

รายงานการศึกษา



# บทบาทของภาคประชาสังคม ในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ







รายงานการศึกษา

บทบาทของภาคประชาสังคม  
ในการคุ้มครองสิทธิพลเมือง และ  
สิทธิทางการเมือง

รายงานการศึกษา บทบาทภาคประชาสังคม  
ในการคุ้มครองสิทธิพลเมือง และ สิทธิทางการเมือง

ISBN

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวนพิมพ์

ที่ปรึกษา	นายนิรันดร์	พิทักษ์วัชร
	นายสมชาย	หอมลลอบ
	นางภิรมย์	ศรีประเสริฐ
	นางสาววารุณี	เจนาคม
ผู้รวบรวม	ดร.กฤษฎา	บุญชัย
บรรณาธิการ	นางสาวเกศริน	เตียวสกุล
ประสานงาน	นางสาวอัจจิมา	เมืองวงษ์

จัดพิมพ์โดย

**สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ และ ๗

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๐๐ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๐

สายด่วน ๑๓๗๗

Email : [help@nhrc.or.th](mailto:help@nhrc.or.th)

Website : <http://www.nhrc.or.th>



# ความในใจ

บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง

สังคมไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้ว่าทกรรมการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ นิคมอุตสาหกรรม การสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้าถ่านหิน การทำเหมืองแร่ สสำรวจปิโตรเลียม ธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรม เป็นต้น ล้วนเป็นกระบวนการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นเอก ชูตรีต ความอยู่ดีกินดีของชุมชนท้องถิ่นทั้งสิ้น ดังนั้น บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงมีความสำคัญเชื่อมโยงกับการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะตามหลักการปารีส สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการสร้างความร่วมมือกับทุกฝ่าย ตั้งแต่สหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค องค์กรเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์กรระหว่างรัฐบาลเพื่อการหนุนเสริมในหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกัน รายงานการศึกษาฉบับนี้จึงสะท้อนความจริง ๓ ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** บทบาทภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นการต่อต้านระบบการค้าที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน โดยสร้างความตระหนักในนโยบายพัฒนาระบบทุนเสรีนิยมใหม่ ว่ามิใช่เป็นยาครอบจักรวาลขนานเดียว แต่ถ้าเป็นระบบธุรกิจหรือการพัฒนาที่คำนึงถึงกำไรผลประโยชน์ด้านธุรกิจฝ่ายเดียว โดยมองไม่เห็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความรับผิดชอบต่อสังคม หลักการธุรกิจเพื่อสิทธิมนุษยชนก็จะเกิดสภาพการณ์ “รัฐบาลทุนนิยมสมัยใหม่กับวิกฤติความชอบธรรม” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๕๒)

**ประการที่ ๒** บทบาทภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สะท้อนความล้มเหลวของรัฐสมัยใหม่ ในการสร้างสังคมที่เป็นธรรม และกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดประโยชน์ต่อพลเมืองของตน ขบวนการภาคประชาสังคมจึงเป็นขบวนการทางสังคมใหม่เพื่อรองรับความแตกต่างหลากหลายสิทธิทางการเมือง สิทธิในการพัฒนากำหนดอนาคตของตนเองในการดำรงอยู่ของชุมชนท้องถิ่น

**ประการสุดท้าย** กระบวนการภาคประชาสังคมทำให้เกิดความชัดเจนถึงการเมือง การปกครองประชาธิปไตย จะจำกัดแค่ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่เพียงพอ แต่ต้องขยายเพิ่มเติมระบบการเมืองแบบทางตรง และเปิดพื้นที่ทางการเมืองสู่สังคม สร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เป็นทางเลือกใหม่ เพื่อไม่ให้การเมืองไทยใน กระแสโลกภิวัตน์กลายเป็นวิกฤติในระบอบประชาธิปไตย แบบเลือกตั้งผู้แทนที่มี การใช้อำนาจและการตัดสินใจเชิงนโยบายถอยห่างจากประโยชน์ของประชาชน โดยไร้ซึ่งความโปร่งใส หรือความรับผิดชอบใดๆ เลย

ท้ายที่สุด เราคงเห็นพ้องตรงกันว่า ระบบโลกสมัยใหม่กำลังตกอยู่ในวิกฤติ ทางโครงสร้าง และเรากำลังก้าวเข้ามาอยู่ใน “ยุคของการเปลี่ยนผ่าน” ภายใต้ลักษณะ พิเศษ คือ ความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายจารีตนิยมกับอำนาจนิยม ในการสร้างฐาน หนุนการเปลี่ยนแปลงที่จะไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ทว่าเป็นระบบใหม่ที่ เลวร้ายพอๆกัน หรือแย่ยิ่งกว่าระบบปัจจุบันที่เป็นอยู่ รายงานการศึกษานี้ โดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติคงจะมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานของ ภาคประชาชน ในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านและกำหนดเป้าหมายในการสร้างความเป็น ประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคได้มากยิ่งขึ้น ไม่มากก็น้อย

**น.พ. นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ**

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘

## คำนำผู้เขียน

รายงานการศึกษา บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ฉบับนี้ จัดทำขึ้นตามที่คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา ๒ ประการ คือ เพื่อศึกษาพัฒนาการทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ บทบาท และความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทย และเพื่อถอดบทเรียนและเสริมพลังภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และการเสริมพลังคนจนเมือง

รายงานผลการศึกษานี้ได้แบ่งออกเป็น ๔ บท คือ

### บทที่ ๑ บทนำ

กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย ระยะเวลาในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### บทที่ ๒

กล่าวถึง พัฒนาการทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ บทบาท และความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

### บทที่ ๓

กล่าวถึง ปัญหาเชิงโครงสร้างของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและเกษตรของไทย และข้อเสนอทางยุทธศาสตร์ต่อขบวนการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และเกษตรยั่งยืน

### บทที่ ๔

กล่าวถึง การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับคนจนเมืองและความท้าทายในอนาคต สรุปประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา และข้อเสนอเพื่อการพิจารณา

คณะผู้ศึกษาหวังว่า รายงานการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะนำไปเป็นข้อมูลเพื่อสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองต่อไป

กฤษฎา บุญชัย

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖

## สารบัญ

### คำนำ

<b>บทที่ ๑</b>	<b>บทนำ</b>	<b>๙</b>
	๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๙
	๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑๑
	๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๑๑
	๑.๔ ระเบียบวิธีวิจัย	๑๑
	๑.๕ ระยะเวลาดำเนินการ	๑๒
	๑.๖ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๒
<b>บทที่ ๒</b>	<b>แนวคิด พัฒนาการ และยุทธศาสตร์ของ ภาคประชาสังคมในประเทศไทย</b>	<b>๑๓</b>
	๒.๑ ความหมาย	๑๓
	๒.๒ การก่อตัวและองค์ประกอบของภาคประชาสังคม	๑๖
	๒.๓ พัฒนาการของภาคประชาสังคมของประเทศไทย	๑๙
	๒.๔ ลักษณะ ประเภทของประชาสังคมในสังคมไทย	๒๙
	๒.๕ ปัญหา อุปสรรคของภาคประชาสังคม	๓๑
<b>บทที่ ๓</b>	<b>สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อม กับความท้าทาย ทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์</b>	<b>๓๓</b>
	๓.๑ หลักการและเหตุผล	๓๓
	๓.๒ วัตถุประสงค์	๓๖
	๓.๓ แนวทางการศึกษา	๓๖
	๓.๔ ปัญหาเชิงโครงสร้างของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม	๓๖

๓.๕	ประมวลขบวนการเคลื่อนไหวฐานทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมและเกษตรของไทย	๔๑
๓.๖	ข้อเสนอทางยุทธศาสตร์ต่อขบวนการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และเกษตรยั่งยืน	๖๐
๓.๗	ข้อเสนอยุทธศาสตร์ต่อการสร้างความเป็นสถาบัน ทางสังคมของขบวนการฯ	๖๓
๓.๘	ข้อเสนอทางนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์	๖๖
<b>บทที่ ๔</b>	<b>การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับ คนจนเมืองและความท้าทายในอนาคต</b>	<b>๖๗</b>
๔.๑	ความนำ	๖๗
๔.๒	คนจนเมือง	๗๑
๔.๓	ขบวนการเคลื่อนไหวคนจนเมือง	๗๒
๔.๔	แนวโน้มของปัญหาคนจนเมือง	๗๙
๔.๕	บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานกับคนจนเมือง	๘๓
๔.๖	ความท้าทายของเอ็นจีโอกับการทำงานในอนาคต	๘๖
๔.๗	ประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา	๙๑
๔.๘	ภาพอนาคต	๙๖
๔.๙	ข้อเสนอเพื่อพิจารณา	๙๖
<b>บรรณานุกรม</b>		<b>๙๙</b>



“

การพัฒนาชุมชนในชนบททุกวันนี้  
ส่วนใหญ่ยังเป็นการยึดเยียดแนวคิดจากภายนอก  
ซึ่งถือตนว่ารู้มากกว่า...

จำเป็นต้องเข้าใจวัฒนธรรมชุมชน  
วิถีคิด วิถีให้คุณค่า วิถีปฏิบัติ และโลกทัศน์ของชาวบ้าน  
และให้พวกเขามีบทบาทหลักในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

”

เสรี พงศ์พิศ :

ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชุมชน (๒๕๓๖)





## บทนำ

### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil Right and Political Rights) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล (Primary Right) ในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม เป็นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐที่จะได้รับบริการสาธารณะ ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐ รวมทั้งได้รับสิทธิในการนับถือศาสนา การเข้าร่วมพิธีกรรม ประเพณี วัฒนธรรมของประชาคมโดยไม่มีข้อจำกัด โลกในยุคปัจจุบันกำลังให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะทำให้เกิดหลักประกันในการอยู่ในสังคมอย่างสันติสุข สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงไม่ใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่สังคมทั่วโลกต้องให้ความสำคัญและยึดมั่นในหลักการเดียวกัน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR) ตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่า ภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิ

ทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของ “International Bill of Human Rights” ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) การต่อสู้เพื่อสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในสังคมไทยมีมายาวนาน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ประเทศไทยจะให้การรับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองตั้งแต่ปี ๒๕๓๙ แต่ก็ยังคงมีการละเมิดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ดูจะเป็นความหวังของผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ไร้อำนาจที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ดูเหมือนนรกเหง้าและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังดำรงอยู่ในสังคมไทย อันเป็นผลมาจากหลายสาเหตุ เช่น ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเผด็จการ อำนาจนิยม ระบบทุนนิยม หรือวิถีพัฒนาที่มีได้เอาความเป็นมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่ตั้ง วัฒนธรรมความเชื่อที่ล้าหลังจนก่อมาคาดิพิศ ๆ ที่ไม่ศรัทธาคคุณค่าความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียม เป็นผลให้เกิดความรุนแรงและสนับสนุนการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนจนฝังรากลึกมาถึงปัจจุบัน (จรัญ โฆษณานันท์, ๒๕๔๕:๕๒๒-๕๒๖)

สังคมไทยปัจจุบันเน้นความสำคัญของภาคเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือระบบตลาดได้ครอบงำเศรษฐกิจโลก และภายใต้ระบบตลาดเศรษฐกิจทุนนิยมดังกล่าวได้ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาพร้อมกับเศรษฐกิจในระบบตลาด ภายใต้การพยายามก้าวไปสู่ความทันสมัย รัฐบาลได้ใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับชุมชน เห็นได้จากการจัดการทรัพยากรในภาคอีสาน เช่น การประกาศเขตวนอุทยานกับที่ดินทำกินของชาวบ้าน การให้สัมปทานป่าแก่กลุ่มอิทธิพลภายนอกชุมชนด้วยการส่งเสริมการปลูกพืชพาณิชย์และการพัฒนาอุตสาหกรรม (เส้นห์จามริก, ๒๕๔๖:๓๕-๔๐) ตัวอย่างหนึ่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ กรณีเขื่อนปากมูล ที่หลังจากการสร้างเขื่อนได้ทำให้วิถีชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนแปลงไป ระบบนิเวศที่ลุ่มน้ำมูลก็ถูกเปลี่ยนแปลงเกิดวิกฤตในการทำมาหากิน ชาวบ้านบางส่วนต้องอพยพไปใช้แรงงานที่อื่น จำนวนป่าลดน้อยลง ชาวบ้านจับปลาไม่ได้พอเพียงแก่การเลี้ยงชีพ ทั้งที่เมื่อก่อนระบบนิเวศนี้สมบูรณ์ ปลามีมากชาวบ้านจึงจับปลาขายและเป็นรายได้เลี้ยงครอบครัว (ชลธิรา สัตยวิวัฒนา, ๒๕๔๖:๑๕๔-๑๖๔) นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อีก เช่น การฆ่าตัดตอนปราบปรามยาเสพติดในสมัยรัฐบาลทักษิณ ปัญหาการค้าประเวณี การก่อการร้าย และความยากจน เป็นต้น ยังเป็นปัญหาของสังคมไทยจนปัจจุบัน สิทธิเป็นเสมือนทั้งเกราะในการคุ้มกันประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามของกำลังอิทธิพลและอำนาจที่ไม่ยุติธรรม และเป็นเสมือนกุญแจให้ประชาชนสามารถใช้ไขไปสู่ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ได้

ภาคประชาสังคม (Civil Society Sector) ในประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา บทบาทของภาคประชาสังคมครอบคลุมสาระสำคัญของสิทธิ และพันธะของรัฐที่มีต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนใน ๓ ด้าน คือ สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพในความเป็นพลเมือง และสิทธิในความเสมอภาคที่ต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจากรัฐ หรือการไม่เลือกปฏิบัติ เว้นแต่การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบ ผู้ด้อยโอกาส ได้รับสิทธิโอกาสเท่าเทียมกับคนอื่นได้

ในช่วง ๔ ทศวรรษ (๒๕๑๖ – ๒๕๕๖) ที่ผ่านมา ภาคประชาสังคมมีบทเรียนในการรณรงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ของขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และด้านคนจนเมือง ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างมากจากกระบวนการแผ่ขยายของทุนนิยมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีได้เอาความเป็นมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่ตั้ง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ที่ดินทำกินในชนบทถูกกว้านซื้อเพื่อการขยายพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อการลงทุนโครงการขนาดใหญ่เชิงพาณิชย์ ทำให้คนในชนบทต้องอพยพโยกย้ายเข้ามาทำงานรับจ้างในเมืองกลายเป็นคนจนเมืองในที่สุด คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง”

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ

- ๑) เพื่อศึกษาพัฒนาการทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ บทบาท และความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทย
- ๒) เพื่อถอดบทเรียนและเสริมพลังภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และการเสริมพลังคนจนเมือง

## ๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้น ๓ ประเด็น คือ

- ๑) พัฒนาการทางแนวคิด และยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมในประเทศไทย
- ๒) ขบวนการเคลื่อนไหวด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับความท้าทายทางยุทธศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์

๓) การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเมืองภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเมืองและคนจนเมือง

#### ๑.๔ ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods) โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ดังนี้

- ๑) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) คือ การศึกษาพัฒนาการทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ บทบาท และความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทยในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และการเสริมพลังคนจนเมืองจากเอกสารรายงานการวิจัย และบทความทางวิชาการ
- ๒) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In depth interview) คือ การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ที่เป็นนักพัฒนาอาวุโสที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และคนจนเมือง
- ๓) จัดเวทีสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น โดยมีนักพัฒนาอาวุโสเป็นผู้วิพากษ์วิจารณ์รายงานการวิจัย

#### ๑.๕ ระยะเวลาดำเนินการ

มีนาคม - สิงหาคม ๒๕๕๖

#### ๑.๖ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑) ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเรื่องพัฒนาการทางแนวคิด ยุทธศาสตร์ บทบาท และความสำคัญของภาคประชาสังคมในประเทศไทย
- ๒) ภาคประชาสังคมด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และด้านคนจนเมือง มีการถอดบทเรียนอย่างเป็นระบบ และได้รับการเสริมพลังให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น



## แนวคิด พัฒนาการ และยุทธศาสตร์ของ ภาคประชาสังคมในประเทศไทย

ดร.จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร

(อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง  
และประธานกรรมการประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายและ  
การบริหารงานสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ)

### ๒.๑ ความหมาย

คำว่า “ประชาสังคม” มาจากภาษาอังกฤษว่า Civil Society โคเฮน และอาเรโต (๑๙๙๒) ได้อธิบายแนวคิดประชาสังคมไว้ในทฤษฎีเสรีนิยมว่า ประชาสังคมเป็นเรื่องการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิใหม่ๆ ขึ้น ในขณะที่ เจอร์เก็น ฮาร์เบอร์มาส (๑๙๙๔) เสนอตัวแบบของเสรีภาพ พรหมแดนระหว่างรัฐและสังคมที่ต้องได้รับการยอมรับ โดยมีภาคประชาสังคมเป็นตัวสร้างความสมดุลใหม่ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม สำหรับประเทศไทย มีการให้นิยามความหมายของประชาสังคมไว้อย่างกว้างขวาง (เช่น จามรี เชียงทอง, ๒๕๔๓; ชูชัย ศุภวงศ์และยุวดี คาคการณ์ไกล, ๒๕๔๑; อนุชาติ พวงสาดี และกฤตยา อาชวนิจกุล, บรรณาธิการ, ๒๕๔๒; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๔๒; พงศ์สิริณ ชุมพล, ม.ป.ป. ฯลฯ) พื้นฐานสำคัญในการเข้าใจนิยามความหมายของ

คำ “ประชาสังคม” ก็คือ มีการใช้ในความหมายที่แตกต่างกันออกไป และมีคุณลักษณะเฉพาะและพิเศษ คือ ประชาสังคมเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategic concept) (ชลทิศ ตั้งเจริญ, ม.ป.ป.: ๑) นั้นหมายความว่า การให้ความหมาย ลักษณะ องค์ประกอบ ของประชาสังคม วิธีการขับเคลื่อนประชาสังคมเพื่อนำมาสู่สังคมประชาธิปไตยที่ดีขึ้นอยู่กับประสบการณ์บทเรียน ปัญหาที่ผู้คนในกลุ่มก่อนเผชิญและระบุแนวทางการขับเคลื่อน ผู้วิจัยจะนำเสนอการให้นิยามความหมายของนักคิด นักวิชาการบางท่านที่น่าสนใจ ดังนี้

ศาสตราจารย์ น.พ. ประเวศ วะสี นับเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจุดประกายการคิดในเรื่อง “ประชาสังคม” อย่างเข้มข้น โดยผ่านงานเขียนชิ้นสำคัญคือ “สังคมสมานภาพและวิชา” ซึ่งในงานเขียนดังกล่าวประกอบกับบทความย่อยๆ และการแสดงปาฐกถาและการอภิปรายในที่ต่างๆ พอประมวลเป็นความคิดรวบยอดได้ว่า ในสภาพของสังคมไทยปัจจุบัน ภาคส่วนหลักของสังคมที่มีความเข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมากคือ ภาครัฐ หรือ “รัฐาณาภาพ” และภาคธุรกิจเอกชน หรือ “ธนาณาภาพ” ซึ่งปรากฏการณ์นี้ส่งผลทำให้สังคมขาดดุลยภาพและเกิดความล้มเหลวในการพัฒนาของฝ่ายประชาชนหรือภาคสังคม ซึ่งเรียกว่า “สังคมานาภาพ” ศาสตราจารย์ น.พ. ประเวศ วะสี จึงมุ่งไปที่การหาวิธีการที่จะเกื้อหนุนให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและเกิดดุลยภาพทางสังคมขึ้น ที่เรียกว่าเป็น “สังคมสมานภาพ” โดยนัยยะนี้จึงเชื่อว่าจะต้องพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน (ประเวศ วะสี, ๒๕๓๖) จนเกิดคำขยายความตามมา อาทิ ชุมชนเข้มแข็ง ความเป็นชุมชน เป็นต้น ดังการให้ความหมายของการเป็น “ชุมชน” ในที่นี้ว่าหมายถึง “การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม” (ประเวศ วะสี, ๒๕๓๙) ซึ่งโดยนัยยะนี้ประชาสังคมที่เข้มแข็งต้องมีรากฐานที่เกิดจากการมีชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็งด้วย

ข้อพึงสังเกตสำคัญต่อเรื่องการเกื้อหนุนภาคสังคมที่เสนอแนวคิดในเชิงกลยุทธ์ที่ว่าด้วย “ความร่วมมือเบญจภาคี” (ต่อมาใช้คำว่า “พหุภาคี”) โดยมองว่าชุมชนในปัจจุบันอ่อนแอมาก การที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องเกิดจากความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของภาคสังคมต่างๆ ซึ่งรวมทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนด้วย “สังคมสมานภาพ” จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยกระบวนการถกทอความรักของคนในสังคม ของคนในชุมชนถกทอทั้งแนวดิ่ง อันหมายถึง โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ และแนวนอนซึ่งหมายถึง พันธมิตร/เพื่อน/เครือข่ายเข้าหากัน ซึ่งหากพิจารณาจากประเด็นนี้การให้ความหมายหรือความสำคัญของ “ประชาสังคม” ของ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี นั้นมิได้กล่าวถึง “การปฏิเสธรัฐ” หรือ State Disobedience แต่อย่างใด

ศาสตราจารย์ ธีรยุทธ บุญมี และ ศาสตราจารย์ ดร.อเนก เหล่าธรรมทัศน์ สองนักคิดทางสังคมคนสำคัญที่ได้ให้ความสนใจกับเรื่อง “ประชาสังคม” อย่างมาก โดยศาสตราจารย์ ธีรยุทธ บุญมี มองว่าการแก้ปัญหาพื้นฐานทางสังคมนั้น ควรให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือพลังของสังคม

หากแม้ว่าสังคมโดยรวมมีความเข้มแข็ง นักธุรกิจ นักวิชาชีพ นักศึกษา ปัญญาชน ชาวบ้าน สามารถร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันสังคม ปัญหาต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สังคมที่เข้มแข็งในความหมายของธีรยุทธ บุญมี นั้น จะเน้นที่ลักษณะที่กระจัดกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมที่มาจากทุกส่วนทุกวิชาชีพทุกระดับรายได้ ทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งโดยนัยยะนี้ จะมีความแตกต่างจากแนวคิด “ประชาชนเป็นส่วนใหญ่” หรือ “อำนาจของประชาชน” ดังเช่นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในอดีตเป็นอย่างมาก (ธีรยุทธ บุญมี, ๒๕๓๖) ขณะที่ ศาสตราจารย์ ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” หรือ “อารยสังคม” ที่ครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคม เน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนในภาคประชาสังคมมากกว่าการดูที่ความแตกต่างหรือความแตกแยกภายใน อย่างไรก็ตาม มุมมองของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับประเด็นของ “คนชั้นกลาง” “การมีส่วนร่วม” “ความผูกพัน” และ “สำนึกของความเป็นพลเมือง” กล่าวคือ “ประชาสังคม” โดยนัยยะนี้ มิได้หมายถึงความเป็นชุมชนของสังคมนั้นๆ แต่กันความรวมไปถึงคนชั้นกลางภาคเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติหรือเป็นแบบคั่นหน้า แต่เป็นความผูกพันของผู้คนที่หลากหลายต่อกันบนฐานแห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อความเป็นพลเมือง หรือ Citizenship นั้นเอง นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ยังได้ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญถึงรากฐานของคนไทย และสังคมไทยว่า คนไทยส่วนมากยังมีระบบวิธีคิดว่าตนเองเป็นไพล์ (client) หรือคิดแบบไพล์ที่จะต้องมีการดูแลโดยนายที่ ดี โหยหาคนดี จึงมักขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองและมองปัญหาในเชิงโครงสร้างไม่ออก (เอนก เหล่าธรรมทัศน์: ๒๕๓๙)

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นนักคิดอีกคนหนึ่งที่กำลังกล่าวถึง “ประชาสังคม” โดยเน้นที่การใช้ในบริบทของสังคมไทย ชัยอนันต์ สมุทวณิช มองว่า “ประชาสังคม” หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคมโดยรวมถึง ภาครัฐ ภาคประชาชนด้วย ถือว่าทั้งหมดเป็น Civil Society ซึ่งแตกต่างจากความหมายแบบตะวันตกที่แยกออกมาจากภาครัฐ หรือนอกภาครัฐ แต่หมายถึงทุกฝ่ายเข้ามาเป็น partnership กัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๑) โดยนัยยะนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความสำคัญกับ Civic movement หรือ “วิถีประชา” ที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยเอาตัวกิจกรรมเป็นศูนย์กลางปราศจากการจัดตั้ง ดังข้อเสนอที่สำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ คือ Area-Function-Participation-AFP กล่าวคือจะต้องเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของทุกฝ่ายร่วมกันในระดับพื้นที่ (ย่อยๆ) ซึ่งในที่นี้อาจเป็นพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หรือพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ เช่น เขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๓๙)

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม อดีตรองนายกรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นนักคิดนักพัฒนาอาวุโสอีกท่านหนึ่งได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ว่าหมายถึง “สังคมที่ประชาชนทั่วไป ต่างมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชน โดยอาศัยองค์กร

กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลาย ที่ประชาชนจัดขึ้น” โดยนัยยะของความหลากหลายขององค์กรนี้ไม่ว่าจะเป็น กลุ่ม องค์กร ชมรม สมาคม ซึ่งล้วนแต่มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งสิ้น จึงเป็นเสมือน “สังคม” ของ “ประชา” หรือ Society ของ Civil นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ยังเสนอต่ออีกด้วยว่า “ประชาสังคม” นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและไม่ใช่ภาครัฐกิจ ซึ่งดำเนินงานโดยมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ

จากการให้นิยามความหมายข้างต้นจะเห็นถึง ความต่าง ความเหมือน และการวางน้ำหนักในการอธิบายที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่าคำอธิบายจากนักคิด นักวิชาการของไทยเป็นคำอธิบายที่วางอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์หรือบริบทของสังคมไทยร่วมสมัย อีกทั้งยังมีลักษณะของความคาดหวังต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในอนาคตทั้งสิ้น ซึ่งที่จริงปรากฏการณ์นี้ก็ไม่ต่างไปจากประเทศในซีกโลกตะวันตก แต่ความเคลื่อนไหวเรื่องประชาสังคมในประเทศตะวันตกนั้นก้าวหน้าและเป็นรูปธรรมกว่าในเมืองไทยมาก

อย่างไรก็ตาม พอที่จะสรุปได้ว่า “ประชาสังคม” หมายถึง การที่คนในสังคมซึ่งมีจิตสำนึกร่วมกัน มารวมตัวกันในการกระทำบางอย่างด้วยความรักและความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการให้เกิดความรู้สึกร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประชาสังคม จะก่อให้เกิด “อำนาจที่สาม” นอกเหนือจาก อำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตย อำนาจที่สามนี้อาจเป็นกลุ่มเล็กๆ ที่กระจัดกระจาย และอาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อยๆ การรวมตัวกันนั้นอาจเป็นองค์กรทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่ เป็นทางการก็ได้ การรวมตัวในลักษณะประชาสังคมจะก่อให้เกิดโครงสร้างสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบที่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งด้วยความสมานฉันท์แล้วก็จะทำให้สังคมทั้งสังคมมีความเข้มแข็ง

## ๒.๒ การก่อตัวและองค์ประกอบของภาคประชาสังคม

หากศึกษาการก่อตัวของแนวคิดประชาคมทั้งระดับโลก และในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า กระแสประชาสังคมก่อตัวมาจากหลายเหตุปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ

- ๑) วิกฤตในสังคม ที่รัฐและทุนไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังหรือเป็นวิกฤตระดับโลก (Global Crisis) เช่น วิกฤตสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เอดส์
- ๒) การก่อกำเนิดของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการ ที่มีการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจ
- ๓) พัฒนาการของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกทางความคิดเห็นได้โดยอิสระ
- ๔) ระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งช่วยให้การรวมตัวเป็นไปได้สะดวกขึ้น โดยที่บางครั้งไม่จำเป็นต้องพบกัน

๕) ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสทางภาครัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถเป็นผู้แก้ปัญหาในสังคมได้แต่เพียงอย่างเดียว จึงต้องการหาทางเลือกอย่างอื่น

ประชาชนผู้แบกรับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไม่สามารถพึ่งพารัฐแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ว่าจะด้วยเหตุความสลับซับซ้อนของปัญหา หรือเพราะความจำกัดของประสิทธิภาพในภาครัฐ ประชาชนก็จะต้องหาทางแก้ไขปัญหานั้น ตั้งแต่แก้ไขด้วยตัวเองเป็นกลุ่มเล็ก ๆ จนเมื่อมีโอกาสในการสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นในวงกว้าง จึงเกิดการรวมตัวกันที่จะกระทำการบางอย่างเพื่อแก้ปัญหานั้นให้ลุล่วงไป ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยประชาสังคมเอง หรือร่วมกับภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนก็ได้

สำหรับประเทศไทยคำว่า “ประชาสังคม” ปรากฏขึ้นในราวกลางทศวรรษที่ ๒๕๒๐ ซึ่งมีคำอื่น ๆ ที่ใช้ในความหมายเดียวกันคือ “ภาคประชาชน” “ภาคพลเมือง” ปรากฏการณ์ที่นำมาสู่ “ประชาสังคม” หรือ “การเมืองภาคประชาชน” ที่ชัดเจนก็คือ ในยุคที่มีเริ่มเกิดการเดินขบวนเรียกร้องของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางช่วงการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ราวปี ๒๕๓๑ กับอีกด้านหนึ่งก็คือ การเกิดปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน การเคลื่อนไหวของสังคมในการตรวจสอบอำนาจและกระแสดการปฏิรูปการเมืองในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕

การปรากฏตัวของคำ “ภาคประชาสังคม” เกิดขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการอธิบายกลุ่มก้อนของผู้คนที่ไม่ใช่ “ภาครัฐ” หรือภาคราชการและไม่ใช่ “ภาคธุรกิจ” ที่เติบโตในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๓๙) ดังนั้น ในแง่มุมทางทฤษฎี การอธิบายผ่านแนวคิดประชาสังคมจึงเป็นการท้าทายต่องานของ Fred W. Riggs เรื่อง “รัฐราชการ” (Bureaucratic Polity) และข้อจำกัดของตัวแบบภาครัฐสังคมแบบเสรี (Liberal Corporatism) โดย เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่มองว่า เมืองค์กรนอกภาครัฐเกิดขึ้น แต่องค์กรที่มีพลังต่อรองและบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ ภาคธุรกิจ ในขณะที่องค์กร/กลุ่มก้อนอื่น ๆ ถึงแม้จะมีอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็มีลักษณะที่เป็นกลุ่มจัดตั้งและกำกับ ควบคุมโดยรัฐ

บริบทสำคัญในช่วงทศวรรษ ๒๕๒๐ ที่นำมาสู่การก่อตัวของแนวคิดและขบวนการประชาสังคมก็คือ การเกิดแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่ก่อร่างสร้างตัวขึ้นโดยนักพัฒนาภาคเอกชน (NGOs) ซึ่งเป็นนักกิจกรรม นักเคลื่อนไหวทางสังคมที่เริ่มถอยห่างจากอุดมการณ์สังคมนิยม พหุติสาณ ชุมพล (ม.ป.ป.) มองว่า “แนวคิดประชาสังคมได้ค่อย ๆ ถูกสร้างขึ้นโดย NGO ของไทยเพื่อใช้เป็นเสมือนร่วมหรือโครงกรอบของการจัดสิ่งทีคิดและปฏิบัติอยู่ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์ เพื่อเป็นประโยชน์ทั้งในการอธิบายปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงสังคม และการสร้างจินตนาการสังคมในอุดมคติ” ซึ่งนี่ก็คือ การตอกย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประชาสังคมจึงเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์

การก่อตัวของภาคประชาสังคมของประเทศไทยเกิดจาก ๕ ปัจจัยดังกล่าวซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการเกิดภาคประชาสังคมของต่างประเทศ

กิจกรรมหรือกระบวนการที่จะเรียกว่าเป็นประชาสังคมได้นั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ

ที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

### ๑) จิตสำนึกประชาคม (Civic Consciousness)

หมายถึง ความคิดและความยอมรับเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความเอื้ออาทร ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกันในอนาคตที่จะเรียนรู้ร่วมกัน หรือแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) มีอิสระเท่าเทียมกัน และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

### ๒) โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (Civic Organization)

หมายถึง กลุ่มการรวมตัวซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราว เฉพาะเรื่องหรือต่อเนื่องก็ได้ สมาชิกของกลุ่มอาจเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือประชาชน หรือรวมกันอยู่ก็ได้ จำนวนสมาชิกไม่จำกัดมีสมาชิกเพียง ๒-๓ คนก็ได้ รูปแบบที่เห็นได้มากที่สุดก็คือ องค์กรเอกชนสาธารณะประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธิ สมาคม ชมรม สมาพันธ์ สหพันธ์ ชุมชม สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ หรือกลุ่มอื่นๆ ประเด็นสำคัญการรวมกลุ่มต้องมีจิตสำนึกประชาคมครบถ้วน การรวมกลุ่มที่มีลักษณะจัดตั้ง ชี้นำ ขาดการสร้าง Partnership ไม่มีการเรียนรู้ร่วมกันและมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง แม้จะเกิดอยู่ในชุมชนไม่ว่าจะสนับสนุนโดยภาครัฐหรือองค์กรเอกชนก็ไม่สามารถนับเป็นประชาสังคมได้ เพราะขาดจิตสำนึกประชาสังคม

### ๓) เครือข่ายประชาคม (Civic Network)

หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม หรือ เชื่อมโยงองค์กรประชาสังคมต่างๆ เข้าด้วยกัน ปัจจัยสำคัญของเครือข่ายประชาสังคมคือระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการประชาสัมพันธ์ด้วยความสมานฉันท์ เครือข่ายประชาสังคมจะเป็นสิ่งที่ช่วยรวมจิตสำนึกของสมาชิกและองค์กรประชาสังคมต่างๆ ให้เกิด “อำนาจที่สาม” ที่มีความเข้มแข็งในสังคมขึ้นมา

ในบริบทของสังคมไทย องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์ประกอบหลักและมีบทบาทคล้ายกับภาคประชาสังคม บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความครอบคลุมสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ให้ได้รับสิทธิด้านสวัสดิการสังคม สิทธิของแรงงาน เกษตรกร เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การต่อต้านความรุนแรงในครอบครัว การต่อต้านการทรมาน การคุกคามนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเท่าทันกับปัญหาที่นับวันหนักหน่วงรุนแรงยิ่งขึ้นได้ จึงต้องอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยกันแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความคล่องตัวสูงในการตอบสนองต่อความจำเป็นและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่ถูกจำกัดด้วยระเบียบที่แข็งตัวแบบระบบราชการ มีการดำเนินงานในประเด็นปัญหาหรือพื้นที่ที่ไม่ค่อยจะมีหน่วยงานราชการใดดำเนินงานอยู่หรือไม่สามารถครอบคลุมถึง

## ๒.๓ พัฒนาการของภาคประชาสังคมของประเทศไทย

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นับเป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ในการเรียกร้องประชาธิปไตย และเสรีภาพของนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนที่ได้ลุกขึ้นมาโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียรได้เป็นผลสำเร็จ ชัยชนะในครั้งนั้นได้ทำให้เกิดการตื่นตัวเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และประชาธิปไตยในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง เพียง ๕ สัปดาห์หลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นักวิชาการ ทนายความ และประชาชนผู้รักประชาธิปไตยจากวงการต่าง ๆ ที่ต้องการสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม และประชาธิปไตยที่แท้จริง ได้ร่วมกันก่อตั้ง “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ซึ่งอาจนับได้ว่า “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน” เป็นองค์กรของภาคประชาสังคมองค์กรแรกที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่หลักการแห่งสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนดำเนินการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน โดยมุ่งประโยชน์เพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ จนกระทั่งถึงเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งตามมาด้วยการประกาศใช้กฎอัยการศึกทำให้ “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน” ต้องยุติบทบาทลงชั่วคราว

หลังจากเหตุการณ์นองเลือด ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ผ่านไปเกือบ ๒ ปี สถานการณ์ทางการเมืองคลี่คลายลง เดือนธันวาคม ๒๕๒๑ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และปีต่อมามีการเลือกตั้งทั่วไป “สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน” จึงได้รื้อฟื้นกิจกรรมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกลางปี ๒๕๒๒ ได้ยื่นขอจดทะเบียนเป็นสมาคม และได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นสมาคม เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๕ โดยใช้ชื่อว่า “สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน” หรือชื่อย่อ “สสส.”

ด้วยปรัชญาในการดำเนินงานของ สสส. คือ การปกป้องสิทธิของผู้ถูกละเมิดสิทธิให้เท่าเทียมกับคนทั่วไป โดยเน้นความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ การทำงานของ สสส. มิใช่เพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่เป็นการทำงานที่ต้องการผลักดันสังคมให้ก้าวหน้าไปสู่สังคมที่ดีงามและมีความยุติธรรมโดยอาศัยหลักกฎหมายที่เป็นธรรม

ภาคประชาสังคมมีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมาโดยการเกิดองค์กรใหม่ๆ ขึ้นอีกหลายองค์กร ในช่วงนั้น การเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วแทนที่ขบวนการปฏิวัติด้วยกำลังอาวุธที่เสื่อมสลายไป สถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทมากขึ้นเกิดจากปัจจัย ๕ ประการ คือ

**ประการแรก** สภาพความยากจนของประชาชนไทยอันเป็นปัญหาที่ยังดำรงอยู่โดยทั่วไป การกระจายรายได้ ทรัพยากร และผลประโยชน์ในสังคม ยังมีความไม่เท่าเทียมกัน มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างชนบทกับเมืองระหว่างภาคต่างๆ สภาพเช่นนี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและนับเป็นเงื่อนไขสำคัญอันหนึ่งที่ผลักดันให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมมีอาจทนดูความหายนะต่างๆ

ที่จะมาสู่ประเทศไทยได้ จึงต้องหันหน้ามาหากันเพื่อไตร่ตรองและหาแนวทางที่จะดำเนินการเพื่อปรับปรุงสภาพต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้น

**ประการที่สอง** ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นช่วงเวลาที่เกิดการเคลื่อนไหวของหน่วยงานและขบวนการพัฒนาสังคมในระดับสากล เพื่อทบทวนปัญหาและประสบการณ์การดำเนินการพัฒนาประเทศในโลกที่สาม มีการประชุมสัมมนาบ่อยครั้ง อาทิเช่น การประชุมขององค์การระหว่างประเทศ เรื่อง “การปฏิรูปสถาบันเกษตรและพัฒนาชนบทของโลก” ที่กรุงโรม ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ ได้ข้อสรุปว่า “การดำเนินการพัฒนาสังคมหรือการพัฒนาชนบทนั้น จะต้องยึดถือกลยุทธ์ที่ให้ประชาชนมีความสามารถที่จะก่อตั้งหรือดำเนินการพัฒนาด้วยตัวเอง และจะต้องพยายามสนับสนุนให้มีการสร้างสถาบันหรือองค์กรของประชาชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาต่างๆด้วย” การเคลื่อนไหวและผลักดันแนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกลับไปยังประเทศโลกที่สามต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย จะเห็นได้จากการที่แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการแพร่กระจายและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆค่อนข้างมาก ทำให้เกิดกระบวนการทบทวนการปฏิบัติงานและการพัฒนาสังคมทั้งในระดับภาครัฐบาลและภาคเอกชน

**ประการที่สาม** หน่วยงานของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศได้มีการเคลื่อนไหวและทบทวนแนวทางการพัฒนาสังคมของไทยที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งรับผิดชอบด้านการวางนโยบายและการวางแผนพัฒนาในประเทศได้มีการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาและยอมรับว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหาในการพัฒนาประเทศอยู่อีกมาก รวมทั้งเล็งเห็นว่าภาคเอกชนน่าจะมีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น

**ประการที่สี่** องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยจำนวนหนึ่งได้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา และพยายามที่จะร่วมมือประสานงานกันเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาการดำเนินงานพัฒนาสังคมให้ขยายตัวออกไปให้กว้างขวางขึ้น

**ประการที่ห้า** สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓ ซึ่งเกิดบรรยากาศที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์แห่งศรัทธา” ซึ่งหมายถึง การสิ้นศรัทธาต่อแนวทางการต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจอธิปไตยด้วยความรุนแรง ทำให้ขบวนการสันติวิธีเติบโตขึ้น

นักศึกษาปัญญาชนจำนวนมากจึงเห็นว่า การปฏิบัติตนในฐานะบุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อประชาคมของตนนั้น ไม่มีวิถีทางใดจะเหมาะสมเท่ากับการเข้าร่วมกับขบวนการพัฒนาสังคมแนวสันติวิธี เพราะอย่างน้อยที่สุดจะได้ช่วยเหลือและบรรเทาความทุกข์ให้กับประชาชนบางส่วนได้มีกำลังใจที่จะดิ้นรนและต่อสู้ปัญหาของเขาต่อไป รวมทั้งการเข้าร่วมภารกิจเช่นนี้ก็นับเป็นการเสริมสร้างขบวนการพัฒนาบุคคลให้กับสังคม ซึ่งนับเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศสภาพเช่นนี้ได้ผลักดันให้งานของภาคประชาสังคมเติบโตขึ้น เริ่มมีการก่อตัวของกลุ่มคนหรือหน่วยงาน

ใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจำนวนอาสาสมัครและบุคลากรที่ตัดสินใจเข้าร่วมในขบวนการพัฒนาดังกล่าวก็เพิ่มปริมาณขึ้น

นับแต่ปี ๒๕๒๓ เป็นต้นมา จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนเล็กๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ แต่ในระยะเริ่มต้นนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เหล่านี้ยังมีบทบาทไม่ได้มากนัก เนื่องจากลักษณะการดำเนินงานยังต่างคนต่างทำ การปรึกษาหารือกันถึงแนวการพัฒนาสังคม การประสานและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ยังมีน้อย จวบจนกระทั่งประมาณปี ๒๕๒๖ เป็นต้นมา แนวโน้มของการร่วมมือประสานงานกันมีมากขึ้น เกิดหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีลักษณะร่วมมากมาย เช่น คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนา คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา กลุ่มศึกษาทางเลือกการพัฒนา กลุ่มศึกษาปัญหาสังคม เป็นต้น ขณะเดียวกันก็เริ่มมีแนวโน้มของการรวมตัวกันในหน่วยงานที่มีลักษณะการทำงานเหมือนกัน อาทิเช่น การรวมตัวของคณะทำงานด้านเด็ก การรวมตัวกันของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสาธารณสุข หรือการรวมตัวของหน่วยงานที่ทำงานทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ในช่วงนี้องค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำหน้าที่ของตนต่อการพัฒนาสังคมต่างๆ อย่างมากมายซึ่งสามารถสรุปได้ ๓ ลักษณะคือ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและปูพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวของประชาชน บทบาทของประเภทกิจกรรมพัฒนาในด้านนี้ได้แสดงออกโดยการบรรเทาผลร้ายและลดภาระของประชาชนที่เสียเปรียบในสังคมให้ลดน้อยลง ทดแทนในสิ่งที่ประชาชนขาดแคลน และเสริมสร้างกำลังใจให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมสามารถต่อสู้กับปัญหาที่เขาเผชิญต่อไป

นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนหรือตามกลุ่มเป้าหมายเกิดประสบการณ์ สามารถเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตนเองและการแก้ไขปัญหาของเขาในอนาคต ศึกษารวบรวมปัญหาต่างๆ ในสังคมและรณรงค์เผยแพร่ เนื่องจากสภาพงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ จะมีโอกาสได้ไปสัมผัสและคลุกคลีกับสภาพปัญหาของสังคมมากมาย ทำให้สามารถแสดงบทบาทในด้านการศึกษารวบรวมปัญหาในสังคม รวมทั้งการรณรงค์เผยแพร่ปัญหาต่างๆ ต่อประชาชนในสังคมวงกว้าง ซึ่งนับเป็นการดึงความร่วมมือของประชาชนทั้งสังคมให้มีส่วนรับรู้และเป็นการสร้างสำนึกร่วมกันของคนทั้งสังคม เสริมสร้างประสบการณ์ชีวิตและผลิตบุคลากรที่ดีให้แก่สังคม กิจกรรมพัฒนาได้แสดงบทบาทเป็น “โรงเรียนชีวิต” ที่ทำหน้าที่เสริมสร้างประสบการณ์ในการทำงานที่ดีให้แก่บุคคลของตน นอกจากนี้ยังเป็นเวทีที่จะช่วยทำให้คนทำงานได้เข้าใจปัญหาต่างๆ ในสังคม และเกิดสำนึกที่ติดต่อภาระหน้าที่ในการพัฒนาสังคมในอนาคต ซึ่งนับเป็นการเตรียมบุคลากรที่มีคุณภาพให้แก่สังคมอีกด้วย

การที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ขยายบทบาทมากยิ่งขึ้นในช่วงนี้เป็นผลมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นเป็นช่วงที่ราคาข้าวตกต่ำจนเกิดวิกฤติราคาข้าวควบคู่กับภาวะฝนแล้งที่มีต่อเนื่องในภาคอีสาน ประกอบกับเป็นช่วงต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้ภาครัฐบาลประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคม โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท ภายใต้นโยบายนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแนวทางการประสานความร่วมมือขึ้น และได้เสนอจังหวะก้าวของความร่วมมือ โดยในประการแรกจำเป็นต้องให้เกิดกระบวนการร่วมตัวร่วมมือประสานงาน ตลอดจนพัฒนากลไกความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงค่อยดำเนินการแสวงหาความร่วมมือ กำหนดแผนงานร่วมหรือจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต่อไป

ในช่วงปลายปี ๒๕๒๘ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งประเภทพัฒนาและสงเคราะห์ ๑๓๙ องค์กรจึงได้จัดประชุมและมีมติให้จัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท” (กป.อพช.) ระดับชาติขึ้น ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน” เพื่อเป็นกลไกขององค์กรพัฒนาเอกชนในการประสานงานกับภาครัฐ ขณะเดียวกันได้มีมติให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ รวมตัวกันเป็น กป.อพช. ระดับภาคขึ้นเช่นเดียวกัน

การกำเนิดขึ้นของ กป.อพช. นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย ในแนวทางที่เน้นการพัฒนามากกว่าสังคมสงเคราะห์ ด้วยเหตุผล ๓ ประการคือ

**ประการแรก** เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานที่ต่างคนต่างทำ มาเป็นการรวมพลังประสานงานกัน อย่างเป็นขบวนการมากยิ่งขึ้น

**ประการที่สอง** เป็นการเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีเนื้องานที่หลากหลาย ทั้งด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข การศึกษา และศาสนา ให้มีจุดเน้นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาชนบท

**ประการที่สาม** เป็นการยกระดับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากจุดเล็ก ๆ เฉพาะพื้นที่และเฉพาะปัญหา สู่ระดับที่กว้างขวางมากขึ้น

การรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นการเพิ่มพลังให้กับภาคประชาสังคมและกลายเป็นขบวนการทางสังคมหนึ่งที่รัฐมีอาจมองข้าม ดังนั้น รัฐจึงต้องขอความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ในปี ๒๕๓๘ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอให้องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมในการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นของประชาชนในภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อนำไปพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ นอกจากนี้ หน่วยราชการต่าง ๆ ยังแต่งตั้งให้ผู้แทนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่าง ๆ เป็นกรรมการ เช่น คณะทำงานพิจารณากลับกรองโครงการขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการสำหรับการประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาชุมชน คณะกรรมการฝ่ายเลขานุการ กรอ.สังคม คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชน คณะกรรมการบริการศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรเอกชน

เพื่อการพัฒนา และคณะกรรมการรณรงค์ความปลอดภัยในสถานประกอบการ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เป็นต้น

ในปี ๒๕๔๐ ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ สถาบันการเงินล้มละลาย ลูกจ้าง พนักงานของสถานประกอบการต่างๆ ตกงาน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่กลับไปยังชนบท เปลี่ยนวิถีชีวิตไปอยู่กับการทำเกษตรแบบพอเพียง ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนได้รับการขานรับอย่างกว้างขวางจากสังคมและหน่วยงานรัฐ จนมีฐานะกลายเป็นอุดมการณ์ของสังคมโดยปริยาย มีแนวคิดสำคัญที่เข้ามาหลอมรวมและมีส่วนสำคัญในการขยายแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ได้แก่ แนวคิดเชิงพุทธ ซึ่งเสนอให้เพิ่มหลักธรรมทางพุทธศาสนาเข้าไปเป็นฐานชุมชนธรรมนิยม แนวคิดธุรกิจชุมชน นำเอาธุรกิจชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจชุมชนและเชื่อมต่อบริษัทเศรษฐกิจทุนโดยไม่ใช่ส่วนของระบบทุนนิยม และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเสนอแนวทาง ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนพออยู่พอกิน-พึ่งตนเองได้ ขั้นตอนรวมพลังเป็นชุมชนในรูปแบบสหกรณ์ และขั้นตอนการร่วมมือกับองค์กรหรือภาคเอกชนภายนอก

ในขณะที่แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกำลังทำให้เกิดการขยายตัวของขบวนการชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคมขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ช่วงเวลาเดียวกันได้มีเหตุการณ์บ้านเมืองที่วิกฤตและมีความรุนแรงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ซึ่งกลับกลายเป็นโอกาสที่กระตุ้นขบวนการของภาคประชาสังคมให้มีการเติบโต นอกจากนี้ กระแสประชาสังคมโลกซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ (New Social Movement) ยังเข้ามาหนุนเสริมกระแสประชาชน การเคลื่อนไหวเชิงเครือข่าย การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ ยาเสพติด ความยากจน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคทางเพศ มิตรรอบครัวยาวชน และอัตลักษณ์ท้องถิ่น ฯลฯ กลายเป็นประเด็นการเคลื่อนไหวที่รัฐเองก็ไม่อาจจัดการปัญหาที่สลบซับซ้อนนี้ได้ จึงต้องพึ่งพาพลังทางสังคมเหล่านี้ร่วมแก้ไข (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ๒๕๔๔)

ในช่วงที่มีการรณรงค์จัดทำร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทมากในการกำหนดประเด็นสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสิทธิชุมชน ที่เสนอโดย ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก และแนวคิดการมีส่วนร่วมที่เสนอโดยศาสตราจารย์ น.พ. ประเวศ วะสี ก็ได้รับการบรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ๒๕๔๐ โดยมีการตั้งองค์กรอิสระ ๒ องค์กรขึ้นรองรับ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ แต่มิได้หมายความว่า ความบกพร่องจะสูญสิ้นไป แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกติกาสูงสุด แต่การที่จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้มีผลในอย่างสมบูรณ์ต้องอาศัยขบวนการประชาชนเข้ามาผลักดันและตรวจสอบ ดังนั้น

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ภาคประชาสังคมก็ได้ใช้หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายใต้อำนาจสำคัญดังกล่าว องค์กรพัฒนาเอกชนถือว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นจริง ในการเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในเรื่องต่างๆ ดังนี้

#### **ด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ**

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับโครงการ มีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย ที่สำคัญเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

#### **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

องค์กรพัฒนาเอกชนก็มีบทบาทในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านสื่อสาธารณะ มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการ กรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การออกกฎหมายกำกับกิจการ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ กสช.

#### **ด้านริเริ่มเสนอกฎหมาย**

องค์กรพัฒนาเอกชนพยายามรวบรวมรายชื่อประชาชน จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน เพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน กฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ

#### **ด้านการเข้าร่วมพิจารณากฎหมาย**

องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนองค์กรเอกชนเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ได้รับสิทธิให้เข้าเป็นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด เพื่อพัฒนากฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ

### ด้านการเลือกตั้ง

องค์กรพัฒนาเอกชน รวมตัวกันเป็นเครือข่าย รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และตรวจสอบการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรม

### ด้านถอดถอนผู้นำทางการเมือง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อกัน ๕๐,๐๐๐ คน ให้วุฒิสภาถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง อัยการสูงสุด ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดคดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีสิทธิเข้าชื่อกันถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ในช่วงปี ๒๕๔๒-๒๕๔๓ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนพบว่าการทุจริตในการซื้อยาและอุปกรณ์การแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุขได้ทำการรวบรวมรายชื่อประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน เพื่อให้มีการถอดถอนรัฐมนตรีในกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้น

### ด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค

องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการ องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เข้าร่วมเป็นกรรมการองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นในการตรวจกฎ และข้อบังคับ รวมทั้งการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

### ด้านสิทธิมนุษยชน

องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมมือและประสานงานกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในด้านการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การเสนอนโยบาย และการปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทที่กว้างขวางมากและเป็นบทบาทที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่สานต่อจากบทบาทก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนอย่างมากในการนำเสนอประเด็นต่างๆ และเมื่อได้สิ่งที่ต้องการแล้วจึงต้องผลักดันต่อไปเพื่อให้ประเด็นที่ต้องการเกิดผลในทางปฏิบัติจริง

สถานการณ์การเมืองประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อเกิดการรัฐประหารของกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมไทยอย่างรุนแรงอย่างที่ไม่เคยปรากฏในสังคมไทย คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ที่จัดตั้งขึ้นโดย คณะมนตรีความมั่นคง

แห่งชาติ (คมช.) ได้ทำการตรวจสอบและชี้มูลความผิดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ที่ทำการบริหารราชการส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ขึ้นมาใหม่ที่จะส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น เช่น การป้องกันและปราบปรามการทุจริตการป้องกันการละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม การจัดการข้อเสียในการเลือกตั้งและกระบวนการเมืองแบบเดิม สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นความคาดหวังที่จะให้สังคมไทยกลับไปสู่ความเป็นปกติ บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ปัญหาความรุนแรงจากภาคใต้บรรเทาลง แต่คำถามที่สำคัญคือ การปฏิรูปการเมืองใหม่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ท่ามกลางบริบท สภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกระบวนการทางการเมืองแบบเก่า

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างการเมืองภาคประชาชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) จึงใช้สถานการณ์ในช่วงที่มีกระแสการปฏิรูปการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาได้มีเวทีรณรงค์การเมืองภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และมองเห็นความสำคัญในการร่วมสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม จึงได้จัดเวทีประชุมสมัชชาองค์กรพัฒนาเอกชน ปี ๒๕๕๐ ในประเด็น “ข้อเสนอภาคประชาชนกับร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐” ซึ่งเป็นโอกาสดีที่จะให้นักพัฒนาในสังกัดองค์กรพัฒนาเอกชนจากส่วนต่างๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาคและเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่างๆ ได้มาแลกเปลี่ยนร่วมวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ปี ๒๕๕๐ ที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายของภาคประชาสังคมด้านต่างๆ ทำให้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ยังคงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา บางมาตราเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง และบางมาตราก็ให้บทบาทภาคประชาชนในการเข้าไปวางแผนในระดับนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
- (๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

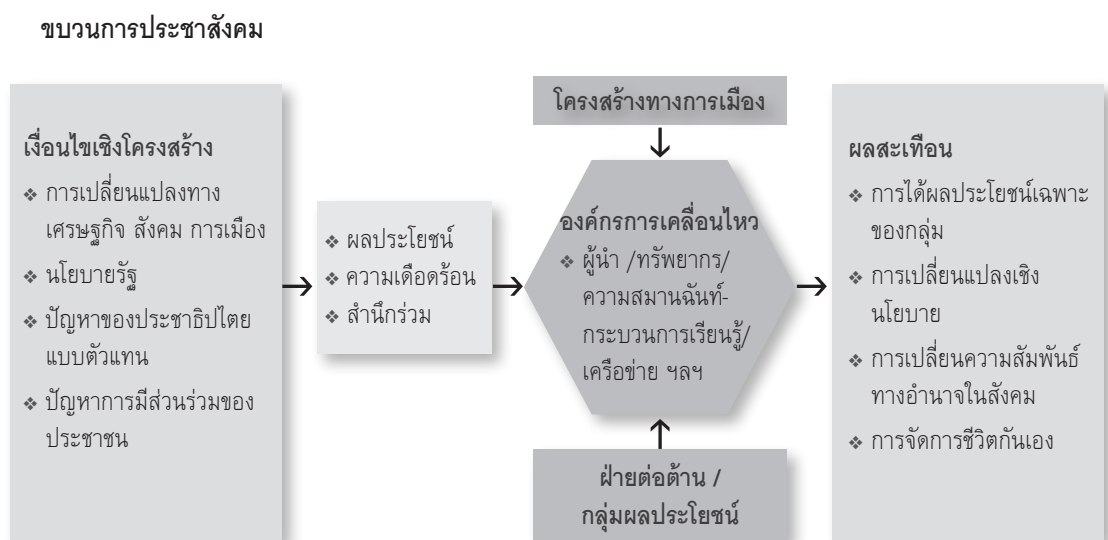
(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็มีจุดอ่อนบางประการ คือ คณะกรรมการสรรหาผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการองค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับผู้พิพากษาศาลต่าง ๆ และยังไม่ยึดโยงกับภาคประชาชนเท่าที่ควร

ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ บทบาทของภาคประชาสังคมยังคงมุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนดูแลชีวิตตนเองโดยตรง ภาคประชาสังคมจึงเป็นขบวนการทางการเมืองของภาคประชาชนที่มีบทบาทตอบโต้การใช้อำนาจของรัฐ และเป็นกิจกรรมถ่วงดุลอิทธิพลการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาสังคม

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาสังคมมีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง นโยบายของรัฐ ปัญหาของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ของนักธุรกิจการเมืองความเดือดร้อนของประชาชน และการมีสำนึกร่วมของภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนสังคม ดังแผนภูมิที่ ๑

แผนภูมิที่ ๑ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาสังคม



กล่าวโดยสรุป บทบาทของภาคประชาสังคมในช่วง ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ๔ ทิศทาง คือ

- ๑) การเคลื่อนไหวร้องทุกข์ หรือเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหาที่ไม่ได้รับการเหลียวแล
- ๒) การเคลื่อนไหวที่มุ่งตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจอรัฐ
- ๓) การประท้วงอำนาจอรัฐและเรียกร้องให้ถ่ายโอนอำนาจที่รัฐเคยมีมาเป็นของประชาชน
- ๔) การร่วมมือเชิงวิพากษ์กับรัฐ หรือความผูกพันในทางสร้างสรรค์เพื่อเบียดแย้งพื้นที่ในกระบวนการใช้อำนาจมาเป็นของประชาสังคม

ในแนวตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยตรงนั้น ในระยะแรกมักเป็นการเคลื่อนไหวของปัญญาชน สาธารณะและองค์กรประชาชนในเมืองมากกว่าประชาชนในระดับรากหญ้า คนเหล่านี้มักไม่ใช่เจ้าของปัญหาโดยตรง แต่เคลื่อนไหวในลักษณะของผู้ตื่นรู้ทางการเมือง การตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐเป็นไปอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งแตกต่างจากขบวนการประชาชนในช่วงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และขบวนการปฏิวัติที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์ในช่วงหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จุดต่างที่สำคัญคือ การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการใช้สิทธิทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยไม่มีจุดหมายที่จะโค่นอำนาจอรัฐที่มีอยู่ หรือจัดตั้งอำนาจอรัฐขึ้นมาใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคมให้เป็นไปตามแนวคิดแบบใดแบบหนึ่ง

## ๒.๔ ลักษณะ ประเภทของประชาสังคมในสังคมไทย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ประชาสังคมเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ รูปแบบ ลักษณะ หรือประเภทของประชาสังคมจึงมีอยู่อย่างหลากหลาย การทำความเข้าใจ กระบวนการขับเคลื่อนของประชาสังคมจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาจากความ หลากหลายของลักษณะประชาสังคม และบทบาทของภาคประชาสังคมในช่วง ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งอาจสรุปลักษณะ ประเภทของประชาสังคมในสังคมไทย เป็น ๓ กลุ่ม ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ ประเภทของประชาสังคมในสังคมไทย

ประเภท	จุดหมาย	พื้นที่ทางการเมือง	วิธีการเคลื่อนไหว
๑. ประชาสังคมแบบ เบญจภาคี	❖ การสร้างจุดเชื่อมโยงไปสู่พื้นที่ ภาครัฐ/ธุรกิจ เพื่อให้เกิด การร่วมมือของภาคส่วน ต่างๆ	❖ เวทีความร่วมมือแบบ “สมานฉันท์”	❖ การพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ❖ การจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม
๒. ประชาสังคมแบบ เสรีนิยม	❖ การต่อรองผลักดันนโยบาย เพื่อประโยชน์กลุ่มตน	❖ พื้นที่ ช่องทางและกลไก ในระบบการเมืองปกติ	❖ การลှอบบี้เคลื่อนไหวผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์
๓. ประชาสังคมแบบ ขบวนการทาง สังคมใหม่ (New Social Movement)	❖ การปรับสัมพันธภาพทาง อำนาจในสังคมสร้างและ จรรโลงประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วม	❖ การสร้างพลังการเคลื่อนไหว จากภายนอกระบบการเมือง	❖ กระทำการแบบถึงลูกถึงคน (direct action) ❖ การทำทนาย ชัดขวางระบบ การเมืองปกติ

### ๒.๔.๑ ประชาสังคมแบบเบญจภาคี

ประชาสังคมแบบเบญจภาคีมีที่จากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้ฐานคิดของแนววัฒนธรรมชุมชน ซึ่งพัฒนาและเติบโตมาพร้อม ๆ กับองค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงต้นทศวรรษที่ ๒๕๒๐

พื้นที่การเมืองในการขับเคลื่อนวาระของประชาสังคมแนวนั้นจึงอยู่ที่การสร้างเวทีสมานฉันท์ร่วมกับรัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เวทีการพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งการผลักดันวาระผ่านการทำงานร่วมกับภาครัฐผ่านการจัดทำแผนชุมชน การเข้าไปใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นผ่านความร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเชิงนโยบาย หรือการผลักดันให้วาระของชุมชนเข้าไปสู่แผนพัฒนาขององค์กรท้องถิ่น สถาบันหรือหน่วยงานรัฐ ฯลฯ ดังตัวอย่างกรณีสภาแพทย์พื้นบ้าน จังหวัดเชียงราย ได้แสดงให้เห็นการผลักดันเพื่อให้ประเด็นการแพทย์พื้นบ้านเป็นประเด็นการทำงานของประชาคมสุขภาพเชียงราย และผลักดันประเด็นการแพทย์พื้นบ้านให้องค์กรรัฐ สถาบันการศึกษารองรับในหลักสูตรและแผนดำเนินการด้านสุขภาพของจังหวัดจนกระทั่งทำให้วาระของตนได้เข้าไปแทรกอยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กรรัฐ

### ๒.๔.๒ ประชาคมแบบเสรีนิยม

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๑) วิเคราะห์แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนนิยมว่า มองประชาสังคมในฐานะเป็นชุมชนดั้งเดิมในชนบท และการให้คุณค่าสิ่งที่ดำรงอยู่ในชุมชน ซึ่งขัดแย้งกับประสบการณ์การเกิดประชาสังคมในตะวันตก กล่าวคือ ประชาสังคมเติบโตขึ้นในเมือง ปมเพาะสำนึกพลเมืองผ่านกิจกรรมทางสังคมในตลาดภายในสังคมทุนนิยม ประชาสังคมในแนวนิยมเช่นนี้จึงหมายถึงสังคมใหม่ที่เกิดขึ้นแทนที่สังคมดั้งเดิมที่ผู้คนอยู่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ทางสังคมลักษณะแนวตั้งภายใต้ระบบศักดินาหรือระบบอุปถัมภ์

ประชาสังคมแบบเสรีนิยมจึงหมายถึง การรวมตัวกันของผู้คนในลักษณะกลุ่มองค์กร หรือสมาคมภายในสังคมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และทำกิจกรรมกรรมทางสาธารณะผ่านการต่อรอง กดดันให้รัฐมีนโยบายสาธารณะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตน พื้นที่ทางการเมืองจึงมีลักษณะของการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ดังงานของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๓๙) ที่ให้ความสำคัญของกลุ่มสมาคมธุรกิจซึ่งรวมตัวกันและเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะผ่านคณะกรรมการร่วมรัฐ-เอกชน (กรอ.) มิติเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อถ่ายโอนอำนาจการจัดการชีวิตส่วนรวมมายังภาคประชาสังคมในท้องถิ่นต่าง ๆ

### ๒.๔.๓ ประชาสังคมแบบขบวนการทางสังคมแบบใหม่

ในบริบทของความขัดแย้งด้านฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า และการปรากฏตัวของการรวมตัวกันของเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรรายย่อย เครือข่ายสลัม ๔ ภาค รวมทั้งเครือข่ายองค์กรชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม (กรณีท่อก๊าซไทยมาเลย์ กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก-

บ้านกรูด ฯลฯ) ปัญหาและข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือการเมืองแบบปกติ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจอธิปไตยขาดฉันทานุมัติจากประชาชน และการปรากฏตัวของกลุ่มคนที่มีค่านิยม โลกชีวิตแบบใหม่ ๆ ฯลฯ เหล่านี้ได้ทำให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มคนในลักษณะที่ขัดแย้งกับรัฐ ต่อรองรัฐ จัดความสัมพันธ์ภาพรัฐ-สังคม ซึ่งมีวิธีการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางการเมือง และพื้นที่ทางการเมืองเพื่อผลักดันวาระของตนเองที่แตกต่างไปจากประชาสังคม ๒ ประเภทแรก

## ๒.๕ ปัญหา อุปสรรค ของภาคประชาสังคม

ในบริบทของสังคมไทย เส้นทางการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในช่วง ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา มิได้ราบรื่น ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคสำคัญ ๓ ประการ คือ

- ๑) นโยบายประชานิยมของรัฐบาล
- ๒) การไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจ
- ๓) การใช้ความรุนแรงกับผู้นำการต่อสู้

**ในประเด็นแรก** รัฐบาลประกาศใช้และดำเนินนโยบายช่วยเหลือประชาชนชั้นล่างในเรื่องต่าง ๆ ตามแนวนโยบายประชานิยม เป็นการเข้าไปเบียดยึดพื้นที่ทางการเมือง ทั้งของภาคประชาสังคม และเครือข่ายการเมืองภาคประชาชนอื่น ๆ ด้วยวิธีการดึงมวลชนให้มาอยู่กับภาครัฐและกลไกตลาด เป็นการที่รัฐเข้าไปครอบงำสังคม เป็นการโคตเคี้ยวผู้นำหรือกลุ่มประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการปิดล้อมทางการเมืองต่อขบวนการประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องสิทธิมนุษยชนในการพัฒนาแบบทางเลือกและสิทธิของประชาชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรได้มากขึ้น กล่าวโดยทั่วไปนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยหรือพรรคเพื่อไทยกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วงชิงประชาชนส่วนหนึ่งที่นิยมชมชอบนโยบายดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อการแบ่งแยกประชาชนออกเป็นฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาล และฝ่ายต่อต้านรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายประชานิยม

**ประเด็นที่สอง** ที่ผ่านมากการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนทั้งเพื่อดูแลชีวิตตนเองและลดการครอบงำของรัฐล้วนต้องเผชิญกับแรงต้านจากภาครัฐ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะผู้นำของรัฐและชนชั้นนำทางการเมืองไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจ ทั้งนี้เป็นเพราะกรอบความคิดของชนชั้นนำในรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมักเห็นการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เป็นเรื่องผิดกฎหมายหรืออยู่นอกระบบ

**ประเด็นที่สาม** ตามปกติกลุ่มประชาชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับโครงการของรัฐหรือได้รับผลกระทบจากการรุกรานวิถีชีวิตโดยภาคธุรกิจเอกชน มักให้กำเนิดผู้นำที่เป็นธรรมชาติซึ่งเป็นคนในท้องถิ่น แต่เมื่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายทุน รัฐและฝ่ายทุนจะร่วมมือกันใช้ความรุนแรงสกัดความเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ผู้นำการต่อสู้ในท้องถิ่นจะถูกคุกคาม จับกุม และเช่นเล่า

อย่างไรก็ตาม ในทางหลักการ ยิ่งภาคประชาสังคมมีการเคลื่อนไหวหรือมีบทบาททางการเมือง มากยิ่งขึ้น ย่อมทำให้การต่อสู้และขัดแย้งกับกลุ่มอื่นๆ ที่ต้องการรักษาอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นโดยที่เป็นการต่อสู้เคลื่อนไหวและขัดแย้งบนพื้นฐานความ แตกต่างด้านอุดมการณ์และการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา จึงมีความจำเป็นที่ภาคประชาสังคมจะ ต้องสร้างขบวนการที่เข้มแข็ง มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน มีความเป็นเอกภาพ เพื่อทำหน้าที่กลุ่มพลังที่ คานอำนาจกลุ่มทุน คานอำนาจสื่อ คานอำนาจรัฐ ตลอดจนอำนาจเหนือรัฐ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ในสังคม รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมต่อภาคประชาชน มากที่สุด



# สามทศวรรษของขบวนการเคลื่อนไหว ด้านฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมกับ ความท้าทายทางยุทธศาสตร์ในโลกาภิวัตน์

ดร.กฤษฎา บุญชัย

(อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านป่าและทรัพยากรชีวภาพ)

## ๓.๑ หลักการและเหตุผล

หายนะทางนิเวศ ความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากร การจัดการทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมได้กลายเป็นปมปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของมวลมนุษยชาติ ดังปรากฏจากวิกฤติโลกร้อน จากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้สร้างความปั่นป่วนต่อนิเวศ และการดำรงชีพของทุกสรรพชีวิต

ขณะที่ความรุนแรงระบบนิเวศเชิงโครงสร้างขยายตัวยิ่งขึ้น รัฐซึ่งเป็นสถาบันหลักของสังคมหาได้ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์สุขและเป็นธรรมของประชาชน แต่ได้ยึดเอาทรัพยากรของชุมชนไปรวมศูนย์เพื่ออำนาจและความมั่งคั่ง

ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งในสังคมไทยที่เผชิญความทุกข์ยากจึงได้พยายามหาทางปกป้องชีวิตฐานทรัพยากร และสังคมวัฒนธรรม เป็นต้นว่า ชาวบ้านที่อยู่กับป่ารวมตัวกันคัดค้านการสัมปทานไม้ และพัฒนาระบบการจัดการป่าชุมชน ชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้และภาคตะวันออกที่เผชิญกับการกว้านล้างท้องทะเลโดยประมงพาณิชย์ก็รวมตัวกันปกป้องทรัพยากรชายฝั่ง ชาวบ้านที่อยู่กับสายน้ำซึ่งได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนผันน้ำก็ได้รวมตัวกันปกป้องสายน้ำ เกิดเป็นเครือข่ายลุ่มน้ำปกป้องฟื้นฟูสายน้ำ เกษตรกรที่เห็นปัญหาความเสื่อมโทรมนิเวศและสุขภาพจากเกษตรเคมีได้สรรค์สร้างระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่เป็นมิตรกับนิเวศขึ้น เช่นเดียวกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา เช่น เขื่อน เขื่อนแม่ระมาด โรงไฟฟ้า อุสาหกรรม และอื่นๆ ที่รวมตัวกันทั้งในภาคชนบทและตัวเมืองเพื่อปกป้องชีวิตและฐานทรัพยากรของชุมชนและสาธารณะ

โดยสรุปแล้ว การบริหารจัดการทรัพยากรของไทยล้มเหลวอย่างน้อย ๔ ประการ คือ

- ๑) รัฐวางเป้าหมายการจัดการทรัพยากรเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักมากกว่าความยั่งยืนทางนิเวศ ความเป็นธรรมทางสังคม และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น
- ๒) รัฐผูกขาดอำนาจจัดการทรัพยากรโดยขาดการยอมรับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สะท้อนผ่านระบบกฎหมายที่เป็นอยู่
- ๓) รัฐมีนโยบายกระตุ้นระบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกโดยใช้กลไกตลาด โดยเพิกเฉยการมีกลไกทางสังคมและกฎหมายกำกับเท่าที่ควร และ
- ๔) สังคมไทยถูกบีบด้วยกระบวนการทางเศรษฐกิจให้มุ่งเน้นเศรษฐกิจระยะสั้น โดยยอมแลกกับต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสังคม และผลักภาระต้นทุนเหล่านี้ให้กับคนจน คนด้อยอำนาจในสังคม

ความล้มเหลวเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพราะความไม่รู้ ผลประโยชน์ หรือเจตจำนงของรัฐเพียงลำพัง แต่มีปัจจัยเชื่อมโยงกับกระบวนการทุนโลกาภิวัตน์ ระบบราชการที่แข็งตัว รวมกระทั่งความอ่อนแอของสังคมเอง ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก กลายเป็นห่วงโซ่แห่งความเสื่อม

ในภาคประชาสังคม เมื่อปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้นทุกขณะ ชุมชนต่างๆ ได้ร่วมกับกลุ่มประชาสังคมในเชิงนิเวศวัฒนธรรมและนิเวศการเมืองก่อรูปเป็นขบวนการสิทธิชุมชนฐานทรัพยากร เพื่อผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างนโยบายการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาที่กระทบต่อการดำรงอยู่ร่วมกันของชุมชนและสังคม เจตนารมณ์สิทธิชุมชนได้ถูกประกาศอย่างชัดเจนครั้งแรกจากการเคลื่อนไหวป่าชุมชนในปีพ.ศ. ๒๕๓๒ ตามมาด้วยเครือข่ายคัดค้านเขื่อน เครือข่ายลุ่มน้ำ เครือข่ายประมงพื้นบ้าน เครือข่ายมลภาวะอุตสาหกรรม เครือข่ายคัดค้านเขื่อนแม่ระมาด เครือข่ายต่อต้านโรงไฟฟ้า เป็นต้น

ขบวนการเหล่านี้มีความก้าวหน้าในการศึกษา การตรวจสอบปัญหาความไม่เป็นธรรมทางนโยบาย และความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อนิเวศ ทรัพยากร ชุมชน จนกระทั่งสามารถผลักดัน

ให้รัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. ๒๕๔๐ รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร (มาตรา ๔๖ ๕๖ ๗๙ และ ๒๙๐) และรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ (มาตรา ๖๖ ๗๖ และ ๒๙๐)

อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดของขบวนการในการระดมทรัพยากร การขาดทักษะในการสื่อสารสาธารณะ การขาดกลไกทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในเชิงการเมือง (ระบบกฎหมาย การบริหาร ระบบยุติธรรม) ในเชิงเศรษฐกิจ และในเชิงสังคมจึงเป็นไปอย่างล่าช้า มีเพียงเท่านั้น สถานการณ์ทางนิเวศ ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมกลับยิ่งรุนแรงขึ้น มีการละเมิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรที่ซับซ้อนขึ้นครอบคลุมทั้งทรัพยากรบนดิน ใต้ดิน และในอากาศ พร้อมไปกับปัญหาความเสื่อมโทรมระบบนิเวศ ความยากจน และความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรที่รุนแรง

ในทางการเมืองขณะนี้ มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตัดลดงบประมาณด้วยสิทธิชุมชนบางประเด็นออกไป เช่น มาตรา ๖๗ ที่ให้กำหนดให้โครงการที่เข้าข่ายรุนแรงต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโดยที่ชุมชนมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ และมีสิทธิฟ้องศาลได้หากไม่ดำเนินการ สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในบริบทที่รัฐและทุนกำลังเร่งรัดโครงการขนาดใหญ่ที่มาจากความร่วมมือข้ามชาติจำนวนมาก

จึงจำเป็นยิ่งที่ขบวนการภาคประชาสังคมไม่เพียงที่จะต้องปกป้องให้หลักการสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น แต่ต้องพัฒนาเนื้อหาและกลไกของรัฐธรรมนูญเพื่อพัฒนาสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญให้ก้าวหน้าขึ้นไป ทั้งนี้ จะต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ ถอดบทเรียนการใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เร่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชน และสื่อสารเพื่อให้สาธารณะรับรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิทธิชุมชน

ในระดับกฎหมายลำดับรอง ขบวนการภาคประชาสังคมมีบทเรียนว่า การผลักดันนโยบายรายทรัพยากรและรายประเด็นที่แต่ละเครือข่ายดำเนินการ แม้จะสำคัญแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งระบบได้ เพราะเรายังขาดจินตนาการชุดความคิด องค์ความรู้ใหม่ และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนทางสังคมร่วมกันที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิรูปฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้น

และแม้ทิศทางขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ จะหันไปเน้นงานพัฒนานโยบายและเสริมความเข้มแข็งระดับพื้นที่ ได้แก่ มุ่งสร้างนโยบาย กฎ กติกา ข้อบัญญัติระดับท้องถิ่น เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางอีกต่อไป แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ายุทธศาสตร์สร้างอำนาจในพื้นที่ยังเคลื่อนได้จำกัด กระจัดกระจาย และหากจะเติบโตขึ้นได้ก็จะต้องมีระบบโครงสร้าง สถาบันระดับประเทศที่เอื้อให้เกิด

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมา จึงมีความคิดร่วมกันของหลายฝ่ายที่ขับเคลื่อนนโยบายแต่ละด้านว่า ควรประสานพลังการเคลื่อนไหวที่กระจัดกระจายให้เกิดพลังวิถุณร่วมกัน จนเกิดเป็นเค้าโครงข้อเสนอทางนโยบายต่อการปฏิรูปฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และเกษตรทั้งระบบ และเกิดคณะ

ทำงานร่วมที่เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบาย และการหนุนเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ควรมีจุดเริ่มต้นด้วยการประเมินสถานการณ์ทางนโยบาย และแนวทางการขับเคลื่อนทางนโยบายร่วมกัน เพื่อให้เห็นความจำเป็นของการที่ควรจะต้องมีเค้าโครง ข้อเสนอแนะนโยบายร่วมกัน และร่วมกันพัฒนาข้อเสนอทางนโยบายและกลไกทางนโยบายที่ครอบคลุมทุกประเด็น และทุกระดับ โดยอยู่บนฐานคิดเรื่องความยั่งยืน ความเป็นธรรม ความหลากหลายชีวภาพ และวัฒนธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ และระบบการจัดการร่วมที่มีชุมชนท้องถิ่นเป็นฐาน

พร้อมกันนี้ต้องสร้างห่วงโซ่แห่งการสร้างสรรค์ที่ดึงพลังทางสังคมต่างๆ มาหนุนช่วยกัน ผลักให้เกิดข้อเสนอแนะนโยบายสาธารณะใหม่ที่จะปฏิรูประบบราชการและการผลิตได้อย่างจริงจัง พร้อมกับมียุทธศาสตร์ และกลไกขับเคลื่อนนโยบาย และปฏิบัติการในรูปแบบใหม่ๆ

### ๓.๒ วัตถุประสงค์

๑. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงนโยบายที่กระทบต่อสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒. เพื่อประมวลพัฒนาการขับเคลื่อนใหม่ของขบวนการสิทธิชุมชนฐานทรัพยากร โดยใช้ให้เห็นถึงเงื่อนไข ปัจจัยการเติบโตและตกต่ำของขบวนการ
๓. เพื่อเสนอยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนต่อขบวนการสิทธิชุมชนฐานทรัพยากร

### ๓.๓ แนวทางการศึกษา

๑. ประมวลข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาเชิงนโยบายที่กระทบต่อฐานทรัพยากร และการเคลื่อนไหวสิทธิชุมชนจากฐานทรัพยากร
๒. สัมภาษณ์และจัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้แทนขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรกลุ่มต่างๆ อันได้แก่ กลุ่มเคลื่อนไหวด้านป่าไม้ ที่ดิน การจัดการน้ำ เชื้อนแร่ มลภาวะอุตสาหกรรม พลังงาน สิ่งแวดล้อม และเกษตรกรรมยั่งยืน
๓. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อนำเสนอร่างรายงานและรับฟังข้อคิดเห็น

### ๓.๔ ปัญหาเชิงโครงสร้างของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ในบทนี้เป็นการประมวลจากเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาจากตัวแทนเครือข่ายทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้าน และผนวกกับบทวิเคราะห์ของผู้ศึกษา โดยมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้

### ๓.๔.๑ สถานการณ์ระดับโลกและภูมิภาค

#### สถานการณ์เชิงผลกระทบ

- ❖ การขยายตัวบวกรัฐข้ามชาติ แย่งชิง ผูกขาด ในทิศทางของระบบทุนนิยมเสรี โดยมีกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น จีน และอื่นๆ ทำหน้าที่ผลักดัน สนับสนุน และยังมีองค์กรบริหารจัดการระดับโลก ได้แก่ องค์กรการค้าโลก ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ทำหน้าที่วางกฎกติกาการค้า การส่งเสริมการลงทุน คอยสนับสนุน
- ❖ การผลักดันระลอกสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อันเป็นผลจากระบบทุนนิยมข้ามพรมแดน เปิดพื้นที่กลุ่มทุนเข้าไปตักตวงทรัพยากรและผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ได้จำกัดแค่รัฐชาติใดชาติหนึ่ง แต่เป็นผลกระทบร่วมกันระดับโลก เช่น ภาวะโลกร้อน

#### สถานการณ์สนับสนุน

- ❖ สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกโดยเฉพาะวิกฤติโลกร้อน ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาภัยพิบัติ และการพังทลายของระบบนิเวศ ทำให้ทั่วทั้งโลกไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของปัญหาได้
- ❖ การเติบโตของขบวนการสีเขียวระดับโลก และระดับท้องถิ่น เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน เศรษฐกิจสีเขียว ยุทธศาสตร์คาร์บอนต่ำ การเตรียมตั้งองค์กรสหประชาชาติสิ่งแวดล้อมเทียบเท่า WTO

**Wolfgang Sachs**<sup>๑</sup> นักคิดทฤษฎีและนักวิชาการด้านนิเวศวิทยาและการพัฒนาชาวเยอรมัน วิเคราะห์พัฒนาการปัญหาเชิงโครงสร้างสิ่งแวดล้อมโลกว่า เดิมทีในประวัติศาสตร์อารยธรรมโลก ดินแดนแคว้นต่าง ๆ มีอำนาจและความเจริญค่อนข้างเท่าเทียมกัน ทว่าราวปีค.ศ. ๑๘๐๐ อารยธรรมยุโรปแอตแลนติก โดยเฉพาะอังกฤษก็กลับเรืองรุ่งพุ่งขึ้นเป็นศูนย์กลางอำนาจโลก เพราะสามารถขูดคั้นเอาเชื้อเพลิงฟอสซิลในรูปแบบหินจากใต้ดินขึ้นมาใช้ และยังสามารถขยายอาณานิคมไปยังดินแดนเขตแคว้นอื่นทั่วโลก เข้ายึดครองกำกับควบคุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อันกว้างไพศาลของโลกไว้ได้

๑ ประมวลจาก เกษียร เตชะพีระ (๒๕๕๔) ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองเพื่อฝ่าวิกฤตสิ่งแวดล้อม จะช้ำยต้องเขียว, วันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๔, [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1296213411&grpId=no&catId=02](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1296213411&grpId=no&catId=02), เข้าถึงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖

ระบบทุนนิยมบนฐานพลังงานฟอสซิลได้สร้างแบบอย่างมาตรฐานการครองชีพแบบยุโรปที่บริโภคทรัพยากรล้างผลาญ และแบบแผนดังกล่าวได้ครอบงำจินตนาการของชาวโลก ดังนั้น ทั้งโลกตะวันตกและตะวันออกต่างก็มุ่งใช้ทรัพยากรบนฐานเชื้อเพลิงฟอสซิล จนเกินขีดจำกัดของระบบนิเวศโลก ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการเมืองอย่างรุนแรง เพราะเกิดสภาวะเหลื่อมล้ำทางอำนาจ เมื่อทรัพยากรมีจำกัด แต่คนมีอำนาจเข้าถึงทรัพยากรอย่างมั่งคั่ง ขณะที่คนไร้อำนาจซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กลับถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงทรัพยากร

บทสรุปที่สำคัญของ Sachs ก็คือ โลกเราจะมีความเป็นธรรมได้ต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศวิทยา เพราะยิ่งนิเวศวิฤติ ทรัพยากรเสื่อมโทรม คนยากจน คนด้อยอำนาจจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าคนมีอำนาจที่สามารถเข้าถึงและผูกขาดทรัพยากรไว้ได้

ทางออกของปัญหานั้น Sachs เสนอว่า ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์แบบที่ ๒ ว่าบรรดาประเทศอุตสาหกรรมที่เจริญแล้ว ต้องลดการใช้ทรัพยากรฟอสซิลลงให้เหลือเพียง ๑ ใน ๑๐ ของที่เคยใช้อยู่ตอนนี้ภายในเวลา ๔๐ ปีข้างหน้า

ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่งเคยยากจนข้นแค้นลำบากขาดแคลนในช่วง ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา จำต้องเปิดโอกาสให้พวกเขาเพิ่มการใช้ทรัพยากรฟอสซิลขึ้น เพื่อหุดช่องว่างกับซีกโลกเหนือให้แคบลงจนสามารถบรรจบกับมาตรฐานการครองชีพและแบบวิถีชีวิตของประเทศอุตสาหกรรมที่ค่อย ๆ หดลดตัดทอนลงมาได้ ด้วยเหตุผลเรื่องศักดิ์ศรี ความเป็นธรรม มิฉะนั้นประเทศอย่าง จีน อินเดีย บราซิล ฯลฯ ก็จะไม่ยอมรับเป้าหมายหรือแนวทางการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ที่แม้จะดูยั่งยืนแต่ไม่เป็นธรรม จนเป้าหมายดังกล่าวไม่บรรลุผล

ด้วยเหตุนี้ เราจึงต้องเริ่มต้นวิเคราะห์ปัญหาด้วยสภาพความเป็นจริงอันเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและยืนยันหลักการปรับลดสภาวะเหลื่อมล้ำด้วยการลดทอนระบบแบบแผนการใช้ทรัพยากรที่ล้างผลาญของกลุ่มคนมีอำนาจลง และกระจายทรัพยากรให้แก่คนด้อยอำนาจ สภาวะความเป็นธรรมจะนำมาสู่ความยั่งยืนของนิเวศและสิ่งแวดล้อมด้วย

จึงมาสู่บทสรุปว่า หากจะสร้างความเป็นธรรมต้องสร้างคามยั่งยืนของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และหากจะรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ให้ได้ ก็ต้องใส่ใจต่อการจัดสรรทรัพยากรให้สังคมทุกระดับให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรม

Sachs มีข้อเสนอต่อทิศทางเศรษฐกิจโลก ดังนี้คือ

- ๑) ทำให้เศรษฐกิจหันไปใช้วัตถุน้อยลง (dematerialized or light economy) โดยจะต้องหาทางพัฒนาเทคโนโลยีที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มและโภคทรัพย์โดยใช้พลังงาน วัสดุ หน้าดิน น้ำ ฯลฯ ในระดับที่ต่ำลงมาก
- ๒) ทำให้เศรษฐกิจเป็นแบบหมุนเวียนทดแทนได้ (regenerative economy) โดยเชื่อมกระแสอุตสาหกรรมเข้ากับกระแสสิ่งแวดล้อม พัฒนาพลังการผลิตโดยไม่ทำลายธรรมชาติลง

- ๓) สร้างเศรษฐกิจสายกลางหรือพอเพียง (moderation) ดำเนินวิถีชีวิตและแบบแผนการบริโภค รวมทั้งสร้างเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะในระดับกลาง ๆ ไม่ใหญ่โตหรือฟุ่มเฟือย ยอมลดทอนอัตราความเร็ว ความสะดวกสบายที่เกินความจำเป็น หากจะให้รอยเท้านิเวศวิทยาของเราเล็กลง รอยเท้าเศรษฐกิจของเราก็จำเป็นต้องเล็กลงไปด้วย

### ๓.๔.๒ สถานการณ์ในประเทศไทย

สถานการณ์ในประเทศไทยก็เป็นภาพย่อของสถานการณ์โลก เพราะเศรษฐกิจของไทยเข้าสู่ระบบทุนนิยมเสรีแบบเต็มตัว ด้วยการเปิดเสรีการค้า การลงทุน การแปลงทรัพยากรสาธารณะให้เป็นเอกชน แต่ขณะเดียวกัน สังคมไทยมีเงื่อนไขสำคัญอีกประการคือ รัฐรวมศูนย์อำนาจทรัพยากร อันทำให้ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไทยเป็นปัญหาความขัดแย้งที่ซับซ้อนระหว่างรัฐกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ และกลุ่มทุนกับชาวบ้านโดยตรง

#### สถานการณ์เชิงผลกระทบ<sup>๒</sup>

- ❖ ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ปัจจัยการผลิตเสื่อม ถูกทำลาย ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ขาดการลงทุน ระบบเศรษฐกิจถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุน แต่กระนั้นภาคเกษตรยังเป็นภาคที่มีเศรษฐกิจได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพราะไม่ขาดดุลการค้า (แต่ถูกอ้างว่าไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมที่ขาดดุลการค้ามากกว่า เศรษฐกิจการบริโภคอาหารยังสูง ทำให้บรรษัทยักษ์ใหญ่การเกษตรเติบโต)
- ❖ บรรษัทข้ามชาติผูกขาดทรัพยากรปัจจัยการผลิต ตลาดเพิ่มขึ้น
- ❖ รัฐยังผูกขาดทรัพยากร และปล่อยปละละเลยการจัดการทรัพยากรของประชาชน ให้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากรมากขึ้น
- ❖ กระแสการต่อสู้อยู่ระหว่างการพิทักษ์วิถีชุมชนท้องถิ่นกับการพัฒนาใหม่ ซึ่งเดิมเป็นการเน้นเรื่องการท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันถูกรุกเพิ่มจากอุตสาหกรรมหนักและพัฒนาพลังงาน
- ❖ ภาคเกษตร ถูกลดความสำคัญ (แต่ในทางกลับกัน กลับเป็นภาคที่ได้ดุลการค้ามากกว่าอุตสาหกรรม)
- ❖ ขาดการวางแผนการทำงานเชิงรุก เช่น ยังทำงานเรื่อง Green Consumer น้อย ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม การประเมินยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม (SEA)
- ❖ โครงการขนาดใหญ่มีแผนใช้ทรัพยากรเกินขีดจำกัดพื้นที่

๒ ดูรายละเอียดพัฒนาการปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของสังคมไทยที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์โลกจากตารางภาคผนวก

- ❖ โครงการจัดการทรัพยากรหรือการป้องกันแก้ไขปัญหาของรัฐกลับยิ่งทำให้ปัญหาหนักขึ้น เช่น ระบบการจัดการน้ำ
- ❖ สังคมไทยขาดจินตภาพในประเด็นเป้าหมายของการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน วิสัยทัศน์หรือจินตภาพทางสังคมเกี่ยวกับระบบอาหาร

### สถานการณ์สนับสนุน

- ❖ หน่วยงานรัฐบางหน่วยเริ่มปรับการจัดการทรัพยากรองค์รวมมากขึ้น เช่น ส่วนป่าชุมชน กรมป่าไม้
- ❖ การเกิดหน่ออ่อนในประเด็นการจัดการหลายประเด็น เช่น การจัดการทรัพยากรแบบองค์รวมเรื่องดิน น้ำ ป่า การจัดการพื้นที่ กลุ่มอาชีพ องค์กรชุมชน สวัสดิการของชุมชน จังหวัดจัดการตนเอง เขตภูมินิเวศ
- ❖ ชุมชนกลุ่มเป้าหมายเริ่มจัดการอย่างเป็นองค์รวม เชื่อมเป็นเครือข่าย และเชื่อมโยงกับอปท.

### สรุป

ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของโลกและของประเทศโดยตรง กลไกระบบทุนนิยมเสรีซึ่งหมายรวมทั้งกลุ่มทุนข้ามชาติ ทุนชาติ และรัฐเป็นทั้งพลังผลักดันและเป็นตัวกระทำการล้างผลาญฐานทรัพยากร แปลงทรัพยากรเป็นสินค้าผูกขาดประโยชน์ กีดกันประชาชนไม่ให้เกิดการเข้าถึงทรัพยากร และผลกระทบต้นทุน ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้แก่สังคม ซึ่งคนด้อยอำนาจจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงในเชิงเปรียบเทียบเพราะขาดอำนาจต่อรอง เหมือนดังข้อวิเคราะห์ของ Sachs ที่ทำให้เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อม คือปัญหาใจกลางของความไม่เป็นธรรมทางการเมืองและสังคม การจะสู้กับปัญหาความไม่เป็นธรรมจึงต้องปกป้องนิเวศ ฐานทรัพยากรเพื่อยังให้คนยากจน ด้อยอำนาจเข้าถึงทรัพยากรด้วย

ในทางกลับกัน การจะปกป้องนิเวศไว้ได้ก็ไม่สามารถละเลยปัญหาความไม่เป็นธรรมได้เช่นกัน เพราะภายใต้บรรยากาศความไม่เป็นธรรมในด้านนิเวศ เศรษฐกิจ สังคม เราไม่สามารถจะเรียกร้องให้ผู้คนมาร่วมปกป้องนิเวศโดยไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมได้ เพราะเท่ากับว่าเรายังให้ผู้คนยอมจำนนอยู่ในโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมต่อไป การปกป้องนิเวศและฐานทรัพยากรต้องใช้มิติความเป็นธรรมเชิงนิเวศ ด้วยการลดทอนการผูกขาดทรัพยากร การใช้ทรัพยากรล้างผลาญของกลุ่มคนที่มีอำนาจซึ่งผูกขาดทรัพยากรส่วนใหญ่ไว้ลง และกระจายทรัพยากรให้กลุ่มคนด้อยอำนาจ เสริมสร้างสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากร พร้อม ๆ กับการจรรยาบรรณมาสู่จุดสมดุลของความไม่เป็นธรรมในการใช้ทรัพยากร

ด้วยเหตุนี้เอง การออกแบบระบบการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเป็นธรรมจะบรรลุได้ ก็ต้องออกแบบระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืนดังที่ Sachs เสนอ พร้อมกับออกแบบระบบการเมืองที่กระจายอำนาจให้เกิดความเป็นธรรม

### ๓.๕ ประมวลขบวนการเคลื่อนไหวฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและเกษตรของไทย

#### ๓.๕.๑ พัฒนาการขบวนการสิ่งแวดล้อมไทย

ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของไทยเกิดขึ้นจากกลุ่มองค์กรประชาสังคมหลากหลาย ทั้งกลุ่มชนชั้นสูง กลุ่มชนชั้นกลางหัวก้าวหน้า กลุ่มท้องถิ่น โดยแต่ละกลุ่มก็มี ยุทธศาสตร์ทั้งที่ร่วมและแตกต่างกันไป ตามตำแหน่งหน้าที่และสถานะอำนาจการต่อรองทางสังคมของตน

#### ยุคก่อนพัฒนาสมัยใหม่ (๒๕๐๐-๒๕๐๐)

ทั้งที่จริงปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และความขัดแย้งด้านทรัพยากรเริ่มมีมาตั้งแต่ยุคการเปิดการค้าต่างชาต ในช่วงสนธิสัญญาเบาว์ริง (๒๓๙๘) สมัยรัชกาลที่ ๔ มาสู่การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่รวบอำนาจการจัดการทรัพยากรจากมณฑลต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง และใช้ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรเชิงพาณิชย์สมัยใหม่ ภายใต้คำแนะนำของชาติตะวันตกมาบริหารจัดการทรัพยากร เช่น การก่อตั้งหน่วยราชการที่รวมศูนย์จัดการทรัพยากรแต่ละประเภท การตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐส่วนกลางผูกขาดทรัพยากรอย่างเต็มที่ และการส่งเสริมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเชิงพาณิชย์ และส่งเสริมการเกษตรแผนใหม่อย่างกว้างขวาง แต่ในช่วงเวลานั้น ความต้องการบริโภคทรัพยากรยังจำกัด เทคโนโลยีและพลังการผลิตยังไม่ก้าวหน้า ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติของไทยยังอุดมสมบูรณ์จึงทำให้การทำลายทรัพยากรไม่เป็นปัญหาสาธารณะเท่าใดนัก อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระบบปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่มีภาคประชาสังคมเกิดขึ้น ปัญหาต่างๆ จึงไม่ปะทุขึ้นมา

สรุปได้ว่า ในยุคนี้เป็นการวางระบบโครงสร้างการจัดการทรัพยากรแบบทุนนิยมเริ่มโดยการตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านที่มาดูแลทรัพยากรแต่ละประเภท โดยมีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาวางรากฐานความรู้ และกฎหมายให้ ตามด้วยการออกกฎหมายจำแนกกรรมสิทธิ์ทรัพยากรของรัฐ และเอกชนอย่างชัดเจน ขณะที่สิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรร่วมไม่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว

#### ยุครุ่งอรุณการพัฒนาสมัยใหม่ (๒๕๐๐-๒๕๓๐)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยุครุ่งอรุณของการพัฒนาสมัยใหม่ ก็คือ จุดเริ่มต้นทุนนิยมไทยอันเป็นทั้งแรงผลักดันประเทศทุนนิยมเสรีที่สอดคล้องประสานกับความต้องการสังคมความมั่งคั่งจากทรัพยากรของชนชั้นนำของไทย ขณะนั้นคือ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รูปธรรมก็คือ การจัดทำแผน

พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ปี ๒๕๐๔ ที่มีธนาคารโลกมาให้คำปรึกษา แผนฯ ดังกล่าวนำมาสู่การเร่งรัดจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาขีดความสามารถการผลิต เช่น การสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ การตัดถนน การผลิตพลังงานไฟฟ้า การพัฒนาเกษตรแผนใหม่ตามแนวปฏิวัติเขียว (ส่งเสริมข้าวพันธุ์ใหม่ และก่อตั้งธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริมเกษตรแผนใหม่ในปี ๒๕๐๙) พร้อมกันนี้ยังได้ปลดล็อกข้อจำกัดการขยายตัวของทุนนิยม เช่น การออกคำสั่งคณะปฏิวัติ ๒๕๐๓ ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ๒๔๙๗ และยังได้ส่งเสริมการครอบครองทรัพย์สินและการผลิตของกลุ่มทุนขนาดใหญ่

จุดก้าวกระโดดครั้งสำคัญเกิดขึ้น ประเทศไทยค้นพบก๊าซธรรมชาติและน้ำมันในอ่าวไทยในราวปี ๒๕๑๖ เป็นแรงผลักดันให้ไทยสั่งสมพลังการผลิตก้าวหน้าสามารถเปลี่ยนนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการผลิตส่งออก และประจวบกับที่ญี่ปุ่นประสบวิกฤติการเงินในเวลาต่อมา จนย้ายฐานการผลิตมาในเอเชียอาคเนย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดการขยายตัวอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) และก่อตั้งการนิคมแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๒๒ จัดทำนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ๒๕๒๘ เพื่อส่งเสริมการปลูกไม้เชิงพาณิชย์ แผนย่อยๆ เหล่านี้ประกอบกันเป็นแผนชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๕ ปี ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ จึงเน้นการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งในอีกด้านหนึ่งก็คือ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เริ่มขยายตัวกระทบกับประชาชนในวงกว้างมากขึ้น

กล่าวอย่างย่อ ประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มเป็นประเด็นสาธารณะตั้งแต่ครั้งที่ชมรมนิคมไพรสมาคม นำโดย นพ.บุญส่ง เลขะกุล ซึ่งเป็นกลุ่มคณะชนชั้นสูงที่นิยมการล่าสัตว์ป่ามาตลอด กลุ่มดังกล่าวกลับมาเห็นความสำคัญของการรักษาสัตว์ป่าและป่าไม้ไว้ หลังจากที่เริ่มเห็นการสัมปทานไม้จนกระทบต่อนิเวศ จึงได้โน้มน้าวผลักดันให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ๒๕๐๔ กฎหมายสองฉบับนี้ให้อำนาจรัฐประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติ โดยที่กรมป่าไม้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมดูแลพื้นที่ดังกล่าวเพื่อการอนุรักษ์อย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตาม การผลักดันดังกล่าวดำเนินโดยกลุ่มชนชั้นสูงที่ใช้กระบวนการโน้มน้าวภายในกับรัฐบาล ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้แต่อย่างใด การตื่นตัวของประชาชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะประเด็นป่าไม้ เริ่มเกิดจากเหตุการณ์เฮลิคอปเตอร์ของนายทหาร ชนชั้นสูงที่ไปล่าสัตว์ป่าในทุ่งใหญ่นเรศวรตกในปี ๒๕๑๖ จนทำให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง อันที่จริงประเด็นในการวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้เป็นเรื่องการคัดค้านล่าสัตว์ป่าในตัวเอง แต่เป็นความไม่พอใจอำนาจรัฐบาลเผด็จการทหารมายาวนาน เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นตัวสะท้อนการลุกแค้นอำนาจของชนชั้นสูง และนำมาสู่เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ในเวลาต่อมา

### ยุคเติบโตประชาธิปไตยและทุนนิยมหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๑๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนทั้งในเชิงกระแสการเมืองประชาธิปไตย การก่อรูปขบวนการประชาสังคม และความสนใจปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่ให้น้ำหนักไปที่ภาคชนบท และแรงงานในภาคอุตสาหกรรมฐานะพื้นที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งโดยก่อนหน้านี้อีกได้มีการก่อตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่สำคัญ ก็คือ มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย (บชท.) โดยอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ จึงทำให้เกิดกระแสการทำงานพัฒนาชนบทโดยภาคประชาสังคมซึ่งก็คือ องค์กรพัฒนาเอกชน

กระแสการตื่นตัวทางการเมืองที่เล็งเข็มทิศไปที่ชนบท ก่อให้เกิดการรวมตัวของชาวนา ชาวไร่ที่ประสบปัญหาที่ดิน ก่อตัวเป็นสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยในปี ๒๕๑๗ เพื่อเรียกร้องปัญหาชาวนา โดยมีปัญหาที่ดินเป็นปัญหาสำคัญ แรงผลักดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลสัญญาธรรมศักดิ์ ออกพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา ปี ๒๕๑๘ พร้อมกัน นับได้ว่าสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ เป็นขบวนการมวลชนรากหญ้าแรกสุดที่ผลักดันในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรระดับนโยบาย แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ กลุ่มอนุรักษนิยมมีบทบาทนำ ทำให้ภาคประชาสังคมหดตัวลง กลุ่มเคลื่อนไหวด้านทรัพยากร อย่างสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ ก็ยุติบทบาทลงโดยปริยาย

ในด้านองค์กรพัฒนาเอกชน หลังจากนโยบาย ๖๖/๒๓ ที่เปิดโอกาสให้นักศึกษาปริญญาชนที่หนีรัฐเข้าป่าไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์กลับมาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในชนบทก็ขยายตัวมากขึ้น โดยในช่วงดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานการพัฒนาจากต่างประเทศที่เข้ามาในบรรยากาศสงครามเย็น โดยมุ่งหวังส่งเสริมการพัฒนา อุดรยรรว ช่องโหว่ที่รัฐไปไม่ถึง ในอีกทางหนึ่งเพื่อไม่ให้ขบวนการคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนแผ่มาครอบคลุมไทยได้ องค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงนั้นทำงานจากปัญหาพื้นฐานของชุมชน ไม่ได้เจาะจงเป็นประเด็น และยังไม่ได้มีบทบาทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายกระแสหลัก หรือมีบทบาทเสนอทิศทางการพัฒนาทางเลือกแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ยุคนี้รัฐเร่งรัฐพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และนำเข้าเทคโนโลยีใหม่เพื่อปฏิรูประบบการใช้ทรัพยากรและการผลิตให้เข้มข้นขึ้น พร้อมกับตั้งหน่วยงานส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน จุดเปลี่ยนอยู่ที่วิกฤติการณ์น้ำมันของโลก ในปี ๒๕๑๘ และความขัดแย้งทางการเมืองในยุคสงครามเย็น เกิดแรงสนับสนุนให้รัฐไทยเปลี่ยนนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก โดยมีต่างประเทศ คือ ญี่ปุ่นที่เกิดวิกฤติการเงินจนต้องย้ายฐานการผลิตมาประเทศไทย องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มเกิดขึ้นในยุคนี้โดยนักศึกษา ปัญญาชนที่สนใจปัญหาชนบทแต่การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนยังเป็นการเติมเต็มส่วนที่การพัฒนาของรัฐไปไม่ถึง หรือเป็นส่วนขยายของรัฐ ยังไม่ได้พัฒนาเป้าหมายหรือแนวทางที่แตกต่างหรือขัดแย้งกับรัฐและทุนนิยมเท่าใดนัก

องค์กรพัฒนาเอกชนได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายเกิดเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ในปี ๒๕๒๘ และในเวลาหลังนั้นนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานชุมชนก็ได้ศึกษาปัญหาความล้มเหลวของเกษตรแผนใหม่ จนเกิดแนวทางเกษตรทางเลือกที่เน้นการผลิตพึ่งตนเอง ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเกื้อกูลธรรมชาติ เริ่มจากส่งเสริมเกษตรรายย่อยเกิดผู้นำทางปัญญาเกษตรท้องถิ่นหรือ “ปราชญ์ชาวบ้าน” และพัฒนาเป็นกลุ่ม สำหรับนักพัฒนาเองก็รวมตัวเป็นเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกในราวปี ๒๕๒๙-๒๕๓๒

### **ยุคการพัฒนาทุนเสรีกับการเติบโตของปัญหาและขบวนการสิ่งแวดล้อม**

(๒๕๓๐-๒๕๔๐)

ยุคนี้รัฐไทยเร่งรัฐนาวาเข้าสู่ทุนนิยมเสรีอย่างเต็มตัว เริ่มจากนโยบายรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า เปิดเสรีการค้า การเงิน การลงทุนต่อเนื่อง โดยจินตนาการประเทศไทยดั่งบรรษัทอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตและการค้ากำไรสูงสุด เงินทุนต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาลงทุน รัฐเองก็เร่งรัดก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ส่งเสริมกลุ่มทุนใช้ทรัพยากร โดยให้สัมปทานน้ำมัน เหมืองแร่ และอื่นๆ ส่งเสริมอุตสาหกรรม

ขณะที่รัฐไทยเร่งพลังเศรษฐกิจเต็มที่ ในระดับโลกปัญหาเศรษฐกิจได้ทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั่วโลก เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทุกมุมของโลก ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองทั้งในและระหว่างประเทศ จนทำให้เกิดการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลกในปี ๒๕๓๕ และเป็นจุดกำเนิดแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในฐานะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นมา สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งเสริมให้ขบวนการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนเติบโตขึ้น

ในประเทศไทย จุดปะทุครั้งแรกเกิดขึ้นจากเหตุจลาจลที่ภูเก็ตในปี ๒๕๒๙ เมื่อชาวบ้านรวมตัวกันไปเผาโรงงานแร่แทนทาลัม เพราะเกรงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามมาด้วยการคัดค้านของกลุ่มสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ร่วมกับประชาชนท้องถิ่น ในนามกลุ่มอนุรักษ์กาญจน์ และกลุ่มนักศึกษา คือคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม (คอทส.) ๑๖ สถาบัน ตลอดจนนักวิชาการต่างๆ ร่วมกันต่อต้านเขื่อนน้ำโจนที่จะสร้างกลางใจเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ในปี ๒๕๓๑ คู่ขนานไปกับการที่ชาวบ้านในภาคต่างๆ เริ่มทนไม่ให้กับผลกระทบจากการสัมปทานป่าไม้ ได้ลุกขึ้นมาคัดค้านสัมปทานไม้ ประจวบกับเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ที่อำเภอกระทุ่ม จังหวัดนครศรีธรรมราชอันมีสาเหตุจากการตัดไม้ทำลายป่าของบริษัททำไม้จนสามารถกดดันให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานไม้ทั่วประเทศในปลายปี ๒๕๓๑

กระแสสิ่งแวดล้อมมาเติบโตก้าวกระโดดในปี ๒๕๓๓ จากเหตุการณ์ที่ สืบ นาคะเสถียร หัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้งฆ่าตัวตายเพื่อประท้วงการตัดไม้ของกลุ่มอิทธิพลเถื่อน จนมาสู่การจัดเวทีสิ่งแวดล้อมระดับชาติครั้งแรกในปี ๒๕๓๓ และจัดต่อเนื่องมา

ในช่วงเวลานี้ ขบวนการสิ่งแวดล้อมได้เริ่มก่อตัวแยกเป็นประเด็น ในด้านป่าไม้ หลังจากที่ผลักดันให้ยกเลิกสัมปทานไม้สำเร็จ ชาวบ้านที่ปกป้องรักษาป่าร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนระดับนโยบาย ได้แก่ โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือและอีสาน และนักวิชาการศึกษาและนำเสนอนโยบายจัดการป่าในรูปแบบ “ป่าชุมชน” โดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๓๖ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประชาชนคิดร่างกฎหมายขึ้นเอง และเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดสิทธิชุมชนบนฐานทรัพยากรธรรมชาติ

การต่อสู้เรื่องป่าและที่ดินในเขตป่ายังคงปะทุต่อเนื่อง เมื่อรัฐบาลเริ่มโครงการจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎรผู้ยากไร้ในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ในปี ๒๕๓๔ โดยเป็นโครงการมุ่งอพยพชาวบ้านในพื้นที่ป่าสงวนในภาคอีสานออกมาเพื่อต้องการพื้นที่ดังกล่าวไปปลูกไม้ยูคาลิปตัส เหตุการณ์ดังกล่าว ชาวบ้านโดยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเดินขบวนครั้งใหญ่เพื่อคัดค้านโครงการ นับเป็นประวัติศาสตร์หน้าแรกของการเมืองบนท้องถนน จนต่อมาก็มีสัมัชชาชาวนาชาวไร่อีสาน ในปี ๒๕๓๕ ที่เรียกร้องปัญหาทุกด้านของเกษตรกรอีสาน ส่วนในภาคเหนือกำลังเจอปัญหาหนัก เมื่อกรมป่าไม้หลังจากสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์จากสัมปทานไม้ ก็เริ่มนโยบายประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพื่อสงวนพื้นที่อำนาจของตนไว้ ทำให้เกิดการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนจำนวนมาก ชาวบ้านโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง เช่น คนกะเหรี่ยง ก็ได้ร่วมตัวกันเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) ในปี ๒๕๓๘ เพื่อผลักดันการแก้ปัญหาเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ชุมชน และผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

ในด้านที่ดินที่อยู่นอกเขตป่า แม้จะมีปัญหาที่ดิน เช่น เกษตรกรสูญเสียที่ดิน การกว้านซื้อที่ดิน การกระจุกตัวที่ดินจะรุนแรงต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ได้มีการรวมตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ชัดเจนนัก ทำให้ไม่เกิดแรงขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

ในทางทะเล เมื่อการประมงพาณิชย์โดยเรืออวนลาก อวนรุนได้จับปลาเกือบหมดท้องทะเล จึงได้รุกเข้ามาแนวชายฝั่ง กระทบต่อฐานทรัพยากรชายฝั่งอันเป็นแหล่งหากินของชาวประมงพื้นบ้าน จึงเกิดการรวมตัวกันเป็นสมัชชาประมงพื้นบ้านภาคใต้ทั้งฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน ในปี ๒๕๓๖

ในด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรม หลังจากปัญหาแทนทาลัมเมื่อปี ๒๕๒๙ ก็มาเกิดเหตุการณ์สารเคมีที่ท่าเรือคลองเตยระเบิดในปี ๒๕๓๔ บวกกับปัญหามลภาวะอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกที่เริ่มขยายตัว ทำให้เกิดกลุ่มศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมพัฒนาเป็นมูลนิธิบูรณะนิเวศ และเกิดเครือข่ายท้องถิ่นที่ต่อสู้กับปัญหาดังกล่าว ปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งหน่วยราชการด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง และมีการกำหนดกรอบให้โครงการขนาดใหญ่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ในช่วงเวลาต่อมาไม่นานปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังปะทะต่อไปเมื่อโรงงานผลิต

กระดาศพนิกรขับปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำพอง ขอนแก่นจนปลาตายตลอดลำน้ำ ในปี ๒๕๓๖ นับจากนั้น ปัญหามลภาวะอุตสาหกรรมก็ยิ่งรุนแรงมากขึ้น

ในด้านเขื่อนและการจัดการน้ำ หลังจากกลุ่มสิ่งแวดล้อมสามารถคัดค้านเขื่อนน้ำโจน ได้สำเร็จในปี ๒๕๓๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้เริ่มโครงการเขื่อนปากมูลและเขื่อนแก่งกรุงในช่วงเวลาต่อมา กลุ่มสิ่งแวดล้อมนำโดยโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติก็ได้สนับสนุนจัดตั้งชาวบ้านเพื่อคัดค้านการสร้าง และเรียกร้องการแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น กรณีเขื่อนปากมูล แม้จะเป็นเขื่อนเล็ก ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน แต่ก็ได้กลายเป็นศึกต่อสู้ยืดเยื้อยาวนาน เพราะเป็นศึกแห่งศักดิ์ศรีที่ กฟผ. จะไม่ยอมเปลี่ยนแปลงท่าต่อองค์การสิ่งแวดล้อมเช่นเขื่อนน้ำโจนอีกต่อไป การต่อสู้ยังได้ยืดเยื้อมาถึงปัจจุบัน จุดกำเนิดการต่อสู้เขื่อนปากมูลได้ส่งผลให้เกิดขบวนการประชาชนขนาดใหญ่ เกิดเป็นสมัชชาคนจนอันเป็นเครือข่ายชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการขนาดใหญ่ทุกประเภทที่กระทบต่อฐานทรัพยากรและคุณภาพชีวิตคนจน ในปี ๒๕๓๘

อย่างไรก็ตาม จากจุดเริ่มต้นการต่อสู้เขื่อนปากมูล ปัญหาขัดแย้งเรื่องเขื่อนก็ยังไม่จบสิ้น รัฐได้พยายามผลักดันโครงการเขื่อนอื่น ๆ โดยในปี ๒๕๓๒ ขณะที่การชุมนุมเรื่องเขื่อนปากมูลเพิ่งจะเริ่มก่อเค้า รัฐบาลชาติชายก็อนุมัติโครงการจัดการน้ำขนาดใหญ่ในภาคอีสาน คือ โขง-ชี-มูล หลายเขื่อนได้สร้างผลกระทบต่อชาวบ้านในเวลาต่อมา เช่น เขื่อนราษีไศล เขื่อนห้วยนา และอื่น ๆ อีกมาก ในภาคเหนือ รัฐก็เร่งดำเนินโครงการ เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ภายใต้ชุดโครงการผืนน้ำ กก - ปิง - ยม - น่าน ที่กำลังดำเนินควบคู่กับโครงการผืนน้ำ เมย - สาละวิน และในภาคกลาง ก็มีเขื่อนแม่วังค้ นครสวรรค์ เขื่อนหวนรก ในจังหวัดนครนายก (ต่อมาเป็นเขื่อนขุนด่าน) เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ในภาคใต้ก็มีโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หรือเขื่อนปากพนัง ที่ดำเนินการในช่วงปี ๒๕๓๗ - ๒๕๓๘

จากเขื่อนสู่เรื่องพลังงาน ที่ผ่านมารัฐโดย กฟผ. เน้นไปที่โครงการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า แต่เมื่อถูกประชาชนต่อต้านก็เริ่มพัฒนาหาพลังงานอื่น ๆ มากขึ้น ในปี ๒๕๓๖ รัฐบาลชวน หลีกภัย อนุมัติโครงการท่อก๊าซไทย - พม่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อป่าและกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดน องค์การสิ่งแวดล้อมและองค์กรสิทธิมนุษยชนได้ออกมาคัดค้านแต่ไม่ประสบความสำเร็จ และในราวปี ๒๕๓๙ รัฐบาลก็ดำเนินการผลักดันโครงการโรงไฟฟ้าที่ปอนอกและบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่เริ่มรวมตัวกันคัดค้านในเวลาต่อมา

ขณะเดียวกันในด้านเกษตรกรรม ปัญหาหลัก ก็คือ เกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก ล้มเหลวกับระบบเกษตรแผนใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ เช่น ปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช การกลืนพันธุกรรมพื้นบ้านด้วยพันธุ์พืชส่งเสริมซึ่งเป็นพันธุ์ที่ไม่สามารถขยายผลได้ ทำให้เกษตรกรเสียค่าใช้จ่ายอย่างหนัก ขณะที่การริเริ่มเกษตรอินทรีย์ เกษตรยั่งยืนกลับไม่ได้รับการส่งเสริม ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเรื้อรัง แต่จุดขับเคลื่อนนโยบายของภาคประชาชน ครั้งสำคัญมาจากการคัดค้านไม่ให้รัฐให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เนื่องจากมีบางประเด็นของอนุสัญญาฯ ที่มีปัญหา โดยเฉพาะการเปิดทางให้กลุ่มทุนข้ามชาติเข้าถึง และผูกขาดทรัพยากรพันธุกรรมของท้องถิ่นอันเป็นฐานสำคัญของระบบเกษตรได้ เครือข่ายเกษตรทางเลือกจึงร่วมกับภาคีต่างๆ ก่อรูปเป็น “คณะทำงานสิทธิภูมิปัญญาไทย” (ต่อมาภายหลังได้พัฒนาเป็นมูลนิธิชีววิถี) ในปี ๒๕๓๘ เพื่อตรวจสอบปัญหาข้อตกลงระหว่างประเทศที่ละเมิดสิทธิเกษตรกรด้านพันธุกรรม และได้ตรวจสอบข้อตกลงการเกษตร และทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การการค้าโลก (WTO) (จนต่อมาร่วมกับเครือข่ายผู้บริโภคและอื่นๆ สร้างเป็นกลุ่มติดตามตรวจสอบข้อตกลงการค้าเสรี (FTA Watch) ในปี ๒๕๔๗

พร้อมกันนั้นยังได้ร่วมกับภาคีด้านต่างๆ ผลักดันพระราชบัญญัติพันธุ์พืช และพระราชบัญญัติภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย จนสำเร็จ ในปี ๒๕๔๒ ในอีกด้านหนึ่งเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกยังเข้าร่วมกับสมัชชาคนจน ในปี ๒๕๓๙ ผลักดันให้รัฐสนับสนุนงบประมาณจัดทำโครงการนำร่องเกษตรทางเลือกแก่เกษตรกรในภูมิภาคต่างๆ

ทิศทาง การขับเคลื่อนนโยบายของขบวนการทรัพยากรและเกษตรได้มาบรรจบกันในพื้นที่ การเคลื่อนไหวร่วม คือ สมัชชาคนจน ซึ่งกลายเป็นศูนย์กลางที่ดึงดูดเอานักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม นักผลักดันนโยบายจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชนมาร่วมกับเครือข่ายชาวบ้าน ผลักดันนโยบายต่อรัฐ นอกจากนี้ในอีกระนาบหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนนาโดย กป.อพช. ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐ - ๒๕๔๕) และร่วมผลักดันแนวคิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ในมาตรา ๔๖ ๕๖

กล่าวโดยสรุป ในช่วงนี้เป็นช่วงขยายตัวเศรษฐกิจทุนนิยมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ผลของการเร่งรัดการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตส่งออกในบริบทของการก้าวสู่ทุนนิยมเสรีอย่างเต็มตัว ในยุคนี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งด้านทรัพยากรระหว่างรัฐกับประชาชนมากยิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานสนับสนุนชาวบ้านเริ่มเห็นปัญหาของการพัฒนากระแสหลัก จากที่เคยทำงานเป็นส่วนเติมเต็มของรัฐ ก็ได้พัฒนาแนวทางเลือกต่างๆ ที่เน้นไปที่การสร้างพลังเข้มแข็งของชุมชน พร้อมไปกับติดตามตรวจสอบคัดค้านนโยบาย โครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยมีรูปแบบคือ มีข้อเสนอทางนโยบาย กฎหมายในลักษณะคู่ขนานกับกฎหมายรัฐ เช่น พ.ร.บ.ป่าชุมชน และผลักดันแผนฯ ๘ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ในมาตราสิทธิชุมชน โดยทั้งนี้ให้เกิดขบวนการประชาชนขนาดใหญ่ คือ สมัชชาคนจน โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเป็นที่ปรึกษา และพัฒนายุทธวิธี “การเมืองบนท้องถนน”

### ยุครัฐเข้มแข็ง ประชานิยม (๒๕๔๐ - ๒๕๔๙)

ในปี ๒๕๔๐ เป็นจุดเปลี่ยนการเมืองและเศรษฐกิจครั้งใหญ่ คือ เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ที่กระทบต่อประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะคนยากจนในชนบท และเกิดรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่สร้างให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งพร้อมกับการรับรองสิทธิประชาชนในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งสิทธิชุมชนและเมืองอีกระยะเพื่อการตรวจสอบ ถ่วงดุลรัฐ

การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงวิกฤติโดย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้สร้างแรงตึงเครียดให้กับภาคสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะนโยบายการเปิดการค้าเสรี การแปรรูปกิจการและทรัพยากรสาธารณะให้เป็นของเอกชน และอื่นๆ ในห้วงเวลาดังกล่าว ทำให้ขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนได้เห็นว่าอำนาจที่กระทบต่อฐานทรัพยากรและละเมิดสิทธิประชาชนไม่ได้มีแต่รัฐ แต่ยังมีทุนข้ามชาติที่เข้ามาในหลากหลายรูป กระแสความตื่นตัวเรื่องโลกาภิวัตน์ในแง่ผลกระทบจึงเกิดสูงมาก

ขบวนการฐานทรัพยากร เกษตร และอื่นๆ จึงร่วมมือกันเคลื่อนไหว เช่น ตรวจสอบผลกระทบจากข้อตกลงของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ในปี ๒๕๔๒ คัดค้านการแปรรูปทรัพยากรสาธารณะตามเงื่อนไขปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ในปี ๒๕๔๓

ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ เมื่อเกิดรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี ๒๕๔๓ รัฐบาลได้ตอบรับข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายประการในระยะแรก เช่น การผลักดันร่างพรบ. ป่าชุมชน ในรัฐสภา และอื่นๆ นอกจากนี้ การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี ๒๕๔๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี ๒๕๔๔ ก็ได้สร้างพื้นที่ให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนในการตรวจสอบนโยบายและโครงการของรัฐ

จุดเปลี่ยนสำคัญอยู่ที่ ปี ๒๕๔๕ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเดินหน้าโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยไม่ฟังเสียงคัดค้านจากองค์กรพัฒนาเอกชน และเกิดเหตุปะทะระหว่างชาวบ้านที่มาชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลก็ตัดสินใจที่จะเลือกข้างตามการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ให้ปิดเขื่อนปากมูล และเกิดเหตุปะทะระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่รัฐขึ้น ส่วนร่างพรบ.ป่าชุมชน รัฐบาลก็ไม่สนใจที่จะผลักดัน ซึ่งร่าง พร.บ. ก็ตกไปในท้ายที่สุด (ในปี ๒๕๕๑ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินใจว่า การพิจารณาของรัฐสภาที่ให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นไม่ครบองค์ประชุม) และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ก็คือ รัฐบาลทักษิณตัดสินใจดำเนินการแปรรูปรัฐสาหกิจที่ถือครองทรัพยากรสาธารณะต่างๆ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กฟผ. และอื่นๆ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาลถึงจุดแตกหัก และร่วมขับไล่รัฐบาลในเวลาต่อมา

แต่กระนั้นก็ตาม ในยุคนี้ก็ได้เกิดการเคลื่อนไหวของขบวนการฐานทรัพยากรทั้งขบวนการเดิม และขบวนการใหม่ๆ เกิดขึ้น ในปี ๒๕๔๔ ชาวบ้านจังหวัดอุดรธานีที่ได้รับผลกระทบ

จากโครงการเหมืองแร่โปแตช ก็ได้รวมตัวกันคัดค้านโครงการ ในภาคเหนือ หลังจากที่สมาชิกคนจนเริ่มอ่อนพลังลง ก็ได้เกิดสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ในปี ๒๕๔๕ ที่มีบทบาทเรียกร้องการแก้ปัญหาที่ดิน หนี้สิน ราคาพืชผล และอื่นๆ ต่อรัฐ เกิดสมาชิกชนเผ่าแห่งประเทศไทยที่เรียกร้องสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในเรื่องฐานทรัพยากร สิทธิพลเมือง และอื่นๆ ขณะที่กลุ่มเดิม เช่น เครือข่ายป่าชุมชนก็ยังขยายพื้นที่สร้างความเข้มแข็งการจัดการป่าในระดับพื้นที่ เช่นเดียวกับเครือข่ายเกษตรกรทางเลือก และอื่นๆ ก็ยังดำเนินต่อไป

กล่าวโดยสรุป จุดเปลี่ยนสำคัญของยุคนี้ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มทุน เช่น ทุนการเงิน ทุนเทคโนโลยี กระโดดเข้ามาถืออำนาจรัฐ พร้อมกับการปรับโครงสร้างเพื่อก้าวสู่ทุนนิยมเสรีใหม่ เช่น การแปรรูปฐานทรัพยากร และกิจการสาธารณะ ในทางการเมืองเกิดรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ที่เปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในนโยบายรัฐผ่านองค์กรอิสระ แต่ในทางกลับกันก็สร้างให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งสามารถกระชับอำนาจจนองค์กรตรวจสอบต่างๆ ทำงานไม่ได้ อีกทั้งนโยบายประชานิยมได้ทำให้มิติการพัฒนาแนวพึ่งตนเองถูกมองข้าม ประชาชนสนใจการพึ่งรัฐบาลเป็นหลัก จุดแตกหักระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐบาลเกิดขึ้น ในปี ๒๕๔๕ ที่รัฐบาลใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซที่จะนะ และชาวบ้านปากมูล

### **ยุคความแตกแยกทางการเมือง กับพื้นที่หัดแคบของภาคประชาสังคม และขบวนการฐานทรัพยากร (๒๕๔๙ - ปัจจุบัน)**

การรัฐประหาร ปี ๒๕๔๙ ได้กลายจุดหักเหทางการเมืองครั้งสำคัญ เป็นการขัดแย้งระหว่างพลังทางการเมืองชั่วคราวที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมและตรวจสอบอำนาจรัฐโดยประชาชนผ่านองค์กรอิสระ กับพลังทางการเมืองชั่วคราวที่ต้องการกระชับอำนาจอยู่ที่ประชาธิปไตยตัวแทนผ่านพรรคการเมือง การเมืองสองข้างพุ่งเป้าไปที่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระดับบน โดยไม่สนใจการเพิ่มคุณภาพประชาธิปไตยทางตรงผ่านการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิชุมชนผ่านรูปธรรมปัญหาในชีวิตประจำวันที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้พื้นที่การขับเคลื่อนทางนโยบายและสังคมของขบวนการฯ จึงหดแคบ

ในด้านทิศทางการพัฒนา ตั้งแต่รัฐบาลทักษิณเป็นต้นมาได้เสนอนโยบายประชานิยมที่จัดสรรทรัพยากรตรงไปที่ชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาหยาบๆ ช้อเสนอตั้งกล่าวได้สร้างบทบาทให้รัฐรวมศูนย์แก้ปัญหาและกำหนดการพัฒนาทุกอย่าง แนวทางการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง และการเรียกร้องการกระจายอำนาจ หรือแบ่งอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรและชีวิตของตนเอง ที่องค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนซึ่งเรียกร้องความมีวินัยและความสามารถในการบริหารจัดการของชุมชนจึงไม่ได้ความใส่ใจ

แต่กระนั้นก็ตามด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร เกษตรที่ยังเดินไปในทิศทางที่มีปัญหา ก็ยังทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการดำเนินต่อไปในหลายรูปแบบ

ในด้านขบวนการป่าชุมชน แม้กฎหมายป่าชุมชนจะตกไป ในปี ๒๕๕๑ เครือข่ายป่าชุมชนก็ได้สร้างรูปธรรมการจัดการป่าชุมชนระดับพื้นที่ บางพื้นที่ก็สามารถผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ออกเป็นข้อบัญญัติตำบลเรื่องการจัดการป่าชุมชนออกมา

ในด้านที่ดิน เกิดเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ในปี ๒๕๕๐ ผลักดันเรื่องการกระจายการถือครองที่ดิน โฉนดชุมชน ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า กองทุนธนาคารที่ดิน และอื่นๆ และเกิดขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P MOVE) ที่มีรูปแบบรวมตัวของกลุ่มปัญหาต่างๆ คล้ายสมัชชาคนจน โดยทำการเรียกร้องนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ในปี ๒๕๕๔

ในด้านปัญหามลภาวะอุตสาหกรรม กลุ่มสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือศาลปกครองระดับ ๗๖ โครงการในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ในปี ๒๕๕๒ ทำให้เกิดการผลักดันนโยบายตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ รัฐสร้างหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประเภทโครงการรุนแรงที่ต้องทำการประเมินผลกระทบ และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ในปี ๒๕๕๓ และเตรียมผลักดันให้เป็นพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติแก้ไข พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม

ประเด็นผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ก็ได้ประเด็นสาธารณะที่ทำให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน เกิดเป็นเครือข่ายเจ้าของแร่แห่งประเทศไทย ในปี ๒๕๕๔ ที่คัดค้านนโยบาย และโครงการที่กระทบจากการทำเหมืองแร่

ในท้องถิ่นก็เกิดกลุ่มสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาต่างๆ เช่น เครือข่ายเปลี่ยนตะวันออก อันเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มท้องถิ่นที่ประสบปัญหาด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ในปี ๒๕๕๔

ในอีกทางหนึ่งเกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ คือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอกฎหมายที่ควรต้องปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ ก็เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมาย

กล่าวโดยภาพรวมภายหลังเกิดรัฐประหาร บรรยากาศการเมืองแตกแยกและพุ่งเป้าไปที่การเมืองระดับบน ทำให้พื้นที่การเมืองแบบองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นไปที่การเมืองของการพัฒนาหายไปพร้อมๆ กับแหล่งทุนที่สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนก็ลดลง ขบวนการประชาชนต่างๆ ที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็น “กระดุกสันหลัง” (ทำหน้าที่จัดตั้ง สนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนข้อมูล และเชื่อมต่อกับกลไกรัฐ) ก็ปรับลดบทบาทเป็นเครือข่ายระดับท้องถิ่น ภาค เครือข่ายระดับชาติ แม้จะมีอยู่แต่ก็ไม่มีความหมายทางการเมืองเท่าเดิม

ขบวนการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และเกษตร เกิดขึ้นในสายธารการเติบโตขององค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคมโดยรวม เริ่มแรกเป็นกลุ่มเล็กทำงานพื้นที่ในฐานะเป็นส่วนเติมเต็มของรัฐ จนเมื่อทศวรรษ ๒๕๓๐ นโยบายและโครงการรัฐในภาวะเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีขยายตัว

สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนอย่างกว้างขวางจึงได้เกิดการรวมตัวเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม และอื่นๆ ก้าวสู่ทศวรรษ ๒๕๔๐ แม้ขบวนการจะสามารถผลักดันโครงสร้างทางกฎหมายนโยบายระดับชาติได้ เช่น แผนพัฒนา และรัฐธรรมนูญ แต่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่กระทบต่อชีวิตประชาชน และเมื่อเกิดรัฐบาลเข้มแข็งด้วยนโยบายประชานิยมที่ตอบสนองวิกฤติเศรษฐกิจของประชาชน ทำให้ทิศทางการพัฒนาแนวพึ่งตนเองลดบทบาทลง พร้อมกับการเมืองที่ตรวจสอบนโยบายรัฐเชิงวิพากษ์ก็ลดบทบาทลงด้วย และเมื่อรัฐบาลกระโจนเข้าสู่ทุนนิยมเสรี สนับสนุนโครงการขนาดใหญ่ แปรรูปทรัพยากรสาธารณะทำให้ขบวนการแตกหักกับรัฐบาล ชุดเชื่อมทางการเมืองหายไป จนเข้าสู่รัฐประหาร ๒๕๔๙ การเมืองกลายเป็นเรื่องการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อกลุ่มอำนาจระดับบน ปัญหาพื้นฐานของประชาชนในด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงถูกเก็บไว้ “ใต้พรม”

เมื่อสำรวจการเคลื่อนไหวของขบวนการต่างๆ พบว่า การผลักดันนโยบายทรัพยากรและรายประเด็นที่แต่ละเครือข่ายดำเนินการ แม้จะสำคัญแต่ก็ไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และเกษตรทั้งระบบได้ เพราะยังขาดจินตนาการชุดความคิด องค์กรความรู้ใหม่ และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนทางสังคมร่วมกันที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิรูปฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้น (กระบวนการปฏิรูปต่างๆ เช่น สมัชชาปฏิรูป สมัชชาสุขภาพ และอื่นๆ ที่หลายฝ่ายสร้างขึ้นก็ยังไม่มีความชัดเจนที่มีพลัง และขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน)

แม้ทิศทางขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาสังคมกลุ่มต่างๆ จะหันไปเน้นงานพัฒนานโยบายและเสริมความเข้มแข็งระดับพื้นที่ ได้แก่ มุ่งสร้างนโยบาย กฎกติกา ข้อบัญญัติระดับท้องถิ่น เนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางอีกต่อไป แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ายุทธศาสตร์สร้างอำนาจในพื้นที่ยังเคลื่อนได้จำกัด กระจัดกระจาย และหากจะเติบโตขึ้นได้ก็จะต้องมีระบบ โครงสร้าง สถาบันระดับประเทศที่เอื้อให้เกิด (ลองเปรียบเทียบกับขบวนการสุขภาพที่มีทั้งองค์กรระดับชาติที่เป็นอิสระหรือกึ่งอิสระ เช่น องค์กรสนับสนุนทุน (สสส.) สถาบันวิชาการ (สวรส. สช. ฯลฯ) องค์กรผลักดันนโยบาย (คสช. ฯลฯ) ที่สนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการให้เติบโตขึ้นได้)

ความไม่ก้าวหน้าในการขับเคลื่อนนโยบาย ส่วนหนึ่งมาจากความไม่พร้อมของขบวนการแต่ละขบวนซึ่งต่างก็มีข้อจำกัดทั้งในเรื่อง การพัฒนาองค์ความรู้ การรณรงค์สาธารณะ การสร้างผู้นำ การบริหารจัดการเครือข่าย การระดมทรัพยากร การลobby และอื่นๆ ที่ต้องการหนุนเสริมพลังกันให้มากขึ้น

ในอีกด้านหนึ่งบทบาททางสังคมและการเมืองของขบวนการก็ดูถดถอยลง เนื่องจากขาดความชัดเจนในเชิงเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และขาดกระบวนการเชิงรุกเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสาธารณะอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องในสถานการณ์ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและเกษตรในเชิงระบบ ซึ่งแต่ละขบวนที่เคลื่อนไหวอยู่ก็ทำได้เฉพาะในประเด็นของตนเอง

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมา จึงมีความคิดร่วมกันของหลายฝ่ายที่ขับเคลื่อนนโยบายแต่ละด้านว่า ควรประสานพลังการเคลื่อนไหวที่กระจัดกระจายให้เกิดพลังที่คูณร่วมกัน จนเกิดเป็นเค้าโครงข้อเสนอทางนโยบายต่อการปฏิรูประบบราชการ ลings แวดล้อม และเกษตรทั้งระบบ

### โครงสร้างและความสัมพันธ์ของขบวนการ

- ❖ ก่อตัวเป็นเครือข่ายเฉพาะประเด็นอย่างหลวม ๆ เช่น เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายน้ำและเขื่อน เครือข่ายเหมืองแร่ เครือข่ายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรมโรงไฟฟ้า
- ❖ ช่วงปี ๒๕๓๑ - ๒๕๔๗ มีโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เป็นองค์กรประสานการขับเคลื่อนทางนโยบายและสนับสนุนวิชาการเพื่อการตรวจสอบนโยบายในทุกเรื่อง เกิดเป็นเครือข่ายทรัพยากรฯ (ยังมีกลุ่มย่อยรายประเด็น) ในช่วงปี ๒๕๓๖ เป็นต้น
- ❖ ภายหลังกายยุติบทบาทของโครงการฟื้นฟูฯ ในปี ๒๕๔๘ ก็ไม่มีกลไกประสานการขับเคลื่อนเชิงนโยบายร่วมกัน คงเหลือแต่เครือข่ายเฉพาะประเด็น เกิดองค์กรเฉพาะทาง
- ❖ เกิดขบวนการฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็น “กระดุกหลัง” (แต่ยังเป็นกองทุน) เช่น เครือข่ายเพื่อนตะวันออก กลุ่มคัดค้านโรงไฟฟ้า ท่าเรือ อุตสาหกรรม ฯลฯ ทำงานเชิงพื้นที่แต่ก็ไม่ได้เคลื่อนไหวทางการเมืองระดับชาติ
- ❖ มีกลไกแบบทางการเกิดขึ้น เช่น สมัชชาองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย แต่มีบทบาทในทางการเมืองจำกัด เพราะไม่สามารถสร้างประเด็นพื้นที่ และการเคลื่อนไหวสาธารณะได้

### ประเด็นวิเคราะห์

- ❖ จุดแข็งตอนเริ่มต้นของขบวนการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม คือ การตรวจสอบผลกระทบโครงการ และโยงให้เห็นเค้าโครงนโยบายที่เป็นปัญหา สร้างให้เป็นประเด็นสาธารณะ (โดยไม่จำเป็นว่ากระทบต่อคนชายขอบ) มีกลุ่มคนหลากหลายเข้าร่วม เช่น นักวิชาการเฉพาะทาง ข้าราชการก้าวหน้า คนชั้นกลางในเมืองและท้องถิ่นหัวก้าวหน้า ชื่อดังของยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ มีความแหลมคม ฉับไว เป็นตัวของตัวเอง แต่ข้ออ่อนก็คือ พลังหนุนจากประชาชนท้องถิ่นมาไม่ทัน
- ❖ ต่อมาขบวนการฯ เน้นหนักไปที่กลุ่มคนชายขอบและวางเป้าหมายไปที่การพัฒนาข้อเสนอทางนโยบายระดับชาติ (ซึ่งต้องใช้ทรัพยากร เวลา และโอกาสทางนโยบายที่พร้อม) โดยเน้นไปที่การจัดตั้งเครือข่ายชาวบ้านเชิงประเด็น เชิงภูมิภาค และ

ระดับชาติ โดยไปเป็น “พี่เลี้ยง” “ที่ปรึกษา” “กองเลขา” “กลไกสนับสนุนทุน” และอื่น ๆ ทำให้มีพลังขับเคลื่อนทางสังคมสูงในช่วงหนึ่ง

- ❖ แต่ข้ออ่อนคือ ขาดความฉับไว ยืดหยุ่นในการตรวจสอบนโยบาย หากเป็นปัญหาทางนโยบายที่อยู่ในระดับบน (เพราะต้องรอชาวบ้านพร้อม ต้องให้เจ้าของปัญหาพูด ฯลฯ) องค์กรพัฒนาเอกชนกลายเป็น “เงา” ไม่แสดงบทบาทของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ (มักถูกสังคมวิจารณ์ว่าพูดแทนชาวบ้าน) ที่อาจเปิดประเด็นต่างจากชาวบ้าน
- ❖ องค์กรพัฒนาเอกชนเริ่มสูญเสียบทบาทเชิงรุกทางยุทธศาสตร์ในการเปิดประเด็นสาธารณะ การตรวจสอบนโยบาย โครงการในระดับกว้าง (นักวิชาการสาธารณะที่แม้มีความรู้ไม่ลุ่มลึกกลับมีบทบาทชี้แนวทางสังคมมากกว่า)
- ❖ การวางเป้าหมายที่การพัฒนาข้อเสนอและผลักดันนโยบายโดยที่ขาดความสูงมอมเพียงพอ เช่น เร่งร่างข้อเสนอ นโยบาย โดยที่สังคมยังไม่ได้เข้าใจปัญหา และเห็นทางเลือกทางนโยบายต่าง ๆ (แม้การเสนอพรบ.ป่าชุมชนจะทำครบกระบวนการ แต่ยังไม่ถึงขั้นเห็นเค้าโครงการปฏิรูปป่าและฐานทรัพยากรทั้งระบบ)
- ❖ ยุทธศาสตร์การสื่อสารสาธารณะมีข้อจำกัด เน้นนำเสนอในภาพปัญหาที่ซับซ้อนที่มีฐานจากคนชายขอบ ขาดยุทธศาสตร์และนวัตกรรมที่จะดึงพลังสังคมส่วนอื่น ๆ มาร่วมขับเคลื่อน (แบบที่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่จำเป็นต้องเป็นศูนย์กลางการเคลื่อนไหว)
- ❖ ภายในขบวนการ ขาดบุคลากรที่มีความรู้อย่างหลากหลาย (ทำเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ศึกษาด้านนิเวศ ภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ) ส่วนใหญ่มีนักพัฒนาสังคม นักกฎหมาย
- ❖ เมื่อล้มเหลวผลักดันนโยบายระดับชาติ ไม่สามารถขับเคลื่อนผ่านองค์กรอิสระ แต่ในระดับท้องถิ่น ก็ไม่สามารถเชื่อมต่อกับ อปท. และกลไกรัฐท้องถิ่นได้มากนัก ทำให้ขาดพื้นที่ และกลไกทางนโยบาย
- ❖ ขณะที่ปัญหาเรื่องทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมขยายตัวรุนแรง ผู้ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง (ทั้งคนชนบทและเมือง) ขบวนการทรัพยากรและสวล.กลับหดตัวแตกกระจาย ไม่มีพลังพื้นที่ในการเมืองสิ่งแวดล้อมระดับชาติอีกต่อไป เหลือแต่รัฐที่ยังมีบทบาทชี้หน้า และดำรงความเป็นองค์กรหลักในการสร้างปัญหาและสร้างภาพการจัดการปัญหาต่อไป

## ผลสะท้อนการขับเคลื่อนของขบวนการด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ต่อการเสริมสร้างสถานะสิทธิชุมชน

### การผลักดันนโยบาย

๑. การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าชุมชนและฐานทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การบรรจุหลักการสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๔๐ (ม.๔๖ ๕๖ ๒๙๐) และ ๕๐ (ม.๖๕ ๖๖ ๒๙๐) ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์กฎหมายสมัยใหม่ของไทยที่ยอมรับสิทธิชุมชน
๒. ผลักดันให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโฉนดชุมชน ๒๕๕๓, พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ร่วมกับนักวิชาการผลักดันให้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๒๕๓๕ โดยเกิดเครื่องมือใหม่ คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
๔. พัฒนาระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (E-HIA) การกำหนดหลักเกณฑ์ประเภทโครงการรุนแรง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญ ม. ๖๗

### กลไกการขับเคลื่อนนโยบาย

๑. ใช้การเคลื่อนไหวสาธารณะ เช่น การสร้างรูปธรรมในพื้นที่ การต่อสู้ปกป้องฐานทรัพยากรในพื้นที่ การผลิตความรู้เผยแพร่ การชุมนุมเรียกร้อง
๒. ใช้กรอบกฎหมายที่เปิด เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชน
๓. ใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อการตรวจสอบ เช่น การฟ้องร้องศาลปกครอง ในกรณีมาตาศพุด
๔. เข้าไปส่วนหนึ่งในกลไกของรัฐ เช่น คณะศึกษายกร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม
๕. เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในกลไกอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นต้น

### ผลสะท้อนทางสังคม

๑. ขบวนการป่าชุมชน สามารถผลักดันให้สังคมรับรู้ และบางส่วนยอมรับแนวคิดเรื่อง “คนกับป่า” และ “ป่าชุมชน” ภาครัฐและสังคมบางส่วนตอบรับ เช่น เกิดภาควิชาวนศาสตร์ชุมชน ในคณะวนศาสตร์ เกิดมูลนิธิรางวัลลูกโลกสีเขียว สนับสนุนโดย ปตท.

๒. ขบวนการคัดค้านเขื่อน ทำให้แผนการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย ต้องชะลอลง (ยกเว้นเขื่อนป่าสักฯ เขื่อนขุนด่านฯ ที่เป็นโครงการพระราชดำริ) หน่วยงานเขื่อนด้านผลิตไฟฟ้า คือ กฟผ. ต้องหันไปสนับสนุนการสร้างเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้าน จนกระทั่งเกิดปัญหาน้ำท่วม ปี ๒๕๕๔ ทำให้โครงการสร้างเขื่อน เช่น แก่งเสือเต้น แม่วงก์ ฤๅหรือฟื้นกลับมา
๓. ขบวนการสิ่งแวดล้อมด้านมลภาวะอุตสาหกรรม สามารถตรวจสอบระบบและกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ขาดธรรมาภิบาล จนสังคมเริ่มให้ความสำคัญต่อเรื่อง องค์ความรู้ การมีส่วนร่วมร่วมของประชาชน (ที่ได้รับผลกระทบ) ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังโครงการ

#### ประเมินผลการขับเคลื่อนทางนโยบายและสังคม

๑. ขบวนการฯ สามารถผลักดันหลักการสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้ แต่ไม่สามารถผลักดันกฎหมายลูกในระดับ พรบ. ได้ทำให้กลไกของรัฐที่ควบคุมทรัพยากร ไม่ยอมรับขณะที่ฝ่ายการเมืองก็ไม่เข้าใจและไม่สนับสนุนแนวคิดสิทธิชุมชน ทำให้รัฐไม่ได้ระบอบรองรับและคุ้มครองสิทธิชุมชน
๒. จากโครงสร้างปัญหาที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลไกรัฐกับชาวบ้าน ขบวนการฯ มีช่องว่างกับกลไกรัฐ ทำให้ไม่เกิดกระบวนการเชื่อมประสานนโยบาย การผลักดันนโยบายใช้วิธีการผลักดันระดับการเมืองโดยตัดข้ามกลไกส่วนราชการ เมื่อฝ่ายการเมืองไม่ได้สนับสนุนทำให้ไม่มีจุดเชื่อมต่อทางนโยบาย หลายครั้ง แม้เจรจาระดับการเมืองได้แต่ในชั้นปฏิบัติจะสะดุดอยู่ที่กลไกรัฐ
๓. ขบวนการฯ ใช้ฐานการขับเคลื่อนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางตรง เช่น ชุมชนในเขตป่า ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อน โครงการพัฒนา ฯลฯ โดยนำเสนอในแง่สิทธิและความเป็นธรรมที่มีต่อผู้เดือดร้อน แต่ขบวนการยังไม่สามารถสร้างประเด็นสาธารณะให้ใหญ่ กว้าง หลากหลายพอ ผ่านช่องทางสื่อทางสังคมใหม่ๆ ให้สาธารณชนในวงกว้างเข้าใจและยอมรับได้ เมื่อฐานประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้สร้างแนวทางเลือกยังไม่ใหญ่พอ ขณะที่สาธารณชนไม่เข้าใจ การเคลื่อนไหว จึงไม่เกิดพลังขับเคลื่อนที่มากพอสำหรับการเปลี่ยนแปลงได้
๔. การเคลื่อนไหวกรณีเขื่อนแม่วงก์นำโดยมูลนิธิสีเขียว นับเป็นปรากฏการณ์ที่น่าวิเคราะห์ คือ
  - \* มีทุนทางสังคมเดิม คือ บทบาทของ สืบ นาคะเสถียร ที่กลายเป็น Idol ของ การอนุรักษ์สัตว์ป่าและป่าไม้ โดยมีการต่อยอดอย่างต่อเนื่อง
  - \* การสร้างความเป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือในสถานการณ์ปัญหาวงกว้าง เช่น

บทบาทของสคินในการวิเคราะห์ปัญหาหน้าท่วม ๒๕๕๔ จนเป็นที่ยอมรับในวงกว้าง (เทียบได้กับกรณีของคุณสารี อ๋องสมหวัง และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ)

- \* ชูคุณค่าความสำคัญของป่า สัตว์ป่า เพื่อต่อสู้กับโครงการเขื่อน (จำกัดขอบเขตที่ชัดเจน ไม่ขยายกลายเป็นประเด็นขัดแย้งทางการเมือง เช่น การไล่อพยพไล่นักการเมือง ฯลฯ)
- \* เน้นการสื่อสารกับสังคมวงกว้าง คนรุ่นใหม่ ผ่านสื่อออนไลน์ เช่น youtube, facebook, line และอื่นๆ
- \* การออกแบบกิจกรรมที่สร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณะ เช่น การเดินเท้าจากแม่วงศ์สู่กรุงเทพฯ
- \* บรรยากาศทางการเมืองเปิด เพราะสังคมส่วนมากเริ่มไม่พอใจกับนโยบายของรัฐบาลที่ผิดพลาด ขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และท่าทีของรัฐบาลที่ไม่สนใจเสียงคัดค้าน
- \* ข้อท้าทายคือ ในปัญหาน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง จึงไม่แน่ว่าประเด็นเรื่องสัตว์ป่าจะเอาชนะเรื่องการแก้ปัญหาน้ำท่วมได้ จำเป็นต้องมีประเด็นอื่นๆ ที่แข็งแรงเสริม เช่น ความสำเร็จประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของเขื่อน ปัญหาขาดธรรมาภิบาลของกระบวนการ E-HIA และการมีทางออกของการจัดการปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง ที่มีน้ำหนักรุนแรงขึ้น

### ผลการขับเคลื่อนของขบวนการด้านเกษตรและความมั่นคงอาหาร

#### การขับเคลื่อนนโยบาย

๑. ผลักดันให้บรรจุการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืนไว้ในแผนฯ ๘ เกิดโครงการนำร่องเกษตรกรรมยั่งยืนที่เป็นแผนปฏิบัติการ โดยหลักการเรื่องเกษตรยั่งยืนได้อยู่ในแผนชาติต่อเนื่องมาถึง แผนฯ ๑๑
๒. ผลักดันให้เกิดสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) ในปี ๒๕๓๘
๓. ผลักดันให้เกิดคณะกรรมการพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมายเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๙
๔. ผลักดันให้หลักการเรื่องความมั่นคงอาหารบนฐานทรัพยากร และความมั่นคงเกษตรกรรมย่อยบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์อาหารแห่งชาติ
๕. แก้ไขเปลี่ยนแปลง/ยุติ ความตกลงระหว่างประเทศเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรชีวภาพ เช่น เพิ่มเต็มรัฐธรรมนูญให้บรรจุหลักการเรื่อง ความ

ตกลงการค้าเสรีต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เช่น ในกรณีของประเทศไทย มาตรา ๑๘๐

๖. ผลักดันให้มีกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองพันธุ์พืช ๒๕๔๒ หรือ PVP & Farmer's Right Act- อินเดีย
๗. ผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีควบคุมการทดลองพืชตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs)
๘. ผลักดันให้ยกเลิกการขึ้นทะเบียนสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ร้ายแรง ๔ ชนิด
๙. การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือร่วมกิจกรรมกับรัฐ เช่น คณะกรรมการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ในส่วนของความมั่นคงอาหาร หรือเป็นคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ
๑๐. พัฒนาต้นแบบทางเลือกในการพัฒนาด้านต่าง ๆ

#### กลไกขับเคลื่อนนโยบายและสังคม

๑. ใช้ฐานของชาวบ้านเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกในแต่ละภาคร่วมเคลื่อนไหวต่อสาธารณะเรียกร้องนโยบาย
๒. สร้างเครือข่ายนักวิชาการ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย ร่วมตรวจสอบและผลักดันนโยบาย
๓. ใช้การรณรงค์ผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายโครงการที่กระทบต่อภาคเกษตร
๔. ใช้กลไกรัฐผลักดัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น
๕. ใช้กลไกอิสระร่วมผลักดัน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

#### ผลสะท้อนทางสังคม

๑. แนวคิดเรื่องเกษตรยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อยที่ไม่ใช้สารเคมี ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง (แม้ในเชิงรูปธรรม สัดส่วนผู้ทำเกษตรยั่งยืนจะยังมีน้อย) ในทางตรงข้ามการใช้สารเคมีการเกษตรกลายเป็นสิ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะมากขึ้น อย่างกรณีปัญหาสารเคมีในนโยบายจำนำข้าว
๒. เกิดการขยายตัวของ “ตลาดสีเขียว” ทั้งในท้องถิ่นและในเมือง โดยมีผู้บริโภคให้ความสนใจมากขึ้น เกิดคนเมืองที่สนใจปลูกพืชผักปลอดสารพิษมากขึ้น
๓. สาธารณชนให้ความสนใจเรื่องเกษตรยั่งยืนในมิติสุขภาพ ความปลอดภัยอาหาร และวิถีเกษตรแบบใหม่ของคนชนบทและเมือง

### วิเคราะห์ผลสะท้อนจากการขับเคลื่อนของขบวนการเกษตรและความมั่นคงอาหาร

๑. ในแง่การผลักดันนโยบาย สามารถผลักดันกรอบใหญ่ ๆ ไว้ในแผนชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ แผนยุทธศาสตร์อาหาร ฯลฯ แต่เป็นแผนที่ไม่มีการบังคับขับเคลื่อนให้เกิดผลเท่าใดนัก
๒. ขบวนการฯ สามารถสร้างบทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบนโยบายที่กระทบต่อเกษตรและความมั่นคงอาหารได้ โดยสร้างประเด็นสาธารณะที่มีผลกระทบเชื่อมโยงระหว่างภาคชนบทและเมือง เช่น ปัญหาความไม่ปลอดภัยในอาหารจากกรณีนโยบายจำนำข้าว การผลักดันยกเลิกสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ร้ายแรง เป็นต้น
๓. แต่นโยบายทิศทางการเกษตรที่มุ่งเน้นผลิตส่งออก และปัญหาเศรษฐกิจของเกษตรกร ทำให้การขยายตัวของเกษตรกรรมยั่งยืนแม้ก้าวหน้ามากขึ้น แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่น้อย

### ประมวลประเด็นท้าทายบางประการของขบวนการฯ

- ❖ บทวิเคราะห์ปัญหาของขบวนการมองรัฐเป็นศูนย์กลางของปัญหา ไม่ไว้วางใจรัฐ ซึ่งแม้ถูกส่วนมาก แต่ละเลยการวิเคราะห์ปัญหาที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ปัญหาการผลิต การบริโภค ของภาคเศรษฐกิจ และสังคม ทำให้การพัฒนาข้อเสนอ นโยบายยังขาดข้อเสนอต่อการบริหารจัดการภาคส่วนอื่น ๆ
- ❖ บทวิเคราะห์ของขบวนการฯ ไม่ได้วิเคราะห์รัฐให้ซับซ้อนเพียงพอทั้งในเชิงอำนาจ กลไกของรัฐที่ทำงานทั้งที่มองเห็นและมองไม่เห็น ทำให้ไม่เห็นพลังเชิงบวกในบางส่วนของรัฐที่สามารถนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้ (เปรียบเทียบกับขบวนการสุขภาพที่มองรัฐแบบแยกแยะ และมีการสานพลังภายในระบบและนอกระบบ)
- ❖ ข้อเสนอของขบวนการกลับเอารัฐเป็นศูนย์กลางของความหวัง คือ เสนอกฎหมาย นโยบายระดับชาติ สภาวะลึกลับดังกล่าวทำให้การรุกคืบทางยุทธศาสตร์มีข้อจำกัด เพราะเป็นข้อเสนอที่ไม่มีหวังในตัวเอง
- ❖ บทวิเคราะห์ของขบวนการอยู่ปัญหาของคนชายขอบ โดยเฉพาะชุมชนชนบท บางส่วนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย โครงการขนาดใหญ่ โดยนำเสนอปัญหาดังกล่าวในมิติความเป็นธรรมของคนชายขอบ ขณะที่คนส่วนอื่น ๆ เช่น คนเมือง คนชนบทที่ไม่ได้เจอปัญหาขาดประสบการณ์ร่วม จึงไม่เข้าใจและไม่สนใจปัญหาดังกล่าวเท่าใดนัก แม้กระนั้นขบวนการฯ ก็ยังไม่สามารถเชื่อมโยงปัญหาคนชายขอบว่า เป็นปัญหาร่วมของสังคมให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้าใจและยอมรับได้

- ❖ ขบวนการแม้จะได้ชื่อว่าเป็นขบวนการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่ส่วนมากจะเสนอปัญหาไม่ความเป็นธรรมของคนชายขอบเป็นหลัก เช่น ถูกอพยพ ถูกกดขี่ ขณะทีี่สัดส่วนการกล่าวถึงปัญหาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในตัวเองมีน้อย และขาดการติดตามตรวจสอบปัญหาเชิงระบบของการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแม้ปัญหาเหล่านั้น บางกรณีอาจจะไม่กระทบคนชายขอบโดยตรงในเวลานั้น ทำให้ขบวนการฯ ไม่สามารถสร้างการยอมรับในฐานะสถาบันทางสังคมด้านนิเวศและทรัพยากรได้
- ❖ กรอบคิด องค์ความรู้ของขบวนการฯ จำกัดอยู่แค่ฐานคิด “สิทธิชุมชน” บนฐานนิเวศวัฒนธรรมและการเมืองในแง่มุมมองของความเป็นธรรม ขบวนการฯ ขาดการพัฒนาแนวคิด ความรู้อื่นๆ มาทำให้วิเคราะห์ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีแง่มุมที่หลากหลายขึ้น เช่น เศรษฐศาสตร์สีเขียว วัฒนธรรมศึกษาในสังคมที่ซับซ้อน และอื่นๆ ทำให้การอธิบายปัญหา การพัฒนาข้อเสนอ และการรณรงค์มีข้อจำกัด (ขบวนการด้านพลังงาน มีความโดดเด่นในแง่การศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์มากที่สุด ทำให้ประเด็นพลังงานเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง)
- ❖ ด้วยความที่ขบวนการฯ มุ่งที่คนชายขอบ แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นๆ นัก ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นยังมีลักษณะเฉพาะกลุ่ม เฉพาะประเด็น ไม่สามารถยกระดับเป็นขบวนการมวลชนที่เชื่อมโยงกับผู้คนหลากหลายเข้าร่วมเคลื่อนไหวได้
- ❖ การผลักดันนโยบายของขบวนการฯ มุ่งไปที่ข้อเสนอทางกฎหมายมากเกินไป ขาดเงื่อนไขสำคัญของการสร้างนโยบายสาธารณะหลายประการ เช่น การทำให้สังคมมองเป็นปัญหาร่วมกัน การกำหนดวาระหรือข้อเสนอทางนโยบาย (Agendas Setting) ที่กว้างขวาง หลากหลาย จนคนในสังคมยอมรับและสนับสนุนวาระดังกล่าว แล้วจึงแปลงไปสู่ข้อเสนอรูปธรรมทางนโยบาย เช่น กฎหมาย มติ ครม. และอื่นๆ
- ❖ ขบวนการฯ ขาดการสร้างคน ทักษะความรู้ที่หลากหลายเพียงพอ ทำให้แม้ผลักดันให้เกิดองค์กร สถาบันเชิงนโยบายได้ หรือเปิดพื้นที่ทางนโยบายได้ แต่กลับไม่สามารถครอบครอง กำกับกลไกดังกล่าวได้ ผลก็คือ ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาควบคุมกำกับแทน ดังตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การอิสระสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

### ๓.๖ ข้อเสนอทางยุทธศาสตร์ต่อขบวนการสิทธิชุมชนเพื่อนิเวศ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ขบวนการสิทธิชุมชนเพื่อนิเวศ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน เริ่มต้นขึ้นจากปัญหาการสูญเสียนิเวศ ฐานทรัพยากร และความมั่นคงในชีวิตของชุมชนที่พึ่งพาฐานทรัพยากรจากทิศทางการเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐแนวนโยบายเสรีที่เริ่มปรากฏผลในต้นทศวรรษ ๒๕๓๐ ความเดือดร้อนของประชาชนก่อรูปเป็นขบวนการเคลื่อนไหวโดยมีบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกสำคัญของ การขับเคลื่อน

การเติบโตขององค์กรพัฒนาเอกชนสัมพันธ์โดยตรงกับเงื่อนไขทางการเมืองทั้งในระหว่าง ประเทศและในประเทศ สถานการณ์ระดับโลกอยู่ในช่วงสงครามเย็น พื้นที่ที่ “ยากจน” “ด้อยพัฒนา” กลายเป็นพื้นที่เป้าหมายทางการเมืองของกลุ่มประเทศค่ายเสรีนิยมและสังคมนิยม ทำให้มี งบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจากตะวันตกมาที่รัฐและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน พร้อมกันนี้ ในกระแสโลกก็เริ่มเกิดแนวคิดและการเคลื่อนไหวทางเลือกการพัฒนา และการปกป้องฐานทรัพยากร โดยชุมชน เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวชิบโก๋ ที่ปกป้องป่าไม้ในอินเดีย ขบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนใน ฟิลิปปีนส์ ยุโรป แคนาดา และลาตินอเมริกา เป็นต้น

สถานการณ์การเมืองในประเทศก็เอื้อต่อการเติบโตของขบวนการไหว หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กระแสการเมืองให้ความสำคัญต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยอำนาจ เช่น ชวนา กรรมกร และหลังนโยบาย ๖๖/๒๓ เกิดนักพัฒนาจำนวนมากที่ลงไปทำงานกับชุมชนโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยทางเลือกการพัฒนา

จากโครงสร้างเศรษฐกิจทุนนิยมที่กระทบต่อนิเวศและสภาพชีวิตชุมชน และโครงสร้างการเมือง ในระดับโลกและประเทศที่เริ่มเปิดกว้างต่อการเติบโตของประชาสังคม ทำให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหว สิทธิชุมชนเพื่อความมั่นคงนิเวศ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกประสาน งานการขับเคลื่อนของขบวนการชาวบ้าน

ขบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าวเริ่มแรกมุ่งการพัฒนาในระดับพื้นที่ตามแนวทางเลือกการพัฒนา แต่ก็เริ่มตระหนักแล้วว่า ปัญหาการสูญเสียนิเวศและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ลำพังการ สร้างทางเลือกในพื้นที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสภาพปัญหาดังกล่าวได้ จึงยกระดับไปสู่การเคลื่อนไหว เพื่อมีส่วนร่วมเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยรูปธรรมแรก ๆ เช่น การคัดค้านเขื่อนน้ำโจน (๒๕๓๑) การ คัดค้านสัมปทานป่าไม้ (๒๕๓๑) การคัดค้านเขื่อนแก่งกรุง (๒๕๓๔) ปากมูล (๒๕๓๔-ปัจจุบัน) และ มาสวกอมที่การเสนอร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ฉบับประชาชนครั้งแรกในปี ๒๕๓๖ นับเป็นการก้าวสู่ความ เป็นการเมือง (Political) ของการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากร

สาระสำคัญของความเป็นการเมืองดังกล่าวอยู่ที่การปกป้องฐานทรัพยากรสาธารณะที่จัดการ โดยชุมชน (Common Resource Regime) เพื่อต่อสู้ ต่อรองกับระบบผูกขาดทรัพยากรของรัฐ และการแปรสถานะสิทธิทรัพยากรไปเป็นกรรมสิทธิ์ปัจเจกโดยทุน

ในช่วงเวลานั้น ขบวนการเคลื่อนไหวเกิดขึ้นตามประเด็นปัญหาของทรัพยากร เช่น ป่าไม้ เชื้อเพลิง แวดล้อมอุตสาหกรรม เป็นต้น และเกิดตามภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบร่วมกัน เช่น กลุ่มป่าไม้ในภาคเหนือ อีสาน กลุ่มประมงพื้นบ้าน โดยใช้กระบวนการผลักดันต่อร้องในประเด็นของตนเอง ยังไม่ได้เชื่อมโยงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่

ขบวนการทรัพยากรในแต่ละประเด็นเล็งเห็นว่า ลำพังการเคลื่อนไหวแต่ละประเด็นไม่มีพลังการต่อร้อง และยุทธวิธีการเคลื่อนไหวเพียงแค่การชุมนุมในพื้นที่ การยื่นข้อเสนอดังกล่าวต่อหน่วยงานรัฐไม่ส่งผลการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก จนเมื่อเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการ คจก. (๒๕๓๔) มีผลต่อมาที่สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกยอ.) ในปี ๒๕๓๕ เกิดเครือข่ายระดับภาค เช่น เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ ในปี ๒๕๓๗ ขบวนการด้านทรัพยากรต่างๆ เห็นความจำเป็นของการรวมตัวเป็นขบวนการขนาดใหญ่ที่รวมทุกประเด็นปัญหา และใช้ยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนนโดยตรง คือ การเดินขบวนกดดันมาที่รัฐบาลส่วนกลาง จึงได้เกิดสมัชชาคนจน (สคจ.) ขึ้นในปี ๒๕๓๘

การสร้างองค์กรการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ด้วยยุทธวิธีทำทนายอำนาจโดยตรงได้ส่งผลสะท้อนอย่างมาก ทั้งการสร้างอำนาจต่อร้องกับรัฐบาล การระดมทรัพยากร การตั้งภาคีเข้ามาร่วมสนับสนุน และการสื่อสารทางสังคม

สิ่งที่ควรตระหนัก ก็คือ เงื่อนไขทางการเมืองมีส่วนเสริมพลังการเคลื่อนไหวดังกล่าว เพราะในช่วงเวลานั้น (๒๕๓๖ - ๒๕๔๐) เป็นช่วงที่รัฐบาล พรรคการเมือง มีความอ่อนแอ กระแสสังคมหลังเหตุการณ์พฤษภาคม ๒๕๓๕ ที่คนชั้นกลางมีบทบาทนำ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยเฉพาะปัญหาคอร์ปชั่น ทำให้กระแสสังคมสนับสนุนการเคลื่อนไหวของขบวนการฐานทรัพยากรมากขึ้น ช่วงเวลาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นจุดเติบโตสูงสุดของขบวนการ รูปธรรมสำคัญคือการผลักดันหลักการสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐-๒๕๔๔)

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนครั้งใหญ่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ วิกฤติเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ประชาชนคนยากจนประสบภาวะทุกข์ยากอย่างมาก ขณะที่ข้อเสนอการพัฒนาทางเลือกของขบวนการยังเป็นแค่ข้อเสนอ ยังไม่มีปฏิบัติการที่มีผลมากพอ ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องการการแก้ไขจากรัฐโดยเร่งด่วน จึงมุ่งหวังให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งและดำเนินการแก้ปัญหาให้คนจนโดยตรง ด้วยเหตุนี้ นโยบายประชานิยมที่ผลักดันโดยรัฐบาลทักษิณจึงได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางเพราะตอบปัญหาชาวบ้านโดยตรง ขณะที่แนวทางเลือกต้องอาศัยเวลาและความเข้มแข็งของชาวบ้านเป็นหลัก จึงไม่ได้รับการตอบสนองมากนัก ในทางโครงสร้างการเมือง เมื่อเกิดรัฐบาลที่เข้มแข็งทำให้ประชาชนไม่หวังพึ่งต่อกลุ่มองค์กรประชาสังคม เพราะไม่เห็นผลสัมฤทธิ์จะเกิดขึ้นได้ในเร็ววัน อีกทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้กำหนดองค์กรอิสระจำนวนมากเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบจึงน้อยลง โดยที่ส่วนหนึ่งได้เข้าสู่โครงสร้างกลไกอิสระและในระดับโลกนั้น หลังยุค

สงครามเย็น และการเติบโตฐานเศรษฐกิจของไทย ทำให้แหล่งทุนที่สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน ลดลงอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนมุ่งเคลื่อนไหวในทางการเมืองเพื่อปกป้องฐานทรัพยากรสาธารณะที่จัดการโดยชุมชน โดยมุ่งวิพากษ์ ตรวจสอบนโยบายการพัฒนาทุนนิยมของรัฐ ในบริบทที่สังคมโดยเฉพาะภาคชนบทต้องการรัฐบาลที่เข้มแข็ง สภาวะการเคลื่อนไหวที่คัดค้านต่อ ต้านรัฐ และการพัฒนากระแสหลัก ทำให้ฐานความชอบธรรมของขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากร มีจำกัด เนื่องจากวัฒนธรรมการเมืองของไทยยังมองรัฐเป็นศูนย์กลางอำนาจเดียวที่ชอบธรรม เงื่อนไข ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ขบวนการฐานทรัพยากรที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกสำคัญไม่สามารถสร้างความ เป็นสถาบันทางสังคมและการเมืองให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากสังคมได้เท่าที่ควร

สภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประชาชนก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนโครงสร้าง และยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของขบวนการฐานทรัพยากรด้วย เพราะเมื่อพื้นที่ทางการเมืองและ สังคมขององค์กรพัฒนาเอกชนจำกัดลงทุกที แต่ปัญหาผลกระทบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เปิดเข้าสู่ โลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการทำลายระบบนิเวศ ฐานทรัพยากร และความมั่นคงในชีวิตของชุมชนเป็นไป อย่างรุนแรงและกว้างขวางขึ้น จึงทำให้เกิดการก่อตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มต่าง ๆ โดยไม่ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้องมากนัก ตัวอย่างสำคัญ เช่น เครือข่ายวาระ เปลี่ยนตะวันออก กลุ่มประชาชนที่เดือดร้อนจากโครงการพัฒนานานาประเภท และอื่นๆ แม้จะยังคง มีขบวนการเคลื่อนไหวระดับชาติที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนกลางอยู่บ้าง เช่น ขบวนการประชาชน เพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P Move) แต่บทบาทและผลสะท้อนการเคลื่อนไหวในเชิงนโยบายก็มีจำกัดเมื่อ เปรียบเทียบกับสมัยก่อน

การรวมตัวของกลุ่มท้องถิ่นเป็นไปอย่างหลวม ๆ ไม่ได้มีการจัดตั้งที่ชัดเจน แม้จะมีปัจจัย สนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัยท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการ สุขภาพแห่งชาติ (สสส.) ตลอดจนสถานบันการศึกษาในท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยโครงสร้างการก่อตัว เฉพาะถิ่นและเป็นไปแบบหลวม ๆ ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวฐานทรัพยากรเหล่านี้จำกัดตนเองหรือ ถูกจำกัดด้วยโครงสร้างทางนโยบายให้เคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น หรือต่อรองอำนาจในระดับพื้นที่ เป็นหลัก ไม่ได้มุ่งเน้นการผลักดันนโยบายกฎหมายระดับชาติเหมือนดังเช่นการเคลื่อนไหวของ ขบวนการระดับชาติที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนกลางเช่นเดิม แต่สถานะความเป็นการเมืองของ ขบวนการก็ยังคงยืนยันในจุดเดิม คือ การปกป้องและฟื้นคืนระบบการจัดการทรัพยากรสาธารณะ โดยชุมชน เพื่อต่อสู้กับระบบรวมศูนย์อำนาจทรัพยากรโดยรัฐและกรรมสิทธิ์ปัจเจกของทุน แต่พื้นที่ การเมืองอยู่ที่ท้องถิ่น (ไม่ได้หมายแค่ชุมชน แต่อาศัยฐานนิเวศท้องถิ่นเป็นฐาน)

แม้ขบวนการต่าง ๆ จะปรับรูปขบวนไปสู่การเคลื่อนไหวในแนวระนาบ และเชื่อมต่อกันแบบ หลวม ๆ โดยไม่มีโครงสร้างระดับชาติ ขบวนการเคลื่อนไหวจึงมีลักษณะกระจายตัว มีความหลากหลาย ทั้งในเชิงเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธี ข้อเด่นของโครงสร้างการเคลื่อนไหวดังกล่าวคือ

มีความหลากหลายในการเคลื่อนไหวจากการเกิดกลุ่มคนใหม่ ๆ ทำให้พื้นที่ทางสังคมและการเมืองเปิดกว้างขึ้น แต่ข้อจำกัดคือ พลังในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระดับใหญ่ลดลง เพราะไม่สามารถรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรการขับเคลื่อนที่สามารถระดมทรัพยากร ทุน เครือข่าย ที่มีอำนาจต่อรองเพียงพอ แต่กระนั้น การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระใหม่ ๆ และพื้นที่การเคลื่อนไหวที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาปฏิรูป ฯลฯ ก็มีสวนช่วยอุดช่องว่างดังกล่าวได้ระดับหนึ่ง

บทเรียนของการการเกิดขึ้น เต็บโต และตกต่ำของขบวนการเคลื่อนไหวฐานทรัพยากรและอื่น ๆ ได้นำมาสู่การสรุปบทเรียนสำคัญว่า การที่จะรื้อฟื้นพลังการเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิชุมชน ฐานทรัพยากรทั้งในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชาวบ้าน และภาคีสังคมต่าง ๆ ขึ้นมาในสถานการณ์ใหม่ ก็คือ การสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ของขบวนการให้เกิดขึ้นมาให้ได้

#### การสร้างความเป็นสถาบันมีความหมายถึง

- ๑) การสร้างขีดความสามารถในการจัดการปัญหา และขับเคลื่อนทางการเมืองและสังคม ในเรื่องการสร้างขีดความสามารถนั้นมีหลายประการ ได้แก่ ความสามารถในการพึ่งตนเองด้านทรัพยากร การระดมทรัพยากร การสร้างความรู้ และกระบวนการเรียนรู้ การสร้างระบบการบริหารจัดการองค์กรและเครือข่าย การสร้างบุคลากร ผู้นำ คนรุ่นใหม่ เป็นต้น โดยปัจจัยสำคัญที่สุดของการพัฒนาขีดความสามารถอยู่ที่การสร้างความรู้และกระบวนการเรียนรู้ อันจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น
- ๒) การสร้างสภาวะความชอบธรรมของการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้แก่ การสร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากภาคสังคม โดยการผลักดันและยืนยันต่อสังคมถึงเป้าหมายการขับเคลื่อนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การสร้างความน่าเชื่อถือของสังคมด้วยการเคลื่อนไหวที่โปร่งใส เปิดกว้าง มีส่วนร่วมจากประชาชน การมีบทบาทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมทั้งการติดตาม ตรวจสอบปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมจากนโยบายอย่างต่อเนื่อง การสร้างรูปธรรมทางเลือกที่ก้าวหน้าจนเป็นที่ยอมรับแก่สังคม

#### ๓.๗ ข้อเสนอยุทธศาสตร์ต่อการสร้างความเป็นสถาบันทางสังคมของขบวนการฯ

##### เป้าหมายทางยุทธศาสตร์

- ❖ ผลักดันให้ทรัพยากรเป็นของสาธารณะ ประชาชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ใช้ฐานคิด ๓ ประการอย่างเชื่อมโยง คือ ความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และความยั่งยืน ต่อการสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมในระดับภูมิภาค

- ❖ มุ่งสร้างอำนาจภายนอกจากการต่อรองกับโครงสร้าง พร้อมไปกับการสร้างอำนาจของตนเองทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผ่านเรื่องการพึ่งตนเองในการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม (ประเด็นจึงไม่ใช่อิสระจากรัฐและทุน แต่เป็นการแสวงจุดตำแหน่งแห่งที่ชุมชนมีอำนาจต่อรองกับกับรัฐและทุน)

#### กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์

- ❖ เปิดให้ยุทธศาสตร์หลากหลาย รอบด้าน เน้นความเชื่อมโยง แต่ไม่ละเลยความแตกต่างของขบวนการต่าง ๆ โดยเน้นความต่างที่เป็นจุดแข็งและให้เชื่อมโยงเกื้อหนุนกัน มากกว่าการสร้างยุทธศาสตร์แบบเดียวโดยไม่สนใจความแตกต่าง
- ❖ จัดลำดับความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เช่น เลือกปฏิรูปกฎหมายบางฉบับ
- ❖ การผลักดันนโยบายไม่ควรมุ่งไปที่ข้อเสนอทางกฎหมายมากเกินไป ขาดเงื่อนไขสำคัญของการสร้างนโยบายสาธารณะหลายประการ เช่น การทำให้สังคมมองเป็นปัญหาร่วมกัน การกำหนดวาระหรือข้อเสนอทางนโยบาย (Agendas Setting) ที่กว้างขวาง หลากหลาย จนคนในสังคมยอมรับและสนับสนุนวาระดังกล่าว แล้วจึงแปลงไปสู่ข้อเสนอรูปธรรมทางนโยบาย เช่น กฎหมาย มติครม. และอื่น ๆ

#### ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นสถาบันของขบวนการ

- ❖ การสร้างความรู้เพื่อตรวจสอบ และเสนอนโยบาย และความรู้ในการขับเคลื่อนสังคม
- ❖ การสร้างระบบบริหารจัดการองค์กรเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม มีขีดความสามารถในการระดมทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางสังคม
- ❖ การสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
- ❖ การสร้างคน ผู้นำรุ่นใหม่ที่มีทักษะความรู้ หลากหลาย รอบด้าน
- ❖ พัฒนาระบบ กลไกการกำหนดนโยบายแบบมีส่วนร่วมในขอบเขต ท้องถิ่นจังหวัด
- ❖ สนับสนุนให้เกิดสภาประชาชนจัดการทรัพยากรในแต่ละลุ่มน้ำ หรือพื้นที่ โดยมีการประเมินสถานภาพ ศักยภาพการจัดการทรัพยากร

#### พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายทางยุทธศาสตร์

- ❖ ขบวนการระดับชาติมีบทบาทน้อยลง เพราะรัฐชาติไม่ตอบสนอง จึงควรเน้นขบวนการระดับท้องถิ่นมากขึ้น
- ❖ พื้นที่แนวอน ท้องถิ่น-ภาค-ข้ามชาติ เป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ของการเคลื่อนไหวใหม่ๆ ที่มีบทบาทมากขึ้น
- ❖ ยังเน้นฐานชนบทในฐานะกลุ่มทางสังคมที่พึ่งพาฐานทรัพยากร การผลิต โดยเฉพาะยกระดับเรื่องการบริโภค

- ❖ กระจายอำนาจ หาแนวร่วมหลากหลาย สร้างความเข้มแข็งท้องถิ่น

### ยุทธศาสตร์การสื่อสารทางสังคม

- ❖ บังคับให้เห็นภาพเชิงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของสังคมไทย (รวมผู้คน ชนชั้น กลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในการวิเคราะห์) จากปัญหาแย้งชิงทรัพยากร
- ❖ มีข้อเสนอต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมทั้งระบบว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน เช่น ระบบเศรษฐกิจควรดำเนินต่อไปอย่างไร แบบไหน ระบบการเมืองเดินต่อไปแบบไหน และสังคมจะเป็นอย่างไร
- ❖ ผลักดันให้สังคมมองทุกมิติ เชื่อมโยงเรื่องฐานทรัพยากร การผลิต การบริโภคผ่านประเด็น เช่น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร สุขภาพ
- ❖ แสวงหาประเด็นร่วมที่มีพลัง (เป็นเรื่องของคนทุกคน กระทบวิถีชีวิตประจำวัน ประชาชนใส่ใจ มีการเคลื่อนไหวอยู่เป็นทุนเดิม) เพื่อดึงพลังทางสังคมที่หลากหลายมาร่วมคิด ถกเถียง และแสวงหาทางออก เช่น ประเด็นเรื่องอาหาร อัตลักษณ์ท้องถิ่น เศรษฐกิจท้องถิ่น เป็นต้น การแสวงหาประเด็นที่มีพลัง เกิดจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มากกระทบและตีความให้เชื่อมโยงกับชีวิตของผู้คนอย่างหลากหลาย เช่น สถานการณ์ด้านอุตสาหกรรมพลังงาน การท่องเที่ยว เกษตรกรรม สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ และเลือกหยิบยกประเด็นที่ทันสมัยน่าสนใจ เช่น ความมั่นคงทางอาหาร ภัยพิบัติ ความเป็นธรรมทางสังคมมาเชื่อมโยงกับประเด็นขับเคลื่อนของขบวนการ
- ❖ พัฒนาวิธีฉายภาพอนาคตที่ชัดขึ้น สร้างกระบวนการที่สังคมร่วมต่อภาพอนาคต โดยมีการอธิบายเพื่อชัดเจน
- ❖ การสร้างอารมณ์ร่วมเป็นพลัง แต่ต้องไม่ให้เกิดความตื่นตระหนก กลัว เกลียดชัง แบ่งขั้วแยกตัว จะทำให้ขบวนการไม่ยั่งยืน และแยกตัวออกจากสังคม
- ❖ ยุทธวิธีการเมืองบนท้องถนนต้องใช้อย่างระมัดระวัง ต้องมีการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน
- ❖ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวแบบจัดประชุมสัมมนา แดลงข่าว ไม่มีพลังพอ ต้องมีกิจกรรมการเคลื่อนไหวอื่นๆ เชิงรุก

### ยุทธศาสตร์การตรวจสอบและขับเคลื่อนนโยบาย

- ❖ มีกลุ่มเคลื่อนไหวตรวจสอบนโยบายในแต่ละประเด็น และบทบาทพรรคประชาชาติ
- ❖ ตรวจสอบวิพากษ์วาทกรรมกระแสหลัก (รัฐและทุน) ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรและการผลิตของท้องถิ่น เช่น แล้งซ้ำซาก ฯลฯ
- ❖ เพิ่มสัดส่วนการวิเคราะห์ปัญหาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น และเพิ่มการติดตามตรวจสอบปัญหาเชิงระบบของการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และปัญหาเชิงระบบของเกษตร แม้ปัญหาเหล่านั้นบางกรณีอาจจะไม่กระทบคนชายขอบโดยตรงในเวลานั้น

ก็ตาม เพื่อให้ขบวนการฯ มีบทบาทเชิงรุกต่อการปกป้องฐานทรัพยากรและระบบการผลิตของสังคม

- ❖ นำเอากฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวกับการปกป้องฐานทรัพยากร และสิทธิชุมชนมาใช้ต่อสู้ในทางนโยบาย และในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น

### ยุทธศาสตร์ด้านองค์ความรู้

- ❖ พัฒนาศักยภาพให้ให้เห็นภาพเชิงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ของสังคมไทย (รวมผู้คนชนชั้น กลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในการวิเคราะห์) จากปัญหาแย้งชิงทรัพยากร
- ❖ พัฒนาข้อเสนอต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมทั้งระบบว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน เช่น ระบบเศรษฐกิจควรดำเนินต่อไปอย่างไร แบบไหน ระบบการเมืองเดินต่อไปแบบไหน และสังคมจะเป็นอย่างไร
- ❖ พัฒนาศักยภาพให้รัฐให้ซับซ้อนเพียงพอ มองให้เห็นพลังเชิงบวกในบางส่วนของรัฐ และเอกชนที่สามารถนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้
- ❖ พัฒนาศักยภาพด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีแง่มุมที่หลากหลายขึ้น เช่น เศรษฐศาสตร์สีเขียว วัฒนธรรมศึกษาในสังคมที่ซับซ้อน และอื่นๆ

### ๓.๘ ข้อเสนอทางนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์

- ❖ พัฒนาแผนพัฒนาและจัดการระดับภูมิภาค
- ❖ พัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
- ❖ พัฒนาเครื่องมือนโยบายทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม
- ❖ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพัฒนาโครงสร้างจัดการทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และเกษตร ปรับมาตรา ๖๖ ๖๗
- ❖ ผลักดันให้มาตราสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญได้นำไปปฏิบัติ ผ่านการสร้างกระบวนการหารือสาธารณะอย่างกว้างขวาง (เน้นขยายพื้นที่ สร้างแนวร่วม พัฒนาแนวคิด ไม่หวังผลตัวกฎหมายมากนัก) และการสร้างระบบการจัดการสิทธิชุมชนในระดับพื้นที่หลากหลายระดับ โดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายกลาง
- ❖ พัฒนาข้อเสนอนโยบายต่อการบริหารจัดการภาคส่วนอื่นๆ ด้วย ไม่ควรมีแค่ข้อเสนอต่อรัฐบาล



# การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน กับคนจนเมืองและความท้าทายในอนาคต<sup>๓</sup>

วีรบูรณ์ วิสารทสกุล

(อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

## ๔.๑ ความนำ

เดช พุ่มคชา (๒๕๔๒, น. ๑๑๐-๑๑๑) ได้แบ่งวิธีการปฏิบัติงานซึ่งสะท้อนบทบาทหรือพันธกิจที่สำคัญของเอ็นจีโอไว้ ๔ ประการ ได้แก่

๑. **งานพัฒนาและสร้างจิตสำนึก** โดยเป็นงานมุ่งให้ความรู้พื้นฐานหรือความชำนาญบางอย่างแก่กลุ่มเป้าหมาย เพื่อเกิดความตระหนักถึงที่มาที่ไปของสภาพปัญหา ซึ่งจะสามารถเข้าใจตนเองและยกระดับการช่วยเหลือตนเองผ่านกิจกรรมที่ทำ การเข้าใจสิทธิความเป็นมนุษย์ การเป็นพลเมืองของสังคม รวมทั้งการพัฒนาคุณธรรมและจิตใจของการรับใช้

<sup>๓</sup> ในส่วนแรก เป็นการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นหาได้จากห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และข้อมูล online โดยใช้คำสืบค้น (Keywords) ได้แก่ บทบาทของ NGO กับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาคนจนเมือง สถานการณ์คนจนเมืองในปัจจุบัน : การเปลี่ยนแปลง หลักการ รูปแบบการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับคนจนเมือง : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต, การจัดการตนเอง กลุ่ม ชุมชน เครือข่าย การเสริมพลัง

ตนเองและผู้อื่นอย่างมีคุณค่า โดยเอ็นจีโอได้พยายามสอดแทรกและผนวกสาระด้านนี้ผสมผสานไปในกิจกรรมหลาย ๆ ประเภทของการพัฒนา

**๒. งานส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่ม** เอ็นจีโอให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อทำกิจกรรมการพัฒนา เพราะเชื่อว่าการที่ประชาชนจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้ดีและต่อเนื่องต้องอาศัยความเป็นกลุ่มรองรับ จึงมีการส่งเสริมและพัฒนาการรวมกลุ่มประเภทต่าง ๆ ขึ้น เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า กลุ่มธนาคารข้าว เป็นต้น

**๓. งานศึกษา เผยแพร่ และรณรงค์** เอ็นจีโอเชื่อว่า การพัฒนาสังคมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่ทุกคนจะต้องจำเป็นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาด้วย ดังนั้น จำต้องศึกษาให้รู้และเข้าใจถึงสภาพและสาเหตุของปัญหาทั้งระดับกว้างและระดับใกล้ตัวประชาชน ผลการศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้สามารถร่วมกันกำหนดงานกับกลุ่มเป้าหมายได้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมุ่งให้ประชาชนในวงกว้างได้รับรู้ผลการศึกษา และงานนี้ทำเพื่อให้สาธารณชนเกิดการตระหนักรู้ ยอมรับ เข้าใจ และมีส่วนแบ่งงานพัฒนาของสังคมทั้งด้านป้องกันและแก้ไข ภารกิจด้านนี้ดูเหมือนว่าเอ็นจีโอกระทำล้าหน้ามากกว่าภาคราชการ เพราะมีความยืดหยุ่นสูง ข้อจำกัดน้อยกว่า จึงมักก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยเฉพาะผู้มีอิทธิพลหรือส่วนราชการได้

**๔. งานริเริ่มผลักดันและเสนอแนะทางเลือก** เอ็นจีโอมีความฉับไวในการตัดสินใจริเริ่มกิจกรรมแบบนำร่องขึ้นก่อน เมื่อได้ผลก็นำออกมาเผยแพร่เพื่อให้มีการขยายผลหรือการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านนั้น

ขณะเดียวกัน **ราณี หัสสรังสี** (๒๕๔๒, น. ๑๘๓ - ๑๘๕) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของเอ็นจีโอว่า เอ็นจีโอมีหน้าที่เชื่อมประสานกลุ่มคนผู้ไร้สิทธิไร้เสียงในสังคม โดยให้เขาเหล่านั้นได้มีพื้นที่ในทางสาธารณะ รวบรวมปัญหา ความต้องการของผู้คนเหล่านี้ให้สังคมโดยรวมได้ตระหนักร่วมผ่านการประสานงานกับองค์กรชาวบ้าน นักวิชาการ จนนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อภาครัฐให้มีการเปลี่ยนแปลงแจกเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็มีหลายมาตราที่กำหนดโดยฝ่ายประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน และรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. ๒๕๔๐ นี้เองเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยทำงานผ่านเครือข่ายพันธมิตรเพื่อปฏิบัติการบางอย่างจนกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) ขึ้น จนนำไปสู่การจัดกิจกรรมเคลื่อนไหวโดยมีแนวร่วมเป็นคนยากจน นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน สื่อ เพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่ต่อต้านหรือคัดค้านความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากนโยบายของรัฐและแนวทางการพัฒนาตามแบบอุตสาหกรรมนิยม ซึ่งการดำเนินงานนั้นเกิดขึ้นทั้งในระดับพื้นที่ (พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐ) และพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นพื้นที่ที่เอื้อต่อการเสนอข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกับภาครัฐเพื่อปรับเปลี่ยน ปรับปรุง รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้คนโดยรวม

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในแต่ละสมัยทำให้เอ็นจีโอต้องปรับวิธีการทำงานตลอดจนบทบาทของตนเองไปตามพลวัตสภาพปัญหาและกระแสสังคม โดยจะเห็นได้ว่าช่วงก่อน พ.ศ. ๒๕๓๘ บทบาทของเอ็นจีโอมุ่งทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น การส่งเสริมอาชีพ การศึกษา สาธารณสุข โดยเน้นการทำงานกับกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่มากกว่าการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายงานด้านการเผยแพร่ วรรณคดี สืบเนื่องจากยุคสมัย พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยดำเนินนโยบายเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เอ็นจีโอจึงต้องปรับเปลี่ยนวิธีการและกระบวนการทำงาน โดยร่วมมือกับประชาชนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเรียกร้องต่างๆ ของประชาชนสู่ภาครัฐ รวมทั้งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางนโยบายและโครงการพัฒนาทางราชการ จนกระทั่ง ปีพ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเกิดกระแสองค์กรและเครือข่ายภาคประชาชน วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๘ เกิดการเปลี่ยนที่สำคัญยิ่งของสังคมไทย กล่าวคือ เกิดเครือข่ายภาคประชาชนที่ชื่อว่า “สมัชชาคนจน” ซึ่งมีจุดเน้นด้านการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้กับคนยากจน ดังนั้น วิธีการการทำงานของเอ็นจีโอจึงปรับเปลี่ยนเป็น “พันธมิตรแห่งความหวัง” (Alliance of hope) ที่พยายามส่งเสริมซึ่งกันและกันกับประชาชนผู้ยากจน ตลอดจนเชื่อมโยงส่งเสริมการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น (เดช พุ่มคชา, ๒๕๔๒, น. ๑๑๒ - ๑๑๓) โดยมีจุดยืนที่สำคัญคือการสร้างสรรค์สังคมที่ดีงาม ยืนหยัดเคียงข้างบุคคลผู้ถูกกดขี่หรือคนชายขอบในสังคมไทย

ปัญหาและข้อท้าทายในการทำงานเอ็นจีโอใน **เดช พุ่มคชา** (อ้างแล้ว, น. ๑๑๘ - ๑๒๐) มองว่าผู้ทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนปัจจุบันนี้ ยังขาดทักษะและความเชี่ยวชาญในการกุมสภาพชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ขณะเดียวกัน เอ็นจีโอต้องเผชิญกับข้อท้าทายสำคัญคือความรุนแรงซับซ้อนของปัญหาสังคมปัจจุบันที่ผูกโยงอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก เอ็นจีโอจึงต้องพัฒนาองค์ความรู้ของตนเอง รู้เท่าทันโลกและสังคมที่สำคัญคือ การรักษาอุดมการณ์ของตนเองให้ได้ ไม่อยู่เหนือหรือดำรงตนไว้ยิ่งใหญ่กว่าคนยากจนหรือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย หากแต่เอื้ออำนวยหรือการเป็นผู้กระตุ้นให้ประชาชนได้กลายเป็นผู้กระทำ (Actor) นอกจากนี้ ด้วยอิทธิพลของโลกาภิวัตน์และการเคลื่อนไหวของทุนข้ามชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนตลอดจนองค์กรสาธารณประโยชน์ต้องปรับกลไกและบทบาทของตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน การตรวจสอบ กฎ ระเบียบ และมาตรการต่างๆ ที่มีมาในอดีต ยกเลิกกฎหมายหรือมาตรการที่ล้าสมัย เป็นต้น (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖, น. ๒๓๑) เพื่อการเปลี่ยนแปลงสู่พลังความเข้มแข็งของประชาชนอย่างแท้จริง วิธีการนี้จึงอาจเป็นเป้าหมายที่นำไปสู่ความยั่งยืนกับกลุ่มเป้าหมายและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในที่สุด

แม้กระนั้นหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายใหม่ๆ มากมาย เพราะลัทธิโลกาภิวัตน์โดยมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมข้ามชาติเป็นตัวนำระบบเศรษฐกิจนี้ทำให้อำนาจรัฐอ่อนแอลง ไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนได้ แต่ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงหรือการเคลื่อนไหวภายใต้แนวคิดต่างๆ มากมาย เช่น กระแสเศรษฐกิจพอเพียงและการพึ่งตนเอง ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมเป็นกลไกเพื่อขับเคลื่อนชุมชนและพัฒนาสังคม กระแสเหล่านี้ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ซึ่งนอกจากจะเป็นงานให้บริการทางสังคม งานเผยแพร่และรณรงค์แล้ว ยังต้องแสวงหาความร่วมมือภาคประชาชนในหลากหลายรูปแบบ ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มและเครือข่ายขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลกับทุนนิยมโลกซึ่งเคลื่อนไหวผ่านกลไกรัฐและทุน (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, อ้างแล้ว, น. ๑๒๗) กอปรกับระเบียบการเมืองใหม่ที่เอื้ออำนวย (รัฐธรรมนูญ ๕๐) ที่เปิดโอกาสรับรองสิทธิชุมชน สิทธิพลเมือง เอ็นจีโอจึงเป็นภาคพันธมิตรกับประชาชนในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันและเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายสังคมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คน อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมิได้หยุดเพียงเท่านั้น เนื่องจากปัญหาสังคมที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซับซ้อนทวีความรุนแรงมากขึ้น บ่อยครั้งไม่สามารถต่อกรหรือต่อสู้กับอำนาจรัฐและกลุ่มทุนได้ เพราะฉะนั้น วิธีการทำงานในบทบาทการเป็นภาคีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจึงไม่เพียงพอสอดต่อการสร้างความยั่งยืนและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับสังคม เห็นได้จากทัศนคติของผู้คนในสังคมทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชนยังมองภาพเอ็นจีโอในทางลบหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการพัฒนาตามนโยบายของรัฐและกลุ่มทุนด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ ปัญหาประการสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนอีกประการหนึ่ง คือ ขาดการรวมรวบหรือสังเคราะห์ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วองค์กรพัฒนาเอกชนไทยเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านการพัฒนาสังคมมายาวนานพอสมควร แต่ขาดการรวบรวมและสังเคราะห์ให้เป็นระบบ ประสบการณ์ที่สำคัญหลายส่วนจะติดอยู่กับตัวบุคคลที่ทำงาน แต่มิได้ถูกถ่ายทอดหรือไม่ได้มีช่องทางการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานให้กับผู้ปฏิบัติงานอื่นทั้งภาครัฐและบุคคลทั่วไปได้ศึกษามากนัก (จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, อ้างแล้ว, น. ๑๓๐) ประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่า ประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานของนักพัฒนาเอกชนไม่ได้ถูกทำเป็นหลักการ แนวคิด และทฤษฎีเท่าที่ควร กล่าวคือเกิดช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานกับหลักการ แนวคิด และทฤษฎี ซึ่งแนวโน้มวิธีการทำงานในอนาคตที่จะเป็น คือ การทำงานอย่างหนุนเสริมหรือเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างนักพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่ช่วยสนับสนุนเติมเต็มให้ซึ่งกันและกัน สร้างเวทีการเรียนรู้ระหว่างนักพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ เมื่อเกิดเวทีการเรียนรู้เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์แล้ว หลักการและแนวคิดจะนำไปประยุกต์ใช้กับกลุ่มเป้าหมายได้ตามสถานการณ์จริง ขณะเดียวกันประสบการณ์การทำงานของนักพัฒนาเอกชนก็จะต้องเป็นหลักการ

แนวคิดให้นักวิชาการ นักพัฒนา และประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ไปพร้อม ๆ กัน กลุ่มและเครือข่ายก็จะเกิดพลังความรู้และประสบการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมการทำงานซึ่งกันและกันมากที่สุด

**จอน อึ้งภากรณ์** (๒๕๔๐) เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญของเอ็นจีโอ คือ ขาดการวางแผนและการจัดการวิธีการปฏิบัติงานของตนอย่างเป็นระบบ ทั้งยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรในองค์กรเพื่อรองรับการทำงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์และทักษะมากขึ้น การทำงานโดยอาศัยอุดมการณ์เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และในปัจจุบันคนทำงานด้านนี้ลดน้อยลง โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ เหตุเพราะค่าครองชีพที่ไม่เพียงพอกับความอยู่รอดท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอขาดความเป็นมืออาชีพไม่เหมือนหลายประเทศในยุโรป

นอกจากนี้ **สมภพ จันทรประภา** ผู้ก่อตั้งศูนย์การศึกษาเพื่อพัฒนาลูกหญิงและชุมชน จังหวัดเชียงราย (อ้างอิงในยุทธนา วรุณเป็ดกุลและสุพิธา เริงจิต, ๒๕๕๓, น. ๑๕๐) ได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อเป็นการสะท้อนการทำงานพัฒนาอย่างตรงไปตรงมาอย่างน่าสนใจว่า “ชาวต่างชาติที่ทำงานเพื่อสังคมมักมีเสรีภาพในการพูดคุย แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย และเป็นอิสระกว่าในบ้านเรา ทุกคนกล้าที่จะกล่าวถึงปัญหาของประเทศตนอย่างตรงไปตรงมา โดยไม่คิดว่าเป็นการเสียน้ำหรือทำให้ประเทศชาติเสื่อมเสียชื่อเสียง ในขณะที่คนอื่น ๆ ก็รับฟังอย่างสนใจและให้ความสำคัญ ดังนั้นคนทำงานเพื่อสังคมนอกเช่นเอ็นจีโอจำเป็นต้องผ่านกระบวนการปฏิบัติและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง”

กล่าวโดยสรุป ดูเหมือนว่า อุดมการณ์หรือฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังการทำงานของเอ็นจีโอ นั้นมาจากแนวคิดทางการเมืองแบบ “สังคมนิยมมาร์กซิส” ซึ่งถือได้ว่าเป็นร่มใหญ่ในการทำงาน เอ็นจีโอพยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากฐานภาคประชาชน ซึ่งแทบทุกครั้งไปมักขัดแย้งกับรัฐที่พยายามกำกับหรือควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้อาณัติ พร้อมกันนั้นก็ตั้งคำถามเชิงวิพากษ์สุม่าเสมอต่อการพัฒนาแบบทุนนิยมซึ่งส่งผลให้เกิดการกดขี่แรงงาน เกิดชุมชนแออัด คนจนเมือง สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ชาวบ้านหลายด้านทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย หรือสวัสดิภาพอื่น ๆ ที่ผูกโยงกับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ เอ็นจีโอยังมีส่วนสำคัญในการสร้างวาทกรรมทางการเมืองใหม่ ว่าด้วยเรื่อง “ประชาสังคม” และ “การเมืองภาคประชาชน”

#### ๔.๒ คนจนเมือง

สถิติของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. ข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พบว่า มีชุมชนที่ต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ จำนวน ๓,๗๕๐ ชุมชน คิดเป็นจำนวนครัวเรือน ๑,๑๔๐,๐๐๐ ครัวเรือน หรือประมาณ ๕,๑๓๐,๐๐๐ คน เป็นกลุ่มที่อยู่ในที่ดินของรัฐ วัด เอกชน หรือที่ผสม มีปัญหาไล่ที่ในระดับต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในระหว่างการไล่รื้อ/มีชาวไล่รื้อรวม ๔๔๕ ชุมชน หรือประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ครัวเรือน (เดชา สังขวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ, มปป., น. ๔๓) ทั้งนี้ปัญหาโดยทั่วไปของคนจนเมืองที่อยู่ท่ามกลางชุมชนแออัด ได้แก่ การขาดแคลน

สาธารณสุขโรค การเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐ ปัญหาจรรยาบรรณวิชาชีพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ปัญหาหนี้สิน ปัญหาสุขภาพจิตของคนเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังประสบกับปัญหาทัศนคติของบุคคลภายนอกหรือสังคมทั่วไปที่มองชุมชนแออัดเปรียบเสมือนกาฝากของสังคม เป็นแหล่งอาชญากรรม ยาเสพติด สกปรก น่าอับอาย อันเป็นการตีตราจากบุคคลทั่วไป และนำมาซึ่งวิธีการจัดการกับกลุ่มคนเหล่านี้คือการไล่รื้อ ซึ่งเป็นปัญหาสามัญของคนจนเมืองในชุมชนแออัดที่มีมาอย่างต่อเนื่อง

ในการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนแออัดนั้น วิถีคิดของภาครัฐเสมือนว่าจำเป็นต้องกำจัดให้บุคคลเหล่านี้ออกไป เพราะเป็นผู้ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจและบริการเป็นสำคัญ โดยให้ย้ายไปอยู่แฟลตแทน แต่กระนั้นวิธีการนี้ทำให้กลุ่มคนจนเมืองภายใต้เครือข่ายสลัม ๔ ภาคมองว่า ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองอย่างเหมาะสม เพราะการไปอยู่แฟลตทำให้ชาวบ้านแปลกแยกจากวิถีชีวิตและการทำมาหากิน กล่าวคือชาวบ้านต้องเสียค่าเดินทาง ค่าน้ำ ค่าไฟมากขึ้น พร้อมกันก็ไม่มีศักยภาพในการผ่อนค่าเช่าแฟลต ยิ่งไปกว่านั้นในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการนานโยบายเรื่อง “บ้านเอื้ออาทร” เข้ามาก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่สร้างให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิต อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาแบบเดิมโดยการสร้างแฟลตให้คนจนอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและการทำมาหากิน รวมทั้งความสามารถในการผ่อนบ้านก็ไม่มี (เครือข่ายสลัม ๔ ภาค, ๒๕๕๖, ออนไลน์)

อย่างไรก็ตาม ก็มีความพยายามแก้ไขปัญหาคนจนเมืองโดยการดำเนินนโยบายบ้านมั่นคง ตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นพี่เลี้ยง ซึ่งยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน การรวมกลุ่มของชาวบ้านผ่านสภาองค์กรชุมชน (เดชา สังฆวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ, มปป., น. ๕๐) แต่เป็นข้อสังเกตว่า การแก้ไขปัญหาเพียงเพราะประเด็นที่อยู่อาศัยก็มิอาจแก้ไขปัญหาและพัฒนาคนจนเมืองได้อย่างยั่งยืน ไม่ได้ก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิตเท่าใดนัก

#### ๔.๓ ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจนเมือง

(ประกาศ ปันตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย, ๒๕๕๐, ออนไลน์)

กรณีศึกษาเครือข่ายคนจนในเมืองกลุ่มใหญ่สองกลุ่ม คือ “คนงาน” และ “คนสลัม” เครือข่ายสลัม คือ คนจนที่อยู่ในแหล่งที่อยู่อาศัยราคาถูกในเมือง ที่ไม่สามารถเข้าถึงที่อยู่อาศัยตามกลไกตลาดทั่วไป โดยส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ อันเนื่องมาจากผลพวงของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เริ่มมาตั้งแต่ ปีพ.ศ. ๒๕๐๔ การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองและชนบทระหว่างภาคอุตสาหกรรมและบริการกับภาคเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรล้มละลายต้องอพยพสู่เมืองเพื่อหางานทำ แต่แรงงานอพยพเหล่านี้มีการศึกษาตามระบบน้อยจึงทำงานได้เพียงงานที่ใช้แรงงาน ซึ่งได้ผลตอบแทนต่ำกว่าเกินกว่าจะหาที่อยู่อาศัยเป็น

ของตนเองเพราะที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาแพงมาก โดยเฉพาะราคาที่ดิน พวกเขาจึงต้องบุกเบิกที่ดินว่างเปล่าซึ่งไม่มีผู้ใดแสดงกรรมสิทธิ์ปลูกสร้างที่อยู่อาศัย จนปัจจุบันมีชุมชนแออัดทั่วประเทศอยู่ราว ๓.๒ ล้านคน

นอกจากปัญหาสำคัญเรื่องการไร้รัฐ ชาวชุมชนแออัดต้องประสบปัญหาด้านสาธารณสุขโรคหลายประการ เริ่มตั้งแต่ การขอทะเบียนบ้าน เพราะเจ้าหน้าที่อ้างว่า ผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเพราะปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เหตุผลที่ลึกไปกว่านั้นก็คือ เกรงว่าการออกทะเบียนบ้านเท่ากับเป็นการยอมรับการบุกเบิกของชุมชน ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน จากการต่อสู้เป็นรายชุมชนได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายสลัม ๔ ภาคและเคยเจรจากับรัฐบาลในนามสมัชชาคนจน ปัจจุบันแม้รูปการของการไร้รัฐจะลดความรุนแรงลง แต่ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยยังเป็นปัญหาที่แฝงลึกอยู่ทุกชุมชน ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ภาพรวมของสถานการณ์ไร้รัฐไม่รุนแรงทั้งผลจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้เจ้าของที่ดินไม่เร่งรีบที่จะขับไล่ชุมชนเพื่อนำที่ดินไปลงทุนเชิงธุรกิจ และผลของงานพัฒนาด้านชุมชนแออัดในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ช่วยทำให้สังคมตระหนักว่าไม่ควรไล่รัฐชุมชนด้วยความรุนแรงแบบเก่า แต่ชุมชนก็ยังคงประสบปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย เพราะไม่มีหลักประกันว่าชุมชนจะอยู่ต่อไปได้นานเพียงใด ถึงวันหนึ่งที่เจ้าของที่ดินต้องการใช้ที่ดินชุมชนก็ต้องขอรื้อย้าย และที่รองรับก็มักจะอยู่ไกล สถานการณ์เช่นนี้จึงเรียกว่า การไร้รัฐไม่รุนแรง แต่ก็ไม่มีความมั่นคง ซึ่งนำมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านที่อยู่อาศัยของคนสลัมว่าด้วยสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงในเมือง โดยใช้แนวทางปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยเดิม และรับรองความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การต่อสู้จึงมุ่งไปยังประเด็นสำคัญ คือ พ.ร.บ.ชุมชนแออัด คณะกรรมการชุมชนแออัดระดับชาติ และกองทุนที่อยู่อาศัย กรณี “เครือข่ายแรงงานอิสระ” เป็นภาพสะท้อนของปัญหาการเลิกจ้างและความไม่มั่นคงในการทำงานที่วิกฤติมากในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งมีตัวเลขคนว่างงานถึง ๒ ล้านคน กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้กระแสการเรียกร้องประกันว่างงานตื่นตัวขึ้นมาอีกครั้ง หลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๔๐ ทำให้เกิดการเลิกจ้างเนื่องมาจากการล่มสลายของธุรกิจหลายประเภท โดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น ตัดเย็บ สิ่งทอ อาหาร อิเล็กทรอนิกส์ เซรามิก เครื่องประดับ อุตสาหกรรมยาง ซึ่งมีสัดส่วนเป็นคนงานหญิงถึงร้อยละ ๘๐ และแรงงานในภาคบริการ

เมื่อสถานการณ์ของคนงานประสบภาวะเลวร้ายเช่นนี้ จึงทำให้ขบวนการแรงงานทุกส่วนตื่นตัวกัน ขึ้นมาเรียกร้องให้รัฐจัดการปัญหาความเดือดร้อนให้แก่คนงานทั้งในระดับเฉพาะหน้าและในระยะยาว คือ การประกันว่างงานที่อาจจะมีการเกิดวิกฤตการณ์เลิกจ้างระลอกใหม่เกิดขึ้นอีกเมื่อไรก็ได้ และขบวนการแรงงานดังกล่าวนี้ ยังทำการติดตามการบังคับใช้ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มาจากการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในขณะนั้นมีการบังคับใช้ประโยชน์ทดแทนเพียง ๔ ประเภทจาก ๗ กรณีประโยชน์ทดแทน ส่วนการสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และประกันว่างงานเป็น ๓ กรณีหลังที่ยังคงไม่ประกาศใช้ แม้กฎหมายประกันสังคมจะบังคับใช้มา ๗ ปี แล้ว

เมื่อพิจารณาพัฒนาการข้อเรียกร้องและความคืบหน้าของขบวนการเคลื่อนไหวทั้งสลับและแรงงาน ตลอดจนเงื่อนไขที่เผชิญก็พบว่า แม้จะไม่เห็นความคืบหน้าในระดับนโยบายทางนโยบายที่เด่นชัด แต่ในระดับปฏิบัติการก็มีการปรับตัวที่น่าสนใจ “เครือข่ายสลัม ๔ ภาค” วางยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่ยืดหยุ่นและเป็นจริง เช่น การไม่เอาเป็นเอาตายมากนักกับผลักดันร่าง พ.ร.บ.ชุมชนแออัด คณะกรรมการนโยบายชุมชนแออัดแห่งชาติ เพราะยังขึ้นกับเงื่อนไขทางการเมืองที่ซับซ้อน อันจะทำให้การรวมพลังต่อสู้เป็นไปได้ยาก แต่มุ่งที่การปฏิบัติการที่ส่งผลทางนโยบายได้ เช่น การผลักดันนโยบายการเช่าที่ดินจากการรถไฟฯ และที่ดินริมคูคลอง ที่สามารถปรับระบบการจัดการที่ดิน การแบ่งปันที่ดินให้ตอบสนองกับชุมชนแออัดที่อยู่อาศัย ทำกินในพื้นที่ได้โดยไม่เกิดความตึงเครียดทางการเมือง ตรงข้ามกับสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ที่ใช้การบุกยึด ทุบถล่ม ไม่ประนีประนอมประสานประโยชน์กับเจ้าของพื้นที่ จึงก่อให้เกิดปฏิกิริยาโต้กลับอย่างฉับพลันของรัฐ

ขณะที่ “ขบวนการแรงงาน” เอง แม้ปัญหาการปรับขึ้นค่าแรงตามภาวะเศรษฐกิจ (ปัจจุบันนโยบาย ๓๐๐ บาท) ยังเป็นปัญหาที่ยังคลี่คลายไม่ได้ แต่การยกระดับข้อเสนอลงไปถึงเรื่องหลักประกันการว่างงาน และอื่นๆ ก็มีแนวโน้มที่จะขยายฐานมวลชนจากกลุ่มฐานล่างไปสู่คนชั้นกลางได้ง่ายขึ้น

สิ่งที่น่าพิจารณาอีกประการ คือ “ขบวนการคนจนเมือง” มิได้มุ่งเน้นต่อสู้ในพื้นที่สาธารณะผ่านสื่อเท่าใดนัก ดังนั้น ฝ่ายรัฐเองก็ไม่ได้ตอบโต้ทางวาทกรรมเช่นกัน การมีพื้นที่สาธารณะที่แคบเมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการคนจนชนบท จะเป็นปัญหาการยกระดับการขับเคลื่อนทางนโยบายหรือไม่ ยังเป็นสิ่งที่ขบวนการคนจนเมืองต้องวิเคราะห์ และกำหนดยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม

**จุดรงค์ บุญยรัตนสุนทร** (๒๕๔๖, น. ๔๙ - ๕๐) ได้ให้ขอบเขตของคำว่า “คนจนเมือง” ใหม่ว่า คนจนเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการและระบบเศรษฐกิจสังคมเมือง โดยกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่อยู่อาศัยในเมืองมักขาดโอกาสในทุกๆ ด้านอย่างทัดเทียมกับกลุ่มอื่นในสังคม คนจนในเมืองจึงมีความหมายครอบคลุมบุคคลผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง ลักษณะโดยทั่วไปของคนจนเมือง คือ มักประกอบอาชีพนอกระบบตามช่องทางและโอกาส เช่น อาชีพรับจ้าง ก่อสร้าง ร้านอาหาร ตลอดจนอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่แผงลอย เช็นรถขายของ ขับแท็กซี่ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง คู้ยเขี่ยกองขยะ ฯลฯ จึงเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อยไม่แน่นอน ขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ รวมทั้งขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ

อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัย ความแออัดเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ยาเสพติด ปัญหาต่างๆ เหล่านี้นำมาซึ่งความเสี่ยงของครอบครัวในทุกด้านทั้งรายได้ สภาพแวดล้อม สุขภาพ ความมั่นคงในครอบครัว การศึกษาของบุตร เป็นต้น

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการพัฒนาอุตสาหกรรมมายาวนานกว่า ๕๐ ปี กอปรกับลัทธิเสรีนิยมและโลกาภิวัตน์ราว ๒๐ กว่าปีมานี้ จำเป็นต้องนิยามคนจนเสียใหม่ ด้วยอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการนี้ มีผลให้ผู้คนต้องอพยพย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองอย่างต่อเนื่อง และกลายเป็น “คนจนเมือง” ในที่สุด และส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตแบบอุตสาหกรรม ทั้งนี้เงื่อนไขของกระบวนการพัฒนาประเทศที่ต้องเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยมแบบพึ่งพา กล่าวคือ พึ่งพาเทคโนโลยี และเงินทุนจากต่างประเทศ พึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก ยิ่งทำให้ประเทศเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ตัวเลขอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเปรียบเสมือนภาพลวงตา ในเมื่อแรงงานที่เป็นปัจจัยการผลิตมิได้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวและคุณภาพเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ผู้คนในภาคแรงงานจึงกลายเป็น “คนจนเมือง” ในที่สุด สภาพปัญหาของแรงงานในเมืองที่พบโดยทั่วไปมีหลากหลาย เช่น การไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายเนื่องจากเป็นแรงงานนอกระบบ (นอกระบบประกันสังคม) การถูกเลิกจ้างอย่างไม่ธรรม ต้องดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางความเสี่ยงต่อสุขภาพ ปัญหาการกดขี่จากนายจ้าง การขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างและรัฐ เพราะสหภาพแรงงานไร้ซึ่งเสถียรภาพและความเข้มแข็ง ดังเช่นข้อมูลจาก คักดินา นัตรสกุล ณอยุธยา (๒๕๕๖, ออนไลน์) ได้ชี้ให้เห็นว่า สหภาพแรงงานนั้นเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ ในเชิงปริมาณนั้น พบว่าในประเทศไทยแม้ว่าจะมีสหภาพแรงงานแต่มีคนงานเป็นสมาชิกเพียง ๑.๔๗% เท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมากหากเปรียบเทียบกับประเทศที่มีขบวนการแรงงานเข้มแข็งในทวีปยุโรปเพราะเขาเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเกือบร้อยละ ๘๐ ขณะเดียวกัน ปัญหาสหภาพแรงงานในเชิงคุณภาพ คือ ความไม่มีเอกภาพของสหภาพแรงงาน การไม่สามารถพิทักษ์ประโยชน์ของแรงงานผ่านการเจรจาต่อรองได้ เนื่องจากรัฐและกลุ่มทุนไม่ยอมรับการมีส่วนร่วม ทั้งยังถูกคุกคามขบวนการแรงงานอันทำให้สหภาพแรงงานปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้ ขบวนการแรงงานจึงอ่อนแอ นำมาซึ่งปัญหาสวัสดิภาพของแรงงานโดยรวม นอกจากนี้ในสถานการณ์ปัจจุบันว่าด้วยเรื่องนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาททั่วประเทศก็ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อแรงงานตามมา ดังเช่นข้อมูลจาก วิไลวรรณ แซ่เตีย สตรีผู้ขับเคลื่อนประเด็นแรงงานมาอย่างยาวนาน และปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยระบุว่า การปรับค่าจ้างทำให้แรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้นก็จริง แต่โดยรวมแล้วชีวิตความเป็นอยู่แรงงานไม่ได้ดีขึ้น เพราะค่าครองชีพปรับเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าทั้งค่าอาหาร ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า แต่ที่สำคัญที่สุด ก็คือ รายได้จากค่าทำงานล่วงเวลาที่หดหายไป เพราะเงินค่าล่วงเวลาจะผูกติดกับค่าจ้าง หากค่าจ้างสูงค่าล่วงเวลาก็ต้องเพิ่มตามสัดส่วน ส่งผลให้นายจ้างเร่งลูกจ้างผลิตสินค้าเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องจ้างงานล่วงเวลา ยกเว้นกรณีที่เป็นจริง ๆ จากที่แรงงานเคยได้เงินบวกกับค่าล่วงเวลาวันละ ๔๐๐ - ๕๐๐ บาท ก็ลดลงเหลือ ๓๐๐ บาท ยิ่งไปกว่านั้นยังมีลูกจ้างที่ถูกนายจ้างเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม โดยหลายจังหวัดที่ถูกเลิกจ้างแล้ว เช่น นครราชสีมา นครปฐม

โดยบางบริษัทย้ายฐานการผลิตไปที่อื่น ส่วนแรงงานที่มีอายุมากก็มีแนวโน้มว่าจะถูกเลิกจ้างสูงเช่นกัน (จตุพล สันตะกิจ, ๒๕๕๖, ออนไลน์; งานเสวนา “ค่าแรง ๓๐๐ บาท ไม่ใช่ค่าตอบแทนสุดท้ายของแรงงาน ผู้ประกอบการและคนไทย, ๒๕๕๖, ออนไลน์)

“วันนี้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานก็ยังเหมือนเดิม เพราะค่าแรงที่เพิ่มขึ้น แต่ค่าครองชีพก็เพิ่มขึ้น ช้านายจ้างบางรายยังถือโอกาสใช้เป็นข้ออ้างปิดกิจการและไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน ช้าแรงงานที่มีอายุมาก ต้องตกอยู่ในความหวาดระแวงไม่รู้จะถูกเลิกจ้างวันไหน”

วิไลวรรณ แซ่เตีย : สะท้อนชีวิตแรงงาน

เมื่อสืบค้นฐานคิดในการมองประเด็นปัญหาคนจนเมืองนั้น ภาพตัวแทนแห่งความยากจนของคนจนเมืองนั้นคือ “สลัม” หรือ “ชุมชนแออัด” ซึ่ง **ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์** (อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๑, น. ๑๘๓ - ๑๘๔) ได้มองว่า สลัมหรือชุมชนแออัดถูกสังคมมองว่าเป็นสถานที่ที่ไม่น่าพึงปรารถนา เป็นชุมชนที่ไม่น่าอยู่ จนกลายเป็นมะเร็งร้ายหรือบาดแผลของสังคมเสียด้วยซ้ำไป สลัมถูกมองว่าเป็นสถานที่เสื่อมโทรม มีปัญหาสิ่งแวดล้อม เต็มไปด้วยยาเสพติด ทั้งยังมีวัฒนธรรมความยากจน ซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมพิเศษอันเป็นลักษณะสำคัญของชุมชนแออัด และส่งผลต่อวิถีปฏิบัติต่อชุมชนแออัดและผู้คนในชุมชนเหล่านี้ผ่านการไล่ออกจาก (Eviction) การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างที่กลุ่มคนเหล่านี้เป็นเจ้าของเพื่อเปิดทางสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการภายใต้แนวทางกระแสหลักของการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์จากฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง พบว่า สลัมก็เป็นผลจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเมือง สลัมเป็นสถานที่หรือเป็นชุมชนที่ดำรงอยู่ภายใต้การปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางการพัฒนาเมือง ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมของประเทศจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากประชาชนในชุมชนแออัด ดังนั้น สลัมหรือชุมชนแออัดจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตทางสังคม และเมื่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและบริการ ยิ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) และกระบวนการกลายเป็นเมืองนี้เอง ก็มีลักษณะแปรผันโดยตรงกับการขยายตัวของชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนที่เรียกว่าเป็นคนจนเมืองที่อาศัยในชุมชนแออัดก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตและการพัฒนาประเทศ เมื่อเขาเหล่านี้เกิดปัญหา สังคมก็จำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบ ไม่ปล่อยปละละเลยไปตามชะตากรรม โดยมุ่งแสวงหาคำอธิบายถึงต้นตอของปัญหาอันผูกโยงกับโครงสร้างทางสังคม แทนที่จะมองตามลัทธิปัจเจกชนนิยมซึ่งพยายามตีตราคนจนเมืองในสลัม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๑, น. ๑๘๔ - ๑๘๕) ขณะเดียวกันคนในชุมชนแออัดเองก็มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองผ่านพลังความคิด การรวมกลุ่ม จนถึงขั้นการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพการดำรงชีวิตของตนเองและชุมชน

ความเป็นเฉพาะที่สำคัญของคนจนเมืองและชุมชนเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การมีคนเร่ร่อนอาศัยอยู่ ซึ่งข้อมูลจาก **นที สอนวาริ** มูลนิธิอิสระชน (๒๕๕๕, ออนไลน์) พบว่ามีผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะรวมทั้งสิ้น ๒,๘๕๖ คน โดยเก็บข้อมูลสำรวจตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๕ - เดือนธันวาคม ๒๕๕๕ โดยมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่พบกับกลุ่มคนผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะ คือ เขาต้องการการยอมรับจากสังคม อยากให้คนทั่วไปปรับเปลี่ยนทัศนคติว่า เขาก็เป็นผู้มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน เพราะบางคนที่ออกมาใช้ชีวิตแบบนี้มีงานทำมีรายได้ ไม่อยากให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องมาไล่จับเข้าสถานสงเคราะห์

วิธีการทำงานของมูลนิธิอิสระชนได้คิดริเริ่ม **“ปิ่นเกล้า” โมเดล** เนื่องจากเล็งเห็นว่า ปัจจุบันมีผู้มาอาศัยบริเวณสนามหลวง ถนนราชดำเนิน และเชิงสะพานพระปิ่นเกล้ามากขึ้น จึงออกหาวิธีการทำงานกับกลุ่มคนเหล่านี้ ทั้งนี้ เป้าประสงค์ของมูลนิธิมิได้ปรารถนาอยากให้คนกลุ่มนี้ออกมาใช้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะ หากแต่ต้องการจัดระเบียบการอยู่อาศัยของคนเหล่านี้ให้เป็นที่เป็นที่ทางเพื่อแยกการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและเอกชนอันจะทำให้ผู้ใช้ชีวิตในพื้นที่สาธารณะเหล่านี้ได้รับการเยียวยา พัฒนา และพัฒนา จนกระทั่งสามารถพึ่งพาตนเองได้และเป็นโครงการต้นแบบ (Pilot project) ที่ทดลองทำเพื่อจะนำไปใช้ในพื้นอื่น ๆ ต่อไป โดยหลักของรูปแบบของปิ่นเกล้าโมเดล คือ การให้ที่พักชั่วคราวหรือ Shelter กับผู้พักพิง ซึ่งมีวิธีการทำงาน ดังนี้

๑. การมีกลุ่ม โดยที่ให้หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ร่วมประสานงาน หรือเป็นหลักในการประสานงานดูแลกันเอง (ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผู้ใหญ่บ้านในกลุ่มนั้น ๆ)
๒. หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟู ส่งเสริมอาชีพ เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้มีรายได้ พึ่งพาตนเอง จนสามารถกลับภูมิลำเนา หากที่อยู่เป็นหลักเป็นแหล่งได้
๓. การจัดระเบียบที่อยู่อาศัยโดยความร่วมมือระหว่างคนอาศัยที่สาธารณะ มูลนิธิอิสระชน และองค์กรภาครัฐ
๔. ประสานงานส่งบุคคลเหล่านี้กลับบ้าน โดยติดต่อทางบ้าน
๕. การฝึกอาชีพ เช่น ร้อยลูกปัด การเป็นยามรักษาความปลอดภัย ซ่อมรองเท้า ขายหนังสือ โดยมีหน่วยงานเข้ามาจัดหาอุปกรณ์ให้ จนเขาเหล่านั้นมีรายได้ก่อนหนึ่งเพียงพอที่จะไปหาที่อยู่ใหม่

นอกจากมูลนิธิอิสระชนแล้ว ที่ผ่านมาก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนคือ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (มพศ.) ได้เข้าไปทำงานกับคนจนเมืองจนทำให้ปัญหาคนจนเมืองกลายเป็นประเด็นทางสังคมซึ่งถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย เช่น คนจนที่อยู่ในชุมชนใต้สะพาน และชุมชนบุกรุกริมคลอง

**ภัณฑร อ่อนดำ** (อ้างถึงใน สุวัฒน์ คงแป้น, ๒๕๔๕, น. ๙๒ - ๙๓) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาคนจนเมืองว่า คนจนเมืองไม่ว่าจะอาศัยอยู่ริมคลอง ใต้สะพาน หรือในชุมชนแออัดก็ดี ต่างประสบ

ปัญหาเดียวกัน คือ ดูเหมือนว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะกลายเป็นคนเช่าประเทศอยู่ ดังนั้นแนวทางการแก้ไข ปัญหาจำต้องยึดคนเป็นหลัก คนจนกลุ่มเหล่านี้ต้องได้รับการขีดเขียนเข้าไปในแผนพัฒนา ไม่ถูก เบียดขับหรือถูกกดขี่ แม้กระทั่งกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่สร้างความเดือดร้อนและเลือกปฏิบัติต่อ ชาวบ้านกลุ่มเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

ที่ผ่านมาขบวนการคนจนเมืองในสังคมไทย เครือข่ายสลัม ๔ ภาคเป็นตัวอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อเจรจาท่องกับภาครัฐโดยขอเช่าพื้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ๓๐ ปี ๑๙ ชุมชน ๖๔.๗๙ ไร่ และคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้อนุญาต ในปีพ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว (อภัยยุทธ์ จันทร์พา, ๒๕๕๓, ออนไลน์)

**ประกาศ ปับตบแต่ง (๒๕๔๑, น. ๑๘๖-๑๙๑)** เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอนจนเมืองโดยประชาชน ที่อยู่ในชุมชนเองไม่เพียงพอต่อการสร้างคุณภาพชีวิตของคนจนเมืองอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัย กระบวนการทำงานจากภายนอกทั้งนักวิชาการ นักพัฒนา หน่วยงานรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ของผู้คนในชุมชนเมือง โดยวิธีการทำงานกับคนจนเมืองนั้นสามารถทำได้หลายแนวทาง ดังนี้

๑. **แนวทางการงานสังคมสงเคราะห์** ซึ่งเป็นงานช่วยเหลือผู้คนที่ประสบกับปัญหาทางสังคมเพื่อให้ ผู้คนเหล่านั้นหลุดพ้นจากสภาพปัญหา และดำรงชีวิตของตนเองได้อย่างปกติสุข วิธีการ ทำงานสังคมสงเคราะห์ที่มีตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน ไปจนกระทั่งระดับ นโยบาย
๒. **แนวทางหนุนเสริมองค์กรชาวบ้านในรูปแบบกลุ่ม** ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อถกคิด วางแผน และร่วมปฏิบัติ เมื่อมีกิจกรรมทางความคิดเหล่านี้สูงงอม การเคลื่อนไหวเพื่อ เปลี่ยนแปลงสังคมก็จะเกิดขึ้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างองค์กรภาคประชาชน และ เมื่อเกิดการแลกเปลี่ยนและการเคลื่อนไหวในวงกว้างจะนำไปสู่เครือข่ายภาคประชาชน ในที่สุด
๓. **แนวทางประชาคมและการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชน** แนวทางนี้เริ่มต้น เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๒๙ เนื่องจากสถานการณ์ไร้ที่อยู่ที่เกิดขึ้นในยุคเศรษฐกิจรุ่งเรือง ทิศทาง การทำงานของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงมุ่งส่งเสริมองค์กรชุมชนกับการประสานงานกับ โครงสร้างชั้นบน เช่น รัฐเจรจาเพื่อต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจในปัญหาการไร้ที่อยู่โดยมีเป้าหมาย เพื่อยุติการไร้ที่อยู่และมุ่งเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายสังคม
๔. **แนวทางใช้เครือข่ายประชาสังคม** เมื่อการรวมกลุ่มกันของคนยากจน คนด้อยโอกาสรวม กลุ่มกันเพียงผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในเขตพื้นที่เดียว หรือเป็นผู้ได้รับความ ไม่เป็นธรรมจากกรณีเดียวไม่สามารถเจรจาท่องกับภาครัฐและกลุ่มทุนได้เท่าใดนัก สิ่งที่ทำได้ คือ การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนขึ้นมา เช่น สมัชชาคนจน เครือข่ายสลัม ๔ ภาค ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของคนด้อยโอกาสทั่วประเทศและได้รับความไม่เป็นธรรม

หลายกรณี เช่น เรื่องที่ดินทำกิน เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องสิทธิชุมชน เรื่องสถานะสัญชาติ เรื่องที่อยู่อาศัย ฯลฯ มารวมกลุ่มกัน ทั้งนี้ แม้ว่าเครือข่ายเหล่านี้จะไม่ได้ก่อกำเนิดโดยกลุ่มคนจนเมืองเพียงกลุ่มเดียว แต่อย่างน้อยที่สุด ผู้คนในสลัมที่เกี่ยวข้องกับการถูกไล่ที่ที่อยู่อาศัยก็เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนี้ และองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็อยู่ในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ผู้ประสานงาน ที่สำคัญคือความเป็น “ภาคีพันธมิตรร่วมเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม”

หลักการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ซึ่งกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจนี้คือการร่วมกับประชาชนเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนได้รับบริการทางสังคม ตลอดจนการคุ้มครองจากรัฐ เพื่อให้รัฐยอมรับและมองเห็นว่า ประชาชนมีตัวตนสามารถกำหนดหรือตัดสินใจอนาคตความเป็นไปของประเทศได้ไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ดังนั้น เรื่องานที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ การพิทักษ์สิทธิ (Prasartset, ๑๙๙๕, p. ๑๒๐-๑๒๑) ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนได้นำหลักการพิทักษ์มาใช้อย่างจริงจังราว ๆ ค.ศ. ๑๙๘๘ หรือพ.ศ. ๒๕๓๑ และพัฒนาการต่อสู้เพื่อคนยากไร้เรื่อยมาผ่านการรวมกลุ่มโดยมีเป้าหมายทางการเมือง คือ การสร้างความเป็นธรรมผ่านกลไกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ และช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยระหว่างรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ นี้เอง เป็นช่วงที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมกับนักวิชาการ เครือข่ายและองค์กรภาคประชาชน/ประชาสังคมสร้างกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการปฏิบัติงานที่ผ่านมาหลายประการ คือ (Prasartset, ๑๙๙๕, ๑๒๕-๑๒๖)

- ๑) การเพิ่มปริมาณกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายภาคประชาชนที่หลากหลาย
- ๒) การพัฒนาประสิทธิภาพของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
- ๓) การพัฒนาทักษะด้านการประสานงาน (Coordinating skills) ของสมาชิกองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานร่วมกับเครือข่ายภาครัฐ
- ๔) การเสริมสร้างความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นระหว่างเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเองและเครือข่ายภาคประชาชนคือการมีชาวบ้านเป็นแกนนำ

#### ๔.๔ แนวโน้มของปัญหาคนจนเมือง

คำว่า “คนจนเมือง” จำเป็นต้องนิยามความหมายให้กว้าง มากกว่าคนจนเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร เหตุเพราะการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการตามเมืองใหญ่ในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นำมาซึ่งความเป็นชุมชนเมืองรวมทั้งชนเมืองด้วย ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดใหญ่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เช่น ภาคใต้ จังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออก เชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น จังหวัดซึ่งเป็นเมืองใหญ่เหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาคนจนเมือง เถกเช่น **อรรถจักร สัตยานุรักษ์** (อ้างถึงในประภาส ปันตบแต่ง, ๒๕๔๑, น.

๑๙๑-๑๙๒) ได้ชี้ให้เห็นว่า ชุมชนแออัดจังหวัดเชียงใหม่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วบนพื้นฐานความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างชาวบ้านท้องถิ่นกับคนที่อยู่ในกลุ่มภาคการผลิตสมัยใหม่ เกิดการขยายตัวของเทศบาล ขยายอำนาจ และบทบาทไปบนพื้นที่อย่างกว้างขวาง แต่ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ครอบคลุมพื้นที่ให้ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ชุมชนดั้งเดิมตั้งอยู่ในเมืองและแถบชานเมืองกลายเป็นชุมชนแออัดอย่างรวดเร็ว ชุมชนเดิมที่อยู่รอบ ๆ วัดเกือบทุกวัดในเขตเมืองและรอบนอกใกล้เคียงเชียงใหม่ล้วนแต่มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น ซึ่งคาดหมายว่าจะขยายอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยที่มีผลให้เกิดชุมชนแออัดซึ่งบ่งบอกถึงแนวโน้มในอนาคต คือ การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้วยงบประมาณกว่า ๒.๒ ล้านล้านบาทผ่านโครงการขนาดใหญ่ เช่น รถไฟฟ้าที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาจราจร และเพื่อความสะดวกในการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพฯ ผลที่ตามมา คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ อันทำให้เกิดความหนาแน่นของอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างต่อเนื่อง กอปรกับรถไฟความเร็วสูงที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ ลาว มาเลเซีย ผ่านจังหวัดสำคัญ คือ ขอนแก่น หนองคาย หาดใหญ่ ฯลฯ จึงมีแนวโน้มว่าจะเกิดชุมชนแออัดตามเมืองใหญ่เหล่านี้ อีกทั้งส่งผลให้เกิดคนจนเมืองตามมา

ถึงกระนั้นก็ตามมีข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาการไล่รื้อชุมชนแออัด โดยมูลนิธิเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย สรุปลสถานการณ์ไล่รื้อทั่วประเทศ ปีพ.ศ. ๒๕๔๑ พบว่า ชุมชนที่อยู่ระหว่างการถูกไล่รื้อทั่วประเทศมีทั้งสิ้น ๔๓ ชุมชน โดยเป็นชุมชนแออัดภาคอีสานที่มีสถานการณ์รุนแรงที่สุด คือ ๒๑ ชุมชน นอกจากนี้ ใน กทม. ยังมีชุมชนนุกรูกรมคูคลองจำนวนกว่า ๒๑๗ ชุมชน ซึ่งรวมแล้วมีจำนวนประชากรที่ประสบกับปัญหาการไล่รื้อกว่า ๖๑,๔๖๓ คน (มูลนิธิเพื่อที่อยู่อาศัยอ้างถึงในประกาศ ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๑, น. ๑๙๒) ทั้งนี้ ปัญหาความขัดแย้งจากการไล่รื้อมีด้วยกัน ๓ ประการ คือ

๑. กระแสเมืองน่าอยู่และกระแสสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นนโยบายของทึ่มผู้ว่าราชการจังหวัดทุกยุคสมัย ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดบนที่ดินของ กทม. ที่สาธารณะ ที่ริมคลอง และที่ดินเทศบาล ดังตัวอย่างการไล่รื้อเพื่อนำที่ดินไปสร้างสวนสาธารณะ สวนสุขภาพ ลานคนเมือง ฯลฯ เจกเช่นปัจจุบันที่มีกระแสสร้างมักกะสันคอมเพล็กซ์ บริเวณชุมชนสถานีรถไฟมักกะสัน โดยประเด็นที่ตามมาคือเรื่องการไล่รื้อชุมชนรอบทางรถไฟต่างๆ ออกเพื่อสร้างสวนสาธารณะและมักกะสันคอมเพล็กซ์ ทั้งยังรวมพิพิธภัณฑสถานไทยอันเป็นสถานที่ประวัติศาสตร์ที่ควรค่าแก่การศึกษาของอนุชนรุ่นหลัง
๒. กระแสเมืองท่องเที่ยว ซึ่งเกิดปัญหาในที่ดินของจังหวัดท่องเที่ยว เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ภูเก็ต การไล่รื้อเพื่อการสร้างอุทยานนคร ปรับปรุงคูคลอง ฯลฯ
๓. กระแสการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเชิงพาณิชย์ เช่น เทศบาล อบต. ฯลฯ ดังอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตในปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินริมทางรถไฟและรถไฟความเร็วสูงซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปิดประตูสู่ประชาคมอาเซียน

อย่างไรก็ตามยังเกิดความสับสนบางประการเกี่ยวกับข้อมูลคนจนเมืองที่มีความแตกต่างกันระหว่างความยากจนทางราชการ กับการสำรวจของสำนักพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ โดยพบว่า ตัวเลขทางราชการอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กระนั้นก็ตามสภาพปัญหาที่คนจนเมืองจำเป็นต้องเผชิญอยู่เสมอมา คือ ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาความเข้มแข็งของชุมชน ปัญหาการนำที่ดินไปประกอบธุรกิจแล้วไร้ลื้อชุมชนโดยอาศัยวาทกรรม “เมืองน่าอยู่” ของทางราชการเป็นเกราะกำบัง ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาคนจนเมืองจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรภายนอก ซึ่งเป็นไปได้หลายแนวทาง คือ แนวทางสังคมสงเคราะห์ แนวทางหนุนเสริมองค์กรชุมชนให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ แนวทางเสริมสร้างอำนาจองค์กรเครือข่ายโดยมุ่งหวังเพื่อเคลื่อนไหวต่อบรรทัดฐานรัฐให้มันโยบายเอื้อกับคนจนเมือง เกิดการนิยามคนจนเมืองใหม่ที่ก้าวไกลกว่าเรื่องเส้นความยากจน คือ เป็นคนจนที่ไร้สิทธิ ไร้อำนาจ ขาดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรทางสังคม การต่อสู้ของคนจนเมืองในระยะหลังจึงเป็นการต่อสู้โดยวิธีการสร้างเครือข่าย สร้างพันธมิตรในขบวนการประชาสังคมเพื่อต่อสู้เคลื่อนไหวกดดันและต่อรองกับภาครัฐ ให้รัฐกำหนดนโยบายหรือมาตรการที่เอื้อแก่คนจนเมือง รับรองสิทธิความเป็นมนุษย์ที่ถูกทำลายโดยกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของคนจนเมืองยังมุ่งสร้างพื้นที่ให้แก่คนจนเมืองได้เข้าสู่เวทีการเมืองและเวทีสาธารณะด้วย (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๔๑, น. ๑๙๔-๑๙๖)

**กัลยรัตน์ กล้าหอม** (๒๕๔๗, น. ๘๓-๘๕) ได้อธิบายว่า แนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่ผ่านมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคนจนเมือง กล่าวคือ กฎระเบียบของภาครัฐเป็นข้อจำกัดที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนากลุ่มและองค์กรชาวบ้านคนจนเมืองให้เกิดการเรียนรู้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน ยิ่งไปกว่านั้น โครงการและนโยบายของภาครัฐที่เข้ามาไม่ได้ทำให้ชาวบ้านพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ทว่ากลับทำให้ชาวบ้านเป็นหนี้สินมากยิ่งขึ้น อีกทั้งคนจนเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเองเท่าใดนัก ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น คือ การพัฒนา กลุ่ม องค์กร ภาคีโดยยึดประชาชนคนจนเมืองเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา กอปรกับการหนุนเสริมจากนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เอื้ออำนวยให้คนจนเมืองได้มีส่วนร่วมในทุกระดับการพัฒนา จนสามารถสร้างภาคีเครือข่ายที่เข้มแข็งผลักดันโครงการและนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของคนจนเมืองได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงสิ่งที่รัฐหยิบยื่นให้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคนจนเมืองต้องผูกโยงกับกระบวนการทางการเมืองอย่างเหนียวแน่น เพราะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนจนเมืองในอนาคตไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงของที่อยู่อาศัย การไร้รัฐ ปัญหาหนี้สินและรายได้มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การใช้แนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาผู้คนในชุมชนทุกระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนกระทั่งระดับชาติ เดิมทีนั้นการคิดริเริ่มคำว่า “จังหวัดจัดการตนเอง” นั้น เริ่มต้นจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.

ภาคเหนือ) และสถาบันการจัดการทางสังคม ซึ่งประยุกต์ใช้ในบริบทของป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดการจัดการตนเองและการพึ่งตนเอง เนื่องจากเล็งเห็นข้อจำกัดของภาครัฐและการเมืองระดับทางการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาผู้คนได้ เมื่อเวลาผ่านไปทางผู้คิดริเริ่มจึงจัดเวทีสัมมนา แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับนักวิชาการ รวมทั้งนักพัฒนาหลายครั้ง อีกทั้งถอดบทเรียนการเรียนรู้การจัดการจัดการชุมชนจากเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฝรั่งเศสและอังกฤษ ภายหลังจากนั้นก็มีการพัฒนาองค์กรชุมชนหรือ พอช. เข้ามาเกี่ยวข้อง การขับเคลื่อนงานที่เห็นเป็นรูปธรรมกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง นั่นคือ การพยายามเชื่อมโยงภาคีเครือข่ายเพื่อการพัฒนาจากภาคส่วนต่างๆ เช่น สมัชชาปฏิรูปแห่งประเทศไทย สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มาเข้าร่วมด้วย รวมทั้งเสนอแผนพื้นที่จัดการตนเองและจังหวัดปฏิรูปขึ้น เช่น การผลักดันร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร บัตตานีมหานคร ผ่านเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อขยายฐานความรู้ ประสบการณ์การพัฒนาเมืองและท้องถิ่น (พรรคกิจชัยศรี, มปป., ออนไลน์)

จะเห็นได้ว่า บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองนั้น เอ็นจีโอเป็นส่วนหนึ่งของการคิดริเริ่ม (Initiation) และการประสานภาคีเครือข่ายเพื่อสร้างการเรียนรู้การจัดการเวทีเพื่อกระจายความรู้ (Knowledge distribution) การสร้างเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็ง แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจกับการจัดการตนเองกับท้องถิ่นโดยตรง แต่กระนั้นก็เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนเมืองในต่างจังหวัดที่มีแนวโน้มจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เช่น จังหวัดเชียงใหม่ที่มีประชากรจำนวนมหาศาล สภาพทางเศรษฐกิจผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงเป็นอันดับหนึ่งของภาคเหนือ และจะขยายต่อไปในจังหวัดต่างๆ ที่มีทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่เหนียวแน่น เช่น เชียงราย แม่ฮ่องสอน น่าน ขอนแก่น ตัวอย่างขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ กลุ่มกรีนพีซ กลุ่มฮักเมืองน่าน กลุ่มแม่หญิงกับการพัฒนา กลุ่มสมัชชาสุขภาพ ฯลฯ ภายใต้อุดมคติ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” และในปัจจุบันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองได้แพร่หลายไปกว่า ๔๕ จังหวัด บทบาทที่องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องทำต่อไปคือการเป็นผู้ระดมทุนสนับสนุนการเคลื่อนไหว ขยายฐานความรู้ผ่านเวทีแลกเปลี่ยนกับทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและสื่อสารมวลชน เพื่อปลูกจิตสำนึกความเป็นพลเมืองกับประชาชนทั่วไป และที่จะล้มเสียไม่ได้เลยคือการสร้างฐานองค์กรเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งด้วย (พรรคกิจชัยศรี, มปป., ออนไลน์) สุดท้ายแล้วก็กลับเข้ามาสู่หลักคิดพื้นฐานว่าด้วยเรื่องการเมืองภาคประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านกระบวนการพัฒนาแนวภูมิปัญญาและรากฐานทางวัฒนธรรม

**นายพรเทพ บุรณะบุรีเดช** ผู้แทนสหพันธ์พัฒนาองค์กรชุมชนคนจนเมืองแห่งชาติ (สอช.) (ออนไลน์, ๒๕๕๕) มองว่า ประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่การเปิดประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๘ จะยิ่งมีการแย่งชิงทรัพยากรที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินในประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐจะต้องมีนโยบายหรือมาตรการคุ้มครองสิทธิพี่น้องประชาชนไทยในการครอบครองที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัยและทำกินในประเทศ

เป็นพื้นฐาน โดยต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอันเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนในที่ดินและที่อยู่อาศัย

#### ๔.๕ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานกับคนจนเมือง

กล่าวโดยสรุปในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมาของการทำงานกับชุมชนเมืองและคนจนในเมืองของ NGO มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยสามารถจำแนกให้เห็นการทำงานของ NGO ในสายชุมชนเมืองออกเป็น ๓ งาน ๑) งานสงเคราะห์ ๒) งานรณรงค์เคลื่อนไหว และ ๓) งานพัฒนาศักยภาพ

ในระยะแรก ๆ ของการทำงาน (ช่วงปีพ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา) การทำงานของ NGO เน้นไปในงานเชิงสงเคราะห์ ช่วยเหลือคนที่ได้รับความเดือดร้อน งานพัฒนาและงานรณรงค์เริ่มมาปรากฏเด่นชัดในช่วงหลังปีพ.ศ. ๒๕๒๔ เมื่อเกิดสมัชชาพันธมิตรชุมชนแออัดคลองเตย ซึ่ง จตุรงค์ บุญยรัตนสุทร (อ้างแล้ว, น. ๑๑๗ - ๑๑๘) ชี้ว่า สลัมคลองเตยเป็นตัวแทนของปัญหาที่ชัดเจนที่สุด หลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม ๒๕๑๖ เริ่มมีองค์กรอิสระเข้าไปทำงานพัฒนาสลัมมากขึ้น ซึ่งนอกจากการแก้ไขปัญหาในสลัมแล้ว ยังมีการทำงานกับกลุ่มแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตอ้อมน้อย ซึ่งมีกลุ่มนักศึกษาเป็นกำลังสำคัญที่เข้าไปทำงานช่วยเหลือให้คำปรึกษาในกรณีพิพาทแรงงาน รวมทั้งการให้การศึกษาให้เข้าใจสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเองในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน

ประเด็นบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับแรงงาน (ซึ่งถือเป็นคนจนเมือง) นั้น ตัวอย่างจากมูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ สมาคมส่งเสริมสิทธิชุมชนเพื่อการพัฒนา มูลนิธิอารมณ พงศ์พັນ ฯลฯ เป็นองค์กรที่มีส่วนสนับสนุนงบประมาณการเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อเคลื่อนไหวเสนอกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของแรงงาน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเพื่อการระดมพลกลุ่ม เครือข่ายที่เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทั้งมิติความเสมอภาคระหว่างเพศ และความเป็นธรรมทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จึงมีส่วนสนับสนุนและเป็นพันธมิตรสำคัญของการขับเคลื่อนขบวนการแรงงาน อีกทั้งเป็นองค์กรที่พยายามชูประเด็นแรงงานเป็นประเด็นสำคัญยิ่งของสังคม พร้อมกับสนับสนุนรวบรวมข้อมูล สถานการณ์ปัญหา ไปจนกระทั่งกรณีศึกษา (Case study) ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากนโยบาย (นักสื่อสารแรงงาน, ๒๕๕๖, ออนไลน์)

ในช่วงปีพ.ศ. ๒๕๒๘ - ปีพ.ศ. ๒๕๓๖ งานเคลื่อนไหวกับชุมชนเมืองกลายเป็นงานประเด็นร้อนเมื่อมีประเด็นและสถานการณ์การไล่รื้อ การแย่งชิงที่ดินสูงชันอย่างมาก ซึ่งมีส่วนกระตุ้นในการทำงานทั้งชาวบ้านและ NGO ตื่นตัวอย่างสูงมาก มีการจัดตั้งศูนย์รวมพัฒนาชุมชน (ภายหลังพัฒนาเป็นเครือข่ายสลัม ๔ ภาค) ภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มรวมหัวใจ มีการจัดตั้ง คณะกรรมการประสานงานองค์กรชุมชนเมือง (คปอช.) เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อทำหน้าที่ประสานการทำงานอย่างเข้มข้น

นั่นทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นงานที่เฟื่องฟูอย่างมาก คุญูปการของงานรณรงค์ คือ สร้างกระบวนการเรียนรู้ที่ช่วยยกระดับความเข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่มีผลกระทบกับความยากจน ของชาวบ้าน มองเห็นปัจจัยเงื่อนไขความยากจนที่มีใช้เกิดขึ้นจากปัจจัยเฉพาะตัว (เช่น เรื่องความ ชี้แจง ไม่ฉลาด เป็นต้น) แต่เป็นปัญหาจากโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

**จิรวรรณ อรุณรังสี** เจ้าหน้าที่มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (อ้างถึงในสุวัฒน์ คงแป้น, ๒๕๔๕, น. ๑๗ - ๒๐) ได้อธิบายแนวทางการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนกับชาวบ้านชุมชนใต้สะพานว่า องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการให้ชาวบ้านมองเห็นปัญหาของตนเองแล้วรวมตัวกันตั้งแต่นั้นมา เดียวกัน ขยายไปสู่เพื่อนพ้องต่างสะพานเพราะจะทำให้เกิดพลังในการต่อรองต่อสู้เรื่องที่อยู่อาศัยได้ เช่น กรณีชุมชนคลองกรุง เขตลาดกระบัง ขยายออกไปสู่ชุมชนอื่นๆ เรื่อยๆ จนกลายเป็น “กลุ่ม พัฒนาชุมชนใต้สะพาน” อันมีสมาชิกเริ่มจาก ๑๖ สะพานในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การทำงาน กับชาวบ้านใต้สะพานซึ่งเป็นคนจนเมืองนี้ต้องใช้ระยะเวลาในระยะเวลาแรกกว่าจะพูดกันรู้เรื่อง หรือการทำให้ชาวบ้านไว้ใจหรือเชื่อใจนั้นต้องใช้เวลานาน นอกจากนี้ ในการรวมกลุ่มทำให้ ชาว ใต้สะพานมีความมั่นใจมากขึ้นที่จะทำงานก้าวต่อไป โดยพวกเขาปฏิเสธการย้ายไปอยู่ในที่ดินที่ การเคหะจัดให้ที่คลองกรุง เพราะไกลจากที่ทำกิน จึงขอต่อรองเพื่อจัดที่ดินด้วยตนเอง อีกทั้งขอ เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดระบบชุมชนใหม่ซึ่งการเคหะก็ยอมรับข้อเสนอของพวกเขา

จุดแข็งที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความยากจน คือ องค์กรพัฒนา เอกชนมีบทบาทในการเปิดเวทีชาวบ้าน โดยใช้กระบวนการกลุ่มเป็นเครื่องมือ เปิดโอกาสให้ชาวบ้าน ได้ร่วมคิดวางแผน วิเคราะห์ แสวงหาคำตอบของปัญหา และวิธีการของตนเอง เอื้ออำนวยให้เกิด กระบวนการเรียนรู้ ขณะเดียวกันนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นศูนย์กลางในเขตเมือง สวมบทบาท การเป็น “สะพานเชื่อม” ให้ชาวบ้านสามารถเรียกร้อง เสนอแนะทางออกเชิงนโยบายกับหน่วยงานรัฐ นักวิชาการ อันเป็นการเปิดพื้นที่และลดช่องว่างการทำงานระหว่างประชาชน นักวิชาการ และ เจ้าหน้าที่รัฐลดน้อยลง (จตุรงค์ บุณรัตน์สุนทร, อ้างแล้ว, น. ๑๙๑-๑๙๒)

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมานั้นวิธีการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนใช้ยุทธศาสตร์ที่เน้น “กลุ่ม” และ “การรวมกลุ่ม” ผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การประชุม การดูงาน แต่ก็เข้าถึงเพียงแต่ผู้นำชุมชน ซึ่งอาจจะไม่ใช่คนจนโดยตรง ประเด็นนี้ถือเป็นข้อสังเกตที่อาจเป็นจุดอ่อนของการทำงานเอ็นจีโอ อีกทั้งยังละเลยบทบาทของผู้หญิงและละเลยประเด็นความเสมอภาคทางเพศด้วย นอกจากนี้ใน ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้แยกตัวจากองค์กรขนาดใหญ่กลายเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็ก โดยมีผู้ปฏิบัติงานเพียงไม่กี่คน ทั้งยังต้องสวมบทบาทหลากหลายบทบาทเพราะสภาพปัญหาของ คนจนซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น

หลังปีพ.ศ. ๒๕๓๖ องค์กรทุนต่างประเทศเริ่มขยับถอนตัว เนื่องจากการที่เศรษฐกิจไทยเติบโต อย่างมากจากนโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในช่วงต้นปีพ.ศ. ๒๕๓๐ มีผลให้ Foster จำเป็นต้องปิดตัวลง ส่งผลให้ขบวนการของ NGO สายเมืองเริ่มแผ่วลง (เนื่องจาก Foster เป็นองค์กร

ขนาดใหญ่ มีนักพัฒนาในองค์กรเป็นจำนวนมาก) นักพัฒนาบางส่วนเปลี่ยนอาชีพ บางส่วนออกไปทำงานตามหัวเมืองต่างๆ เช่น อุบลราชธานี ขอนแก่น และสงขลา เป็นต้น

**ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์** (๒๕๔๒, น. ๔๙) ตั้งข้อสังเกตว่า กระบวนการทำงานพัฒนาชุมชนแออัด โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในกรุงเทพฯ นั้นมีความคล้ายคลึงกับจังหวัดสงขลา กล่าวคือ จังหวัดสงขลา เน้นการทำงานในพื้นที่ชุมชนแออัด โดยเน้นหลักการพึ่งตนเอง (self-reliance) และการมีส่วนร่วม (participation) ของชุมชนเป็นหลัก ผ่านกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน อาทิ การปรับปรุงถนน การสร้างศาลาเอนกประสงค์ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งส่วนใหญ่ชุมชนสามารถจัดการได้เอง เช่น ชุมชนเก้าเส้ง เอ็นจีโอร่วมต่อสู้ในประเด็นสิทธิที่อยู่อาศัยร่วมกับชุมชน ตลอดจนสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์เด็กเล็ก รวมทั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อจัดสวัสดิการชุมชน โดยหน่วยงานที่ให้ความสนใจและสนับสนุนการพัฒนาชุมชนแออัดเมืองสงขลา คือ มูลนิธิที่อยู่อาศัยเอเชีย LIFE ESCAP พร้อมทั้งสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชุมชนผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น การพัฒนาบริเวณคลองสาโรง เป็นต้น

ขณะที่ปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมืองขอนแก่น ซึ่งเป็นกรณีศึกษาสำคัญของการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองนั้น โดยเฉพาะบริเวณชุมชนเทพารักษ์ ริมทางรถไฟ โดยชุมชนในละแวกนั้นถูกมองว่าบุกรุกที่ดินของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับชุมชนเทพารักษ์ก็เป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ การไล่รื้อ หรือการพยายามไล่รื้อ ต่อมา องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปทำงานในเขตชุมชนแออัดเทศบาลเมืองขอนแก่น ตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยนำแนวคิด “กลุ่มออมทรัพย์” มาเป็นกิจกรรมนำร่อง ต่อมาก็มีการทำกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงการ LIFE ปี ๒๕๓๘ สำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ได้ให้การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนส่งเสริมองค์กรชุมชนให้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ พร้อมกันนั้นได้ขยายขอบข่ายงานออกสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยการสนับสนุนของมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย (ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ ๒๕๔๒, น. ๕๓) ผลที่เกิดขึ้นคือนำไปสู่การทำให้ผู้นำชุมชนเห็นความสำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนและการสร้างเครือข่าย จึงได้เกิดการรวมตัวกันของชุมชนที่มีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกันจนตั้งเป็น “เครือข่ายสหชุมชน” โดยมีกรรมการสหชุมชนเป็นชาวบ้านในชุมชนแออัดและนักพัฒนาจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคอีสาน (กป.อพช. ภาคอีสาน) การทำงานชุมชนแออัดทำให้นักพัฒนาเห็นว่าแตกต่างจากงานพัฒนาชนบท กล่าวคือ การพัฒนาชนบทมักจะเริ่มจากการฝังตัวเข้าไปในหมู่บ้านหรือชุมชนเป้าหมาย ขณะที่การทำงานกับชุมชนแออัดในเขตเมืองจับเอาที่การสร้างตัวผู้นำเลยจึงเข้าไปเป็นสมาชิกของชุมชน

อย่างไรก็ตาม การทำงานชุมชนแออัดของเอ็นจีโอยังมีจุดอ่อนอยู่บางประการ คือ องค์กรชุมชนนั้น ผู้นำก้าวไปเร็วมากจนคนในชุมชนตามไม่ทัน ซึ่งนักพัฒนาและผู้นำชุมชนยอมรับกันว่าสร้างปัญหาในอนาคตในเรื่องความต่อเนื่องของการทำงาน นอกจากนี้ยังเสี่ยงต่อการไม่เข้าใจกิจกรรมที่ผู้นำชุมชนทำในเรื่องที่ซับซ้อนอันนำมาซึ่งความแตกแยก (ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ ๒๕๔๒, น. ๕๔)

ในขณะที่แหล่งทุนต่างชาติเริ่มถอนตัว ในปีพ.ศ. ๒๕๓๖ ช่วงเวลาเดียวกัน มีการกำเนิดขึ้นของสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) (และยกระดับเป็นสำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในปี ๒๕๕๔) ได้ทำให้งานพัฒนาชุมชนและคนจนในเมือง มุ่งจากงานรณรงค์ไปสู่แนวทางการพัฒนาที่เน้นการจัดการ ในเรื่องการออม สวัสดิการ และที่อยู่อาศัยมากยิ่งขึ้น

โครงการบ้านมั่นคงที่ถือกำเนิด ในปีพ.ศ. ๒๕๔๖ คือ รูปธรรมความก้าวหน้าอย่างมากของการสร้างความมั่นคงในด้านที่อยู่อาศัยและยุติปัญหาการไล่รื้อได้ แต่ในมิติความมั่นคงของครอบครัวและปัจเจกยังเป็นปัญหาที่ยังต้องแก้ไขกันต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวทางการทำงานของเอ็นจีโอกับชุมชนแออัดนั้น มีหลักการ คือ การพยายามทำให้ชาวบ้านสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ผ่านการรวมกลุ่ม เครือข่าย ซึ่งมีหลายรูปแบบ ทั้งสหชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ รวมทั้งการผลักดันแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย แต่ปัญหาจากการทำงานก็พบว่า ยังไม่สามารถสร้างความร่วมมือกันในระดับชุมชนได้เท่าใดนัก เพราะกระบวนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการเข้าหาผู้นำเป็นหลัก ดังนั้นกระบวนการแก้ไขปัญหาคนจนเมืองจึงมีผู้นำชุมชนเป็นผู้เล่นสำคัญซึ่งในบางครั้งปราศจากการมีส่วนร่วมจากประชาชนในชุมชนและผู้ด้อยโอกาสจริง ๆ โดยอรรถจักร สัตยานุรักษ์ (อ้างถึงใน ม.ร.ว. อดิณ รพีพัฒน์ ๒๕๕๒, น. ๕๙) ได้ตั้งข้อสังเกตโดยฝากคำถามให้ชวนคิดว่า

“หากเป้าหมายการพัฒนาชุมชนแออัดอยู่ที่การเพิ่มศักยภาพของชาวบ้าน  
ให้สามารถจัดการปัญหาตนเองได้ ก็จำเป็นต้องศึกษาวัฒนธรรม  
หรือความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ในชุมชนอย่างถ่องแท้”

#### ๔.๖ ความท้าทายของเอ็นจีโอกับการทำงานในอนาคต

งานศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๑) ซึ่งให้เห็นถึงความน่ากังวลในอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนว่า หากองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนแล้วจะเป็นอย่างไร รวมถึงเมื่อสภาพการณ์ทางการเมืองที่ชาวบ้าน ชุมชน สามารถเชื่อมต่อกับฐานอำนาจทางการเมืองได้โดยตรงแล้ว บทบาทและความจำเป็นขององค์กรพัฒนาเอกชนยังจะมีอยู่หรือไม่ ประสพการณ์จากต่างประเทศพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการทำงานมาสื่อสารกับสังคมวงกว้างที่มากขึ้น เรียนรู้ถึงการแสวงหาความร่วมมือจากภาคธุรกิจ – กลไกราชการให้มากขึ้น

ขณะเดียวกัน ในช่วง ๑-๒ ปีนี้ ผู้ศึกษาเองได้มีโอกาสสำรวจข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กร พบประเด็นน่าสนใจ ดังนี้

- \* **เงินทุน** เงินทุนหลักเป็นเงินให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง (ดังตัวอย่างองค์กรที่ทำงานด้านเด็กที่กล่าวถึงในข้างต้น) ขณะที่การหารายได้ขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นงานรับจ้างทำงานวิจัย งานฝึกอบรม หรือการ

ขายของนั้นก็เพียงพอแหล่งเงินทุนจำนวนน้อยเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๑) และยังเป็นทิศทางเดียวกับแหล่งทุนในต่างประเทศ ซึ่ง Simon Denny (๒๐๑๓)<sup>๔</sup> ที่ได้กล่าวถึงแนวโน้มที่ลดต่ำลงของทุนแบบให้เปล่า (grant) ในประเทศอังกฤษ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนองค์พัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการทางสังคมที่มีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่ทุนการทำงานทางสังคมจะมีลักษณะการดำเนินการผ่านการให้บริการและสินค้ามากขึ้นในรูปของสัญญาและการขาย (sub-contract and trading)

งานศึกษาของ Li (๒๐๑๐) ก็ที่ชี้ว่า องค์กรจะมีความเสี่ยงสูงมากเมื่อสถานการณ์ทางการเงินขององค์กรอยู่ในสภาพพึ่งพาเงินบริจาคและเงินโครงการ ที่ถูกควบคุมโดยแหล่งทุน

		การควบคุม	
		กลุ่มผู้อุปถัมภ์ (mutual)	ทำด้วยตัวเอง (entrepreneurial)
แหล่งที่มา	เงินโครงการและเงินบริจาค (grant / donation)	<b>เสี่ยงสูง</b>	
	เงินจากการขายสินค้าและบริการ (charging the services)		

<sup>๔</sup> ในการบรรยายเรื่อง How the University of Northampton transformed itself into a Change maker Campus (เมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖) ที่โรงแรมสุโกศล

❖ **บุคลากร** มีการปรับเปลี่ยน และได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าบริษัทเอกชนและราชการ อีกทั้ง ผู้วิจัยยังพบว่า โครงสร้างประชากรของเจ้าหน้าที่ในองค์กรมีช่องว่างระหว่างวัย เนื่องจากระดับผู้นำขององค์กรมักเป็นบุคคลใน generation B มีอุดมการณ์ต่อต้านทุนนิยม ไม่ชอบบริษัท ไม่คุยกับธุรกิจ และสำหรับ IT เป็นเพียงผู้ใช้งานทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากนักพัฒนารุ่นใหม่ที่เปิดกว้าง มองเห็นโอกาสที่จะเข้าไปใช้ทรัพยากรจากเอกชน ไม่ปฏิเสธทุนนิยม และสำหรับ IT เขาเป็นผู้ควบคุมและใช้มันขับเคลื่อนสังคม ตัวอย่างคือกรณีของ มูลนิธิโลกสีเขียว ที่มีแนวโน้มจะปิดตัวลงในช่วงสิ้นปีนี้ ด้วยเหตุผลที่คนรุ่นใหม่เห็นว่า การทำงานภายใต้ความเป็น “องค์กร” มีภาระที่ต้องจัดการจำนวนมากและต้องใช้งบประมาณสูง ขณะที่การทำงานในปัจจุบัน บัณฑิตคนรุ่นใหม่สามารถทำงานได้ด้วยตัวเอง อยู่ที่ไหนก็ทำงานได้ ภายใต้เครือข่ายสารสนเทศ และเครือข่ายบุคคลที่มีอยู่

❖ **ความสัมพันธ์กับองค์กรชาวบ้าน - ประชาชน** : การเคลื่อนตัวของสังคมหลังรัฐบาลนายทักษิณ ได้ทำให้องค์กรชาวบ้านจำนวนมากมีช่องทางเข้าถึงแหล่งทรัพยากรอำนาจการต่อรองกับนักการเมืองได้มากขึ้น มีการเมืองฝ่ายทุนเป็นที่พึ่ง (ซึ่งนั่นทำให้ชาวบ้านตระหนักว่าอำนาจของเขาอยู่ที่การเลือกตั้ง) และไม่ได้พึ่งพางค์กรพัฒนาเอกชน เช่นเดิม (ซึ่งจำนวนมากขาดความเชื่อมั่นในนักการเมืองและประชาธิปไตยแบบตัวแทน)

อีกทั้งยังพบว่า การที่ประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และทับซ้อนกันขององค์กรที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน อย่าง มูลนิธิพัฒนาเยาวชนในเขตชนบท ที่เคยทำงานกับแรงงานอพยพจากอีสาน จำเป็นต้องหันมาทำงานกับบุคคลไร้สถานะ เช่น แรงงานพม่า ซึ่งประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและต้องทำความเข้าใจมากกว่าเดิมมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ ประเด็นเรื่องสิทธิในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ (ทั้งรัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่น) เช่น การศึกษาแก่บุตร การดูแลสุขภาพ ประเด็นเรื่องสาธารณสุข ยาเสพติด โรคสัมพันธทางเพศ ประเด็นเรื่องความเป็นพลเมืองรวม แม้กระทั่งประเด็นเรื่องของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งนั่นทำให้เครื่องมือที่จะใช้ในการทำงานกับกลุ่มเป้าหมายในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง และพัฒนาให้สอดคล้องมากยิ่งขึ้น

ส่วนในมิติอื่นๆ นั้น งานวิจัยที่ชื่อ The 21<sup>st</sup> Century NGO ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง Sustain Ability, UNDP และ UN Global Compact (2003) ทำการวิจัยเพื่อสำรวจบริบทการทำงานที่เปลี่ยนไปขององค์กรพัฒนาเอกชน พยายามมองหาข้อจำกัดและโอกาสใหม่ๆ สำหรับอนาคต โดยทำการสัมภาษณ์ผู้นำขององค์กรพัฒนาเอกชนทั่วโลกเกือบ ๒๐๐ คน ถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชน และได้สรุปมิติการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนจากศตวรรษที่ ๒๐ สู่ศตวรรษที่ ๒๑ ไว้ตามตาราง ดังนี้

ประเด็น	องค์กรพัฒนา เอกชนยุคศตวรรษ ที่ ๒๐	องค์กรพัฒนา เอกชนยุคศตวรรษ ที่ ๒๑	ข้อสังเกต
สถานะภาพ (status)	คนนอก	คนใน	ในครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๒๐ NGO วางบทบาทตัวเอง เป็นคนนอก ทำทนายระบบ แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ จะเพิ่ม ความสำคัญของตัวเองในฐานะส่วนหนึ่งของระบบ
จุดเน้น (Focus)	ปัญหา	ทางออก	ในศตวรรษที่ ๒๐ NGO มองหาปัญหาในฐานะอาการ หนึ่งของตลาดที่ล้มเหลว ในศตวรรษที่ ๒๑ จะให้ ความสำคัญกับทางออก ทางแก้ปัญหา และส่งมอบ ผลงานขององค์กรผ่านตลาด
โครงสร้าง (Structure)	สถาบัน	เครือข่าย	ในศตวรรษที่ ๒๐ องค์กรเริ่มจากขนาดเล็ก ๆ แล้วเติบโต เป็นสถาบันใหญ่ ในศตวรรษที่ ๒๑ การเติบโตจะยังคง ต่อเนื่อง เมื่อให้ความสำคัญกับเครือข่าย
แหล่งทุน (Funding)	Guilt	การลงทุน	ในศตวรรษที่ ๒๐ แหล่งทุนสำหรับ NGO เกิดจากความ รู้สึกสำนึกผิด แต่ในศตวรรษที่ ๒๑ แหล่งทุนสำหรับ NGO จะเน้นไปที่ว่า NGO นั้น มีการลงทุนที่ดีหรือไม่

และในงานชิ้นนี้ยังมีข้อสรุปสำคัญ ๆ

- ✳ แม้ว่าไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่เหมือนกันทั้งโลก แต่ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาค  
ประชาสังคมจะยังคงมีบทบาทสำคัญในสังคมประชาธิปไตยและสังคมที่กำลังเป็น  
ประชาธิปไตย
- ✳ ความท้าทาย – หรือปัญหาที่เราให้ความสำคัญนั้น จะยังคงดำรงอยู่และขยายตัว
- ✳ รัฐบาลและธุรกิจอาจจะต่อต้านการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่ปัจจุบันภาคส่วน  
ทั้งสองข้างต้นต่างเห็นศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนในบทบาทของการทำงานพัฒนา  
และการแก้ไขปัญหา
- ✳ ผลจากการศึกษาพบว่า พื้นที่โอกาสของตลาดแบบใหม่ได้เปิดแล้ว แต่เป็นตลาดที่ต้องการ  
“ทางออก” ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะตอบสนองแบบ linear approach หรือมองปัจจัยเชิงเดี่ยว  
อีกต่อไป

- ✱ พันธมิตรเครือข่ายกับภาครัฐและภาคเอกชน จะมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลง นี่จึงเป็นความท้าทายสำหรับ NGO โดยทั่วไป<sup>๕</sup>
- ✱ ในกระบวนการการแข่งขันรูปแบบใหม่นั้นเกี่ยวข้องกับตลาดขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO market) ซึ่งมีลักษณะหลวม ๆ กันของความเป็น บริษัท เครือข่ายทางธุรกิจ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการทางสังคม ไม่ได้มีความชัดเจนเหมือนรูปแบบองค์กรในแบบที่ผ่านมา
- ✱ ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนระดับชาติและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ตระหนักและให้ความสำคัญต่อเรื่อง Branding และการแข่งขัน อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องการความโปร่งใสและรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น (accountability) แต่ปัญหา คือ แหล่งทุนแบบเดิมถูกบีบมากยิ่งขึ้น
- ✱ สุดท้ายทีมวิจัยพิจารณาเห็นว่า เรื่องเร่งด่วนที่ควรต้องทบทวนและค้นหาให้มากขึ้น คือ รูปแบบทางธุรกิจสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO - business models)

	ธรรมาภิบาล (Governance)	ตลาด (Market)
อนาคต	คณะกรรมการ (Boards)	รูปแบบธุรกิจ (Business model)
วันนี้	บัญชี (Balance Sheets)	ชื่อเสียง (Brands)

กล่าวโดยสรุปทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น จะถูกปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเลี่ยงได้ยาก (การลดลงของแหล่งทุนให้เปล่า/ การแข่งขันในการสร้างผลกระทบทางสังคมจากภาคธุรกิจ/ความซับซ้อนของปัญหา เป็นต้น) และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงขององค์กรพัฒนาเอกชนในต่างประเทศที่จะทำให้องค์กรมีความยั่งยืนในการทำงาน จำเป็นต้องมีลักษณะของการเป็น ผู้ประกอบการ และนักนวัตกรรม (Brinckerhoff, 2000;

<sup>๕</sup> ข้อมูลจากการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับ ผู้ประสานงาน NGO-Business Partnership เมื่อ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ซึ่งให้เห็นถึงความท้าทายอย่างมากเมื่อพบว่า ใน ๓ ปีที่แล้ว NGOBIZ ทำงานส่งเสริมการจับคู่การทำงานระหว่าง องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็ก ๑๙ องค์กร กับบริษัทเอกชน ๑๙ แห่ง ถึงปัจจุบันมีเหลือเพียง ๒ แห่งเท่านั้นที่ยังทำงานร่วมกันอยู่ ส่วนที่เหลือก็เลิกกันไป ผู้ประสานงานชี้ว่า เกิดจากองค์กรพัฒนาเอกชนปรับตัวเข้าหาเอกชนได้ยาก

Hisrich et al, 2000) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการทำงานในพื้นที่ทางโอกาสใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน นั่นคือ ความท้าทายสำหรับการปรับตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนในอนาคต

การไม่ปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น Alan Fowler (2000) ถึงกับบอกว่า หากองค์กรพัฒนาเอกชนไม่มุ่งหน้าสู่การเป็นผู้ประกอบกิจการทางสังคม หรือนวัตกรรมที่สร้างสิ่งใหม่ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนก็คงเป็นสิ่งหลงเหลือทางประวัติศาสตร์เท่านั้น ซึ่งปัจจุบันในต่างประเทศ แนวทางการปรับตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนไปสู่การเป็นองค์กรที่ประกอบการทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ แต่การอยู่รอดขององค์กรในลักษณะเช่นนี้ก็นำมาซึ่งข้อถกเถียงที่ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนจะทำงานบริการแทนรัฐ หรือจะเป็นคานงัดเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมกันแน่ (delivery or leverage) ดังเช่นที่ โจ อิงภากรณ์ (๒๕๔๔) ได้เขียนบทความเพื่อชวนให้ต้องทบทวนบทบาทของ NGO ไทยไว้ว่า

- ✱ องค์กรพัฒนาเอกชน จะสามารถมีส่วนในการลดอำนาจรัฐของชนชั้นปกครองมากน้อยแค่ไหน หรือจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่ปกป้องอภิสิทธิ์และอำนาจของชนชั้นปกครองไทย
- ✱ องค์กรพัฒนาเอกชน ยังคงเป็นองค์กรที่กระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อคนจน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนกลายเป็นองค์กรบริการทางสังคมแทนรัฐภายใต้นโยบายเสรีนิยม
- ✱ การปฏิเสธ “การเมืองทางการ” และการสร้างพรรคการเมืองแบบใหม่ขององค์กรพัฒนาเอกชนมีประโยชน์มากน้อยแค่ไหน
- ✱ องค์กรพัฒนาเอกชน จะสามารถผลักดันให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมภายนอกได้อย่างไร ในเมื่อโครงสร้างภายในขององค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีประชาธิปไตย และหลายคนในขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนปฏิเสธ “ประชาธิปไตยแบบผู้แทน”

#### ๔.๗ ประเด็นการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา<sup>๖</sup>

เนื้อหาในส่วนนี้ จะได้ชี้ให้เห็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงบางประการที่น่าสนใจและอาจนำไปเป็นประเด็นเพื่อการพิจารณาถึงแนวทางการทำงานในอนาคต ซึ่งจะแบ่งประเด็นการเปลี่ยนแปลง

๖ ข้อมูลในส่วนนี้ ได้จากการวิเคราะห์ คำสัมภาษณ์จากนักพัฒนา และ ผู้นำชุมชน ได้แก่ คุณอ้อย สุวรรณดี ชุมชนสารภี ฤทัย อ.เมือง จ.อุดรธานี / คุณชาย ฐปสม ประธานชุมชนเคหะ ๓๒๐ และ ประธานเครือข่ายกรรมการชุมชนทุ่งสองห้องเขตดอนเมือง กทม. / คุณทินกร จรรยา ประธานชุมชนอยู่เจริญ เขตดอนเมือง กทม. / คุณสุทิน อ่อนฟู่ง ประธานสภาองค์กรชุมชน เขตบางขุนเทียน กทม. / คุณพงษ์ศักดิ์ สายวรรณ คณะทำงานเครือข่ายชุมชนแออัด จ.อุบลราชธานี / คุณเคารพ พิณจนาม ผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมลาพูน / คุณทัศนาวาเวศน์ แกนนำประสานงานชุมชนท้ายเหมือง จ.พังงา / คุณสมภพ พร้อมพ้อชื้อบุญ นักพัฒนาชุมชนอิสระ / คุณประเทือง ช่วยเกลี้ยง มูลนิธิสถาบันวิจัยและปฏิบัติการสังคม

ออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงของชุมชน ส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรพัฒนาเอกชน และส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงของพันธมิตรรอบข้าง ซึ่งมีหลายละเอียด ดังนี้

#### ๔.๗.๑ ส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงของชุมชน

**ปัญหาร้อน แรงดัน ลดลง (ที่อยู่อาศัย การทำมาหากิน)**

**แต่ปัญหาหลักยังไม่ถูกแก้ไข (ความยากจน ความไม่เท่าเทียม)**

หากนับเอาปัญหาที่เป็นตัวจุดชนวนให้เกิดความคึกคักและเข้มแข็งของเครือข่าย ทั้งชาวบ้านและ NGO ในการทำงานในพื้นที่เมืองแล้ว ย่อมหนีไม่พ้นปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ เป็นต้นมา ปัญหาการไล่รื้อสลัมในเมืองทั้ง กทม. และต่างจังหวัดมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้กิจกรรมไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์ทำความเข้าใจ การประท้วง การเจรจาต่อรอง การรวมตัวกัน เพื่อซื้อที่จากเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ มีมาอย่างต่อเนื่อง ถูกผลิตซ้ำ ซึ่งช่วยให้เกิดการรวมตัวกัน ทำงานอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตของบ้านมั่นคง บ้านเอื้ออาทรที่ผลิตที่อยู่อาศัย ราคาไม่สูงออกมามากครั้งละหลายยูนิตได้เปิดทางให้คนจน คนด้อยโอกาสในเมืองได้เข้าถึงการมีที่อยู่อาศัยอย่างไม่ยากนัก ภายใต้การหนุนเสริมในเรื่องการจัดการ ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยและสินเชื่อ แม้จะมีปัญหาเรื่องสาธารณูปโภค การคมนาคมบ้างในบางครั้ง แต่ก็ถูกแก้ไขไปได้ในเวลาอันรวดเร็ว

และแม้ว่าตัวเลขจำนวนคนจนจะลดลงอย่างต่อเนื่องตามการเติบโตของเศรษฐกิจมหภาค ค่าแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ แรงงานนอกระบบได้รับการยอมรับและมีการดูแลดีกว่าเดิม นโยบายประชานิยมของรัฐบาล มีส่วนทำให้ชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมดีขึ้น การใช้ชีวิต การเข้าถึง เทคโนโลยีการสื่อสาร การใช้เครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ ดีขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก แต่ปัญหาความยากจน ความไม่เท่าเทียมก็ยังคงอยู่ และดูเหมือนวิธีการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ก็ไม่ง่ายเลย

และการที่ฐานเศรษฐกิจและฐานอาชีพมีขนาดใหญ่ มีทางเลือกในเชิงอาชีพมากขึ้นก็ได้เปิดโอกาสให้คนจนเข้าแข่งขันในระบบเศรษฐกิจใหญ่เช่นกัน เช่น การรวมตัวของช่างชุมชน ที่พร้อมจะกลายเป็นกลุ่มผู้รับเหมา เป็นต้น แต่การพัฒนาเช่นนี้จำเป็นต้องมีการหนุนเสริมทั้งด้านเครือข่าย ทั้งด้านเงินทุน ซึ่งอาจไม่ใช่งานที่เป็นความถนัดของ NGO

#### **ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจนในด้านที่อยู่อาศัยอ่อนแอลง**

การเคลื่อนไหวของคนจนที่เข้มข้นและเข้มแข็งต่อเนื่องมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๒๕๒๐ นั้น ผูกพันอย่างแนบแน่นกับปัญหาความไม่มั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย แต่เมื่อปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง จำนวนคนจน คนด้อยโอกาสที่ได้มีสิทธิในที่อยู่อาศัยมีมากขึ้น บุคคลเหล่านี้ก็ไม่ได้เข้าร่วมในขบวนการอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากทั้งภาระรายจ่ายในชีวิตประจำวันและค่าผ่อนบ้าน รายเดือนที่เร่งเร้าให้ต้องหาเงินมาปลดเปลื้องในเรื่องเหล่านี้

และการที่ฐานเศรษฐกิจในเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น ความหลากหลายในเชิงอาชีพเปิดโอกาสให้มีทางเลือกในงานจำนวนมากรองรับอยู่ ซึ่งมีส่วนอย่างมากที่ดึงผู้คนออกจากฐานชุมชน ชุมชนจึงมีลักษณะเป็นที่พักอาศัย มากกว่าเป็นชุมชนที่จะมีฐานกิจกรรมการผลิตร่วมกันของคนในชุมชน

อีกทั้งการจะพัฒนาแกนนำรุ่นใหม่ที่ฐานเศรษฐกิจ ฐานอาชีพ ฐานชีวิต ไม่ได้ยึดโยงกับชุมชน ก็ยิ่งเป็นเรื่องยากในการทำงานพัฒนา กล่าวโดยรวม ปัจเจกบุคคลจะมีชีวิตกับเมืองมากกว่าชุมชน

### แกนนำในขบวนการเคลื่อนไหวกับชุมชนที่ตนเองอาศัย

การทำงานพัฒนาแกนนำในขบวนการรณรงค์เคลื่อนไหว โดยการดึงแกนนำออกจากชุมชนเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพัฒนาศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ปัญหาในเชิงโครงสร้างนั้นเป็นประโยชน์อย่างมากและจำเป็นสำหรับการทำงานเคลื่อนไหว แต่ก็พบแกนนำที่อยู่ในขบวนการรณรงค์เคลื่อนไหวไม่สามารถทำงานต่อเชื่อมกับโครงสร้างแกนนำอื่น ๆ ในชุมชนได้

ดังนั้นในการเคลื่อนไหว ถ้าหากไม่ได้เป็นปัญหาของชุมชนนั้น ๆ แล้ว การที่สมาชิกชุมชนจะรู้สึกร้อนหนาวไปกับความเดือดร้อนของชุมชนอื่น ๆ ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้

## ๔.๗.๒ ส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรพัฒนาเอกชน

### เบ้าหลอมอุดมการณ์ และยุทธศาสตร์ร่วมหายไป

ในช่วงที่การเคลื่อนไหวของขบวนการคนจนเมืองเฟื่องฟูในยุคหรือร่างสร้างแพลตฟอร์ม ขบวนการมีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนชุมชนเมือง (คปอช.) เป็นเสมือนกลไกเชื่อมประสานที่ก่อให้เกิดเบ้าหลอมของคนทำงาน เบ้าหลอมนี้ได้หลอมรวมทั้งในมิติของเนื้อหา และทั้งมิติของชีวิตความผูกพันของคนทำงานเข้าไว้ด้วยกัน ผู้คนที่เป็นผลผลิตจากเบ้าหลอมถึงที่สุดแม้ปัจจุบันจะมีความคิดในการทำงานที่แตกต่าง มีค่าย มีสังกัดที่ไปด้วยกันไม่ได้ แต่ในมิติของชีวิต มิติของความเป็นมนุษย์ ผู้คนเหล่านี้ยังคงคบหาสมาคมเคารพนับถือเป็นพี่เป็นน้อง ให้การช่วยเหลือกันไม่เคยขาด อีกทั้งการทำงานเคลื่อนไหวก็จะมีทิศทางใหญ่ที่ผ่านการคิดวิเคราะห์ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ก็จะช่วยลั่นहनุนเสริมไปตามความถนัดของตนเอง

แต่เมื่อขาดเบ้าหลอมใหญ่ ขาดเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แบ่งปันประสบการณ์ รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวร่วมกันเหมือนที่ผ่านมา ดูเหมือนจะทำให้พลังการทำงานและพลังของความเป็นเครือข่ายคนทำงานอ่อนแรง ไร้พลัง และขาดการहनุนเสริมกันและกันอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเอ่ยถึงเรื่องความสัมพันธ์ของชีวิตคนทำงานที่น่าจะเป็นฐานที่มั่นใหญ่ในใจก็หดหายไปด้วย และเมื่อองค์กรหรือแกนนำมีความขัดแย้งในทางความคิด ขัดแย้งกันในวิธีการการเคลื่อนไหวงาน ก็จะมีเลือกใช้วิธีทางใครทางมัน คุยกันน้อยลง ปรึกษากันน้อยลง จนเลิกยุ่งต่อกันไป เป็นความสัมพันธ์ที่มีความเปราะบางมาก

### องค์กร ปัจเจก และคนรุ่นใหม่ (ภายใต้โครงการ)

ผลสืบเนื่องจากการได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการปรับตัวขององค์กรเรื่อยมา นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ ขนาดขององค์กรที่เคยมีสมาชิกคนทำงานกว่า ๓๐ คน หดเหลือคนทำงานอยู่เพียงไม่ถึง ๕ คน หรือ ๑๐ คน จนถึงปัจจุบันการได้รับทุนจากแหล่งทุนในประเทศก็มีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ แหล่งทุนจำกัดงบประมาณในการบริหารจัดการ (ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมากในการลงทุนสร้างองค์กร) หรือการมองว่างานของ NGO คืองานอาสาสมัคร และพยายามจำกัดเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งทำให้การพัฒนาให้องค์กรมีความเข้มแข็งต่อเนื่องและยั่งยืนเป็นไปได้ยาก

อีกทั้งในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา คนรุ่นกลางๆ ในองค์กรที่มีทางเลือกอาชีพที่เปิดกว้าง ก็อาจออกจากองค์กรไปทำงานอิสระ ไปรับโครงการพัฒนาขนาดเล็กๆ หรือโครงการวิจัย หรือไปทำงานในส่วน CSR ของบริษัทเอกชน ไปทำงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือไปทำงานสอนหนังสือ ส่วนคนรุ่นใหม่จะถอยออกจากองค์กรหรือไม่ก็ถอยลงจากตำแหน่งผู้บริหารไปทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่

ขณะที่ในระยะหลังการรับคนเข้าสู่องค์กร มักดำเนินการภายใต้โครงการหรือแผนงาน ซึ่งมีระยะเวลางานจำกัด คนรุ่นใหม่ที่เข้าสู่องค์กรภายใต้โครงการหรือแผนงาน นอกจากจะมีข้อจำกัดในด้านระยะเวลาอยู่ร่วมกับองค์กรเพียง ๑ - ๓ ปี แล้ว ยังต้องยุ่งกับงานจัดการในโครงการจำนวนมาก โอกาสที่เขาจะได้รับการพัฒนาอุดมคติ อุดมการณ์ในการรับใช้สังคมอย่างต่อเนื่อง จึงขาดหาย ยังมีต้องกล่าวถึงการมีและการใช้ชีวิต รวมถึงมุมมองที่เขามีต่อโลก ต่อสังคมของคนรุ่นใหม่ที่แตกต่างกันมากกับรุ่นพี่ๆ ในองค์กร ยิ่งที่นักพัฒนารุ่นใหม่อยู่ในฐานเศรษฐกิจสังคมที่เปิดกว้าง เขาก็พร้อมที่จะหลุดออกจากเส้นทางของงานพัฒนาได้ง่ายมากขึ้น

### ๔.๗.๓ การเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนา

#### พันธมิตรหลักหายตัว

ในอดีตที่ผ่านมา สื่อสารมวลชนและสถาบันวิชาการ กล่าวได้ว่าเป็นพันธมิตรหลักในการทำงานของขบวนการเคลื่อนไหวของคนจน คนด้อยโอกาสในเมือง มหาวิทยาลัยมีกิจกรรมทางวิชาการ มีการเสวนาวิชาการมากมายที่เป็นแหล่งเรียนรู้เพิ่มพูนความรู้ให้กับคนทำงานพัฒนา

แต่ปัจจุบัน หากมีการรณรงค์เคลื่อนไหว ขบวนการเคลื่อนไหวอาจถูกสื่อถามก่อนว่า อยู่ฝ่ายไหน สีไหน ใครอยู่เบื้องหลัง เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ เรื่องราวเหล่านี้ ทำให้ประเด็นที่ต้องการจะสื่อสารบิดเบี้ยวไป และแม้ว่าปัจจุบัน NGO หลายองค์กร และนักพัฒนาหลายท่านจะใช้ประโยชน์จาก social media ในการกระจายความคิด กระจายข้อมูลข่าวสารได้อย่างมากมายก็ตาม แต่ความที่ข้อมูลข่าวสารใน social media มีอยู่อย่างมากมาย เปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมีประเด็นความน่าเชื่อถือก็ยังเป็นข้อจำกัดที่จะต้องพัฒนางานด้านนี้ต่อไป

ในขณะที่มหาวิทยาลัย ก็มีงานวิจัยที่เป็นการสนับสนุนสังคม สนับสนุนขบวนการคนจน ในจำนวนที่น้อยลง ส่วนกิจกรรมการเสวนาวิชาการก็มุ่งไปที่ประเด็นที่อยู่ในสถานการณ์สังคมมากกว่า ประเด็นปัญหารากฐาน อีกทั้งมุมมองต่อปัญหาความยากจนแบบเดิม (ชนชั้น) หรือแบบร่วมสมัย (เศรษฐกิจพอเพียง) ก็ถูกท้าทายด้วยแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบเศรษฐกิจเสรีนิยม และแนวคิด หลังสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น

### มีคู่แข่ง ความเหลื่อมล้ำขององค์กร และพื้นที่การทำงานพัฒนาที่ลดลง

\* บริษัทเอกชนที่มั่งคั่ง CSR การเกิดขึ้นของงาน CSR ในภาคเอกชน แม้จะมีบทบาทต่อ การทำงานพัฒนาไม่มาก แต่งานในเชิงช่วยเหลือเชิงการสงเคราะห์นั้น ทำได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

\* ความเหลื่อมล้ำขององค์กรพัฒนา อย่างกรณีการเกิดขึ้นของสถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นองค์กรในโหมตราชการก็มีผลอย่างมากต่อการทำงานของ NGO ขนาดเล็ก ๆ ในระยะถัดมา อาทิ

- ❖ เป็นทั้งองค์กรสนับสนุนและองค์กรปฏิบัติการ : เมื่อก่อนหน่วยงานรัฐจะทำหน้าที่ ในส่วนของการสนับสนุนทั้งในเชิงวิชาการและนโยบาย ส่วนการปฏิบัติจะเป็น พื้นที่เปิดที่ NGO สามารถเข้าไปทำงานได้ แต่ปัจจุบัน พอช. มีกำลังคนและ เจ้าหน้าที่สนามที่พร้อมลงมือปฏิบัติการเองด้วย
- ❖ ทำทุกหน้างาน : การที่ พอช. เป็นองค์กรพัฒนาที่เปิดหน้างานอย่างหลากหลาย ทำให้ พอช. กลายเป็นคู่แข่งของ NGO ขนาดเล็กอื่น ๆ ไปโดยปริยาย การขอรับ การสนับสนุนทุนจากแหล่งอื่น ๆ ในงานที่ พอช. ดำเนินการอยู่ จึงไม่มีน้ำหนัก มากพอที่จะได้รับการสนับสนุนอีก
- ❖ การให้ทุน : การให้ทุนสนับสนุนการทำงานของ พอช. ไม่ได้มีข้อจำกัดว่าจะต้อง เป็น “องค์กร” ทำให้ปัจเจก นักพัฒนาอิสระจำนวนมากสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ อีกทั้งการให้ทุนกับปัจเจก หรือนักพัฒนาอิสระ ก็ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่าย ๆ ในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรได้อีกด้วย
- ❖ ติกรอบการสนับสนุนงานพัฒนา : งานพัฒนาที่ดำเนินการผ่าน พอช. จะถูก กำหนดรายละเอียดเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นมาตรฐานแบบเดียวกันไป ทั่วประเทศ เช่น การกำหนดวงเงินของบ้านมั่นคง หรือกรณีเรื่องสวัสดิการที่ ต้องดำเนินการผ่านสภาองค์กรชุมชน เป็นต้น การดำเนินการเช่นนี้ไม่ว่าจะมีข้อดี หรือเป็นประโยชน์อย่างไรในแง่การจัดการ แต่ในทางปฏิบัติ เป็นการติกรอบ/ จำกัดให้การทำงานพัฒนาที่สร้างสรรค์จาก NGO อื่น ๆ หรือจากขบวนการชุมชน อื่น ๆ หดลง เพราะหากต้องการทำงานก็ต้องเข้ากรอบที่วางเอาไว้
- ❖ งานที่กระทบกับรัฐจะถูกจับตามองอย่างเข้มข้น : องค์กรที่ทำงานรณรงค์งาน

เคลื่อนไหวที่มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม เมื่อต้องจับทุน รับโครงการจาก พอช. ไปทำงาน นอกจากจะหมดเวลาไปกับงานเรื่องการจัดการแล้ว การทำงานเคลื่อนไหวที่จะไปมีผลต่อหน่วยงานรัฐ ก็อาจไม่ได้รับการหนุนเสริมจากเพื่อนสมาชิกในเครือข่ายหรือชุมชนอื่น ๆ เพราะเกรงว่าจะได้รับผลกระทบตามมา

#### ๔.๘ ภาพอนาคต

- \* NGO บางส่วนพัฒนาตนเองให้มีความสามารถเฉพาะด้านมากขึ้น โดยเฉพาะในงานวิชาการ และจะทำงานสนามน้อยลงเรื่อย ๆ เนื่องจากการขยายงานของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนที่สามารถจัดการงานในระดับชุมชนได้แล้ว
- \* NGO จะมีขนาดเล็กลง เพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการองค์กร และบุคลากร
- \* การทำงานจะทำงานในลักษณะโครงการระยะสั้น ๆ มากขึ้น เนื้อหาของโครงการอาจจะไม่ใช่ Mission ขององค์กรโดยตรง แต่เพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ และการได้เงินส่วนหนึ่งจากโครงการมาเพื่อทำงานตาม Mission ขององค์กร
- \* การเคลื่อนไหวทางสังคมของขบวนการในเมืองจะมีลักษณะเป็นปัจเจกที่มีความสนใจเฉพาะช่วง เฉพาะเหตุการณ์ เฉพาะประเด็น การเข้าร่วมเคลื่อนไหวและการสนับสนุน (คนและงบประมาณ) ในนามองค์กร ในนามชุมชน จะลดลงเรื่อย ๆ

#### ๔.๙ ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

##### การรื้อฟื้นเป้าหมายลอมบ่มเพาะคนทำงาน

แม้ว่า ณ วันนี้ เป้าลอมบ่มเพาะคนทำงานจะไม่สามารถหล่อหลอมความสัมพันธ์ของปัจเจกให้เชื่อมโยงกันได้ ในมิติของการมีชีวิตที่พึ่งพาอาศัยกัน แต่ในฐานะเป้าหมายลอมบ่มความรู้ ประสบการณ์ การแลกเปลี่ยนความคิด แนวทางการทำงานสำหรับคนทำงานจะยังคงมีประโยชน์อย่างมาก สำหรับสถานการณ์เศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ยุ่งยากและซับซ้อนกว่าเดิม

อีกทั้งจะยังทำหน้าที่หล่อหลอมคนรุ่นใหม่เข้าสู่งานพัฒนา ให้มีการพัฒนาวิถีดคิด วิธีการทำงานในความเร็วที่เร็วกว่าการหล่อหลอมจากองค์กร และยังช่วยเชื่อมโยงเครือข่ายคนทำงานรุ่นใหม่ ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

##### กรณีตัวอย่าง : คลองเตยโมเดล

คลองเตยโมเดล เป็นชื่อเรียกสั้น ๆ ของโครงการพัฒนาการบริการเพื่อคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส (ซึ่งเป็นโครงการ ๓ ปี โดยระยะแรก ๑๕ เดือน เริ่มปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๖

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) โครงการนี้เป็นงานที่ร่วมกันผลักดันขององค์กรเอกชนด้านเด็กและเยาวชน จำนวน ๑๐ องค์กร ได้แก่ ๑. มูลนิธิดวงประทีป ๒. มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัมฯ ๓. มูลนิธิส่งเสริมการพัฒนาบุคคลฯ ๔. มูลนิธิศึกษาเอเชีย ๕. มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ ๖. มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ๗. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ๘. มูลนิธิหนังสือเพื่อเด็ก ๙. สมาคมศูนย์พัฒนาเยาวชน (YPDC) และ ๑๐. สหทัยมูลนิธิ ซึ่งทำงานในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตยที่มีพื้นที่ ๘๑๖ ไร่ ประกอบด้วย ๔๒ ชุมชนย่อย มีประชากรมากกว่า ๘๗,๐๐๐ คน คริวเรือนมากกว่า ๑๘,๐๐๐ คริวเรือน เป็นชุมชนแออัดที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ในปัจจุบันได้ชื่อว่าเป็นชุมชนที่มีปัญหาเด็กและเยาวชนทุกรูปแบบ

ที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีองค์กรเอกชนด้านเด็กและเยาวชนมากถึง ๘ แห่ง มีคนทำงานที่มีจิตใจมุ่งมั่นเสียสละ รูปแบบ ลักษณะองค์กรมีความคล่องตัวในการทำงาน แต่สถานการณ์ปัญหาเด็กและเยาวชนก็ยังไม่ลดลง ซ้ำยังมีความรุนแรงซับซ้อนมากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม แต่งานที่แต่ละองค์กรทำ แม้ว่าจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน แต่กลับพบว่าแยกย่อย และแยกส่วน จนขาดพลังที่จะนำไปสู่การฟื้นฟูอำนาจของครอบครัวและชุมชนได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอในการพัฒนาการมีส่วนร่วมทำงานขององค์กรเอกชน จำนวน ๑๐ องค์กร ในพื้นที่ชุมชนแออัดคลองเตย จึงเป็นก้าวใหม่ของความพยายามที่จะหลอมรวมความหลากหลายขององค์กรให้เป็นพลังใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้นนั่นเอง และภายใต้ข้อเสนอการพัฒนากลไกร่วมกันนั้น โครงการนี้ได้มีกิจกรรมเตรียมการไว้หลายกิจกรรม อาทิ

- ❖ การมีเวทีร่วมสรุปงาน
- ❖ การมีพี่เลี้ยงที่เป็นรุ่นพี่คอยให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่อง
- ❖ การสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคนทำงานที่จะพูดคุยกันอย่างเต็มที่
- ❖ การพัฒนาทักษะการทำงานใหม่ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะการพัฒนาด้านในเพื่อเสริมอำนาจให้คนทำงาน เป็นต้น

ประสบการณ์ ๑ ปีของคนงานที่ได้สะท้อนออกมาในการประชุมสรุปงาน เมื่อกันยายน ๒๕๕๖ อาทิ

- ❖ จากเมื่อก่อนที่เราเคยแค่พยักหน้าทักทาย หรือแค่ส่งยิ้มให้กันเมื่อเดินสวนกัน แต่วันนี้เราพูดคุย มีแผนการทำงานร่วมกัน และได้ทำงานร่วมกันข้ามองค์กร
- ❖ จากเมื่อก่อนที่เราเพียงแต่รู้ว่า องค์กรนั้น องค์กรนี้อยู่ตั้งอยู่ที่ไหน แต่วันนี้ เราสามารถเดินเข้าไปให้สำนักงานของทุกองค์กรได้ เหมือนกับเป็นองค์กรของเรา
- ❖ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนแนวทางการทำงานแบบใหม่ๆ
- ❖ ได้จัดระบบการให้บริการที่ไม่ซับซ้อนกันระหว่างองค์กร แต่กลับหนุนเนื่องกัน

ในปีแรกที่เริ่มทำงาน แม้จะยังบอกอะไรได้ไม่มากถึงความสำเร็จที่คาดหวังที่จะกลไกภาวะในชุมชน แต่เมื่อได้ฟังความในใจและประสบการณ์จากคนทำงานสนามขององค์กรต่างๆ ก็ต้องถือว่านี่เป็นปีแรกที่มีความก้าวหน้าไปในทิศทางที่ได้คาดหวังเอาไว้

### **การพัฒนาศักยภาพใหม่ๆ ที่เอื้อต่อหนุนเสริมให้ชุมชนสามารถทำงานได้ในฐานเศรษฐกิจใหญ่**

งานพัฒนาศักยภาพชุมชนในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งการเป็นวิทยากรกระบวนการ การจัดตั้งกลุ่มการออมทรัพย์ การจัดตั้งสวัสดิการ การทำงานเรื่องขยะ น้ำเสีย การประสานงานกับทรัพยากรภายนอก เป็นต้น กล่าวได้ว่า สิ่งเหล่านี้ได้ถูกถ่ายทอดลงสู่แกนนำชุมชนเป็นส่วนใหญ่แล้ว

และในยุคสมัยที่ฐานเศรษฐกิจ ฐานอาชีพของชุมชนหลากหลายและเชื่อมโยงกับภายนอกมากกว่าภายในชุมชน เช่น เครื่องข่าย TAXI ที่เป็นเครือข่ายที่วางซ้อนอยู่บนเครือข่ายชุมชน เครือข่ายอาชีพ เครือข่ายของบริษัทที่เป็นเจ้าของ หรือสหกรณ์ TAXI หรือกรณีของเครือข่ายช่างชุมชนที่มีความชำนาญในการสร้างบ้าน จากประสบการณ์ในการสร้างบ้านมั่นคง การจะผลักดันให้เครือข่ายเหล่านี้เข้าสู่ฐานเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้ และเป็นความมั่นคงของอาชีพในอนาคต จำเป็นที่จะต้องต่อเชื่อมเครือข่ายเหล่านี้กับแหล่งทุนไม่แสวงหาผลกำไรในภาคเอกชน (venture philanthropy) หรือเข้าไปช่วยกันแผนธุรกิจ หรือการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบใหม่ๆ ที่เหมาะกับเครือข่ายที่ซับซ้อนขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จามรี เชียงทอง. (๒๕๕๓). วิวัฒนาการของประชาสังคมในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (๒๕๕๔). ความเป็นมาและสาระสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๕๑). ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา
- ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล. (๒๕๕๑). บรรณาธิการ. ๑๐๐ ปีประชาสังคม : ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย ๑๐๐ ปี ๑๐๐ คน และคนอื่นๆ. กรุงเทพฯ : มติชน
- ชลทิศ ตั้งเจริญ. (ม.ป.ป.). “แนวคิดประชาสังคม(ทางตะวันตก) : กลุ่มความหมายและองค์ประกอบ” โครงการวิจัยเรื่อง “มาตรการกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไทย”. สันับสนุนโดยสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (๒๕๕๐). ประชาสังคม : พัฒนาการและนัยยะแห่งอนาคต [จุลสาร] กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- ธีรยุทธ บุญมี. (๒๕๕๗). ประชาสังคม = Civil Society. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร
- ประเวศ วะสี. (๒๕๓๖). แนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานูภาพและวิชา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โกมลคีมทอง
- ประเวศ วะสี. (๒๕๕๐). เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม : แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน. (พิมพ์ครั้งที่ ๖ ฉบับแก้ไขปรับปรุง)
- พระไพศาล วิสาโล. (๒๕๕๔). “พุทธศาสนากับประชาสังคม” ใน พระไพศาล วิสาโล, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, อานันท์ กาญจนพันธ์ุ ประชาสังคมและวัฒนธรรมชุมชน กรุงเทพฯ : คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง ๑๐๐ ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (๒๕๕๐). ประชาคมตำบล กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- พดุมิสาณ ชุมพล. (ม.ป.ป.). “แนวคิดประชาสังคมในประเทศไทย” โครงการวิจัยเรื่อง “มาตรการกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมไทย” กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมไทย

- ยุทธนา วรณปิติกุล และสพิตา เรืองจิต. (๒๕๔๒). สำนักพลเมือง กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม
- เสน่ห์ จามริก. (๒๕๕๐). สิทธิชุมชนศึกษา ๒๕๔๖-๒๕๔๙ : บทสังเคราะห์งานวิจัย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- อนุชาติ พวงลำลือ และกฤตยา อาชวนิจกุล. (๒๕๔๒). บรรณาธิการ, ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง. นครปฐม : โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- อนุชาติ พวงลำลือ และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล. (๒๕๔๐). ประชาสังคม : คำ ความคิดและความหมาย [จุลสาร] กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๓๙). มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๔๖). ประชาสังคม : ประสบการณ์จากการอ่านและสอนที่จอห์น ฮอปกินส์/กรุงเทพฯ : ทิปป์ พอยท์
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (๒๕๔๖). ความยากจน : สถานการณ์และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน.
- ภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา/มูลนิธิกองทุนไทย (DSC/TIFF) ; กรุงเทพ และสมาคมสร้างสรรค์ชีวิตและสิ่งแวดล้อม (ACED) ; เชียงราย.
- ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์. (๒๕๔๒). ชุมชนแออัด : องค์กรความรู้กับความเป็นจริง. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ; กรุงเทพฯ.
- ยุทธนา วรณปิติกุล และสพิตา เรืองจิต. (๒๕๕๓). ไทยเอ็นจีโอ : เรื่องราวเอ็นจีโอไทยจากเว็บไซต์ Thai NGO.org. มูลนิธิกองทุนไทย ; กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๖). องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จัดพิมพ์โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; กรุงเทพฯ.
- สุวัฒน์ คงแป้น. (๒๕๔๕). สีลาคนจน : พลังขับเคลื่อนชุมชนและเมืองน่าอยู่. สนับสนุนโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมคนจนเมือง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (ส.ส.ส.) และมูลนิธิชุมชนไท ; กรุงเทพฯ.
- ใจ อึ้งภากรณ์. (๒๕๔๔) “รุ่งอรุณกระแสใหม่ด้านทุนนิยมโลก : ประเด็นท้าทายขบวนการเอ็นจีโอ” ยุโรปศึกษา ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๒ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จอห์น อึ้งภากรณ์. (๒๕๔๐). “รัฐต้องยอมรับในสิ่งที่เอ็นจีโอพยายามเข้าไปแก้ปัญหา” ผู้จัดการรายสัปดาห์ ๑๑,๕๕๘ (๑๑-๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๐).

- เดช พุ่มคชา. (๒๕๔๒). “บทบาทและอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย” หนังสือเอ็นจีโอ ๒๐๐๐ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; กรุงเทพฯ.
- เดชา สังขวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ. (มปป.). “บทความวิจัยเรื่องปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด : องค์ความรู้และกระบวนการขับเคลื่อนเปรียบเทียบประเทศไทยและประเทศเกาหลี” วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ; กรุงเทพฯ.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (๒๕๔๑). “คนจนเมืองในทศวรรษ ๒๕๓๐” หนังสือคนจนไทยในภาวะวิกฤติเศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ ๗ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; กรุงเทพฯ.
- ราณี หัสสรังสี. (๒๕๔๒). “บทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาสังคมในช่วงเปลี่ยนยุคสมัย” หนังสือเอ็นจีโอ ๒๐๐๐ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; กรุงเทพฯ.
- กัลยรัตน์ กล้าถนอม. (๒๕๔๗). การพัฒนาคนจนเมืองในทศวรรษหน้า (พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๕๗). วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

#### ภาษาอังกฤษ

- Cohen, Jean I. and Arato, Andrew. (1992). Civil Society in Political Theory. Massachusetts : MIT Press
- Jurgen Habermas. (1994). Three Normative Model of Democracy. Article first published online : 27 Oct. 2006
- Riggs, Fred W. (1996). Thailand : the modernization of a bureaucrat policy. Honolulu : East-West Center
- Brinckerhoff, P. (2000). Social Entrepreneurship: The Art of Mission-Based Venture Development. Hopoken, N.J.: Wiley.
- Hisrich, R. D., Freeman, E., Standley, A., Yankey, J. A. & Young, D. R. (2000). “Entrepreneurship in the Not-for-Profit Sector: The State of the Art” In Donald L. Sexton & Raymond W. Smilor (Eds.) Entrepreneurship. Chicago, Illinois: Upstart Publishing Company.
- Sustain Ability, The Global Compact and UNEP (2003) The 21<sup>st</sup> Century NGO : In the Market for Change [http://www.sustainability.com/library/the-21<sup>st</sup>-century-ngo#.UKzI52fqtGM](http://www.sustainability.com/library/the-21st-century-ngo#.UKzI52fqtGM)
- Alan Fowler (2000) “NGODs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation?” Third World Quarterly Vol.21 No.4 pp637-654

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จตุพล ลั่นตะกัจ. (๒๕๕๖). ค่าแรง ๓๐๐ บาท แก้อย่างไรก็ไม่ “ตรงจุด”, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.posttoday.com/>.

นที สอนวาริ. (๒๕๕๕). สรุปสถานการณ์ผู้ใช้ชีวิตในที่สาธารณะปี ๒๕๕๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://thaingo.org/thaingo/node/2097>.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง และกฤษฎา บุญชัย. (๒๕๕๐). มิติ NGO ยุทธวิธีต่อสู้ต่อต้านของคนจน : ยุทธวิธีคนจนกับการต่อสู้เชิงนโยบาย บทเรียน และประสบการณ์การเคลื่อนไหวทางสังคม และการเมืองภาคประชาชนหลังวิกฤติเศรษฐกิจ (๒๕๔๐-๒๕๔๕), สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=144052>.

พรเทพ บุรณะบุรีเดช. (๒๕๕๕). สหพันธ์คนจนเมืองฯ ร้องรัฐเร่งแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www2.manager.co.th/Science>.

พรรคดี ชัยศรี. (มปป.). จังหวัดจัดการตนเอง : ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมฯ สู่การปฏิรูปประเทศไทย, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.midnightuniv.org>.

วิไลวรรณ แซ่เตีย. (๒๕๕๖). งานเสวนา “ค่าแรง ๓๐๐ บาท ไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของแรงงาน ผู้ประกอบการและคนไทย” (เป็นวิทยากร), สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก [http://www.democrat.or.th/th/news-activity/news/detail.php?ELEMENT\\_](http://www.democrat.or.th/th/news-activity/news/detail.php?ELEMENT_).

ศักดิ์นา นัตรสกุล ณ อยุธยา. (๒๕๕๖). ขบวนการแรงงานไทย : ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการแรงงาน, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://social-agenda.org/article/1369>.

อภิวชิย ศิริเทศ. (๒๕๕๓). NGOs กับการเมือง, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1651>.

อภิญญา จันทร์พา. (๒๕๕๓). ขบวนการคนจนเมืองในเอเชีย, สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=651346>.

รายการโทรทัศน์ เปิดปม. (๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ เวลา ๒๒.๓๐ น.). วิกฤติมูลนิธิตี๊ด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จาก [www.thaipbs.or.th/Live](http://www.thaipbs.or.th/Live)

“

จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ คือ ความอยู่ดีมีสุขของมวลสมาชิก  
ไม่ใช่การเป็นประเทศสำคัญในโลก  
ศัตรูของกระแสนี้ ไม่ใช่ภัยจากภายในและภายนอก  
แต่เป็นจารีตนิยมรัฐเข้มแข็งนั่นเอง

”

คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร :  
ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย (๒๕๕๗)







สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗/  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐  
โทรศัพท์ : ๐ ๒๑๔๑ ๓๔๐๐, ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๐๐  
โทรร้องเรียน : ๑๓๗/๗  
Website : [www.nhrc.or.th](http://www.nhrc.or.th)