรม ประเด็นความสนใจ และกลุ่มคนที่มารวมตัวกัน การยอมรับความหลากหลายของประชาสังคมในที่นี้เท่ากับการยอมรับว่ารัฐสามารถเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคมได้ด้วย (2) ความเข้มแข็งเน้นความร่วมมือมากกว่าความขัดแย้งนำไปสู่ความแตกแยกและใช้อำนาจ (3) มีฐานสำนึกสาธารณะ การเกิดขึ้นของประชาสังคมต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และอยู่บนเงื่อนไขและสำนึกของความเป็นพลเมือง (civic consciousness) มิใช่การแต่งตั้ง-จัดตั้งโดยกลไกอำนาจรัฐ (4) เป็นกระบวนการเรียนรู้ต่อเนื่อง ต้องอาศัยเวลาและการเรียนรู้จากการปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะสังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) (5) มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย ประชาสังคมเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ทางสังคมบนช่องทาง การติดต่อสื่อสารในลักษณะต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับความรับรู้ การติดต่อสัมพันธ์กันของผู้คน ทั้งโดยตรงและผ่านกิจกรรม จนกลายเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ (communication and networking)

กล่าวโดยสรุป ลักษณะร่วมของประชาสังคมไทยแนวนี้คือไม่ปฏิเสธบทบาทรัฐ ต้องการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับรัฐในการทำงานพัฒนา ซึ่งคล้ายกับตัว

แบบ “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบรัฐกำกับ” (state corporatism) ที่ประชาสังคมกลายเป็นผู้ช่วยรัฐในการทำงานพัฒนามากกว่าจะทำลายหรือต่อต้านรัฐ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 3)

3.2 แนวคิดประชาสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ได้แก่ประชาสังคมในทัศนะของ Hegel ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการพัฒนาสังคมจากครอบครัวสู่รัฐ ประชาสังคมในทัศนะของ Antonio Gramsci (ใจ อึ้งภากรณ์, 2545: 217 – 231) ซึ่งหมายถึงเครื่องมือในการปกครองครอบงำของชนชั้นนายทุนซึ่งเป็นชนชั้นปกครอง และประชาสังคมเป็นฝ่ายปกป้องอำนาจรัฐจากการถล่มทางเศรษฐกิจที่อาจมาจากวิกฤตได้ โดย Gramsci มองว่า “โครงสร้างต่างๆ ของประชาสังคมเปรียบเสมือนสนามเพลาะที่ใช้ปกป้องพื้นที่บนสมรภูมิในการทำสงคราม” โครงสร้างของประชาสังคมในระบบประชาธิปไตยทุนนิยมคอยปกป้องระบบทุนนิยมจากการปฏิวัติหรือความได้เปรียบ ใจ อึ้งภากรณ์ยกตัวอย่างกรณีนี้จากการเปรียบเทียบผลกระทบทางการเมืองของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียที่เกิดขึ้นระหว่างอินโดนีเซียกับไทย โดยชี้ให้เห็นว่าในระบบเผด็จการอินโดนีเซีย วิกฤตเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ทำลายความมั่นคงของระบบเผด็จการซึ่งนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลในอินโดนีเซีย ในขณะที่ในกรณีของประเทศไทยซึ่งมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และประชาสังคมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมากกว่า โครงสร้างระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาทำให้มีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีจากชาวลิตเป็นชนวนได้โดยไม่กระทบกับความมั่นคงของระบบ (ใจ อึ้งภากรณ์, 2545: 218) ด้วยเหตุดังกล่าว Gramsci จึงเสนอว่า “ในระบบทุนนิยมประชาธิปไตย ถ้าเราจะล้มอำนาจรัฐ เราต้องต่อสู้เพื่อขยายอิทธิพลทางการเมืองของแนวคิดกรรมมาชีพเพื่อครองใจคนส่วนใหญ่และทำลายเกราะป้องกันตัวที่นายทุนสร้างขึ้นภายในสถาบันต่างๆ ของประชาสังคมในขั้นตอนแรก” (อันโตนิโอ กรัมสกี, 1999 อ้างถึงในใจ อึ้งภากรณ์, 2545: 218 - 219) ประชาสังคมในความเห็นของ Gramsci จึงมีหน้าที่ในการปกป้องระบบทุนนิยมจากสงครามขับเคลื่อน (war of manoeuvre) ซึ่งเป็นขั้นตอนการยึดอำนาจรัฐในปฏิวัติสังคมนิยม Gramsci เสนอว่าในการต่อสู้เพื่อปฏิวัติสังคมนิยมมี 2 รูปแบบ คือ สงครามทางจุดยืน (war of position) ซึ่งเป็นการช่วงชิงการผูกขาดทางความคิดกับชนชั้นปกครองหรือแนวคิดเรื่องการครองความเป็นใหญ่ (hegemony) นอกจากนี้ ประชาสังคมในทัศนะของ Garry Rodan ก็ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มที่อยู่ภายนอกรัฐมีค่านิยมและประเด็นที่หลากหลายอาจไม่ได้เป็นกลุ่มที่ต่อต้านทางการเมืองหรือเป็นกลุ่มประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมทั้งหมด เพราะอันที่จริงกลุ่มพลังในประชาสังคมบางกลุ่มก็มีไว้เพื่อชนชั้นนำและมีค่านิยมต่อต้านประชาธิปไตยอย่างชัดเจน และจะแสวงหาสิทธิในการ

จัดการที่เป็นอิสระจากรัฐเพื่อกำหนดการใช้อำนาจรัฐและมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง และก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มเหล่านี้จะรับรองสิทธิขององค์กรอิสระทุกแห่งในการกระทำเช่นนั้น ลักษณะดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงหลักแห่งความเสมอภาคหรือหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใด (Garry Rodan, 1997: 157)

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาประชาสังคมในแนวโน้มนี้แตกต่างโดยสิ้นเชิงกับแนวคิดประชาสังคมไทยแนวแรกที่ยึดมองประชาสังคมในแง่ดี มุ่งลดทอนอำนาจรัฐโดยการเข้าไปร่วมมือทำงานกับรัฐ โดยที่แนวคิดแรกเป็นเพียงอุดมคติแต่แนวคิดหลังมีตัวอย่างการอธิบายที่เห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของจีนและสิงคโปร์

ผลของการใช้แนวคิดเรื่องประชาสังคมที่ยอมรับรัฐในแนวทางแรก สะท้อนให้เห็นในกรณีของประเทศสิงคโปร์ และจีน Garry Rodan ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์ ทำที่สุดกลายเป็นประชาสังคมของชนชั้นนำ (elite) ที่ไม่สนใจการพัฒนาประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเพียงการสร้างกลไกใหม่ของรัฐโดยการขยายโครงสร้างในการเกณฑ์กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือองค์กรประชาสังคมเข้ามาเป็นพวก (co-optation) เพื่อการสนับสนุนรัฐเท่านั้น กระบวนการประชาสังคมของรัฐบาลสิงคโปร์เป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่จำกัดอยู่เฉพาะองค์กรที่ขึ้นทะเบียนไว้ และองค์กรประชาสังคมที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะก็มักจะเป็นองค์กรที่ไม่สะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของผู้ด้อยโอกาส ในขณะที่องค์กรที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนที่จัดกิจกรรมทางการเมืองจะถูกรัฐปราบปราม เช่นในกรณีขององค์กรทางศาสนาที่เป็นทำงานเกี่ยวกับแรงงานถูกปราบปรามในทศวรรษที่แล้ว กระบวนการประชาสังคมในประเทศสิงคโปร์เป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนชนชั้นนำเท่านั้น ประชาชนคนธรรมดา (under-privileged) ไม่ได้รับประโยชน์จากกระบวนการนี้แต่อย่างใด (Garry Rodan, 1997: 172) ในกรณีของประชาสังคมในจีน Frolic (1997 cited in Somchai Phatharathananunth, 1999) กล่าวว่า เป็นประชาสังคมที่นำโดยรัฐ (state-led civil society) ไม่ได้เกิดจากการต่อสู้ระหว่างองค์กรทางสังคมกับรัฐ จึงมีรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและไม่ต่อต้านรัฐ และรัฐใช้ประชาสังคมเป็นเครื่องมือในการพัฒนาจิตสำนึกของพลเมือง (civic consciousness) ประชาสังคมแบบนี้ปฏิบัติตัวเป็นสื่อกลางที่เชื่อมระหว่างรัฐกับสังคม และประชาสังคมและรัฐต่างก็รับรู้จุดอ่อนจุดแข็งของกันและกัน และนำมาใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกันเอง ประชาสังคมในจีนจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนรัฐ หรือรูปแบบหนึ่งของ corporatism ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดว่าองค์กรใดมีความชอบธรรมและสร้างรูปแบบการร่วมมือที่ไม่เป็นธรรมกับประชาสังคม โดยไม่ได้ครอบงำโดยตรง แต่ให้อิสระบางระดับแก่ประชาสังคม แต่ยังคงต้องการความ

ร่วมมือที่อยู่บนพื้นฐานการร่วมมือภายในขอบเขตพิเศษ ซึ่งมักจะเป็นข้อตกลงไตรภาคี ระหว่าง
ธุรกิจ แรงงานและรัฐ

ประสบการณ์ของการพัฒนาประชาสังคมในจีนและสิงคโปร์ที่แสดงถึงการที่รัฐใช้
ประชาสังคมในฐานะเครื่องมือที่สนับสนุนรัฐ เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความล้มเหลวในการอธิบาย
ของประชาสังคมได้เป็นอย่างดี ส่วนแรก เป็นการปฏิเสธกระบวนการทัศน์ที่เสนอว่าประชาสังคมเป็น
พื้นฐานในการจรรโลงประชาธิปไตยของนักคิดแนวเสรีนิยม และขบวนการทางสังคมใหม่ และนัก
คิดที่ยอมรับบทบาทของรัฐ เนื่องจากเป็นการพัฒนาประชาสังคมที่อยู่ในระบอบการปกครองแบบ
เผด็จการ (ใจ อึ้งภากรณ์, 2543: 58) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วประชาสังคมก็ไม่สามารถคานอำนาจรัฐ
เผด็จการได้ แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ครอบงำสังคมดังนั้น การยอมให้รัฐเข้ามาอยู่ใน
อาณาเขตของประชาสังคมหรือการเสนอแนวคิดประชาสังคมมีรัฐเป็นพันธมิตร ของนักคิดไทยจะ
ทำให้ประชาสังคมกลายเป็นเครื่องมือและ/หรือส่วนหนึ่งของโครงสร้างรัฐ มากกว่าจะเป็นการสร้าง
ให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยตามที่นักกิจกรรมกลุ่มนี้คาดหวัง และชี้ให้เห็นจุดอ่อนเชิงทฤษฎี
ของประชาสังคมที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย แต่กลายเป็นกลไกที่จรรโลงอำนาจรัฐและ
ชนชั้นนำมากกว่า ซึ่งจะเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นพลังการอธิบายประชาสังคมแนวสุดท้ายที่แสดงให้เห็น
เห็นว่ารัฐกับประชาสังคมเป็นสิ่งเดียวกัน ประชาสังคมเป็นเพียงระยะเปลี่ยนผ่านของสังคมตาม
แนวคิดของ Hegel และ/หรือเป็นเครื่องมือในการครอบงำสังคมตามแนวคิดของ Gramsci และ
ส่วนที่สองเป็นการปฏิเสธกระบวนการทัศน์ที่เชื่อว่าการขยายบทบาทของประชาสังคมเป็นการลด
บทบาทรัฐ ใจ อึ้งภากรณ์ (2543: 213) เสนอว่า ข้อเสียของแนวคิดประชาสังคมคือเป็นแนวคิดที่
สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เพราะเป้าหมายในการทำให้รัฐเล็กลงของเสรี
นิยมคือการยกเลิกและทำลายรัฐสวัสดิการที่บริการประชาชนโดยเก็บภาษีจากนายทุน หรือการลด
ภาระในการจัดหางบประมาณของรัฐ แต่จะขยายบทบาทรัฐในส่วนที่เป็นประโยชน์กับชนชั้น
นายทุน ท้ายที่สุดแล้ว การลดบทบาทของรัฐจึงกลายเป็นการลดบทบาทเฉพาะส่วนที่เป็นผลดีกับ
นายทุน ทำให้ชนชั้นล่างต้องรับภาระมากขึ้น และแทนที่ด้วยการการขยายบทบาทรัฐในส่วนอื่นๆ
จึงไม่ได้เป็นการลดบทบาทของรัฐแต่อย่างใด

โดยสรุปแล้ว แนวคิดประชาสังคม เป็นแนวคิดที่เสนอความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่
ควรจะเป็นระหว่าง 3 ส่วนในสังคม ได้แก่ภาครัฐ ระบบเศรษฐกิจ และสังคม แนวคิดประชาสังคม
เสนอให้มีเสริมอำนาจของภาคสังคมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐและ
ระบบเศรษฐกิจ ธรรมชาติของประชาสังคมจึงปรากฏในหลายลักษณะ ตั้งแต่การรวมกลุ่มทางสังคม
สมาคมอาสาสมัคร ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งจากรัฐและ

ระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อพิสูจนข้างต้นชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องประชาสังคมเป็นแนวคิดที่ถูกใช้เพื่อจรรโลงอำนาจรัฐไม่ใช่การพัฒนาประชาธิปไตยตามที่นักคิดบางกลุ่มเสนอ

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ที่ผ่านมา ยังไม่มีการการปรับตัวของรัฐอย่างชัดเจน นอกจากการศึกษาเรื่องการปรับตัวของรัฐและชุมชนในเรื่องการพัฒนาของศุภชัย เจริญวงศ์ (2542) ใน พัฒนาการของความหมาย “การพัฒนาชนบท” ในสังคมไทย : ศึกษาการให้ความหมายในกรณี “หมู่บ้านพัฒนาดีเด่น” แห่งหนึ่งในภาคเหนือ ซึ่งศุภชัย สรุปว่า ภาครัฐมีเทคโนโลยีในการสร้างความจริงในเรื่อง “การพัฒนา” โดยการใช้เทคโนโลยี การสร้างภาพใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจำแนกความหมายของ “การพัฒนา” และ “ไม่พัฒนา” ออกจากกัน และเทคโนโลยี การแบ่งประเภทเขตแดน ที่มีตัวชี้วัดเป็นเส้นแบ่งการเปลี่ยนสถานะจาก “ไม่พัฒนา” สู่ “การพัฒนา” และเทคโนโลยี การสร้างความมุ่งมั่นสู่สถานะใหม่ และมีกลไกทางอุดมการณ์ที่ภาครัฐนำมาสร้างภาพลักษณ์ของการพัฒนาให้มีพลังมากขึ้นอีก 3 ประเภท คือ กลไกการสร้างผู้นำ กลไกการสร้างสถาบัน และกลไกการสร้างสื่อ โดยกลไกที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ กลไกการสร้างผู้นำหรือผู้รู้ เนื่องจากผู้นำหรือผู้รู้ใกล้ชิดและผูกพันกับชุมชน

วิธีการสร้างผู้นำหรือผู้รู้มี 3 ขั้นตอน คือการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม การแยกบุคคลดังกล่าวออกจากชุมชน เพื่อไปฝึกอบรมให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาที่ต้องการ และการสร้างความยอมรับในอำนาจของผู้นำที่ผ่านการฝึกอบรม ด้วยการให้ผู้นำเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่างชาวบ้านกับภาครัฐ

กลไกการสร้างสถาบัน เกิดขึ้นเมื่อภาครัฐปรับนโยบายการบริหารงานในปี 2525 ภาครัฐได้พยายามสร้างสถาบันขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่พัฒนาภายในหมู่บ้าน นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการที่ทำให้สถาบันที่ตั้งขึ้นมีตัวตนและซึมแทรกในวิถีชีวิตของชาวบ้าน โดยกระบวนการสร้างสถาบัน มี 3 ขั้นตอนที่ต่อเนื่องกัน คือ กระบวนการที่ 1 เป็นการสร้างสถาบันเชิงกายภาพ ต่อมากระบวนการที่ 2 เป็นการสร้างวัฒนธรรมของความเป็น “ทางการ” ในสถาบันที่จัดตั้งขึ้น และกระบวนการสุดท้าย เป็นการสร้าง “ผู้เชี่ยวชาญ” ของสถาบัน ให้เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน

กลไกสุดท้ายที่ศุภชัยเสนอ คือ กลไกการใช้สื่อ ซึ่งมี 2 กลุ่ม ได้แก่ สื่อดั้งเดิมในชุมชน และสื่อที่สร้างขึ้นใหม่ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ โปสเตอร์ แผ่นพับ หรือป้ายคำขวัญ โดยเฉพาะป้ายคำขวัญ สามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 สื่อที่ชี้ให้เห็นความไม่ดีและด้าน

ลบของการ “ไม่พัฒนา” กลุ่ม 2 เป็นสื่อที่ใช้ให้เห็นภาพของสังคมที่เรียกว่า “พัฒนา” และกลุ่มสุดท้าย เป็นสื่อที่ชี้วิธีการมุ่งสู่สังคมที่ปรารถนา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การสร้างประชาสังคมของรัฐ และผลการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย

ผลการศึกษาเรื่องกระบวนการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของรัฐไทย
มีอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก	บริบทของการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ
ส่วนที่สอง	กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย
ส่วนที่สาม	ผลการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย

แต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

บริบทของการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ

กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทยในช่วงหลังพฤษภาทมิฬจนถึงปัจจุบัน เพื่อตอบคำถามว่ารัฐใช้เครื่องมืออะไร เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ใด ภายใต้บริบทอย่างไร

การเติบโตของกลุ่มพลังทางสังคม พ.ศ.2535 - 2544

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เกิดภาพที่ซ้อนทับกันใน 2 มิติ มิติแรก แสดงให้เห็นถึงการเป็นพันธมิตรกันระหว่างรัฐกับทุน และชนชั้นกลางซึ่งได้รับอานิสงส์จากการพัฒนาของรัฐในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ ส่วนมิติที่ 2 แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่กลุ่มพลังทางสังคม ซึ่งหมายถึง การรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาของตนเองทั้งในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และขบวนการทางสังคม มีการขยายตัว และมีความเข้มแข็งมากขึ้น ตัวอย่างจากการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจรัฐ ผ่านการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในราวปี 2537 จากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการหัวก้าวหน้าบางส่วน เริ่มชี้ให้เห็นพลังที่เติบโตจากภาคสังคม ที่เริ่มมีการแยกตัวจากกลุ่มทุน และชนชั้นกลางอย่างค่อนข้างชัดเจน (สาเหตุที่แยกชนชั้นกลางออกจากภาคสังคม เนื่องจากพิจารณาว่า ชนชั้นกลางไทยเป็นกลุ่มที่มีการ

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผลประโยชน์ของชนชั้นกลางผูกติดอยู่กับฝ่ายใด ตามแนวคิดเรื่อง The Contradictory Location Class ของ E.O. Wright.)

กระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากกลุ่มพลังทางสังคม ไม่ประสบความสำเร็จเสียทีเดียว แต่ส่งผลให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดขึ้นในปี 2537 ในฐานะ “สัญลักษณ์” แห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นของรัฐบาล การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงอาจพิจารณาได้เสมือนเป็น “ผลการประนีประนอม” ระหว่างอำนาจรัฐกับพลังที่ทำทลายจากสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ จึงถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่ง que แสดงให้เห็นการทำทลายอำนาจรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐรวมศูนย์” อย่างรัฐไทย (สุชาย ตริรัตน์, 2541 ; 2536) จากกลุ่มพลังทางสังคมไทย และการกระจายอำนาจในรูปแบบของการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล จึงอาจพิจารณาได้ว่า เป็น “การปรับตัว” ในรูปแบบหนึ่งของรัฐในการรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมของระบบ โดยสุชาย ตริรัตน์ กล่าวไว้ที่น่าสนใจว่า แม้ว่ารัฐจะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จนเสมือนว่าการปกครองของไทยได้กระจายอำนาจแล้วนั้น แต่ “...การรวมศูนย์ของรัฐยังคงอยู่อย่างมีแก่นสาร แม้ว่าโฉมหน้าภายนอก (appearance) อาจเปลี่ยนรูปแบบ (form) ไปบ้าง...” โดยพิจารณาจากการคงอยู่ของกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งยังคงให้อำนาจกับข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการในเขตจังหวัด อำเภอ (สุชาย ตริรัตน์, 2541 : 11)

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 –2538 ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ/ภาคธุรกิจกับชุมชนชาวบ้าน ในเรื่องการใช้ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ขยายตัวมากขึ้นอย่างน่าสนใจ ในขณะที่เดียวกับที่ชาวบ้านก็มีการรวมตัวกันเพื่อเดินขบวน ประท้วงต่อภาครัฐและภาคธุรกิจมากขึ้น ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2541 : 38-49) ได้รวบรวมจำนวนการเดินขบวน ชุมนุมประท้วงของชาวบ้านในช่วงดังกล่าว พบว่า ในปี 2537 (ตุลาคม 2536 – กันยายน 2537) มีจำนวน 276 ครั้ง เป็นการเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ใน 5 ประเด็น คือ ความขัดแย้งในการใช้ที่ดินในเขตเมือง ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ ความขัดแย้งเรื่องที่ทำกินในเขตป่า การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ และการต้านมลพิษอุตสาหกรรมระยะจากเมือง และในปี 2538 (ตุลาคม 2537 – กันยายน 2538) การชุมนุม ประท้วงเพิ่มขึ้นเป็น 334 ครั้ง การชุมนุมประท้วงส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐและทุน เช่น กรณีเขื่อนปากมูล และกรณีโรงงานเยื่อกระดาษ บริษัทพินิกซ์ ปล่อยน้ำเสียทำให้แม่น้ำพองเน่าเสีย ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การคัดค้านโรงโม่หินและการระเบิดหินของบริษัทเอกชนที่

ได้รับสัมปทานจากรัฐ การเดินขบวนประท้วงเนื่องจากปัญหาที่ทำกินในเขตป่า การคัดค้านการ
สร้างเขื่อน 2 แห่งในภาคใต้ ปัญหาการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติของกรมป่าไม้ทับที่ทำกินทำให้
มีการประท้วงเพื่อคัดค้านการอพยพคนออกจากป่า การคัดค้านเขื่อนแก่งเสือเต้น และการประท้วง
คัดค้านการนำขยะมาทิ้งของเทศบาลของชาวบ้านทางดงในภาคเหนือ และในภาคกลาง เช่น กรณี
การคัดค้านทางด่วนของชาวบ้านบ้านครัว เป็นต้น

สภาพความขัดแย้งระหว่างรัฐและทุนกับชุมชน ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มในลักษณะ
เครือข่ายชุมชนเพื่อรวมตัวกันเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิของชุมชนในการใช้และ/หรือรักษาไว้
ซึ่งทรัพยากรต่างๆ เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) สมัชชาเกษตรกรรรายย่อย (สกกย.)
หรือต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชาเกษตรกรรรายย่อยภาคอีสาน (สกกย.อ.) ในภาคอีสาน ซึ่งมีบทบาท
ในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติสมัยรัฐบาลชวน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน
ภาคใต้ที่เกิดขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการขยายตัวของนากุ้ง และอวนลากอวนรุน และท้ายสุดคือ
ความเคลื่อนไหวของคนในท้องถิ่นภาคกลาง ไม่ว่าจะเป็นกรณีเจนนก ในจังหวัดระยอง หรือกรณี
กาศสารพิษที่จังหวัดกาญจนบุรี และพัฒนาการที่น่าสนใจคือการรวมตัวกันขยายตัวเป็นการรวมตัว
เหนือขอบเขตพื้นที่ คือการรวมตัวกันในนามของ “สมัชชาคนจน” ซึ่งมีจุดหมายร่วมกันในการตอบ
โต้วิกฤติการณ์อันเนื่องมาจากโครงการของภาครัฐและกลุ่มทุนที่รุกรานวิถีชีวิตของชุมชนชนบทที่อยู่
ชายขอบของสังคม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541 : 65) การเกิดขึ้นของเครือข่าย/กลุ่มเหล่านี้
นอกจากเกิดจากปัญหาในท้องถิ่นแล้ว บทบาทในการกระตุ้นและส่งเสริมของ อพช. ผ่านโครงการ
พัฒนาต่างๆ ยังมีผลให้เครือข่ายเข้มแข็งมากขึ้นด้วย

ปรากฏการณ์การรวมตัวขององค์กรชาวบ้านและเครือข่ายในแต่ละกรณีข้างต้น มี
ประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การรวมตัวขององค์กรและเครือข่ายมีฐานคติจาก
การตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของโครงการรัฐและ/หรืออำนาจรัฐและกลุ่มทุนต่อการตัดสินใจ
และดำเนินการโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่น และประเด็นที่ 2 ลักษณะ
การรวมตัวของบางองค์กรมีลักษณะที่ประภาส ปิ่นตบแต่งเรียกว่าเป็น “ประชาคมท้องถิ่น” ที่มี
บุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะ
คล้ายกับ “ประชาสังคม” ที่กล่าวถึงในปัจจุบัน เช่น การรวมตัวของกลุ่มลำพูนเสวนา ที่มีบทบาท
สำคัญในการผลักดันความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด
และการรวมตัวของคณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อท้องถิ่นเพื่อต่อสู้กรณีโรงไฟฟ้าพลัง
ขยะ อ.หางดง จ.เชียงใหม่ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541, 53)

พลังทำลายอำนาจรัฐจากภาคสังคมในระยะแรกๆ จึงเกิดขึ้นในลักษณะการรวมตัวกันเพื่อคัดค้านโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า เป็นการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของอำนาจรัฐ ในขณะที่เดียวกัน ภาครัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลและระบบราชการก็มีปฏิกิริยาตอบโต้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การบิดเบือนข้อมูลเพื่อลดความน่าเชื่อถือขององค์กรชาวบ้านต่อสาธารณชน การจัดตั้งมีอบชนมีอบ การให้ข่าวว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่เป็นไปตามกลไกประชาธิปไตย มีเบื้องหลัง หรือเกิดจากมือที่ 3 หรือการปฏิบัติการทางจิตวิทยา (ปลจว.) โดยหน่วยสันติมิตรกับชาวบ้านในพื้นที่มีปัญหา เป็นต้น (ประกาศ ปันตบแต่ง, เล่มเดียวกัน)

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชาวบ้าน

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เริ่มมีการเคลื่อนไหวในหมู่องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งที่มีการปรับกระบวนการพัฒนา จากเดิมที่เป็นการวิพากษ์และต่อต้านการทำงานของรัฐมาเป็นการแสวงหาแนวร่วมและ/หรือสร้างพันธมิตรในการทำงานกับภาครัฐมากขึ้น เริ่มจากข้อเสนอแนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานุภาพและวิชชา ของ น.พ.ประเวศ วะสี (2536) ปัญญาชนซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่องค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ในปาฐกถาสุภา ศิริमानนท์เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536

ในแนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานุภาพและวิชชา น.พ.ประเวศ วะสีเรียกร้องให้มีการสร้างดุลอำนาจของสังคมใหม่ เนื่องจากโครงสร้างสังคมเดิมที่รัฐและทุนมีอำนาจมากก่อให้เกิดภาวะผิดปกติของสังคม (disorder) หรือการเสื่อมเสียทางศีลธรรม จึงควรแก้ปัญหาด้วยการเสริมอำนาจของสังคมให้เท่ากับอำนาจรัฐและทุน โดยเสนอให้มีการร่วมกันทำงานในลักษณะ “เบญจภาคี” ซึ่งเป็นการ “ถักทอ” หรือร่วมกันทำงานในแนวราบ ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน ภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับตัวของรัฐในเรื่องประชาสังคมส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของ อพช. และขบวนการชาวบ้านที่หันมาสร้างแนวร่วมกับภาครัฐภายใต้แนวคิด “เบญจภาคี” และกระบวนการมีส่วนร่วมของ อพช. และขบวนการชาวบ้านในกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ส่งผลให้เกิดแผนพัฒนาที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาของรัฐ แผน 8 ซึ่งมียุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ ซึ่งเป็นที่มาของการระดมจัดตั้งประชาสังคมของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร. เป็นการเคลื่อนไหวอีกครั้งที่ทำให้ฝ่ายรัฐต้องยอมรับรัฐธรรมนูญ ฉบับ

2541 ซึ่งขยายความในส่วนของสิทธิของประชาชน และองค์กรชุมชนอย่างกว้างขวาง ยิ่งตอกย้ำถึงพลังของภาคสังคมที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีพลังในการทำทนายรัฐมากยิ่งขึ้น

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หลัง พ.ศ.2540

ภาพรวมทางเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาก ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจที่สามารถทำกำไรได้อย่างมหาศาล การซื้อขายหลักทรัพย์มีความคึกคักมาก ประเทศไทยกลายเป็น “เสือตัวที่ 5 แห่งเอเชีย” ซึ่งจะขยับขึ้นเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยพยายามเป็นแกนนำในการขยายตลาดด้านอินโดจีนและสถาปนาสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ไม่ได้เกิดจากการพัฒนาภาคการผลิตที่แท้จริง (real sector) แต่เกิดจากการสร้างราคาสินทรัพย์เพื่อสถาปนาอัตรากำไร เศรษฐกิจไทยจึงถูกเรียกว่า “เศรษฐกิจฟองสบู่” จนกระทั่ง พ.ศ.2539 ฟองสบู่แตก เศรษฐกิจไทยประสบวิกฤตอย่างรุนแรง สถาบันการเงินในประเทศจำนวนมากล้มละลาย ธนาคารพาณิชย์บางแห่งถูกปิด อัตราการส่งออก ลดลงจนน่าเป็นห่วง เงินบาทถูกนักเก็งกำไรโจมตีในตลาดการเงินภายนอก ความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทยลดลง ในที่สุด ประเทศไทยต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และรัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ภายใต้โครงการเงินกู้สำรองสำหรับประเทศที่มีปัญหา (stand-by arrangement) จำนวน 4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) และประเทศในกลุ่มเอเชียแปซิฟิกได้ร่วมให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้รัฐบาลและเอกชนไทยต้องปฏิบัติตามแนวทางและเงื่อนไขที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่มุ่งสร้างเสถียรภาพให้อัตราแลกเปลี่ยนและเพื่อบรรลุมิติประสงค์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคุมภาวะเงินเฟ้อ ดุลบัญชีเดินสะพัด ทุนสำรองระหว่างประเทศรวมถึงการปฏิรูปการเงินและสถาบันการเงิน และหลังจากที่ได้เข้าโครงการช่วยเหลือดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการการเงิน การคลังและการแก้ไขปัญหาลงตามแนวทางที่กำหนดในแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2540 อ้างถึงใน การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย, 2544)

การวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจมีผลอย่างสำคัญต่อการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาและ/หรือบรรเทาผลกระทบ กล่าวคือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีจุดยืนว่าวิกฤตเศรษฐกิจไทยเกิดจากการที่ระบบการปกครองของประเทศไทยไม่มีความเป็น “ธรรมรัฐ” ตาม

นัยของธนาคารโลก ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการจัดการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญาที่มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมืองและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (Asian Development Bank, 1995 อ้างถึงในนฤมล ทับจุมพล, 2541) การสร้าง “ธรรมรัฐ” จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ธนาคารโลก และสังคมเร่งเร้าให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตาม และอาจมองได้ว่าข้อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยสร้างธรรมรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องทบทวนและ/หรือปรับบทบาทขององค์กรเสียใหม่ หลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยตกอยู่ภายใต้กระบวนการแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ 2 กระแส กระแสหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบายที่เน้นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและอัตราแลกเปลี่ยนและการปฏิรูปภาคการเงินเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจการเงินไทยให้แก่สาธารณชน นักลงทุนและสถาบันการเงินต่างประเทศในโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ภายใต้ความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกกระแสหนึ่งมาจากการเรียกร้องให้ประเทศไทยฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยใช้ทฤษฎีใหม่ หรือระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา (4 ธันวาคม 2540) และจากจากนักทฤษฎีชุมชนท้องถิ่นต่างๆ (เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง : แนวคิดและยุทธศาสตร์, 2541)

ทฤษฎีใหม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวาง จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจพึ่งตนเองเป็นแนวทางสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเร่งดำเนินงานขยายผลให้เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้าน ตำบล และท้องถิ่นทั่วประเทศ และนโยบายการสร้างประชาคมอำเภอของกระทรวงมหาดไทยก็ปรากฏออกมาในฐานะ 1 ใน 9 กิจกรรมภายใต้โครงการเศรษฐกิจพอเพียง

นอกจากนี้ในการบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้ดำเนินการกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund – SIF) ซึ่งมีแนวคิดเรื่องทุนทางสังคมเป็นพื้นฐานการดำเนินงาน ซึ่งมีผลต่อกระบวนการสร้างประชาสังคม เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของกองทุนเน้นการฟื้นฟูสังคมฐานล่าง การเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งให้กับชุมชน การกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2544: 8 -13) การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมจึงสามารถพิจารณาได้ทั้งในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการสร้างประชาสังคมของรัฐ และเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการสร้างประชาสังคมของรัฐ

ดังที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การนำเอาหรือการช่วงชิงแนวคิดเรื่องประชาสังคมของรัฐไปใช้เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทที่กลุ่มพลังทางสังคมมีการขยายตัว และเข้มแข็งมากขึ้น ประกอบกับการปรับตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนา และการแก้ปัญหาเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง “ธรรมรัฐ” และหันกลับมาพัฒนาเศรษฐกิจพึ่งตนเองตามแนวทฤษฎีใหม่ การพิจารณาบริบทจะทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการปรับตัวของรัฐโดยใช้แนวคิดเรื่องประชาสังคมได้ชัดเจนขึ้น

กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย

กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย ปรากฏอยู่ในนโยบายเรื่องการสร้าง “ประชาคม” และ “การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน” ตามระดับการจัดการปกครองระดับต่างๆ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่ปี 2538 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่ามีกลไกภาครัฐ (State apparatus) ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างประชาสังคมหลักๆ 3 หน่วยงาน กล่าวคือ คณะกรรมการนโยบายสังคม (กนส.) เป็นผู้กำหนดนโยบายหลัก ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สศช. และหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงมหาดไทย คือกรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน เป็นผู้นำไปปฏิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ.2544 มีหน่วยงานเกิดใหม่ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างประชาสังคมอีก 2 หน่วยงานคือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

นโยบายเรื่องประชาคมของรัฐที่ใช้ครั้งแรกปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ซึ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในแนวนโยบายของรัฐในเรื่องการให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลแห่งการพัฒนา สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับประชาสังคม ซึ่งเห็นได้จากยุทธศาสตร์การพัฒนาส่วนที่ 7 การพัฒนาประชารัฐ ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐสนับสนุนการจัดตั้ง “ประชาคมจังหวัด” ทั้งในด้านงบประมาณและการประสานงานอย่างจริงจัง

การสร้างประชาสังคมโดยรัฐตั้งแต่ พ.ศ.2538 – 2543 มีรายละเอียดดังนี้

พ.ศ. 2538 – 2540 : ก่อรูปการสร้างประชาสังคมโดยรัฐ

การสร้างประชาคมจังหวัดครั้งแรกๆ เกิดขึ้นในปี 2538 ที่จังหวัดน่าน ขอนแก่น สงขลา และเพชรบุรี โดย สศช. ได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นำร่องศึกษารูปแบบและแนวทางการก่อตั้งประชาคมจังหวัดใน 4 จังหวัดข้างต้น ต่อมาในปี 2539 – 2540

สศช. มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันราชภัฏเพชรบุรี ทำการศึกษาและขยายการก่อตั้งประชาคมเพิ่มขึ้นอีก 25 จังหวัด

พ.ศ. 2541- 2542 : ทดลอง – ขยายผลการสร้างประชาสังคม

ในปี 2541 มีความเคลื่อนไหวในเรื่องการสร้างประชาสังคมจากหน่วยงานต่างๆ อย่างน่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งโครงการความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ (Thailand – United Nations Collaborative Action Plan : Thai – UNCAP) การก่อตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) และการสร้างประชาสังคมที่ขยายตัวในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทั้งในหน่วยงานระดับนโยบาย และกลไกการปฏิบัติงาน การสร้างประชาสังคมของแต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดดังนี้

โครงการ Thai – UNCAP มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในเรื่องกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา สนับสนุนให้มีกลไกการทำงานร่วมกันของพหุภาคีในทุกระดับของสังคมไทยเพื่อการพัฒนาคนแบบองค์รวม สนับสนุนการพัฒนาความสามารถของคนและองค์กรทุกระดับ ส่งเสริมการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และความยากจน โครงการ Thai – UNCAP เกี่ยวข้องกับการสร้างประชาสังคมในจังหวัดพะเยา มหาสารคาม เพชรบุรี ปัตตานี และชุมชนยานนาวา กรุงเทพมหานคร โดยโครงการ Thai – UNCAP สนับสนุนการเสริมสร้างประชาคมจังหวัด อำเภอ ตำบล การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรการพัฒนาต่างๆ การพัฒนาความสามารถขององค์กรชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่น และการลดความยากจน ความไม่เท่าเทียมและการเพิ่มโอกาสของการมีชีวิตที่ดี ประชาคมจังหวัดเป็นกิจกรรมแรกๆ ที่ Thai – UNCAP ให้การสนับสนุน นอกจากนี้ ประชาคมจังหวัดยังเป็นองค์การบริหารโครงการในระดับจังหวัดอีกด้วย (แผนความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ, ม.ป.ป.) หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามแผนความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ คือ สศช. และองค์กรภาคีสหประชาชาติประจำประเทศไทย

กิจกรรมที่ดำเนินการตามแผน Thai – UNCAP คือ การจัดตั้งองค์กรทำงานระดับจังหวัด ซึ่งได้แก่ กรรมการบริหารโครงการการพัฒนาแบบองค์รวมระดับจังหวัด และประชาคมจังหวัด และกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาระดับตำบล ซึ่งได้รับงบประมาณส่วนหนึ่งจากโครงการในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ทุกกิจกรรมที่ Thai – UNCAP ให้การสนับสนุน จะมีคำสำคัญ (keyword) คือ พหุภาคี การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการเรียนรู้ร่วมกัน

โครงการแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) มีมติเห็นชอบโครงการแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบท เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2541 (การประชุมครั้งที่ 1/2541) เป็นการกำหนดแผนบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าจากความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยแปรวิกฤตเป็นโอกาสในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมชนบทให้แข็งแกร่ง และเพื่อระดมทุนทางสังคมในการสร้างเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน และเป็นที่ยึดเหนี่ยวให้กับทุกภาคทุกส่วนในระยะยาว แนวคิดเรื่องการสร้างประชาสังคม ปรากฏในรายงานขั้นตอนการดำเนินการในมาตรการระยะสั้น (ปี 2541 – 2542) ในข้อ (2) และ (3) ซึ่งกำหนดให้ “สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคิด วางแผน เสนอและทำโครงการด้วยตนเอง และระดมทรัพยากรจากทุกฝ่ายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” โดย กนภ.ให้ข้อสังเกตว่า องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้โครงสร้างนี้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องเริ่มจากชุมชน ต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชน และภาคธุรกิจเอกชนในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน และมีการส่งเสริมเวทีประชาคมอำเภอ เพื่อเป็นแกนหลักในการประสานงานทุกส่วนในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา (เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง แนวความคิดและยุทธศาสตร์, 2541 : 16 –17)

การสร้างประชาคมอำเภอของกระทรวงมหาดไทย การสร้างประชาคมอำเภอเป็น 1 ใน 9 กิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท 0311.3/1233 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องประชาคมอำเภอ สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้คือนโยบายการสนับสนุนประชาคมอำเภอของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยแนวคิดพื้นฐานเรื่องประชาคมอำเภอ ลักษณะและองค์ประกอบของประชาสังคม และแนวทางการพัฒนาประชาคมอำเภอ ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญห้ามใช้วิธีการสั่งการ หรือบังคับให้จัดตั้งประชาคมอำเภอ โดยเสนอให้ “ปล่อยให้มีการรวมตัวกันตามธรรมชาติ โดยมีคนในพื้นที่เป็นหลัก” (Civic Leader) แต่ทำโดยการจัดเวทีให้กลุ่มหรือองค์กรประชาชนต่างๆ มาร่วมกันศึกษาปัญหา วิเคราะห์ปัญหาของชุมชน ระดมความคิดเห็นและแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชน ตลอดจนการเป็นเวทีตรวจสอบปรับปรุงแผนกิจกรรมการดำเนินงานของภาครัฐ ท้องถิ่น (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง. 2541)

การมอบนโยบายเรื่องการสร้างประชาสังคมของกระทรวงมหาดไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในการประชุมเชิงปฏิบัติการปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ วันที่ 17 พฤษภาคม 2541 ในการมอบนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) โดยปรากฏเป็นกลยุทธ์ที่ 5 ของกลยุทธ์ 5 ประการ ซึ่งได้แก่ 1) ยึดชุมชนเป็นหลัก 2) ส่งเสริมกองทุนชุมชน 3) ส่งเสริม

องค์กรชุมชน 4) การแก้ไขปัญหาด้านการตลาดของชาวบ้านที่ผลิตแล้วขายไม่ได้และให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วม และ 5) ประชุม อบรม ประสานให้เกิดเวทีประชาคมอำเภอเพื่อให้เป็นเวทีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นปรึกษาหารือแก้ไขปัญหาของชุมชนเอง และการแสวงหางบประมาณในลักษณะ “คิดเอง ทำเอง” ระหว่าง “เพื่อน” ด้วยกัน นอกจากนี้ยังปรากฏเป็น 1 ใน 9 แนวทางปฏิบัติ ซึ่งกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเป็น 4 ระยะ คือ ปี 2541 ให้หมู่บ้านบรรลุผลการพัฒนาขั้นที่ 1 จำนวน 10,000 หมู่บ้าน ปี 2542 จำนวน 20,000 หมู่บ้าน ปี 2543 จำนวน 20,000 หมู่บ้าน และปี 2544 จำนวน 18,488 หมู่บ้าน ซึ่งเฉลี่ยคิดเป็น อำเภอ/กิ่งอำเภอละ 15 หมู่บ้าน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง. 2541: 88)

ต่อมาในเดือนมิถุนายน-กันยายน 2541 สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกลุ่มศาลายา ฟอรั่ม มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้จัดทำโครงการนำร่องเพื่อศึกษาทบทวนกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อศึกษาพัฒนาการของการก่อตัวของประชาคมอำเภอ เพื่อใช้เป็นบทเรียนแก่อำเภอต่างๆ ได้ศึกษาและเป็นแนวปฏิบัติ ดำเนินการในพื้นที่อำเภอนำร่อง 5 แห่ง คือ อ.เมือง จ.น่าน อ.เมือง จ.สมุทรสงคราม อ.พรหมพิราม จ.พิษณุโลก อ.อุบลรัตน์ จ.ขอนแก่น และ อ.จะนะ จ.สงขลา โดยใช้เวลา 3 เดือน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2542)

การดำเนินงานตาม กระบวนการประชาคมอำเภอที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกิดจากนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง ในระดับพื้นที่มักเริ่มต้นด้วยการจัดประชุมในหมู่บ้านราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ขยายตัวออกไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในกรม กองอื่นๆ ก่อนจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ “ประชาคมอำเภอ” อย่างเป็นทางการต่อไป และผลการดำเนินงานจากโครงการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ที่มีประชาคมอำเภอที่เข้มแข็ง คืออำเภอพรหมพิรามมีการริเริ่มจากข้าราชการ ผนวกกับการรวมกลุ่มของชาวบ้านที่เข้มแข็ง และการมีพันธมิตรจากภายนอก แต่ที่ในพื้นที่ที่กระบวนการประชาคมอำเภอไม่แข็งแรงเท่าที่ควร แม้จะมีกลุ่มชาวบ้านที่เข้มแข็ง แต่ข้าราชการไม่ปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงาน ก็ทำให้การร่วมมือทำงานในลักษณะพหุภาคีหรือเครือข่ายในแนวราบไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2542)

ฐานความคิดเรื่องประชาคมอำเภอในระดับพื้นที่มีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ ในส่วนของประชาชนเกิดขึ้นจากบทเรียนการรวมกลุ่มในพื้นที่ แนวคิดจากแผน 8 และรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่ ในขณะที่ในภาคราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมีปัจจัยนำเข้าจากต้นสังกัด ทำให้การตอบสนองของข้าราชการบางส่วนเป็นไปในแบบเดิม ไม่มีการปรับบทบาทใหม่แต่อย่างใด

การดำเนินงานครั้งนี้ทำให้กรมการปกครองเรียนรู้และยอมรับบทเรียนในการดำเนินงานเรื่องประชาคมอำเภอที่น่าสนใจคือ ปัญหาที่เกิดในภาคราชการ เกิดจากปัญหาความเข้าใจและยอมรับแนวคิดเรื่องประชาคมอำเภอของผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ปัญหาเชิงโครงสร้างราชการทั้งในเรื่องของการโยกย้ายบุคลากรทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่องและขาดการประสานทรัพยากรและงบประมาณ การแย่งผลงานกันทำ อำนาจรัฐมีอิทธิพลเหนืออำนาจของท้องถิ่น และองค์กรที่เกิดจากการ “จัดตั้ง” โดยภาคราชการมักไม่ยั่งยืน ในขณะที่ในส่วนของ ประชาชนและองค์กรประชาชน จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน “จิตสำนึกไพร่” ให้มีจิตสำนึกพลเมือง และจิตสำนึกการพึ่งพาตนเอง การให้ข่าวสารที่เพียงพอเป็นเรื่องที่จำเป็นต่อกระบวนการพัฒนาประชาคม (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2542)

กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund – SIF) เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย รัฐบาลได้ดำเนินการโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project – SIP) โดยกู้เงินจากธนาคารโลก จำนวน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศไทยปี 93.29 เหรียญสหรัฐฯ และได้รับเงินช่วยเหลือให้เปล่าสมทบอีกจำนวนหนึ่ง โครงการลงทุนเพื่อสังคมแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 มอบให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากวิกฤตระยะสั้น เน้นการจ้างงาน สร้างรายได้และบริการทางสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสและผู้ว่างงาน

แนวทางที่ 2 รัฐบาลได้มอบให้ธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบและจัดการบริหาร และได้แยกจัดการเป็น 2 กองทุนได้แก่ กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund – RUDF) และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund – SIF)

SIF มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน 6 ประการ ดังนี้ (คู่มือการดำเนินงาน ฉบับที่ 2, 2542 อ้างถึงในจตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2544)

1. เพื่อให้มีการฟื้นฟูชุมชนฐานล่าง ให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองด้วยกระบวนการกระจายอำนาจ โดยเน้นที่ชุมชนฐานล่างและองค์กรชุมชนที่มีการรวมตัวกันมาก่อน และมีศักยภาพในการจัดการ เพื่อให้

- เกิดกระบวนการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์และร่วมตรวจสอบระหว่าง
องค์กรชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคีต่างๆ ในท้องถิ่น
2. เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรชุมชนและ
องค์กรท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และสามารถขยาย
เครือข่ายไปทั่วประเทศเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นกระบวนการที่เข้มแข็ง
มีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง
 3. เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจพอเพียง และเศรษฐกิจชุมชนที่เข้มแข็ง
โดยจัดตั้งองค์กรธุรกิจของชุมชนระดับท้องถิ่นที่ชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของ
ธุรกิจชุมชน บริหารจัดการและเป็นภูมิคุ้มกันระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง
ของท้องถิ่น
 4. เพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน
 5. เพื่อกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมอย่างกว้างขวาง โดย
สนับสนุนให้เกิดประชาสังคมและธรรมรัฐในระยะยาว โดยการร่วมมือเป็นพหุ
ภาคีระหว่างองค์กรชุมชน หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชนและสถาบันวิชาการ
 6. เพื่อสนับสนุนการลงทุนในด้านทรัพย์สินของชุมชน โดยสนับสนุนการดำเนิน
การด้านโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน โดยการพัฒนาทรัพยากร
ท้องถิ่น ซึ่งรวมทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและทุนทางสังคม

SIF ดำเนินงานในลักษณะของการให้ทุนกับองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน
ที่มีการรวมตัวอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันในชุมชนที่มีกิจกรรมพัฒนาชุมชนร่วม
กับท้องถิ่นและมีกิจกรรมพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วน
ราชการ องค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายประชาคมกลุ่มต่างๆ ที่เป็นองค์กรความร่วมมือที่กอง
ทุนทางสังคมมีอยู่ โดยตั้งหลักเกณฑ์การสนับสนุนองค์กรชุมชนที่เน้นกระบวนการการเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ในลักษณะของการส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้จัดกิจกรรมการ
พัฒนาเอง มุ่งเน้นการเรียนรู้และการพัฒนาความสามารถของชุมชน ส่งเสริมบทบาทของเครือข่าย
การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนในการตัดสินใจ กำหนดวางแผนและดำเนินโครงการ จาก
ลักษณะข้างต้นกล่าวได้ว่า เกณฑ์ในการสนับสนุนองค์กรชุมชนของ SIF เป็นเกณฑ์สอดคล้องกับ
ลักษณะ“ความเป็นประชาสังคม” ตามนิยามของนักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่งที่มีทัศนะว่าประชาสังคม
ควรมีความหลากหลาย มีการร่วมมือกันทำงานแบบเครือข่ายพหุภาคี เน้นกระบวนการเรียนรู้และ
กระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิก ได้แก่ นิยามของประเวศ วะสี ชูชัย ศุภวงศ์ เป็นต้น

โครงการที่ SIF ให้การสนับสนุนมี 5 ประเภท ได้แก่ โครงการพัฒนาความสามารถและการเรียนรู้ในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน โครงการด้านสวัสดิการและความปลอดภัยของชุมชน โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูและจัดการธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมวัฒนธรรม โครงการพัฒนาเสริมสร้างความสามารถของกลุ่มและเครือข่าย และโครงการจัดสวัสดิการชุมชนเร่งด่วนเพื่อผู้ยากลำบาก

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานจากจำนวนโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก SIF ตั้งแต่ก่อตั้งกองทุนจนถึง พ.ศ.2543 พบว่า SIF สนับสนุนงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 3,383 โครงการ จำนวนงบประมาณ 2,978.71 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่องค์กรชุมชนเป็นผู้เสนอในการพัฒนาอาชีพและเศรษฐกิจและโครงการสวัสดิการและสวัสดิภาพชุมชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และความเข้มแข็งของชุมชน และตอบสนองความต้องการในกลุ่มคนยากจนด้วยโอกาสในชุมชนเพื่อบรรเทาวิกฤตทางสังคม ส่วนผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพ พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็นคือ จากการสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรชุมชนที่มีศักยภาพอยู่แล้ว ทำให้ชุมชนมีพัฒนาการอย่างเป็นกระบวนการใน 5 ขั้นตอนคือ (1) เกิดกิจกรรมการเรียนรู้ระดับชุมชน (2) เป็นการยกระดับขบวนการชุมชน (3) การประสานงานภายใต้กิจกรรม หรือการ “ถักทอ” ที่เกิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกไปประชาสังคมท้องถิ่น สนับสนุนขบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (4) การผนึกกำลังหน่วยงานส่วนกลาง และ (5) ส่งผลให้เกิดการผลักดันนโยบายและกฎหมายใหม่ๆ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนชุมชน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจพอเพียง และร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการชุมชน (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2544: 26, 32 - 34)

แนวทางการดำเนินงานและผลการดำเนินงานของ SIF ข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่า SIF มีฐานะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้เกิดการสร้างประชาสังคมของรัฐ เนื่องจาก SIF เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างรัฐ เครื่องมือหลักในการสร้างประชาสังคมของ SIF คือมีการให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมกับองค์กรชุมชนที่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่ SIF เป็นผู้กำหนด ส่งผลให้เกิดการสร้าง “ความเป็นประชาสังคม” ภายในองค์กรชุมชนที่ SIF ให้การสนับสนุน ทั้งยังมีการประสานเครือข่ายระหว่างองค์กรด้วย

กำเนิดมูลนิธิพัฒนาไท มูลนิธิพัฒนาไทเป็นผลจากการที่คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ได้มีมติให้ใช้ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นฐานในการลดผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2541 สาระสำคัญของนโยบายนี้คือการปรับบทบาทของส่วนราชการในการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนจาก “การริเริ่ม” ดำเนินการ

พัฒนาเอกรุกอย่างเป็นการ “กระตุ้น” และร่วมมือทำในลักษณะพหุภาคีกับทุกฝ่าย และให้แต่ละส่วนราชการให้ข้อเสนอแนะในการจัดอุปสรรคทางด้านกฎหมายและการใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ที่ไม่แสวงกำไร และมอบหมายให้มูลนิธิพัฒนาไท (ซึ่งเกิดขึ้นตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการแปลงแผน 8 สู่ภาคปฏิบัติ) เป็นศูนย์กลางประสานงาน และให้มูลนิธิพัฒนาไทเสนอแผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม (รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2541)

ต่อมาในการประชุม กนส. ครั้งที่ 2/2541 ในวันที่ 31 สิงหาคม 2541 กนส. ได้มีมติเห็นชอบ 2 เรื่องคือ กลยุทธ์ 5 ประการในการแก้ไขผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ (1) การปรับเปลี่ยนคุณค่าและจิตสำนึกของคนไทย (2) การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการโครงการแก้ปัญหาสังคม (3) การส่งเสริมศักยภาพการช่วยตนเองของผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤต (4) การเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาผลกระทบทางสังคม และ (5) การดำเนินนโยบายและมาตรการระดับมหภาคเพื่อแก้ปัญหาสังคมเชิงโครงสร้าง และเรื่องที่ 2 คือแผนปฏิบัติการของมูลนิธิพัฒนาไท ซึ่งแบ่งเป็น 3 แผนงานหลัก (11 โครงการ) คือ (1) แผนงานสร้างชุมชนให้มีเศรษฐกิจพอเพียงและเข้มแข็ง (2) แผนงานสนับสนุนการพัฒนานโยบายและปฏิบัติการด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม และ (3) แผนงานบริหาร ติดตามประเมินผล และการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเสนอของบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ปีงบประมาณ 2541 จำนวนเงิน 40,203,000 บาท หรือของบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการบรรเทาผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจสนับสนุนให้มูลนิธิพัฒนาไทดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่เสนอ (รายงานการประชุม กนส. ครั้งที่ 2/2541) และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบของ กนส. ในวันที่ 15 กันยายน 2541

แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (The Community Empowerment for Respose to Crisis Action Plan – CERCAP) เป็นแผนที่ กนส. เสนอเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤต มีหน่วยงานหลักที่เป็นภาคีการพัฒนา ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ แผนปฏิบัติการ CERCAP มีเป้าหมายในการดำเนินการครอบคลุมทั้งหมด 76 จังหวัดทั่วประเทศ โดยมุ่งให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการกับปัญหาของตนและชุมชน การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ลดปัญหาและขจัดอุปสรรคในการพัฒนา รวมทั้งการพัฒนากลุ่มแกนสนับสนุนการเรียนรู้ในระดับชุมชน (จดหมายข่าวไทย – อันแคป ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2542) และแผนปฏิบัติการเสริมสร้าง

ความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ และแผนปฏิบัติการ CERCAP นี้เองที่ทำให้เกิดการสร้างประชาสังคมโดยรัฐอย่างแพร่หลาย และอีกนัยหนึ่งยังเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการสร้างประชาสังคมโดยภาครัฐเกือบทั้งหมดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครองอยู่ในฐานะเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน

การดำเนินการสร้างประชาคมจึงขยายตัวอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา โดยกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ได้สั่งการให้อำเภอทุกอำเภอจัดตั้งประชาคมอำเภอ (เน้นโดยผู้เขียน) และให้ข้าราชการกรมการปกครองเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมอำเภอ และการสร้างประชาสังคมของกระทรวงมหาดไทยได้มาอยู่ภายใต้ร่มของแผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีโครงสร้างในการดำเนินการสร้างประชาคม ดังนี้

- 1) คณะทำงานวางระบบประชาคมอำเภอ แต่งตั้งโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีหน้าที่วางระบบประชาคมอำเภอ และสร้างวิทยากรกระบวนการพัฒนาขึ้น และปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- 2) คณะกรรมการอำนวยการโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ทำหน้าที่วางระบบและนโยบายการพัฒนาประชาคมอำเภอ โดยใช้แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนทุกระดับ และคณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเป็นผู้กำหนดประเด็นรายละเอียดในการดำเนินงาน
- 3) คณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ได้มีมติเห็นชอบให้ปรับโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนของกระทรวงมหาดไทย และโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติของ กนส. ให้มาอยู่ในกรอบดำเนินการเดียวกัน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานงานให้เกิดเวทีระดมความคิดเห็น และสนับสนุน การตรวจสอบ กำกับดูแลการดำเนินงานของประชาคมจังหวัด อำเภอ ตำบลให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรมการปกครอง คณะทำงานวางระบบประชาคมอำเภอได้กำหนดขั้นตอนจัดตั้งประชาคมอำเภอ ดังนี้

1. สนับสนุนให้เกิดเวทีประชาคมอำเภอ โดยอาศัยตัวแบบการจัดตั้งประชาคมจังหวัด สำหรับจังหวัดที่มีกิจกรรมเวทีประชาคมอยู่แล้วใน 4 ภาค รวม 21 จังหวัด โดย
 - 1.1 แต่งตั้งคณะทำงานประชาคมอำเภอขึ้น ประกอบด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา NGO ผู้แทนสถาบันการศึกษา สมาคม ชมรมต่างๆ ข้าราชการที่มีความสนใจในการดำเนินงานเวทีประชาคม เป็นต้น
 - 1.2 ให้คณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้ง ศึกษาดูงานจากตัวอย่างการดำเนินงานประชาคมจังหวัด/ประชาคมอำเภอที่เกิดขึ้นแล้วในจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางการปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตน
 - 1.3 ให้มีการจัดเวทีประชาคม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างบรรยากาศของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาในระดับอำเภอ ซึ่งอย่างน้อยควรจัดให้มี 1-2 เดือน/ครั้ง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินกิจกรรม โดยอาจกำหนดหัวข้ออภิปราย/ระดมสมองในเวทีประชาคม เช่น การกัญญิกฤตเศรษฐกิจ/สังคม การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ ควรหลีกเลี่ยงหัวข้อที่ล่อแหลมต่อการนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง
2. ทางราชการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ส่งเสริม/สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการเอง โดยลดรูปแบบที่เป็นทางการและลดการพึ่งพางบประมาณของทางราชการ ทั้งนี้ ต้องสร้างและพัฒนาบุคคลที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และวิทยากร/ผู้ประสานงานประชาคม (Facilitator) ในระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สร้างสรรค์ชักนำ กระตุ้นประชาชน/องค์กรชุมชนให้เกิดความสนใจและรวมตัวกันจนมีความเข้มแข็งพอที่จะเคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในอำเภอนั้นๆ ได้ โดยสร้างข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกอย่างต่อเนื่อง ทำให้ลดภาระของทางราชการในภารกิจดังกล่าวลงได้อย่างดียิ่ง
3. ประชาคมอำเภอดำเนินงาน/กิจกรรมที่มีศักยภาพได้ด้วยตนเอง และทางราชการให้การสนับสนุนเท่าที่จำเป็น โดยให้ประชาคมอำเภอศึกษาวิเคราะห์ปัญหา แนวโน้ม และทางแก้ปัญหาด้วยการจัดทำแผน ทั้งนี้อาจบริหารโครงการด้วยงบประมาณที่ประชาคมจัดหาเอง งบประมาณของท้องถิ่น

เงินกู้ธนาคารโลก (Social Investment Fund) หรือขอความช่วยเหลือจากงบประมาณปกติของรัฐเท่าที่จำเป็น

4. กรณีปัญหาที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับตำบล/หมู่บ้าน และประชาคมไม่มีความสามารถที่จะรับผิดชอบได้ ควรให้กลไกปกติ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการหมู่บ้าน รับผิดชอบและดำเนินการแก้ไขปัญหา ก่อน กรณีเกินขีดความสามารถจึงอาศัย กพอ./กพจ.สนับสนุน

แนวทางปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (2542, เอกสารอัดสำเนา) เป็นนโยบายที่คณะทำงานวางระบบประชาคมอำเภอกำหนดไว้ มีการให้ความหมายของชุมชนโดยยึดตามโครงสร้างการปกครอง กล่าวคือ ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ และกำหนดเทคนิคในการเสริมสร้างความเข้มแข็งสู่ชุมชนด้วยกระบวนการอบรม AIC หรือ FSC และในแนวทางปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้มีข้อเสนอเรื่องเวทีประชาคม ที่ชัดเจนขึ้นโดยให้ความหมายว่า “เป็นการจัดประชุมโดยให้ภาคราชการ ภาคเอกชน NGO นักวิชาการ คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส คนว่างงาน ผู้นำกลุ่มต่างๆ ในชุมชน มาร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตลอดจนประชาคมที่สำคัญ” ซึ่งประกอบด้วย

1. เวทีประชาคมหมู่บ้าน เป็นการเปิดโอกาสให้คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส ผู้ว่างงาน ประชาชน หรือกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ สนับสนุน และคณะกรรมการหมู่บ้านรับผิดชอบหรือผลการแลกเปลี่ยนนำเข้าสู่เวทีประชาคมตำบล
2. เวทีประชาคมตำบล คือเวทีที่ภาคราชการ ภาคเอกชน NGO นักวิชาการได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนแนวความคิด และกลั่นกรองโครงการความต้องการของชุมชนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย โดยมีปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบสนับสนุน และมี คปต. ส่วนราชการต่างๆ รวมถึงภาคเอกชน NGO ช่วยเหลือ มติหรือผลการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากเวทีประชาคมตำบล คปต.จะนำเสนอต่อ อบต./สภาตำบลและ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)
3. เวทีประชาคมอำเภอ สนับสนุนให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และรวมตัวกันเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็ง อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งโดยมีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ สนับสนุน และมีปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่าย

ปกครองและพัฒนาเป็นผู้ช่วย มติ หรือผลการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจาก
เวทีประชาคมอำเภอจะนำเข้า กพอ.พิจารณาส่งเสริมและสนับสนุน

สำหรับกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก เป็นการปรับเปลี่ยนความคิด โดยการจัดประชุมสัมมนาผู้บริหาร
ระดับสูงลักษณะพหุภาคีของภาครัฐ เอกชน ธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และผู้แทนองค์กรพัฒนา
เพื่อปรับกระบวนทัศน์ วิสัยทัศน์ วิธีการทำงานให้สอดคล้องกัน โดยจัดดำเนินการทั้งส่วนกลาง และ
ส่วนภูมิภาค

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการจัดอบรมวิทยากรหลัก
ด้วยเทคนิค AIC หลังจากนั้น วิทยากรหลักจะเป็นผู้สัมมนาเชิงปฏิบัติการ Core Team จังหวัด
และวิทยากรจังหวัดจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ Core Team อำเภอ วิทยากรอำเภอจะเป็นผู้จัด
สัมมนาเชิงปฏิบัติการ Core Team ตำบล และ Core Team ตำบล จะเป็นผู้เสริมสร้างศักยภาพ
ของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 เป็นเรื่องของการเสนอแผนความต้องการจากระดับชุมชน สู่ระดับ
ตำบล อำเภอ และจังหวัด เพื่อพิจารณาแหล่งงบประมาณสนับสนุนดำเนินการตามโครงการที่
ชุมชนเสนอมา ซึ่งก่อนการนำเสนอแผนแต่ละขั้นตอน จะต้องผ่านการพิจารณาจากเวทีประชาคม
ในทุกระดับก่อนทุกครั้ง

ที่น่าสนใจ คือในแนวทางปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (2542)
ของกรมการปกครอง กำหนดองค์กรสนับสนุนระดับต่างๆ ดังนี้

ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และ “ประชาคมจังหวัด” ซึ่ง
ประกอบด้วย กพจ. ผู้นำธุรกิจเอกชน นักวิชาการ หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ปราชญ์ชาวบ้าน
สมาคม มูลนิธิ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งแล้ว” มีบทบาทดังนี้

- (1) ประชาคมจังหวัด ประสานและเห็นชอบ แผนงาน/โครงการของชุมชน
หรือกลุ่มที่เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และอนุมัติโครงการ
แผนงานที่ชุมชนหรือกลุ่มสนับสนุน
- (2) กพจ. ให้ความร่วมมือช่วยเหลือและนำแผนงาน/โครงการไปปฏิบัติให้บัง
เกิดผล

- (3) กพจ. ท่างบประมาณภาครัฐ อำนวยการและกำกับดูแลให้คำแนะนำในการปฏิบัติ
- (4) กพจ. ประสานการปฏิบัติกับธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาต่างๆ / องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งแล้ว
- (5) กพจ. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน
- (6) กพจ. ส่งเสริมธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาต่างๆ ให้การสนับสนุน
- (7) กพจ. ส่งเสริมมหาวิทยาลัยทั้งภาครัฐและเอกชนในภูมิภาคให้การช่วยเหลือ

ระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) “ประชาคมอำเภอ/กิ่งอำเภอ ซึ่งประกอบด้วย กพอ. ผู้นำธุรกิจเอกชน ผู้นำท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้าน นักวิชาการ สมาคม มูลนิธิ ผู้นำทางศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเป็นองค์กรหลักและองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งแล้ว” มีบทบาทดังนี้

- (1) ประชาคมอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประสานและเห็นชอบแผนงาน/โครงการของชุมชนหรือกลุ่มที่เสนอขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณ
- (2) กพอ. ประสานการปฏิบัติกับธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาต่างๆ องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งแล้ว
- (3) กพอ. ประสานขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินทุนหมุนเวียน และองค์กรพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) กพอ. ติดตามและประเมินผล รวมทั้งประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- (5) กพอ. ประสานส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนา สนับสนุน ช่วยเหลือการดำเนินโครงการ/แผนงาน
- (6) กพอ. สนับสนุนการปฏิบัติงาน คปต. ปลัด อบต. และผู้นำการเปลี่ยนแปลงในตำบล/หมู่บ้าน

ระดับตำบล ได้แก่ คปต. และ “ประชาคมตำบล ซึ่งประกอบด้วย คปต. ประธานอบต. กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นองค์กรหลัก” มีบทบาทดังนี้

- (1) ประชาคมตำบล คปต. ประสานและให้ความเห็นชอบแผนงานงบประมาณ/โครงการที่ชุมชนหรือกลุ่มเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ
- (2) อบต.และสภาตำบล โดยความร่วมมือของ คปต. รวบรวมแผนงาน/โครงการเสนอต่อประชาคมตำบลเห็นชอบก่อนเสนอประชาคมอำเภอพิจารณาเห็นชอบ
- (3) สนับสนุนธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาต่างๆ ให้การสนับสนุน

ในระดับสุดท้าย เป็นระดับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดังนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วย รวมทั้งกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและสนับสนุนให้แผนงาน/โครงการ
- (2) วิทยาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมแผนงาน/โครงการเสนอต่อประชาคมตำบลเห็นชอบ ก่อนเสนอประชาคมอำเภอ หรือประชาคมที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นพิจารณาขอรับการสนับสนุนจากส่วนที่เกี่ยวข้อง
- (3) เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนงบประมาณและดำเนินโครงการพัฒนาตามแนวนโยบาย
- (4) สนับสนุนธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาต่างๆ ให้การสนับสนุน

ในปีเดียวกันนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวอีก 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ได้มอบหมายให้มูลนิธิพัฒนาไท ขึ้นโครงสร้างประชาคมจังหวัดใน 75 จังหวัด โดยสร้างแกนนำขับเคลื่อนประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ นักวิชาการ พระภิกษุ ทหาร นักธุรกิจ และผู้นำชุมชน ในขณะที่ สศช. มอบหมายให้มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนาศึกษารูปแบบการก่อตั้งประชาคมระดับอำเภอใน อ.พรหมพิราม จ.พิษณุโลก และ อ.วาปีปทุม จ.มหาสารคาม และมอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน และ IMET ศึกษารูปแบบและการก่อตั้งประชาคมระดับตำบลใน 13 ตำบล และ 13 เขตของกรมการพัฒนาชุมชน พร้อมฝึกอบรมให้ความรู้แก่พัฒนาชุมชนเขตใน 13 เขตเพื่อทำการส่งเสริมและสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการประชาสังคม การสร้างประชาคมของแต่ละหน่วยงานมีรายละเอียด ดังนี้

การสร้างประชาคมอำเภอของ สศช. ดำเนินการโดยมอบหมายให้สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน ดำเนินการสร้างประชาคมระดับอำเภอใน อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก และอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยมีกระบวนการดำเนินงานดังนี้ (สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2542)

1. การลงพื้นที่และค้นหาทีมงาน โดยประสานงานกับองค์กรประชาคมจังหวัด ให้เป็นแกนประสานงานระดับอำเภอ และคณะทำงานจากส่วนกลางเป็นผู้ทำความเข้าใจโครงการ ที่มา ความมุ่งหวังกับผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัด/อำเภอ และร่วมกันค้นหาบุคคลผู้สนใจมาร่วมกันดำเนินการเพื่อสร้างเครือข่าย (ระดับอำเภอ) ในที่สุดจะมีคณะทำงาน 3 ระดับที่ดำเนินงานร่วมกัน คือ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นคณะทำงานส่วนกลาง คณะทำงานระดับจังหวัด และคณะทำงานระดับอำเภอ ซึ่งก็คือเครือข่ายที่ตั้งขึ้นนั่นเอง
2. การเตรียมความพร้อม โดยตั้งสำนักงานในพื้นที่ให้เป็นศูนย์ประสานงานโครงการ จัดซื้ออุปกรณ์สำนักงาน จ้างเจ้าหน้าที่ประจำโครงการ และสร้างเครือข่ายการทำงานในพื้นที่โดยการจัดอบรม
3. การเปิดตัวและสร้างความเข้าใจ ทั้งแบบที่เป็นทางการ โดยการทำจดหมายไปยังหน่วยงานต่างๆ และแบบไม่เป็นทางการ โดยการพูดคุยตามโอกาสกับคนในท้องถิ่นที่สนใจ
4. การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นที่ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงพื้นที่ การรวบรวมข้อมูลโดยให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วม การจัดเวทีสาธารณะในหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ
5. การจัดกิจกรรมสาธารณะเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการจัดกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ (public agenda) ที่เกิดจากการตัดสินใจของชุมชนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่จะนำไปใช้วางแผนระยะยาวสำหรับชุมชนต่อไป

การจัดกิจกรรม ต้องมีการสรุปผลการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อทบทวนและวิเคราะห์บทเรียนที่ได้รับ และปรับปรุงการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า พื้นที่ที่ดำเนินการสร้างประชาคมระดับอำเภอของ สศช. ในอำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เป็นพื้นที่ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเคยเข้าไปศึกษาบทเรียนการสร้างประชาคมมาก่อน ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากผู้ดำเนินการศึกษาคือสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาเป็นหน่วยงานเดียวกับโครงการของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้พื้นที่ดำเนินการที่มีความเป็นประชาคมที่เข้มแข็งอยู่บ้างแล้ว ถูกนำไปประกาศความสำเร็จซ้ำแล้วซ้ำอีก (Reproduction)

จากการสร้างประชาคมระดับอำเภอของ สศช. ใน 2 อำเภอตามที่ถูกกำหนดมา ทำให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือข้อสรุปจากคณะทำงานว่า

“..การเสริมสร้างกระบวนการประชาสังคม สามารถที่จะออกแบบหรือวางแผน (Civil Society by Design) จากภายนอกได้ ผลการศึกษาจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการขยายโครงการในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป..”
(สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2542 : สรุปสาระสำคัญและข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการระดับนโยบาย)

ปัจจัยที่สำคัญในการขยายรูปแบบของโครงการไปยังที่อื่นๆ คือ การมีผู้นำการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (External Change Agents) ที่มีคุณภาพ ประกอบกับการศึกษาพื้นที่อย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมการรวมตัวกันของชาวบ้าน อันเป็นกระบวนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกระบวนการประชาสังคมในท้องถิ่น แต่รูปแบบนี้ก็ไม่สามารถสร้างให้เกิดขึ้นโดยการสั่งการแบบราชการให้ขยายตัวเชิงปริมาณได้

การสร้างประชาคมตำบลของกรมการพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน ทำการศึกษารูปแบบเพื่อการก่อตั้งประชาคมระดับตำบลในจังหวัดนครนายก พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี จันทบุรี มหาสารคาม เลย อุบลราชธานี เชียงราย พิษณุโลก นครศรีธรรมราช ภูเก็ต และยะลา โดยดำเนินการ 3 โครงการหลัก คือ

1. โครงการสร้างทีมผู้ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาประชาคมตำบล (สปต.) ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการพัฒนาชุมชนศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต 2 คน และจังหวัด 1 คน และเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนระดับอำเภอ 2 คน รวม 5 คน เป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาประชาคมตำบลในพื้นที่เป้าหมายดังกล่าว และการดำเนินการสร้างประชาคมระดับตำบลในปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามรูปแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
2. โครงการส่งเสริมการก่อตั้งประชาคมตำบล
3. โครงการเสริมสร้างสถาบันประชาคม

หลังการศึกษากกรมการพัฒนาชุมชนได้สรุปตัวแบบและขั้นตอนการพัฒนาประชาคมตำบลเชิงรูปธรรม เพื่อขยายผลการพัฒนาประชาคมในพื้นที่ 75 จังหวัด โดยให้เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทั่วประเทศใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประชาคมตำบล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยประยุกต์ใช้ในพื้นที่โครงการหมู่บ้านน่าอยู่ หมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

ตัวแบบและขั้นตอนการพัฒนาประชาคมของกรมการพัฒนาชุมชน มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ (1) ความหมายของประชาคมซึ่งให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันดำเนินการของคนในชุมชน โดยเน้นที่ประโยชน์สาธารณะ (2) ตัวแบบประชาคม ประกอบด้วยผู้นำกลุ่ม องค์กร อาสาสมัครที่มีความหลากหลาย ในส่วนของประธานและรองประธานประชาคมตำบล จะต้องมีการเลือกทุกครั้งที่มีการจัดเวที และเลขานุการ กำหนดให้เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือคนอื่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากเวทีประชาคม และ (3) ขั้นตอนการพัฒนาประชาคมมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) เตรียมการและเผยแพร่ทำความเข้าใจ โดยประชุมทำความเข้าใจผู้ที่เกี่ยวข้อง เตรียมทีมวิทยากรกระบวนการ และประชาสัมพันธ์ทั่วไปอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่างๆ
- 2) แสวงหาผู้นำกลุ่มองค์กรอาสาสมัครโดยใช้วิธีการตามความเหมาะสม เช่น ให้ อบต. และคณะกรรมการปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (คปต.) หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประชุมเสนอชื่อ หรือจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ประชาคมหมู่บ้านเป็นผู้เสนอชื่อ และประกาศ/ประชาสัมพันธ์ให้ผู้สนใจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมโดยสมัครใจ
- 3) ให้การศึกษาและพัฒนากระบวนการประชาคมตำบล โดย
 - 3.1 ประชุมเชิงปฏิบัติการ อบต. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องประชาคมและประโยชน์ของประชาคม
 - 3.2 ประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำชุมชน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องประชาคมและประโยชน์ของประชาคม
- 4) ดำเนินการตามกระบวนการประชาคม โดยจัดเวทีประชาคมตำบลอย่างต่อเนื่อง
- 5) ติดตามประเมินผล โครงการกิจกรรมที่เสนอโดยประชาคมตำบล และกระบวนการพัฒนาประชาคมตำบลเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของประชาคมตำบล

ประชาคมตำบลในทัศนะของกรมการพัฒนาชุมชนมีหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ (1) วิเคราะห์สภาพตำบลและกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบล (2) นำเสนอแผน/โครงการ/กิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบล (3) ปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบล และ (4) ติดตามประเมินผล (กรมการพัฒนาชุมชน กองพัฒนาอาสาสมัครและผู้นำท้องถิ่น ฝ่ายพัฒนาผู้นำท้องถิ่น

และองค์การชุมชน, 2544 : 32 – 36) จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของประชาคมตำบลในทัศนะของกรมการพัฒนาชุมชนเหมือนกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

การสร้างประชาคมจังหวัดของมูลนิธิพัฒนาไท ดำเนินการสร้างโครงสร้างประชาคมจังหวัดจำนวน 75 จังหวัด โดยการสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรเอกชนในภูมิภาคต่างๆ เป็นผู้จัดการขึ้นโครงสร้างประชาคมจังหวัดในจังหวัดต่างๆ โดยมีมูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชนดำเนินการใน 6 จังหวัดภาคเหนือตอนบน สถาบันศึกษาและพัฒนาสีแยกอินโดจีน ภายใต้มูลนิธิชาวพิษณุโลกรวมใจด้านภัยเอดส์ ดำเนินการในเขตภาคเหนือตอนล่าง 10 จังหวัด มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ดำเนินการในเขตภาคกลาง 8 จังหวัด มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ดำเนินการใน 14 จังหวัดที่เหลือในภาคกลาง มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม ดำเนินการใน 20 จังหวัดที่กระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศ และมูลนิธิชุมชนอีสาน ดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16 จังหวัด

แต่ละองค์กรถูกกำหนดให้ดำเนินงาน ดังนี้

- 1) ส่งเสริมกิจกรรมจัดทำแผนที่ศักยภาพ (Social mapping)
- 2) ส่งเสริมกิจกรรมพัฒนากลุ่มแกนประสานงานเพื่อส่งเสริมประชาคมจังหวัด
- 3) ส่งเสริมกิจกรรมค้นหาและพัฒนาศักยภาพนักพัฒนาอาชีพประจำท้องถิ่น
- 4) ส่งเสริมกิจกรรมก่อตั้งองค์กรและเครือข่ายผู้บริโภคนในเมืองใหญ่
- 5) ส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาศูนย์ให้บริการสื่อเพื่อการเรียนรู้ด้านเศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม

ผลการดำเนินงานที่เกิดจากโครงการดังกล่าว ได้ข้อสรุปพร้อมว่า กิจกรรมการทำแผนที่ศักยภาพ แม้จะทำให้สามารถได้แผนที่ศักยภาพ แต่ก็ไม่สำคัญเท่าการคัดสรรและฝึกอบรมบุคลากรที่จะเป็นผู้ดำเนินงานประชาคม ซึ่งเรียกว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent หรือ facilitator) หรือนวัตกรรมประชาสังคม (civic innovators) ที่ต้องอบรมเรียนรู้กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย และการจัดกิจกรรม

พ.ศ.2543 : สั่งการบูรณาการสร้างประชาคม

23 มีนาคม 2543 มีหนังสือจากนายอำเภอแห่งหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรีถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทุกตำบล ทุกหมู่บ้าน เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2544 – 2549) หนังสือระบุว่า การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2544 – 2549) ต้องให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2544 – 2549) ซึ่งต้องการข้อมูลความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน จึงกำหนดให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้านพิจารณาคัดเลือกประชาชนที่มีคุณสมบัติตามองค์ประกอบของประชาชนในระดับตำบล หมู่บ้าน มีจำนวน 5 – 10% ของประชากรในพื้นที่ จัดส่งให้อำเภอภายในวันที่ 31 มีนาคม 2543 สำหรับการนัดประชุมประชาคม เพื่อสำรวจสภาพปัญหาและจัดลำดับความสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนเมษายน 2543 (หนังสือเลขที่ สท 0518/924) หนังสือสั่งการฉบับนี้ชี้ให้เห็นการเร่งรัดให้หน่วยงานระดับภูมิภาคในพื้นที่ระดมจัดกระบวนการประชาคมในทุกระดับในฐานะส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี

ต่อมาในวันที่ 6 กรกฎาคม 2543 กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับจังหวัด และกำหนดแนวทางการส่งเสริมประชาคมเพื่อให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (หนังสือที่ มท 0214.3/ว 1923) ดังนี้

1. การกำหนดแนวทางการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในระดับจังหวัด

1.1 ให้สำนักงานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับจังหวัด จัดประชุมคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับจังหวัด เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อตรวจสอบทบทวนและติดตามการดำเนินงาน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของเจ้าหน้าที่

1.2 ให้จังหวัดจัดระบบติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการประสานการดำเนินการ

1.3 ให้จังหวัดสร้างความเข้าใจในแนวคิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้แก่บุคลากรของหน่วยงานต่างๆ โดยใช้ช่องทางกลไกปกติที่มีอยู่ เช่น ในการประชุมต่างๆ

2. แนวทางส่งเสริมประชาคม โดยคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติได้ให้มูลนิธิพัฒนาไทดำเนินการจัดเตรียมโครงสร้างประชาคมจังหวัดทั่วประเทศเรียบร้อยแล้ว โดยได้จัดทำแผนที่ศักยภาพ การพัฒนากลุ่มแกนประสานงานเพื่อส่งเสริมประชาคมจังหวัด ฯลฯ และได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการส่งเสริมกระบวนการชุมชนดังนี้

- 1) ต้องมีกิจกรรมให้ชุมชนดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าชุมชนที่มีความเข้มแข็งจะสามารถคิดเอง ทำเองได้ แต่ชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถคิดว่า

จะดำเนินการอะไรต่อไป จะต้องมีการประเมิน หัวข้อให้กับชุมชนเพื่อดำเนินการ เช่น เมืองน่าอยู่ ยาเสพติด ปัญหาความยากจน ที่สอดคล้องกับชุมชน

- 2) ยังขาดองค์กรที่จะเป็นแกนประสานงานระหว่างเครือข่ายที่ดำเนินงานประชาคม การติดต่อสื่อสาร ร่วมมือดำเนินการ และเป็นศูนย์ข้อมูลของเครือข่ายประชาคม ตลอดจนติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

ด้วยเหตุผลข้างต้นกระทรวงมหาดไทย จึงกำหนดองค์กรรับผิดชอบและแนวทางในการส่งเสริมกระบวนการประชาคม ในระดับต่างๆ ดังนี้

องค์กรรับผิดชอบ

- 1) ระดับจังหวัด ให้สำนักงานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับจังหวัดเป็นองค์กรรับผิดชอบในการเป็นแกนกลางประสานงานระหว่างเครือข่ายและเป็นศูนย์ข้อมูลเครือข่ายประชาคม
- 2) ระดับอำเภอ ให้สำนักงานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนระดับอำเภอเป็นองค์กรรับผิดชอบ เป็นแกนกลางประสานงานโดยผ่านองค์กรคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ
- 3) ระดับตำบล ให้กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน รับผิดชอบดำเนินการตามภารกิจที่แบ่งมอบไว้คือ กรมการปกครอง ดำเนินการในส่วนของบุคลากรภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน ดำเนินการในส่วนของกลุ่ม องค์กรประชาชน และการกระตุ้นส่งเสริมการดำเนินงานของกลุ่มแกนตำบล
- 4) ระดับหมู่บ้าน ให้กรมการพัฒนาชุมชนรับผิดชอบในการพัฒนาองค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้าน

แนวทางการดำเนินงาน

- 1) การส่งเสริมประชาคมในระดับจังหวัด/อำเภอ โดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับเครือข่ายประชาคมที่มีอยู่ องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ องค์กรเอกชน และองค์กรชุมชนเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินงาน
- 2) การส่งเสริมกระบวนการประชาคมในระดับตำบล/หมู่บ้าน โดยประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคีการพัฒนาต่างๆ เพื่อสนับสนุนและกระตุ้นกระบวนการประชาคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้

ร่วมกันของชุมชน ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน

- 3) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นแกนนำสำคัญในการส่งเสริมและกระตุ้น รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ องค์กรเอกชน องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน กลุ่มอาชีพต่างๆ ในพื้นที่ ให้เกิดกระบวนการประชาคมอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง

หนังสือสั่งการฉบับนี้ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก นโยบายการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนกับกระบวนการสร้างประชาคมกลายเป็นเรื่องเดียวกัน โดยกระบวนการสร้างประชาคมเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และประเด็นที่สอง ชี้ให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยกลายเป็นหน่วยงานหลักที่จัดการเรื่องกระบวนการสร้างประชาคมในทุกระดับ เนื่องจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ การที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้มีกระบวนการประชาคมภายใต้ภาระหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลต่อการสร้างประชาคมในระดับต่างๆ มากที่สุด

พัฒนาการกระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐซึ่งปรากฏในนโยบาย/แนวทางการสร้างประชาคมตั้งแต่ พ.ศ.2538 – 2543 ข้างต้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก พ.ศ.2538 – 2540 เป็นระยะเริ่มต้นแห่งการก่อรูปของกระบวนการสร้างประชาคม เป็นระยะที่การสร้างประชาคมจำกัดอยู่เฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นแห่งนโยบายเรื่องกระบวนการสร้างและ/หรือสนับสนุนให้เกิดประชาคม ต่อมา ระยะที่ 2 เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2541 – 2542 เป็นระยะที่มีการประกาศนโยบายการสร้างประชาคมอย่างชัดเจนจากรัฐบาล กระบวนการสร้างประชาคมขยายตัวออกไปยังหน่วยงานอื่นนอกจาก สศช. มากขึ้น แต่เป็นช่วงที่แต่ละหน่วยงานพยายามพัฒนาแนวทางการสร้างประชาคมของหน่วยงานตนเอง ระยะนี้เป็นระยะที่มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การบรรเทาผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจพอเพียงมีอิทธิพลโดยตรงต่อนโยบายการสร้างประชาคมของหน่วยงานราชการโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ในทางกลับกันการส่งเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชนหรืออีกนัยหนึ่งคือการส่งเสริมกระบวนการประชาคมถูกนำไปผนวกกับแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ จุดตัดของระยะที่ 2 กับระยะที่ 3 (พ.ศ.2543) อยู่ตรงที่กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นหน่วยงานหลักที่เข้ามาจัดการสั่งการสร้างประชาคมในทุกระดับหลังจากเข้าร่วม

โครงการ CERCAP และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ฉบับที่ 9 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่มีการส่งเสริมให้สร้างประชาคมทุกระดับ

กลไกและกระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐ

กลไกการสร้างประชาสังคมของรัฐ

กลไกหลักของประเทศไทยที่มีบทบาทเรื่องนโยบายการสร้างประชาสังคมสามารถแบ่งได้มี 2 ระดับ ระดับแรกเป็นกลไกกำหนดนโยบายการสร้างประชาสังคมซึ่งจะมีกลไกระดับที่สอง ซึ่งเป็นกลไกการปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินนโยบาย มีได้แก่ คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) คือคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ภายใต้โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน(กนส.) และคณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนมีบทบาทดังนี้

1. เสนอแนวนโยบายและมาตรการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ
2. กำหนดแนวนโยบาย และมาตรการในการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน
3. กำหนดบทบาทและหน้าที่รวมทั้งประสานการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรภาคเอกชน
4. กำหนดแนวทาง มาตรการและวางแผนการสร้างความรู้ ความเข้าใจ วิธีคิด วิธีทำงานของส่วนที่เกี่ยวข้อง
5. ขอรับความช่วยเหลือทั้งด้านวิชาการและการเงินจากภายในประเทศและต่างประเทศ
6. กำหนดแนวทางวิธีการติดตามประเมินผลการสนับสนุน และเร่งรัดการปฏิบัติงาน
7. ประสานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรต่างๆ ในการสนับสนุนงบประมาณ เทคโนโลยีข้อมูล ข่าวสาร
8. ดำเนินการอย่างอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน

จะเห็นได้ว่า กลไกระดับนี้จะกำหนดนโยบาย แนวทางการทำงานรวมทั้งบทบาทหน้าที่ในการประสานงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ในขณะที่กลไกระดับปฏิบัติ ซึ่งนอกจากเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกระดับนโยบายแล้ว ยังเป็นผู้ดำเนินการ

สร้างประชาสังคมด้วย ได้แก่ สศช. มูลนิธิพัฒนาไทและกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการ จัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่าง 3 หน่วยงานนี้ พบว่า สศช. และมูลนิธิพัฒนาไท เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการสนับสนุนประชาคมจังหวัด และประชาคมวิชาชีพ ในขณะที่ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการสร้างประชาคมระดับตำบลและอำเภอ ดังนั้น นอกจาก การแบ่งพื้นที่ดำเนินงานจะเป็นปัจจัยที่แนวทางในการสร้างประชาสังคมแต่ระดับแตกต่างกันแล้ว แนวทางปฏิบัติการสร้างประชาสังคมของแต่ละหน่วยงานก็จะแตกต่างกันไปตาม วิธีการดำเนินงานในแต่ละองค์กรด้วย ทั้งนี้จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐ

แนวทางการสร้างประชาสังคมที่กลไกของรัฐไทยใช้สามารถจัดแบ่งได้เป็น 4 แบบ ได้แก่

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสาร เป็นรูปแบบที่ทุกหน่วยงานใช้ มี วัตถุประสงค์หลักในการอธิบายนิยามของประชาคม/ประชาสังคม และประชาสัมพันธ์ วิธีการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน เช่น

- “บทวิทยุเรื่องประชาคมตำบลหมู่บ้าน รายการเมืองไทยวันนี้” เป็นบท สัมภาษณ์อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งให้ความหมายว่า “ประชาคมคือ ชุมชนที่อยู่อาศัยมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน มีส่วนเป็นเจ้าของชุมชนเท่าๆ กับคนอื่น และมีความปรารถนาจะเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้ชุมชนดีขึ้น อาจ เป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอหรือจังหวัดก็ได้...ประชาคมทำให้หมู่บ้าน ตำบล พัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของตนเอง รู้และแก้ปัญหาเองได้ สามารถระดม ความคิด ทรัพยากรและพลังงานของคนในชุมชนให้มาร่วมดำเนินงาน และ แก้ปัญหาให้ชุมชนได้ทุกอย่าง” การส่งเสริมประชาคมของกรมการพัฒนา ชุมชนจะทำโดยการที่พัฒนากรเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดปรากฏการณ์ประชาคม ซึ่งถือได้ว่าเป็น “สินค้า” เด่นอีกชิ้นหนึ่งของกรมการพัฒนาชุมชน เนื่องจากมี เทคนิคการจัดการประชุม การประสานงาน การบริหารการประชุมที่ดีและมี การจัดให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมอย่างกว้างขวาง (ไพโรจน์ พรหม สาส์น, 2541: 8 – 11)
- การนำเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในระดับตำบล จากการ เสนอความหมายของประชาคมตำบลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหมายถึง

การที่คนในตำบลและคนที่เกี่ยวข้องกับตำบลนั้นๆ มีความรู้สึกร่วมกันและมาทำกิจกรรมร่วมกัน ประชาคมตำบลจะมีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในแง่ที่สามารถถ่วงดุลอำนาจกันและกันได้ และวิธีการการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมตำบลคือการสนับสนุนให้ อบต. วางแผนและบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2542 : 35 – 41)

- แนวคิดเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนและประชาคม (ชำนาญ วัฒนศิริ, 2542: 16 – 21) และการเสนอตัวที่วัดเชิงปริมาณต่อความเข้มแข็งของชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน (กิ่งแก้ว อินทว้าง, 2542: 21 – 22)

2. การทำโครงการนำร่องเฉพาะแห่ง มี 2 ลักษณะได้แก่การจัดทำโครงการนำร่องโดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง กับการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการให้ ลักษณะแรกพบในกรณีการศึกษารูปแบบการก่อตั้งประชาคมตำบลของกรมการพัฒนาชุมชน แต่ลักษณะหลังพบในกรณีของ สศช. กระทรวงมหาดไทยในระยะแรก และมูลนิธิพัฒนาไท การมอบหมายให้หน่วยงานอื่นโดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ วิธีการสร้างประชาคมทำโดยการกระตุ้นชุมชนที่มีความพร้อมอยู่แล้ว และสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ให้เป็นผู้ดำเนินงานในระดับพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานได้มากนัก

3. การใช้กลไกจัดตั้งและ/หรือสั่งการโดยหน่วยงานราชการ พบได้ในกรณีของกระทรวงมหาดไทย การสร้างประชาสังคมของกระทรวงมหาดไทยโดยการสั่งการผ่านหน่วยงานระดับภูมิภาคในพื้นที่ ทำให้นโยบายเรื่องประชาสังคมของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นนโยบายที่มีการดำเนินงานอย่างแพร่หลายอย่างมาก

4. การดำเนินการผ่านองค์กรในลักษณะอื่นๆ เช่น กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund – SIF) การสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรชุมชนของ SIF เป็นเครื่องมือหลักที่ก่อให้เกิดการสร้างกระบวนการประชาสังคมในองค์กรชุมชน

ผลการสร้างประชาสังคมของประเทศไทย

ผลการสร้างประชาสังคมของประเทศไทย ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากผลการประเมินผลตามนโยบายและภารกิจของกรมการปกครองในรอบปี 2542 (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2543) ในการประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรการการสร้างประชาคมอำเภอจากจำนวน 875 อำเภอ/กิ่งอำเภอ พบว่า

- (1) การดำเนินการส่วนใหญ่ทำในลักษณะการร่วมมือกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อการทำกิจกรรมและการพัฒนาร่วมกันมากกว่า ไม่ใช่การดำเนินการตามมาตรการอย่างสมบูรณ์
- (2) มีการดำเนินการโดยผสมผสานกับโครงสร้างและกระบวนการของคณะกรรมการหมู่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าเป็นโครงสร้างและกระบวนการของประชาคมโดยเฉพาะ

ผลการวิจัยสรุปว่า การดำเนินการในมาตรการประชาคมอำเภอส่วนมากประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากมีครัวเรือนเข้าร่วมการดำเนินการค่อนข้างน้อย มีการนำผลการพบปะหารือระดมสมองไปกำหนดกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างน้อย 1 กิจกรรม มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมหลากหลายและสม่ำเสมอ เอาใจใส่สนใจ ตรวจสอบการบริหารงานของส่วนราชการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน แต่ไม่มีการประชุมพบปะหารือหรือระดมสมองระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชนกับองค์กรต่างๆ ทำให้สรุปว่า และมีข้อสังเกตว่า ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญและยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในมาตรการเท่าที่ควร การรวมกลุ่มพบปะจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก การรวมกลุ่มมีเฉพาะผู้นำเท่านั้น และการสนับสนุนของหน่วยราชการก็ดำเนินการได้อย่างจำกัด (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2543: 54 – 55) และได้เสนอแนะว่า “ควรเน้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการตรวจสอบควบคุมกับการดำเนินการในลักษณะการร่วมมือกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการทำกิจกรรมและการพัฒนาร่วมกัน และควรผสมผสานกับโครงสร้างและกระบวนการของคณะกรรมการหมู่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าเป็นโครงสร้างและกระบวนการของประชาคมโดยเฉพาะ” (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, 2543: 61)

การสร้างประชาสังคมโดยกลไกของรัฐไทย ก่อให้เกิดผลใน 2 ระดับ คือ ระดับการสร้างกระแสแนวคิดประชาสังคมตามแบบของรัฐให้กว้างขวางมากขึ้น และผลกระทบต่อกระบวนการสร้างความหมายของประชาสังคมเชิงโครงสร้าง – หน้าที่

ในระดับการสร้างกระแส พบว่า ในช่วงปี 2541 – 2543 กระแสความคิดเรื่องประชาสังคมแพร่หลายไปทุกระดับ ทุกหน่วยงานตอบสนองนโยบายการสร้างประชาสังคมของรัฐอย่างรวดเร็ว ด้วยการกระตุ้น ประสานงาน (ในกรณีของ สศช. และมูลนิธิพัฒนาไท) และ/หรือสั่งการ (กรณีกระทรวงมหาดไทย) ให้เกิดประชาคมในระดับต่างๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีการสร้างประชาคมทั้ง 2 แบบก่อให้เกิดประชาคมที่ต่างกัน กล่าวคือ การกระตุ้น ประสานงานให้เกิดผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้สานต่อกระบวนการประชาคมต่อไป แม้

จะทำให้เกิดประชาคมที่มีคุณภาพกว่าและสามารถดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็จำเป็นต้องใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถขยายผลได้ในเชิงปริมาณ ในขณะที่การสร้างประชาคมโดยวิธีการสั่งการในแบบของกระทรวงมหาดไทย สามารถทำให้ “จำนวน” ของกลุ่มคนที่ “อ้างได้ว่า” เป็นประชาคมระดับต่างๆ ทวีขึ้นในเวลาอันสั้น เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาจากการสั่งการ และแรงจูงใจ (motivation) จากการให้รางวัลกับผู้ปฏิบัติ แต่ประชาคมในแบบหลังนี้ มักจะมีรายชื่อที่ครบถ้วนของสมาชิกประชาคม แต่ไม่มีการทำกิจกรรมใดให้เห็น ดังผลการวิจัยประเมินผลของกรมการปกครอง ที่ระบุว่า “ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการประชาคมอำเภอ” และในกรณีที่มีการดำเนินการ เป็นการดำเนินการผสมผสานไปกับโครงสร้างการปกครองเดิม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรรมการหมู่บ้านเท่านั้น

ผลกระทบต่อกระบวนการสร้างความหมายของประชาสังคมเชิงโครงสร้าง – หน้าที่ จากการที่กลไกของรัฐโดยเฉพาะในส่วนของกระทรวงมหาดไทยระดมจัดตั้งประชาคมในทุกระดับทั่วประเทศ ไม่ว่าจะมีการจัดตั้งให้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดโครงสร้างของประชาคมซ้อนทับโครงสร้างการปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมาถึงหมู่บ้าน และคนใน 2 โครงสร้างนี้ ส่วนหนึ่งจะเป็นคนชุดเดียวกันอันได้แก่ ข้าราชการและผู้นำที่เป็นทางการต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นคนจากภาคสังคม ซึ่งประกอบด้วยผู้นำชาวบ้าน องค์กรชาวบ้าน องค์กรธุรกิจ และองค์กรเอกชน และจากผลการวิจัยประเมินผลของกระทรวงมหาดไทยพบว่า ส่วนใหญ่ชาวบ้านยังไม่มีสำนึกในการเข้าร่วมกระบวนการประชาคม ในขณะที่ข้าราชการก็ยังคงอยู่แต่เฉพาะข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ทำให้อนุมานได้ว่า โครงสร้างประชาคมส่วนใหญ่แทบจะเป็นโครงสร้างเดียวกับโครงสร้างการปกครองของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ถ้าพิจารณาในด้านการทำหน้าที่ของประชาคม พบว่า แทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาคมระดับต่างๆ จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของราชการ หากแต่มีความเป็นไปได้สูงที่ประชาคมเหล่านี้จะกลายเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของรัฐ หรืออาจเป็น “ตรายาง” ที่มารองรับการตัดสินใจของหน่วยการปกครองในระดับต่างๆ นอกจากนี้ จากบทบาทหน้าที่ของประชาคมต่างๆ ที่กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ โดยเฉพาะในการจัดประชาคมเพื่อทำแผนพัฒนาอำเภอ กรมการปกครองปฏิบัติเสมือนประชาคมอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองของรัฐที่ต้องทำหน้าที่ทำแผนพัฒนาอำเภอตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เป็นโครงสร้างที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ หากแต่ต้องนำผลการตัดสินใจของประชาคมเข้าเสนอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/จังหวัดอีกครั้ง ความหมายเชิงโครงสร้าง – หน้าที่ของการใช้คำว่า “ประชาคม” ในความหมายเดียวกับ “ประชาสังคม” อย่างแพร่หลายในที่นี้อาจทำให้ความหมาย

ของประชาสังคมในความหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างรัฐกลายเป็นวาทกรรมหลักที่ครอบงำสังคมไทยต่อไป และความหมายของประชาสังคมจะเปลี่ยนไปใน 2 – 3 ประเด็นดังนี้

1. ประชาสังคมเกิดได้จากการจัดตั้ง ตามข้อสรุปจากแนวคิดเรื่องกำเนิดของประชาคมหรือประชาสังคม กลายเป็นสิ่งที่ถูกสร้าง/จัดตั้งจากภาครัฐได้ ข้อสรุปการสร้างประชาคมอำเภอของ สศช. ที่กล่าวว่า “..การเสริมสร้างกระบวนการประชาสังคม สามารถที่จะออกแบบหรือวางแผน (Civil Society by Design) จากภายนอกได้” ซึ่งแตกต่างไปจากพัฒนาการของประชาสังคมตะวันตก ซึ่งเกิดจากการตื่นตัวของประชาชน และประชาคมที่ถูกสร้างขึ้นนี้ยังต้องทำตามคำสั่งที่เกิดจากภาครัฐด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ประชาสังคมไม่เป็นอิสระจากรัฐแต่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่รัฐใช้ครอบงำประชาชนตามความหมายของ Antonio Gramsci และขั้นเปลี่ยนผ่านของพัฒนาการของสังคมก่อนจะมีการพัฒนาเป็นรัฐตามแบบ Hegel ได้เสนอไว้

2. มีสูตรสำเร็จในการจัดตั้งประชาสังคม โดยหลักการ การสร้างประชาคมของรัฐ ถูกกำหนดว่า “ต้องปล่อยให้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ” แต่ในทางปฏิบัติสามารถจัดตั้งขึ้นได้ แต่มีเงื่อนไขว่า ต้องดำเนินการตาม “รูปแบบ” หรือ “สูตรสำเร็จ” ที่กำหนดไว้เท่านั้น และเมื่อ “รูปแบบ” หรือ “สูตรสำเร็จ” นี้ถูกผลิตซ้ำไปเรื่อยๆ ก็จะกลายเป็นสูตรสำเร็จในการจัดตั้งประชาสังคม

3. ประชาคม/ประชาสังคมกลายเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งเกิดจากการจัดตั้งของหน่วยงานต่างๆ ทำให้ประชาคมเสมือนเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับต่างๆ หรือเป็นองค์กรของรัฐแทนที่จะเป็นองค์กรของภาคสังคมตามความหมายดั้งเดิม ประชาคมในที่นี้จึงไม่ใช่องค์กรประชาชนที่มีจิตสำนึกและพร้อมที่จะตรวจสอบรัฐอีกต่อไป

4. ความสำเร็จของกระบวนการประชาคม/ประชาสังคมถูกลดทอนความหมายลงเหลือเพียงเป็น “การประชุมพบปะหรือ การระดมสมองระหว่างผู้นำท้องถิ่น ประชาชนในหมู่บ้าน กับองค์กรต่างๆ และผลการพบปะหรือ การระดมสมองถูกนำไปกำหนดกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างน้อย 1 กิจกรรม โดยจำนวนสมาชิกผู้สนใจเข้าร่วมประชุมมาหลากหลายและมาร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ และมีการเอาใจใส่ตรวจสอบการบริหารงานของส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในหมู่บ้าน” ตามตัวชี้วัดของกรมการปกครองเท่านั้น

ความหมายของประชาสังคมที่เข้มแข็งเปลี่ยนแปลงไปเหลือเพียง “ความเป็นประชาคม” ซึ่งเป็นเวทีร่วมของข้าราชการและผู้นำที่เป็นทางการ และภาครัฐสามารถอ้างความเป็นเจ้าของความหมายของการสร้างประชาคมได้ ทั้งๆ ที่แนวคิดประชาสังคมครั้งแรกไม่ได้เกิดจากภาครัฐ

ในส่วนของการดำเนินงานตามแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้น พบว่า นอกจากเป็นการดำเนินงานในทางปฏิบัติต่างๆ ไปแล้ว ยังมีการจัดตั้งสำนักงานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในระดับต่างๆ ให้เป็นองค์กรประสานงาน หรือศูนย์กลางการส่งเสริมประชาคมในระดับต่างๆ ด้วย ในแง่โครงสร้างสำนักงานการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงกลายเป็นหน่วยงานเจ้าของงานการสร้างประชาคมระดับต่างๆ ไป

อันที่จริง กระบวนการประชาสังคมเป็นความเคลื่อนไหวที่พยายามเสริมบทบาทของภาคสังคม และลดบทบาทของภาครัฐ เมื่อกระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทยเป็นเช่นนี้ แทนที่ภาคสังคมจะมีบทบาทมากขึ้น กลับยิ่งจะเป็นการเน้นถึงบทบาทและอิทธิพลของภาครัฐเหนือสังคมมากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ : กระบวนการปรับตัวของรัฐไทย

จากบริบทของกระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทยในบทที่ 3 สามารถสรุปเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับตัวของรัฐไทย ได้ดังนี้

1. การเติบโตของกลุ่มพลังทางสังคมไทยในช่วงทศวรรษหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ กลุ่มพลังทางสังคมไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีพลังทำลายอำนาจรัฐในหลายๆ เรื่อง และการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางสังคมไทยก็มีความเกี่ยวพันกับปัญหาจากโครงการพัฒนาของรัฐ และเป็นการตั้งคำถามกับความชอบธรรมของรัฐในอีกนัยหนึ่งด้วย
2. วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในตั้งแต่ปี 2541 ก่อให้เกิดเหตุปัจจัย 2 ประการ คือ
 - 2.1 กระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่องการใช้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของไทย เป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนการใช้แนวคิดประชาสังคมในภาครัฐ
 - 2.2 วิกฤตเศรษฐกิจทำให้องค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เข้ามามีอิทธิพลอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายการพัฒนาของรัฐ ส่วนหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ แนวคิดเรื่องประชาสังคม และธรรมรัฐ (Good Governance) ที่แพร่หลายในสังคมไทย ส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลมาจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ (Amara Pongsapich, 2000)

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคมในช่วง พ.ศ. 2536 – 2541 สามารถแบ่งกว้างๆ ได้เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก เป็นช่วงที่แนวคิดประชาสังคมเติบโตในภาคสังคม และเป็นปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐ ต่อมาช่วงที่ 2 เป็นช่วงที่ภาคสังคมใช้แนวคิดเรื่องความร่วมมือและแทรกตัว (penetrate) เข้าไปในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในช่วงการจัดทำแผน 8 และการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนรัฐธรรมนูญใหม่ในปี 2541 และช่วงสุดท้ายเป็นช่วงที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของภาครัฐ กล่าวคือ เป็นช่วงที่รัฐรับเอาแนวคิดเรื่องประชาสังคมไปปรับใช้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

วาทกรรมว่าด้วยประชาสังคมสองกระแส

ในสังคมไทย ก่อนที่รัฐจะนำเอาแนวคิดประชาสังคมมาใช้ มีการกล่าวถึงแนวคิดเรื่องประชาสังคมอยู่สองแนวที่แพร่หลาย แนวแรกเป็นแนวคิดประชาสังคมเสรีนิยมที่เน้นการลดบทบาทของรัฐตามแนวคิดของเอนก ธีรยุทธ เกษียร ในขณะที่แนวที่สองเป็นประชาสังคมที่ยอมให้รัฐมีบทบาทในอาณาเขตสาธารณะ ตามแนวคิดของประเวศ วะสี ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชูชัย ศุภวงศ์

เหตุผลที่ประชาสังคมแนวหลังยอมรับบทบาทรัฐนั้น ส่วนหนึ่งมาจากความเชื่อว่า “ถ้าองค์กรทางสังคมยกเลิกกิจกรรมที่ต่อต้านรัฐ รัฐจะเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เป็นนโยบายประชาธิปไตย” ทั้ๆ ที่นักคิดแนวนี้บางคนเช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิชยอมรับว่ารัฐไทยยากที่จะเปลี่ยนแปลง (Somchai Phatharathananunth, 1999) และสรุปคุณลักษณะของรัฐไทยว่าเป็น “สภรรรัฐ” คือ เป็นรัฐที่เคลื่อนไหวสูง เป็นฝ่ายกระทำการมากกว่าสังคม มีความสามารถในการปรับตัว (adaptation capacity) สูง โดยเฉพาะการเลือกใช้กลไกด้านปราบปรามกับกลไกด้านอุดมการณ์ และการวางจุดเน้นที่สอดคล้องกับการพัฒนาของพลังที่ทำลายอำนาจของรัฐ และกลไกของรัฐ ทำให้มีความสามารถในการกลืนกลาย (assimilative capacity) สูง ทำให้การปิดล้อมรัฐโดยพลังทางสังคม ทำได้ลำบาก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541: 276) นักคิดประชาสังคมในแนวหลัง จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า เนื่องจากรัฐไทยมีความเข้มแข็ง การดำเนินการส่งเสริมกระบวนการประชาสังคมให้ประสบความสำเร็จจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐ

นอกจากนี้สมชัย ภัทรอนันต์เรียกแนวกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของนักคิดไทย ซึ่งมีเน้นการสร้างประชาสังคมระดับต่างๆ ว่าเป็นแนวคิดการสร้างประชาธิปไตยจากเบื้องบน (Democratisation from Above) นักคิดที่เชื่อว่าประชาธิปไตยต้องมาเบื้องบนประกอบด้วยนักคิดที่เชื่อว่ากระบวนการประชาธิปไตยต้องมาจากกระบวนการพัฒนาสมัยใหม่ ได้แก่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ซึ่งเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของเมืองและระบบทุนนิยม ซึ่งทำให้ชนชั้นกลางมีจำนวนมากขึ้น และเอนกเชื่อว่าชนชั้นกลางจะหลุดพ้นไปจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง นอกจากแนวคิดเอนกแล้ว สมชัยจัดกลุ่มแนวคิดประชาสังคมไทยที่ยอมรับบทบาทรัฐว่าเป็นความคิดประชาสังคมแบบชนชั้นนำ (the idea of elite civil society) ได้แก่ แนวคิดธรรมรัฐของประเวศ วะสี และธีรยุทธ บุญมี ซึ่งเน้นการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากประชาชนและลดบทบาทของรัฐ การสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนโดยมีผู้นำที่ดีที่เข้ามาร่วมสร้างธรรมรัฐ จะทำให้การสร้างประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคมประสบความสำเร็จ แต่ความคิดของประเวศ จะแตกต่างกับธีรยุทธตรงที่ฝ่ายแรกให้ความสำคัญกับชุมชนชนบทมากกว่า สมชัย กล่าว

ว่า แนวคิดประชาสังคมของชนชั้นนำมีความใกล้เคียงกับรูปแบบ corporatism ในประเทศจีนซึ่งเป็นการสร้างประชาสังคมในลักษณะที่รัฐเป็นผู้วางกรอบ และเป็นผู้กำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ สมัชชามีความเห็นว่าความพยายามในการสร้างประชาสังคมโดยใช้แนวคิดของชนชั้นนำประสบปัญหาหลายประการ คือ

1. เป็นการจัดการโดยชนชั้นนำที่มุ่งจะรักษาโครงสร้างที่เป็นอยู่มากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
2. รัฐมักจะทำต่อต้านความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคม
3. การต่อสู้ที่เป็นอิสระของขบวนการประชาสังคมระดับรากหญ้าซึ่งต่อต้าน/ท้าทายรัฐ ถูกกล่าวหาว่าไม่ชอบธรรมเป็น “การสร้างควมวุ่นวาย” เพื่อโดดเดี่ยวขบวนการเหล่านี้จากขบวนการส่วนอื่นๆ
4. ความคิดเรื่องการร่วมมือที่นักคิดประชาสังคมแนวนี้ใช้เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานภาพรัฐในการเผชิญหน้ากับประชาสังคมทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาบีบคั้นภายในประชาสังคมด้วย การร่วมมือในบริบทนี้แทนที่จะเป็นการลดอำนาจรัฐ กลับจะทำให้รัฐควบคุมสังคมได้มากขึ้น
5. แนวทางการร่วมมือของแนวคิดประชาสังคมแนวนี้ จะทำให้ประชาสังคมกระแสหลักเพิกเฉยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ และการที่องค์กรประชาสังคมที่ปกป้องสิทธิของประชาชนโดยการท้าทายหรือต่อต้านรัฐ จะถูกกันออกไปและถูกมองว่าขาดความชอบธรรม(Somchai Phatharathananunth, 1999)

แนวคิดประชาสังคมสองกระแสในสังคมไทยเติบโตมาพร้อมๆ กัน แต่แนวคิดประชาสังคมที่ยอมรับบทบาทของรัฐเป็นที่ยอมรับมากกว่า เนื่องจากส่วนหนึ่งมาจากนักคิดที่เสนอแนวคิดนี้เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็น น.พ.ประเวศ วะสี หรือ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นผู้สร้างสะพานเชื่อมระหว่างแนวคิดเรื่องประชาสังคมแนวหลังกับรัฐ และประเด็นที่สำคัญกว่านั้น เนื่องจากแนวคิดประชาสังคมแนวนี้ไม่ปฏิเสธรัฐ จึงได้รับการยอมรับจากรัฐ และการที่รัฐนำเอาแนวคิดประชาสังคมไปใช้ยิ่งทำให้แนวคิดประชาสังคมแพร่หลายมากขึ้น และได้รับการยอมรับมากขึ้นไปอีก จนในที่สุดแนวคิดประชาสังคมแนวนี้กลายเป็นวาทกรรมหลัก (dominant discourse) ที่ครอบงำสังคมไปในที่สุด

การใช้แนวคิดความร่วมมือกับรัฐในกระบวนการสร้างประชาสังคมส่วนนี้อาจจะมองได้ว่าเป็นจุดแข็งที่รัฐยอมรับวาทกรรมเรื่องการสร้างประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน

จำนวนหนึ่งมองว่าเป็นการแสดงนัยถึงความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคมที่สามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐได้ (การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย, 2544 : 16)

แต่ในทางกลับกันการที่รัฐยอมรับแนวคิดประชาสังคมและนำแนวคิดประชาสังคมไปใช้ เป็นการแสดงถึงจุดอ่อนเชิงทฤษฎีที่นักคิดประชาสังคมไทยใช้ได้ดีชัดเจน เพราะเมื่อรัฐนำแนวคิดประชาสังคมไปใช้จะทำให้รัฐสามารถสร้างนิยามของประชาสังคมได้ใหม่ในทางที่รัฐยังสามารถรักษาสถานภาพเดิมไว้ได้และในที่สุดประชาสังคมก็กลายเป็นกลไกหนึ่งที่รัฐใช้ครอบงำ/ควบคุมสังคมตามแนวคิดที่ Gramsci, Garry Rodan และสมชัย ภัทรธนนันต์ เสนอไว้ในที่สุด ทั้งนี้เห็นได้จากการกำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอบัรบับที่ 9 ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำแผน การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวทางนักคิดที่เชื่อว่ากระบวนการประชาธิปไตยและประชาสังคมต้องเกิดจากเบื้องบนอาจเห็นดีเห็นงาม แต่ในทางกลับกันกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมนี้สามารถกำหนดได้ทั้งขอบเขต เนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะยิ่งทำให้รัฐสามารถควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขอบเขต

การใช้ทฤษฎีประชาสังคมที่มีจุดอ่อนที่ยอมให้รัฐเข้ามาบีบคั้นได้ของนักคิดไทยกลายเป็นการเปิดช่องว่างให้รัฐสามารถเข้ามาช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมได้ง่ายขึ้น เพราะเมื่อรัฐรับเอาแนวคิดนี้ไปดำเนินการ รัฐก็มีอำนาจในการนิยามความหมายประชาสังคม แนวคิดประชาสังคมแนวอื่นๆ ไม่ได้ให้ความร่วมมือกับรัฐ และ/หรือต่อต้านรัฐก็จะถูกกีดกันออกไปจาก “ความเป็นประชาสังคม” ที่ชอบธรรมตามที่รัฐเป็นผู้กำหนด ในขณะเดียวกันเมื่อวาทกรรมเรื่องประชาสังคมที่รัฐสร้างจะก่อให้เกิดการแยกตัวของขบวนการประชาสังคมออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นขบวนการประชาสังคมที่ยอมรับการวาทกรรมของรัฐและยอมเข้ามาเป็นภาคีการพัฒนา – หรือพรรคพวกของรัฐ ในขณะที่เดียวกันขบวนการประชาสังคมที่ไม่ยอมรับวาทกรรมประชาสังคมของรัฐจะถูกไม่น่าเชื่อถือตามความหมายกระบวนการกลั่นกรองและควบคุมผู้พูด (A rarefaction of the speaking subject) ในภาคปฏิบัติการของวาทกรรม (discursive practice) ในสนามแห่งวาทกรรมเรื่องประชาสังคม และในที่สุดขบวนการประชาสังคมไทยก็จะอ่อนแอลง ซึ่งจะทำให้รัฐมีช่องว่างมาควบคุมสังคมได้มากขึ้น

รูปแบบการปรับตัวของรัฐไทย

กระบวนการปรับตัวของรัฐต่อแนวคิดประชาสังคมเริ่มจากนโยบายรัฐที่ปรากฏในแผน 8 ในเรื่องการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนาพระราชรัฐ ซึ่งมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ

แนวทางการพัฒนาของรัฐช่วงก่อนแผน 8 ซึ่งเน้นการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทโดยมีรัฐเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานพัฒนา ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาของรัฐข้างต้น เสมือนเป็น “การปรับเปลี่ยนเหตุผลของรัฐ (raison d'etat) ซึ่งเป็นมิติของความเป็นรัฐด้านอุดมการณ์ และเป็นหัวใจของรัฐ เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทาง การเปลี่ยนแปลงหรือรักษาสถานภาพเดิม ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกลไกอำนาจรัฐ” ตามความหมายของชัยอนันต์ (2539 : 150)

การปรับเหตุผลของรัฐเป็นความหมายหนึ่งในการปรับตัวของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการช่วยให้กลไกของรัฐสามารถปรับบทบาทและคงความเหนือกว่าที่มีต่อกลุ่มพลังนอกกลไกของรัฐได้ การปรับเปลี่ยน “เหตุผลของรัฐไทย” ในที่นี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากวิกฤตความชอบธรรมอันเนื่องมาจากผลกระทบของการพัฒนาของรัฐแบบสังคมนิยมของรัฐ ซึ่งเป็นเหตุผลที่กลุ่มพลังทางสังคมใช้ในการต่อต้านรัฐ และเรียกร้องให้มีการลดบทบาทของรัฐที่ปรากฏผ่านสารัตถะแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่เน้นการมีอยู่ของสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในระดับต่างๆ การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็เป็นอีกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นความพยายามจากภาคสังคมในการลดทอนบทบาทของรัฐในระดับท้องถิ่น

แต่ยังคงมีคำถามอยู่ว่า ถ้าการที่รัฐไทยปรับกระบวนการพัฒนาในฐานะเป็น “การปรับเหตุผลของรัฐ” ตามความหมายของชัยอนันต์แล้ว ส่งผลให้รัฐไทยและกลไกของรัฐไทยมีอิทธิพลเหนือกว่าภาคสังคมหรือไม่ คำตอบเบื้องต้นที่ได้ในที่นี้คือ อย่างน้อยที่สุด รัฐและกลไกของรัฐไทย ยังคงดำรงความเป็นเจ้าของการดำเนินงานพัฒนาอยู่ และมีความชอบธรรมมากขึ้นตรงที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานพัฒนาใน “อาณาเขต” (sphere) ที่รัฐเป็นผู้กำหนดขอบเขตเอง ซึ่งสามารถตีความได้ 2 นัย คือนัยหนึ่ง ดูเหมือนรัฐและกลไกของรัฐเปิดรับบทบาทของภาคสังคมในกระบวนการพัฒนา แต่อีกนัยหนึ่งก็เป็นการจำกัดบทบาทของภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมงานพัฒนากับรัฐในขอบเขตที่รัฐเป็นผู้กำหนดนั่นเอง

นอกจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาของรัฐ โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการพัฒนามากขึ้นของรัฐไทยจะเป็นการ “ปรับเปลี่ยนเหตุผลของรัฐ” ในเชิงอุดมการณ์แล้ว ในการสร้างประชาสังคมในภาคปฏิบัติ พบว่า มีการปรับตัวของกลไกรัฐใน 2 รูปแบบ จาก 2 กลไกรัฐ คือ สศช. ซึ่งประกอบด้วย สศช. และมูลนิธิพัฒนาไท และการปรับตัวของกลไกรัฐในส่วนของการระดมมหาตไทย แต่ละกลไกมีรูปแบบการปรับตัวที่แตกต่างกันดังนี้

การปรับตัวของ สศช.

การดำเนินการสร้างประชาสังคมของ สศช. และมูลนิธิพัฒนาไท ดำเนินการโดยการมอบหมายหรือสนับสนุนให้หน่วยงานวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นผู้ดำเนินการสร้างประชาสังคมในพื้นที่ตามข้อกำหนดที่ สศช. และมูลนิธิพัฒนาไทเป็นฝ่ายกำหนด รูปแบบการสร้างประชาสังคมข้างต้น สามารถพิจารณาได้ 2 นัย นัยหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเกิดจากความหวังดีของภาครัฐ ทำให้เกิดการปรับท่าทีของฝ่ายรัฐในการร่วมเป็นพันธมิตรกับองค์กรทางสังคม แต่ในอีกด้านหนึ่งการมอบหมายให้หน่วยงานวิชาการและองค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการสร้างประชาสังคมนั้น เสมือนเป็นการสลายพลังของกลุ่มพลังทางภาคสังคมซึ่งเป็นผู้ท้าทายอำนาจรัฐรวมศูนย์อีกด้วย เนื่องจากการที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ให้งบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงานวิชาการและองค์กรเอกชน องค์กรเหล่านี้จึงต้องเป็นฝ่ายปรับท่าทีให้สอดคล้องกับท่าทีของฝ่ายรัฐ และต้องดำเนินการตามแบบที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้กำหนด ทำให้อิสระในการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้เสียไปในขณะเดียวกันประชาคมหรือประชาสังคมที่สร้างขึ้นก็เกิดขึ้นตามรูปแบบที่ฝ่ายกลไกรัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งย่อมจะต้องเป็นแบบที่ไม่ท้าทายอำนาจของรัฐอย่างแน่นอน ดังจะเห็นได้จากในบทที่ 3 ว่า การสร้างประชาคมในส่วนของ สศช. และมูลนิธิพัฒนาไท ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในลักษณะของการจัดเวทีพหุภาคี และมีโครงสร้างประชาคมระดับต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยรายชื่อบุคคลจากหน่วยงานต่างๆ อยู่ในโครงสร้างดังกล่าว

นอกจากรูปธรรมการปรับตัวที่เห็นได้จากการสร้างประชาสังคมด้วยวิธีการข้างต้นแล้ว การสร้างกระแสผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ของหน่วยงาน ได้แก่ วารสารพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ สศช. ใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ปรับเปลี่ยนด้วย

การปรับตัวของ สศช. ในเรื่องการสร้างประชาสังคมเป็นเพียงการปรับตัวเชิงโครงสร้าง-หน้าที่ภายในองค์กรซึ่งปรับเปลี่ยนจากการทำงานแบบสั่งการผ่านกลไกบังคับบัญชาของหน่วยงาน มาเป็นการสร้างพันธมิตรและ/หรือแนวร่วมกับองค์กรนอกภาครัฐมากขึ้น ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่า การสร้างพันธมิตรข้างต้นเกิดจากการหยิบบรรณานในการดำเนินงานให้องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะการเป็นพันธมิตรและ/หรือแนวร่วมที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งจะทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องทำตามแนวทางของ สศช. ในที่สุด นอกจากนี้ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ สศช. เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ถูกเรียกร้องให้ลดบทบาททางเศรษฐกิจ จึงสามารถพิจารณาได้ว่าการสร้างพันธมิตร/ภาคีในการพัฒนาในกระบวนการสร้างประชาสังคมของ สศช. จึงกลไกการปรับตัวของ สศช. ให้ยังสามารถรักษาสถานภาพเดิมไว้ภายในความสัมพันธ์แบบพันธมิตรและ/หรือภาคีการพัฒนา ร่วมกับองค์กรอื่นๆ

การปรับตัวของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเริ่มมีปฏิกริยาต่อความคุกคามจากพลังของสังคม ครั้งแรกปรากฏในการพบปะระหว่างอธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีและผู้บังคับบัญชาพบปะปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในวันที่ 17 พฤษภาคม 2541 ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบนโยบายและแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองให้กับปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ

คำกล่าวของอธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น (นายประมวล รุจนเสรี) ให้ความสำคัญกับภาพลักษณ์ของกรมการปกครองในสายตาของฝ่ายอื่นๆ ที่ถูกมองว่า “หวงอำนาจ” เนื่องมาจากการต่อสู้กับกระแสสังคมที่ผลักดันให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้น การตัดสินใจแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่กรมรับผิดชอบเร็วขึ้น จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการปรับตัวในทัศนะของกรมการปกครอง นอกจากนี้อธิบดีกรมการปกครอง ยังเสนอว่ากลยุทธ์และวิธีการจัดการเศรษฐกิจชุมชน และการปรับพฤติกรรมของกรมการปกครอง จะเป็นวิธีที่ทำให้นักวิชาการ สื่อมวลชนมีทัศนะที่เปลี่ยนไปจากเดิมและเห็นความสำคัญของกรมการปกครองมากขึ้น (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2541 : 95) ครั้งต่อมาปรากฏใน “โครงการสัมมนาการปรับวิธีคิดและวิธีทำงานของปลัดจังหวัดและนายอำเภอ” ใน พ.ศ.2542 ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองคนเดียวกันกล่าวถึง “...ความพยายามหลายรูปแบบที่จะลดภูมิภาคออกจากการบริหารราชการแผ่นดิน...” (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2542: 4) และกล่าวว่า “...ความเชื่อมั่นก็ยังคลอนแคลนอยู่ต่อไปอีก บุคคลหลายๆ ฝ่ายในสังคม ก็จะพยายามดิสเครดิต (Discredit) พวกเรา พยายามทำให้พวกเราหมดความหมาย หมดความจำเป็นลงไปทุกขณะ” (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เล่มเดียวกัน : 6)

ความคุกคามในทัศนะของกรมการปกครอง หมายถึง กระแสการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต ซึ่งถูกมองว่าจะมาแทนที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลให้อำนาจและงบประมาณที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กระทรวงมหาดไทย) เปลี่ยนไปอยู่ในมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คงเหลือแต่บทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

เหตุผลข้างต้นเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยปรับวิธีคิดและวิธีการทำงาน “...เพื่อรักษาสถาบัน...” เชาไว้ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เล่มเดียวกัน : 5)

จากความรู้สึกถูกคุกคามจากพลังทางสังคมข้างต้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีการทบทวนวิธีคิดและกระบวนการทำงานในอดีต ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) และแยกส่วนการบริหารงานไปแต่ละหน่วยงาน รูปแบบการจัดการแบบสั่งการและแยกส่วนถูกมองว่าไม่สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ และไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชาในระดับอำเภอ จังหวัด ที่สำคัญคือ ความรู้สึกที่ว่า รูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าว เป็นการ “ลดความสำคัญ” หรือ “ลดอำนาจ” ของนายอำเภอ และ/หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของสถาบันภูมิภาค หรือกระทรวงมหาดไทย ดังคำกล่าวต่อไปนี้

“..วิธีคิดแบบนี้นายอำเภอไม่มีทางแก้ปัญหาอะไรเลย อะไรอยู่ในมือ นายอำเภอบ้าง ข้าราชการบนอำเภอทุกคน จะทำอะไรต้องถามกลับไปกรม...” (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย , เล่มเดียวกัน : 17)

เมื่อเป็นเช่นนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงต้องปรับวิธีการทำงานแบบใหม่ ให้เป็น “ระบบสากลที่เขาใช้กันอยู่” และ “ไม่ไปรื้อโครงสร้างของเก่ามากนัก” (เล่มเดียวกัน : หน้าเดิม) ซึ่งหมายถึง การที่กระทรวงมหาดไทย ยังคงพยายามรักษาไว้ซึ่งกลไกในการบริหารงานส่วนภูมิภาคเดิม ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าส่วนราชการ และประสานกับกลไกเก่ากับกลไกใหม่ที่เกิดขึ้น ได้แก่ องค์กรท้องถิ่น องค์กรประชาชน NGOs ประชาคม ชุมชน ให้กลายเป็น “การทำงานในลักษณะพหุภาคี” ทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด หรือเรียกว่า “ประชาคมอำเภอ” และ “ประชาคมจังหวัด”

อย่างไรก็ดี ยังคงเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้สถาบันภูมิภาคจะปรับกระบวนการทัศนในการทำงานจากลักษณะการ “สั่งการ” เป็นการทำงานแบบพหุภาคี แต่พหุภาคีในลักษณะนี้มี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ “นายอำเภอ” ศูนย์กลางในการเชื่อมโยงกลไกทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันอยู่ดี

การปรับวิธีการทำงานของปลัดจังหวัดและนายอำเภอตามข้อเสนอของอธิบดีกรมการปกครอง มี 2 ด้านได้แก่ (1) การปรับวิธีการทำงาน ให้เป็นการสร้างชุมชนเข้มแข็ง และการสร้างกระบวนการประชาคม และ (2) การปรับบทบาทของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากบทบาทในการสั่งการ เป็นบทบาทในการกระตุ้น รั้งพั้งและเสนอแนะ

การปรับตัวของกรมการปกครองมี 2 จังหวะที่ต่อเนื่องกัน กล่าวคือ จังหวะแรก เป็นการปรับตัวภายในกรมการปกครองเป็นขั้นตอนแรก และขั้นตอนที่ 2 เป็นการปรับตัวภายนอก ซึ่งสาธารณชนจะเห็นการปรับตัวได้อย่างชัดเจน

การปรับตัวภายในกรมการปกครอง เห็นได้จากการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการของปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการชั้นสูงสุดที่สังกัดกรมการปกครองในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2541 สาระสำคัญในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้คือ การเสนอแนวคิดการทำงานแบบพหุภาคีแทนที่การทำงานแบบสั่งการ และปรับบทบาทของนายอำเภอให้เป็นผู้สนับสนุนแทนการสั่งการ และมองการสร้างประชาคมตำบล หมู่บ้านให้เป็นเป้าหมายในการดำเนินการ (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เล่มเดียวกัน : 100 - 112) และครั้งที่ 2 เป็นการสัมมนาการปรับวิธีคิด วิธีทำงานของกลุ่มเป้าหมายกลุ่มเดิมในปี 2542 การสัมมนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างความเข้าใจในบทบาทและแนวทางในการปฏิบัติงานราชการภูมิภาคและการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ปรับกระบวนการคิด การทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เนื้อหาในการสัมมนาเน้นให้ข้าราชการปรับแนวคิดการทำงานแบบสั่งการเป็นการทำงานพหุภาคีเหมือนครั้งแรก นอกจากการจัดกิจกรรมทั้งสองครั้งนี้แล้ว กรมการปกครองยังสื่อสารด้วยหนังสือ สิ่งพิมพ์ และ/หรือหนังสือสั่งการไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเพื่อทำความเข้าใจวิธีการดำเนินงานในทางปฏิบัติอีกด้วย

สิ่งที่น่าสังเกตคือวิธีการสร้างแรงจูงใจให้คนในกรมปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนของกรมการปกครองมีลักษณะเฉพาะอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของอธิบดีกรมการปกครอง ดังนี้

“...นายอำเภอแหวนเพชร ปีนหน้า จะเน้นเรื่องวิธีคิด วิธีทำงาน วิธีสร้างประชาคม วิธีทำงานร่วมกับประชาคม ถ้าประชาคมเกิดขึ้นมา ดูต่อไปว่าผลที่ประชาคมจะเกิดขึ้นมีอะไร เรื่องโรคเอดส์เป็นอย่างไร เรื่องยาบ้าเป็นอย่างไร เรื่องคุณธรรม ศีลธรรมในหมู่บ้านนั้นเป็นอย่างไร การควบคุมการปกครองการบริหารงานท้องถิ่นเป็นอย่างไร ประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ มีการซื้อสิทธิขายเสียงเพียงไร...”

(กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, เล่มเดียวกัน : 22)

นอกจากการสั่งการตามสายบังคับบัญชาจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การสร้างประชาสังคมของกรมการปกครองแพร่หลายอย่างรวดเร็วแล้ว กุศโลบายการให้รางวัล (rewarding)

ภายในหน่วยงานยิ่งจะเป็นแรงกระตุ้นอย่างดีที่ทำให้ข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยร่วมมือกันปฏิบัติตามนโยบายการสร้างประชาสังคมกันมากขึ้น

ขั้นตอนการปรับตัวของกระทรวงมหาดไทยในขั้นตอนที่ 2 คือการสร้างภาพลักษณ์ให้ปรากฏสู่ภายนอก ด้วยการสร้างประชาคมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างประชาคมระดับต่างๆ ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ริเริ่ม/กำหนด นอกจากนี้ ในทัศนะของกระทรวงมหาดไทย ประชาคมยังสามารถสั่งการให้เกิดขึ้นและกำหนดให้ทำตามคำสั่งของกระทรวงได้ และการสร้างประชาคมของตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยนี้เองที่มีอิทธิพลแผ่ขยายจนก่อให้เกิดการสร้างประชาคมในทุกระดับ จนดูเหมือนว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของงานการสร้างประชาคมไปในที่สุด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากสมมติฐานการวิจัย “รัฐโดยกลไกหรือหน่วยงานของรัฐ ปรับตัวต่อแนวคิดประชาสังคม ซึ่งมุ่งที่จะลดอำนาจของรัฐต่อสังคม โดยทำตัวเป็นผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว และใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อยืนยันรักษาสถานภาพ และอำนาจรัฐ” ผลการศึกษาปรากฏว่า รัฐสามารถช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมที่ขบวนการประชาสังคมนอกภาครัฐใช้ในวงแรกไปใช้เป็นเครื่องมือ เครื่องมือในการปรับตัวของกลไกรัฐ ด้านการใช้อุดมการณ์ตามความหมายของ Gramsci ใน 2 หน่วยงานหลัก คือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงมหาดไทย

สาเหตุประการสำคัญคือที่ทำให้รัฐสามารถช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมไปใช้ได้ เกิดจากแนวคิดประชาสังคมที่นักกิจกรรมนำมาใช้มีจุดอ่อนเชิงทฤษฎีก่อให้เกิดช่องว่างที่รัฐสามารถช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมไปใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐได้ และการที่รัฐช่วงชิงวาทกรรมประชาสังคมไปได้ ทำให้รัฐมีอำนาจในการกำหนดความหมายของประชาสังคม ประชาสังคมที่มีความสอดคล้องกับนิยามที่รัฐให้จะถูกเกณฑ์เข้ามาเป็นพรรคพวกของรัฐ (co-option) ในขณะที่ประชาสังคมที่ต่อต้านรัฐจะถูกตีตราว่าไม่ชอบธรรมและไม่ใช้มีความเป็นประชาสังคมเพราะไม่ร่วมมือกับรัฐ ในระยะยาววาทกรรมประชาสังคมของรัฐจะทำให้ 1. รัฐมีประชาสังคมมาสนับสนุนหรือเป็นพวกมากขึ้น และ 2. ประชาสังคมจำนวนหนึ่งที่ร่วมมือกับรัฐจะละเลยพฤติกรรมที่ไม่ชอบธรรมของรัฐ เช่น การละเมิดสิทธิประชาชนของรัฐ และทำที่สุดประชาชนระดับกลางจะเป็นผู้ถูกกระทำจากชนชั้นที่เหนือกว่าต่อไป เพราะวาทกรรมประชาสังคมของรัฐไม่ก่อให้เกิดการสร้างดุลอำนาจใหม่ของสังคมแต่อย่างใด แต่จะตอกย้ำถึงความเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐกับประชาสังคมจำนวนหนึ่งที่เป็นพรรคพวกของรัฐ ซึ่งจะให้อำนาจรัฐมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น ประชาสังคมจึงเป็นแนวคิดที่ช่วยปกป้องและ/หรือสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐมากกว่าจะเป็นการลดทอนอำนาจรัฐอย่างที่นักกิจกรรมในประเทศไทยใช้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับสิ่งที่ Antonio Gramsci เสนอไว้ว่าประชาสังคมเป็นสนามเพล่าที่รัฐใช้ในการปกป้องรัฐและระบบทุนนิยม (อ้างถึงในใจ อึ้งภากรณ์, 2545)

การสร้างประชาสังคมในกรณีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการปรับตัวที่พยายามปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาจากการทำงานแบบสั่งการ เป็นการทำงานแบบพหุภาคีและการส่งเสริมให้เกิดประชาคมในระดับต่างๆ นั้น เป็นการปรับตัวเพื่อให้กระทรวงมหาดไทย

ยังมีบทบาทและ/หรือความสำคัญอยู่ในท่ามกลางกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจซึ่งเป็นการคุกคามโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกระทรวงมหาดไทย การสร้างภาพลักษณ์ในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย หนึ่งหนึ่งเป็นการลดแรงต้านจากกระแสสังคม ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่า กระทรวงมหาดไทยจะปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ได้จริงๆ กรณีนี้จึงถือว่าเป็นการยืนยันตามสมมติฐาน รายละเอียดโปรดดูในบทที่ 4

ส่วนในกรณีของ สศช. การสร้างประชาสังคมตามแนวของ สศช. เป็นการดำเนินการเพื่อรักษาสถานภาพของหน่วยงานให้สามารถอยู่ในกรอบแห่งการทำงานแบบพหุภาคีในท่ามกลางกระแสที่เรียกร้องให้ สศช. ต้องลดบทบาทในฐานะผู้กำหนดการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและการเรียกร้องให้ลดบทบาทภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจากกลุ่มพลังทางสังคม

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวตัวของ สศช. ในกระบวนการแผน 8 และการดำเนินการตามแผน 8 ซึ่งให้เห็นการปรับตัวของรัฐ ในระดับของการปรับเปลี่ยนอุดมการณ์หรือ “เหตุผลของรัฐ” ทำให้รัฐยังคงเป็นผู้กำหนดการดำเนินการพัฒนาประชาสังคมอยู่ดี และผลจากการปรับตัวของรัฐและหน่วยงานของรัฐข้างต้น ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับขบวนการประชาสังคมไทย ทั้งในด้านการลดทอนแรงต่อต้านจากพลังทางสังคมต่อภาครัฐ และเข้าไปปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประชาสังคมที่มีอยู่เดิม ทำให้ประชาสังคมที่สร้างขึ้นกลายเป็นเสมือนมวลชน “จัดตั้ง” ของภาครัฐ ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงพลังและอิทธิพลของภาครัฐมากกว่าจะเป็นการเสริมอำนาจของภาคสังคมตามหลักการที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อให้หลุดพ้นจากการตกอยู่ภายใต้วาทกรรมประชาสังคมที่รัฐช่วงชิงไป ขบวนการประชาสังคมไทยจำเป็นต้องสถาปนาแนวคิดเรื่องประชาสังคมใหม่ที่ไม่มียุทธศาสตร์ ทฤษฎีที่ทำให้รัฐสามารถช่วงชิงไปได้ เพื่อให้เกิดการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทยที่มีเท่าเทียมมากขึ้น และให้ชนชั้นล่างของสังคมและชุมชนระดับรากหญ้าได้ประโยชน์จากความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทย

2. ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาวาทกรรมเรื่องประชาสังคมไทยในอนาคต จากพัฒนาการประชาสังคมที่แตกต่างของขบวนการประชาสังคมไทยและประชาสังคมตะวันตก ส่วนหนึ่งทำให้แนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้มีความแตกต่างกัน ประกอบกับทฤษฎีประชาสังคมตะวันตกเองก็ให้ความหมายประชาสังคมไว้ในหลายระดับ (shade) ตั้งแต่ประชาสังคมในความหมายที่เข้มข้นที่แสดงถึงการกระตือรือร้นของพลเมืองในรัฐ ประชาสังคมที่หมายถึงแต่เพียงการรวมกลุ่ม สมาคม

อาสาสมัคร และประชาสังคมที่เป็นเครื่องมือของรัฐ นอกจากนี้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการประชาสังคมกับการปรับตัวของภาครัฐก็มีผลอย่างสำคัญในการปรับตัวเชิงทฤษฎีของประชาสังคมเช่นกัน การวิจัยครั้งนี้ ทำได้เพียงชี้ให้เห็นจุดอ่อนเชิงทฤษฎีที่เกิดจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการประชาสังคมกับภาครัฐ โดยเฉพาะในมิติของการปรับตัวของรัฐเท่านั้น ในอนาคตจำเป็นต้องมีการศึกษาในเรื่องของวาทกรรมเรื่องประชาสังคมว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำเนิดขบวนการประชาสังคมในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันกับการปฏิสัมพันธ์จากรัฐที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวาทกรรมเรื่องประชาสังคมได้อย่างไรบ้าง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง กองวิชาการและแผนงาน. 2543. สรุปรายงานการวิจัยประเมินผลตามนโยบายและภารกิจของกรมการปกครองในรอบปี 2542. กรุงเทพฯ :กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง,
- กรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น. 2542. สรุปผลการดำเนินงานตามโครงการนำร่องเพื่อศึกษาทบทวนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง,
- กรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น. 2541. ประชาคมอำเภอ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง,
- กรมการพัฒนาชุมชน กองพัฒนาอาสาสมัครและผู้นำท้องถิ่น ฝ่ายพัฒนาผู้นำท้องถิ่นและองค์กรชุมชน. 2544. “โครงการพัฒนาประชาคมตำบลเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน,” วารสารพัฒนาชุมชน 40,6 (มิถุนายน) : 32 - 36.
- กฤษฎา บุญชัย. 2541. “แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาชุมชนและประชาสังคม,” วารสารร่วมพฤษ 17,1 (มิถุนายน – กันยายน) : 13 – 44,
- การกำหนดแนวทางปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. 2542. เอกสารอัดสำเนา.
- การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภาคประชาสังคมไทย. 2544. เอกสารวิชาการเสนอในการประชุมวิชาการ “Civil Society Response to the Asian Crisis: Thailand” ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร 25 มิถุนายน 2544,
- กิ่งแก้ว อินหว่าง. 2542. “ชุมชนเข้มแข็ง: วัดได้...แต่ต้องทำใจ,” วารสารพัฒนาชุมชน 38, 9 (กันยายน) : 21 – 22,
- กิตติพร ใจบุญ. 2538. ความจริงในเรื่องเงื่อนไข : บทศึกษาการปฏิบัติการทางวาทกรรมในสังคมไทย. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- เกษียร เตชะพีระ. บทสัมภาษณ์. 2540. “ดร.เกษียร เตชะพีระ.” ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ ไกล, บก., 2540. ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 121 – 145,

- โกมาตกร จิ่งเสถียรทรัพย์. 2540. “ประชาสังคม : มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ.” ใน สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. บก. 2540. ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ บทวิเคราะห์ทางวิชาการ, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. หน้า 35-107,
- ชนัญญา กาญจนรังษิณนท์. 2542. “การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยองค์กรเครือข่าย,” วารสารพัฒนาชุมชน 38,9 (กันยายน) : 26 – 30,
- จดหมายข่าวไทย-อินแคป. 2542. 1 (มกราคม – มิถุนายน),
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. 2544. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- จันทน์ เจริญศรี. 2544. โพสต์โมเดิร์น & สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา,
- จามะรี เชียงทอง. 2543. วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,
- ใจ อึ้งภากรณ์และคณะ. 2545. อะไรนะ ลัทธิมาร์กซ์ เล่ม 2. กรุงเทพฯ : ชมรมหนังสือประชาธิปไตยแรงงาน,
- ใจ อึ้งภากรณ์และคณะ. 2543. การเมืองไทยในทัศนะลัทธิมาร์กซ์. กรุงเทพฯ : ชมรมหนังสือประชาธิปไตยแรงงาน,
- ชลธิศ ตั้งเจริญ. 2543. “แนวคิดเรื่องประชาสังคม,” ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย โครงการมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. 2543. รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย. หน้า 1 - 15.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2533. “เทววิทยาแห่งวาทกรรม : ทำความเข้าใจอำนาจแห่งวาทกรรม ด้วยนารายณ์สิบปาง,” สมุดสังคมศาสตร์ 12,3 – 4 (ก.พ. – ก.ค.) : หน้า 175 – 191,
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541 (ก) . 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา,
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541 (ข). ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา,
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. บทสัมภาษณ์. 2540. ในชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล, บก. ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 39 – 52,

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2539. รัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2533. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. บทสัมภาษณ์. 2540. ในชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคการณโกศล, บก. ประชา
สังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 93,
- ชาติรี เพ็ญศรี. 2543. วาทกรรมการพัฒนาของรัฐไทย พ.ศ.2504 – 2539. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชุตินา สุมน. 2541. กลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชาสังคม : บทบาทในการผลักดันนโยบายปฏิรูป
การเมือง พ.ศ.2536 – 2538. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชูชัย ศุภวงศ์. 2540. แนวคิด และข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชน
ท้องถิ่นพัฒนา,
- ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคการณโกศล. บก. 2540. ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย.
กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มติชน,
- ไชยรัตน์ เจริญสินโฬาร. 2542. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์และ
ความเป็นอื่น, กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก. บทที่ 1 วาทกรรม
กับการพัฒนา หน้า 1-42,
- ไชยรัตน์ เจริญสินโฬาร. 2540. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ขบวนการเคลื่อนไหว
ประชาสังคมในต่างประเทศ : บทสำรวจพัฒนาการ สถานภาพและนัยยะเชิงความคิด/
ทฤษฎีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัย
เกริก,
- ชำนาญ วัฒนศิริ. 2542. “ความเข้มแข็งของชุมชนและประชาคม,” วารสารพัฒนาชุมชน 38,12
(ธันวาคม) : 17 – 21,
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. 2542. “อาณาเขตสาธารณะ/ประชาสังคมและนักมานุษยวิทยากับคนชาย
ขอบ,” จุลสารไทยคดีศึกษา 15,4 (พฤษภาคม – กรกฎาคม) : 16 – 37,
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. 2532 การวิเคราะห์ซับซ้อน (Subject) : ทฤษฎีที่ไร้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของมิ
เชล ฟูกู. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างในชัยวัฒน์

สถาอานันท์. 2533. “เทววิทยาแห่งวาทกรรม : ทำความเข้าใจอำนาจแห่งวาทกรรม ด้วย
นารายณ์สิบปาง,” สมุดสังคมศาสตร์ 12,3 – 4 (ก.พ. – ก.ค.): 175 – 191,

ธเนศ อภรณ์สุวรรณ. 2540. ประชาสังคม : พัฒนาการและนัยยะแห่งอนาคต. กรุงเทพฯ :
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา,

ธีรยุทธ บุญมี. 2540ก. “สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)” ใน ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณีกุล,
บก. ประชาสังคม ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน,

ธีรยุทธ บุญมี. 2540ข. สังคมเข้มแข็ง : ความคิด – ปรัชญาของธีรยุทธ บุญมี. กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร,

ธีรยุทธ บุญมี. 2536. มติชนสุดสัปดาห์ (4 มิถุนายน) อ่างในประเวศ วะสี. 2536. แนวคิดและ
ยุทธศาสตร์สังคมคุณภาพและวิชา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง,

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2532. “วาทกรรมการเมืองว่าด้วยประชาธิปไตยไทย,” สมุดสังคมศาสตร์
12, 1 (ส.ค. – ต.ค.): 15 – 35,

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2538. กรุงแตก พระเจ้าตากฯ และประวัติศาสตร์ไทย ว่าด้วยประวัติศาสตร์และ
ประวัติศาสตร์นิพนธ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน,

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2541. การเมืองบนท้องถนน 99 วันสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การ
เดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัย
เกริก,

ประเวศ วะสี. 2541. ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของสังคมทั้งหมด
ร่วมกัน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,.

ประเวศ วะสี. บทสัมภาษณ์. 2540. ในชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณีกุล, บก. ประชาสังคม
ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 3 – 36,

ประเวศ วะสี. 2536. แนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมคุณภาพและวิชา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
มูลนิธิโกมล คีมทอง,

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. 2539. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่. ซิลด์
เวอร์มบुकส์,

แผนความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ. ม.ป.ป. เอกสารอัดสำเนา,

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544 ส่วนที่ 4 การเสริมสร้าง

ศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่าง
ทั่วถึง บทที่ 4 การบริหารจัดการการพัฒนาภูมิภาคและชนบท ข้อ 2.1-2.2,

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530.. 2534. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนา
พานิช จำกัด,

พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว.. 2543. “แนวคิดเรื่องประชาสังคมในประเทศไทย,” ศูนย์กฎหมาย
สิ่งแวดล้อมประเทศไทย โครงการมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง
ของประชาสังคมในประเทศไทย. 2543. รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายใน
การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์กฎหมาย
สิ่งแวดล้อมประเทศไทย. หน้า 16 – 24,

พิศิษฐ์ ชาญเสนาะ. 2537. คนกู่ทะเล. กรุงเทพฯ : มุลนิธิโกมลคีมทอง,

พิษณุ อ่อนมณี. 2542. “เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองบนพื้นฐานชุมชนอาชีพไทย,” เทศาภิบาล 94
(ตุลาคม) : 20 –25,

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. 2542. “อบต. ในแนวทางประชาคมตำบล,” เทศาภิบาล 94 (เมษายน) : 35
– 41,

ไพโรจน์ พรหมสาส์น. 2541. “บทสัมภาษณ์,” ใน”บทวิทยุเรื่อง “ประชาคมตำบล/หมู่บ้าน” รายการ
“เมืองไทยวันนี้” ของคุณปราณี ศรีสุกใส สัมภาษณ์นายไพโรจน์ พรหมสาส์น อธิบดี
กรมการพัฒนาชุมชน,” วารสารพัฒนาชุมชน 37,12 (ธันวาคม) : 8 – 12,

มณีรัตน์ มิตรปราสาท. 2539. การก่อตัวขององค์กรประชาชนกับการเสริมอำนาจประชาชน :
ศึกษากรณีชุมชนประมงพื้นบ้าน อำเภอเสลภูมิ จังหวัดตรัง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย,

วีระวิทย์ วิวัฒน์วานิช. 2542. “แนวทางปฏิบัติการและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ปี 2542
(ตอนที่ 1).” เทศาภิบาล 94 (มิถุนายน) : หน้า 30-33,

ศุภชัย เจริญวงศ์. 2544. ถอดรหัสการพัฒนา. กรุงเทพฯ. สถาบันพัฒนาการเมือง,

เศรษฐกิจพึ่งตนเอง : แนวความคิดและยุทธศาสตร์. 2541. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย,

- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. 2542. รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการโครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- สายพิณ ศุภุทธมงคล. 2543. คุกกับคน อำนาจและการต่อต้านชัดเจน. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชาย ตริรัตน์. 2541. “โลกาภิวัตน์กับปัญหารัฐธรรมนูญ,” ใน การจัดการปกครอง (Governance). เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 17 สิงหาคม 2541, หน้า 3 – 29.
- สุวรรณ บัณฑิต. 2539. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูต ประชาชน ช่วง 2531 – 2535. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. 2540. “ประชาสังคม : ดุลยภาพใหม่เพื่อสุขภาพ.” สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. บก.2540. ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ บทวิเคราะห์ทางวิชาการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. หน้า 1-34,
- อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล. บก. 2542. ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ. โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อนุชาติ พวงสำลี, อารณ จันทรสมวงศ์ และพีรพัฒน์ โกศลศักดิ์สกุล. 2542. “บทสังเคราะห์ความเคลื่อนไหวของภาคีอันหลากหลายในขบวนการประชาสังคมไทย,” ใน อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล. บก. 2542. ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ. โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 285-314,
- อันโตนิโอ กรัมซี. ใจ อึ้งภากรณ์. แปล. สมุดบันทึกจากคุก. ใน ใจ อึ้งภากรณ์และคณะ. 2545. อะไรนะลัทธิมาร์กซ์ เล่ม 2. กรุงเทพฯ : ชมรมหนังสือประชาธิปไตยแรงงาน,
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2542. “ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ : ความหมายของประชาสังคม.” ใน อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล. บก. 2542. ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 35 – 61,
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2536. “มือบมือถือ” ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มติชน,

รายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 23 มีนาคม 2541,

รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 13 กรกฎาคม 2541,

รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ครั้งที่ 2/2541 วันที่ 31 สิงหาคม 2541,

หนังสือราชการ

หนังสือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0311.3/1233 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 เรื่องการดำเนินการประชาคมอำเภอ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในกรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องที่. 2541. ประชาคมอำเภอ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หน้า63.

หนังสือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0311/ว1064 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2541 เรื่องการดำเนินงานตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในกรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องที่. 2541. ประชาคมอำเภอ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หน้า 72-73.

หนังสือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0311/ว 1568 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เรื่อง การดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด กรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องที่. 2541. ประชาคมอำเภอ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หน้า 78.

หนังสือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0311.3/ว 1472 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การดำเนินงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด กรมการปกครอง สำนักบริหารการปกครองท้องที่. 2541. ประชาคมอำเภอ : แนวคิดและแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, หน้า 79

หนังสือที่ว่าการอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ด่วนที่สุด ที่ สพ 0518/924 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543 เรื่องแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี ถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกตำบล ทุกหมู่บ้าน,

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0214.3/ว 1923 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2543 เรื่องการเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งของชุมชนและการส่งเสริมประชาคม ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด,

ภาษาอังกฤษ

Amara Pongsapich. 2000. Economic Crisis and Civil Society. Bangkok : Center for
Philanthropy and Civil Society National Institute of Development Administration,

Asian Development Bank. 1995. Governance sound development management. อ้างถึง

ใน นฤมล ทับจุมพล. 2541. “แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ,” ในพิทยา

ว่องกุล, บก. 2541. ธรรมรัฐ : จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยวรรณคดี :

119 – 141,

Brown David. 1994. The State and Ethnic Politics in Southeast Asia. London : Routledge,

Carnoy Martin. 1984. The state and political theory. Princeton N.J. : Princeton University
Press,

Chutima Gawin. 1995. “Thai NGOs and Civil Society.” In Jaturong

Boonyarattanasoontorn, Gawin Chutima, eds. 135-144.1995. Thai NGOs : The
Continuing Struggle for Democracy. Thai NGO Support Project,

Cohen John L. and Arato Andrew. 1992. Civil society and political theory. Cambridge :
The MIT Press.

Evans, P. 1995. Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation. Princeton,

N.J. : Princeton University Press. อ้างใน Pierre Jon and Peters B. Guys. 165.

2000. Governance, politics and the state. London: Macmillan.

Foucault, Michael. 1972. Politics and the study of Discourse,” In Burchell et al. 53-72.

Eds., 1991. อ้างถึงในไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร. 2542. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ

ความรู้ ความจริง เอกลักษณะและความเป็นอย่างอื่น, กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา

มหาวิทยาลัยเกริก,

Hall John. A. editor. 1995. Civil Society : Theory, History, Comparison. Cambridge :

Polity Press.

- Jurgen Habermas. 1989. Structural Transformation of Public Sphere. อ้างใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. 2540. "ประชาสังคม : มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ." ใน สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. บก. 2540. ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ บทวิเคราะห์ทางวิชาการ, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. หน้า 35-107,
- Jurgen Habermas. 1974. Theory and Practice. Trans. By John Viertel. Boston : Beacon Press. pp. 18-19. อ้างใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2533. "ทฤษฎีแห่งวาทกรรม : ทำความเข้าใจอำนาจแห่งวาทกรรม ด้วยนารายณ์สิบปาง." สมุดสังคมนศาสตร์, 12,3-4 (ก.พ.-ก.ค.33). หน้า175-191.
- Keane John. 1998. Civil Society : Old Images, New Visions. Cambridge : Polity Press.
- Marshall Gordon, ed. 1998. A Dictionary of Sociology. Oxford New York: Oxford University Press,
- Pierre Jon and Peters B. Guys. 2000. Governance, politics and the state. London : Macmillan.
- Phatharathananunth Somchai. 1999. "Civil Society, Radical Democracy and Democratisation in Thailand : An Isan Perspective," 7th International Conference on Thai Studies' Proceeding, 4-8 July 1999, University of Amsterdam, The Netherlands,
- Rodan Garry. 1997. "Civil Society and Other Political Possibilities in Southeast Asia," Journal of Conterporary Asia 27,2: 156 – 178,
- Skocpol Theda. 1979. State and Social Revolution. Cambridge : Cambridge University Press. อ้างใน Pierre Jon and Peters B. Guys. 165. 2000. Governance, politics and the state. London: Macmillan.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระบวนการสร้างประชาสังคมของรัฐไทย

ลำดับเหตุการณ์การสร้างประชาสังคมโดยหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2538 – 2544

- 2538 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) นำร่องในการศึกษารูปแบบและแนวทางการก่อตั้งประชาคมจังหวัดใน 4 จังหวัด คือ น่าน ขอนแก่น สงขลา และเพชรบุรี
- 2539 – 2540 สศช. มอบหมายให้ NIDA และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันราชภัฏเพชรบุรี ทำการศึกษาและขยายการก่อตั้งประชาคมใน 25 จังหวัด ดังนี้
- ภาคเหนือ พะเยา เชียงใหม่ ลำพูน พิชณุโลก พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร
อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์
- ภาคกลาง สิงห์บุรี ราชบุรี จันทบุรี นครปฐม สมุทรสงคราม
- ภาคใต้ ปัตตานี พัทลุง ยะลา สตูล สุราษฎร์ธานี
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาสารคาม นครราชสีมา หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์
ร้อยเอ็ด ยโสธร
- 2541 โครงการความร่วมมือไทย – สหประชาชาติ (Thailand – United Nations Collaborative Action Plan : Thai – UNCAP) สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนใน 4 จังหวัดได้แก่ พะเยา มหาสารคาม เพชรบุรี ปัตตานี และชุมชนยานนาวาของกรุงเทพมหานคร
- 2541 สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ร่วมมือกับศาลาประชาคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาดำเนินการศึกษาวิจัยโครงการนำร่องเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอในพื้นที่อำเภอนำร่อง 5 แห่ง ได้แก่ อ.เมือง จ.น่าน อ.พรหมพิราม จ.พิษณุโลก อ.จะนะ จ.สงขลา อ.อุบลรัตน์ จ.ขอนแก่น และ อ.เมือง จ.สมุทรสงคราม
- 2542 คณะกรรมการนโยบายนโยบายสังคมแห่งชาติ (กนส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มอบหมายให้มูลนิธิพัฒนาไท โดยมูลนิธิชุมชนท้องถิ่น ขึ้นโครงสร้างประชาคมจังหวัดใน 75 จังหวัด โดยสร้างแกนนำขับเคลื่อนประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ (เน้นโดยผู้วิจัย) นักวิชาการ พระภิกษุ ทหาร นักธุรกิจ และผู้นำชุมชน

- สศช. มอบหมายให้มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนาศึกษารูปแบบการก่อตั้งประชาคมระดับอำเภอใน อ.พรหมพิราม จ.พิษณุโลก และ อ.วาปีปทุม จ.มหาสารคาม
- สศช. มอบหมายให้กรมการพัฒนาชุมชน และมูลนิธิเพื่อสถาบันการศึกษาวิชาการแห่งประเทศไทย (IMET) ศึกษารูปแบบและการก่อตั้งประชาคมระดับตำบลใน 13 ตำบล และ 13 เขตของกรมการพัฒนาชุมชน พร้อมฝึกอบรมให้ความรู้แก่พัฒนาชุมชนเขตใน 13 เขตเพื่อทำการส่งเสริมและสนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการประชาสังคม
- กระทรวงมหาดไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ได้สั่งการให้อำเภอทุกอำเภอจัดตั้งประชาคมอำเภอ และให้ข้าราชการกรมการปกครอง เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาคมอำเภอ
- 2543 - 2544 กระทรวงมหาดไทย ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี (พ.ศ.2545 – 2549) ได้ให้มีการจัดตั้งประชาคมหมู่บ้านในทุกหมู่บ้านและประชาคมตำบลในทุกตำบล ร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี
- 2544 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทำการศึกษาและจัดตั้งเครือข่ายประชาสังคม ใน 21 จังหวัด เพื่อเป็นเครือข่ายในการสะท้อนความเห็น ข้อเท็จจริง และปัญหาในระดับพื้นที่ขึ้นมายังส่วนกลางให้สมาชิกสภาที่ปรึกษา
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและเมืองแห่งชาติ ได้ดำเนินการสร้างเครือข่ายประชารัฐ (คณะทำงานประชารัฐ) ในทุกจังหวัดเพื่อเป็นแกนในการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- สศช. ประสานกับคณะทำงานประชารัฐในฐานะเครือข่ายในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนของชุมชนและจัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชนเพื่อขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ
- กรมการพัฒนาชุมชน ได้ให้ทุกจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานประชารัฐเพื่อประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชน
- ที่มา : ส่วนหนึ่งจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองประสานการพัฒนาชนบท. ม.ป.ป. การขับเคลื่อนประชาสังคม. เอกสารอัดสำเนา. ปรับปรุงโดยผู้วิจัย.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสุรางค์รัตน์ จำเนียรพล เกิดเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2517 ที่ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการศึกษา 2538 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2541 ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิจัย อยู่ที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย