



ประชาสังคม กับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

- ประชาสังคม: ดุลยภาพใหม่เพื่อสุขภาพ
- ประชาสังคม: มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ
- การก่อตั้งและเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทย
- ประชาสังคมกับการแพทย์และสาธารณสุขไทย
- ความเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านเอดส์
- การเคลื่อนไหวและก่อตัวของประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม



เอกสารประกอบการนำเสนอในที่ประชุมวิชาการประจำปี
ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
เรื่อง “ปฏิรูปเพื่อสุขภาพ ยุทธศาสตร์ใหม่สู่การพัฒนาระบบ”
วันที่ 1-2 กุมภาพันธ์ 2539

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ
นพ.ชูชัย ศุภวงศ์
นพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์
อ.เพ็ญจันทร์ ประดับมุข
ยุวดี คาดการณ์ไกล



สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เอกสารประกอบการนำเสนอในที่ประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 1

ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เรื่อง "ปฏิรูปเพื่อสุขภาพ ยุทธศาสตร์ใหม่สู่การพัฒนาาระบบ"

วันที่ 1-2 กุมภาพันธ์ 2539 ณ โรงแรมรอยัลลอร์ดคิด เซอร์ราตัน กรุงเทพมหานคร

ประชาสัมพันธ์กับการพัฒนาคุณภาพ:

บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

โดย นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ นพ.ชูชัย ศุภวงศ์
นพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ อ.เพ็ญจันทร์ ประดับมู
ยุวดี คาคการณ์ไกล

บรรณาธิการ: นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ

เอกสารประกอบการนำเสนอในที่ประชุมวิชาการประจำปี
ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เรื่อง “ปฏิรูปเพื่อสุขภาพ ยุทธศาสตร์ใหม่สู่การพัฒนาระบบ”

วันที่ 1-2 กุมภาพันธ์ 2539 ณ โรงแรมรอยัลออคิด เซอร์ราตัน กรุงเทพมหานคร

จัดพิมพ์โดย

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2539

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

โดย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ออกแบบ, พิมพ์ที่

บริษัท ดีไซน์ จำกัด

คำนำ

แมคเคย์เวลลี นักรัฐศาสตร์ชื่อดังของโลก เขียนเอาไว้ว่า

-ไม่มีอะไรที่อันตรายและเสี่ยงเท่ากับการริเริ่มหรือนำเสนอแนวคิดและวิธีการใหม่ๆ-

แนวคิดการพัฒนาระบบการประชาสังคม หรือ CIVIL SOCIETY เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคม อันจะนำไปสู่ “สังคมสุขภาพ” และความสงบ สุข สันติ ในสังคมนั้น เพิ่งจะมีการนำเสนอเข้ามาสู่แวดวงนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ของไทย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเอง การนำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์และเสนอเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาสุขภาพของคนไทย จึงเป็นเรื่องใหม่ที่ถือได้ว่าเป็น “นวัตกรรมสาธารณสุข”

แม้การมีส่วนร่วมของประชาชน (COMMUNITY PARTICIPATION) จะเป็นยุทธวิธีที่สำคัญหนึ่งในสี่ของ ยุทธศาสตร์สาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งวงการสาธารณสุขไทยได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นมาตั้งแต่สองทศวรรษ และได้รับความสำเร็จจนมีผู้กล่าวขวัญถึงในระดับนานาชาติ แต่ประชาชนก็เพียงแค่ มีส่วนร่วม (participate) ตามที่ภาครัฐได้คิดและกำหนดเอาไว้แล้วจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

ประชาสังคมกับสุขภาพ เน้นที่การสร้าง “หุ้นส่วนสุขภาพ” (HEALTH PARTNERSHIP) ให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน องค์กรชุมชน ร่วมกับภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ในแนวคิดนี้ ประชาคมหรือชุมชน จะต้องร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมหาทรัพยากร ร่วมปฏิบัติการ ร่วมติดตามประเมินผล ในลักษณะ active จนสามารถเกิดการเรียนรู้ร่วมกันในลักษณะที่เรียกว่า Interactive learning through action ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสุขภาพด้วยพลังทั้งหมดของ “สังคมสุขภาพ”

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีบทบาทในฐานะสถาบันวิชาการ มีหน้าที่ระดมสรรพกำลังเพื่อสร้างองค์ความรู้ ที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาสุขภาพ ตระหนักในภาระกิจที่จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการสร้าง “ภาวะผู้นำทางปัญญา” ให้แก่วงการสาธารณสุข

ดังนั้นแม้จะเข้าใจถึงอันตรายหรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน รวมทั้งความเสี่ยงในการนำเสนอแนวคิดที่อาจยังไม่ชัดเจน หรือเป็นที่ยอมรับของวงวิชาการ แต่ก็ไม่อาจละเลยบทบาทหน้าที่และภาระกิจดังกล่าวได้

บทความต่างๆ ที่คณะผู้ศึกษาวิจัย ได้ศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอในครั้งนี้ เป็นเอกสารทางวิชาการ ที่มุ่งจะใช้เป็นสื่อในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวงวิชาการ อันจะกระตุ้นให้เกิดความสนใจที่จะติดตามศึกษาวิเคราะห์ และวิจัย ให้ได้ความรู้ใหม่ๆ ต่อไป คณะผู้ศึกษาวิจัยมิได้มุ่งหวังเป็นเอกสารที่จะเสนอข้อสรุปหรือแนวทางสำเร็จที่ตายตัว ในการ

แก้ปัญหาลังคม คณะผู้ศึกษาวิจัย ใคร่ขอขอบคุณนักวิชาการทุกท่านที่มีส่วนให้ความคิดเห็นและข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศ.นพ.ประเวศ วะสี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และ อ.ธีรยุทธ บุญมี ที่กรุณาสละเวลาให้ความเห็นผ่านทาง การสัมภาษณ์และผ่านบทความ

คณะผู้ศึกษาวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความคิดเห็นต่างๆ ที่ระดมได้จากการประชุมวิชาการครั้งนี้ จะเปิดศักราชใหม่เกี่ยวกับบทบาทของประชาชน ในการแสวงหาไปสู่ สุขภาพดีถ้วนหน้าของคนไทย ต่อไป

คณะผู้ศึกษาวิจัย

สารบัญ

1.	ประชาสังคม: ดุลยภาพใหม่เพื่อสุขภาพ โดย นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ	1
2.	ประชาสังคม: มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ โดย นพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์	23
3.	การก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทย โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์	67
4.	ประชาสังคมกับการแพทย์และสาธารณสุขไทย โดย อ.เพ็ญจันทร์ ประดับมุข	89
5.	ความเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านเอดส์ โดย อ.เพ็ญจันทร์ ประดับมุข	107
6.	การก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทยด้านสิ่งแวดล้อม โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์, ยุวดี คาคการณ์ไกล	131

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

ประชาสังคม:

.....
ดุลยภาพใหม่เพื่อสุขภาพ
.....

โดย นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ*

*ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข

รักษาการนายแพทย์ 9 ด้านพัฒนาวิชาการ, กระทรวงสาธารณสุข

1. วิกฤตใหญ่ในสังคมไทย

ภายใต้สภาพการณ์ของโลกยุคไร้พรมแดน และผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยมในสามทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งในด้านดีและด้านที่เป็นปัญหา วิกฤตในสังคมในปัจจุบันนี้ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันมากขึ้น กลุ่มต่างๆ ทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจ ที่มีความสัมพันธ์กับวิกฤตเหล่านี้ ก็มีการดักทอกันอย่างแน่นหนาและยาวนาน การที่จะหลุดพ้นหรือบรรเทาวิกฤตในสังคมโดยอาศัยอำนาจรัฐจากภาครัฐ หรือ อำนาจเงินจากภาคธุรกิจเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อไป ไม่สามารถประสพผลสำเร็จในการแก้ไขวิกฤตได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้-

1.1 วิกฤตโรคเอดส์

โรคเอดส์ เริ่มเข้ามาสู่ประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2527 จนถึงปัจจุบัน ประมาณว่ามีผู้ติดเชื้อเอดส์ ถึงราว 8 แสนคน และมีอาการเป็นโรคเอดส์ แล้วกว่า 5 หมื่นคน เอดส์กำลังเป็นสาเหตุการตายอันดับ 1 ของคนไทย (ภาพที่ 1.2)

โรคเอดส์ ได้แพร่กระจายจากจุดเริ่มต้น ในหมู่ชายรักร่วมเพศ ไปสู่ผู้ติดยาเสพติดโสเภณี และปัจจุบันได้เข้ามาสู่ครอบครัวแล้ว (ภาพที่ 3)

โรคเอดส์ กลายเป็นโรคที่คนทุกคนในสังคมหวาดกลัว และไม่กล้าเข้าใกล้ โรงพยาบาลต่างๆ โดยเฉพาะในภาคเหนือ ไม่สามารถรับผู้ป่วยได้ทั้งหมด ญาติ พี่น้อง และชุมชน ก็ยังขาดความเข้าใจ การยอมรับและการปฏิบัติที่เหมาะสม จึงไม่สามารถเป็นที่พึ่งของผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยได้

ผู้ติดเชื้อ และผู้ป่วย จึงเป็นบุคคลที่น่าสงสารที่สุด ไม่สามารถหันไปพึ่งใครได้ ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด หลายคนฆ่าตัวตาย หลายคนเคียดแค้นสังคมและแก้แค้นด้วยการแพร่เชื้อต่อไป

ภาครัฐได้ทุ่มเทงบประมาณและกำลังคน ปีละหลายพันล้านบาท แต่ก็ดูเหมือนว่า ทำได้อย่างมากก็คือการชะลออัตราการเพิ่มผู้ติดเชื้อเท่านั้น ในขณะที่ธุรกิจบริการทางเพศอันเป็นแหล่งแพร่เชื้อที่สำคัญที่สุดก็ยังเฟื่องฟูและทางออกหรือที่พึ่งที่เหมาะสมของผู้ติดเชื้อก็ยังไม่มียาที่ใช้ในการรักษาก็เพียงแต่ทุเลาอาการและยืดเวลาตายไปบ้างเท่านั้น หน้าซ้ายยังมีราคาแพงสุดที่ผู้มีรายได้น้อยซึ่งเป็นผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อส่วนใหญ่จะหามาได้ ครั้นมีผู้นำสมุนไพรตามที่ได้รู้มารักษาาก็ถูกหาว่าผิดกฎหมาย

ท่ามกลางวิกฤตดังกล่าว ก็ได้เกิดกระแสการรวมตัวของกลุ่มคนในลักษณะต่างๆ รวมตัวกันอย่างอิสระ ด้วยมิตรภาพ เพื่อจุดหมายเดียวกัน คือ แก้ปัญหาเรื่องโรคเอดส์ จนกระทั่งสามารถรวมตัวกันเป็น “คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์” และยังมี

กิจกรรมของพระสงฆ์ในการสงเคราะห์ผู้ป่วยอีก เช่น ที่วัดพระบาทน้ำพุ จ.ลพบุรี รวมทั้งการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้อและญาติ ในลักษณะช่วยกันเอง ในส่วนของภาคธุรกิจ ก็มีการรวมตัวกันเป็น “สมาคมแนวร่วมภาคธุรกิจด้านภัยเอดส์”

ความเคลื่อนไหวนี้ ก่อให้เกิดมิติใหม่ ที่อาศัยผู้ติดเชื้อเอดส์เป็นทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา ไม่เห็นผู้ติดเชื้อเป็นตัวปัญหาเท่านั้น

กระแสความเคลื่อนไหวดังกล่าว แม้จะเป็นองค์กร หรือการรวมกลุ่มขนาดเล็กแต่ก็มากมาย กระจัดกระจายไปตามจุดที่มีปัญหาและสามารถสร้างกิจกรรมให้เกิดผลกระทบในระดับท้องถิ่นมากพอสมควร ที่เห็นได้ชัดคือเกิดการสร้าง “หุ้นส่วน” (partnership) ระหว่างรัฐ ธุรกิจ และกลุ่มประชาชน

1.2 วิกฤตจราจรในกทม.

วิกฤตจราจรในกทม. ซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาเมือง กทม. จึงเป็นทุกอย่าง ทั้งเมืองหลวง เมืองท่า เมืองอุตสาหกรรม เมืองธุรกิจ และเมืองการศึกษา รวมทั้งเป็นที่อยู่อาศัยด้วย ถนนทุกสายจึงมุ่งสู่กทม. เพื่อผลทางเศรษฐกิจ การศึกษา และอำนาจรัฐ

วิกฤตนี้นำไปสู่ความทุกข์ยากของคนไทยเกือบ 10 ล้านคน ที่ต้องใช้ชีวิตอยู่บนถนนวันละหลายชั่วโมง และยังทำลายเศรษฐกิจมหาศาล (ตารางที่ 1)

ภาครัฐมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างทางด่วน โทลล์เวย์ ทางรถไฟยกระดับ รถไฟฟ้าใต้ดิน แต่ก็ดูจะไม่สามารถแก้ไขอะไรได้มากนัก ปัญหาดูจะรุนแรงขึ้นทุกวัน

มีการวิเคราะห์ว่า แม้ทุกโครงการที่ภาครัฐและภาคธุรกิจ ได้ระดมทุนกันดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาราจรในกทม. จะสำเร็จลง ถึงตอนนั้น จราจรใน กทม. ก็จะไม่ดีกว่าในปัจจุบัน

ท่ามกลางความสิ้นหวังนี้เอง ในปี พ.ศ. 2530 ก็มีกิจกรรมอันหนึ่งเกิดขึ้น ซึ่งได้เชื่อมโยงเอาจิตใจ และความทุกข์ของคนกทม. เข้ามาด้วยกัน มีการถ่ายทอดข้อมูลจราจรถึงกันอย่างรวดเร็ว แม้จะไม่แก้ไขปัญหาด้านเหตุ แต่ก็ช่วยให้ผู้คนคลายความทุกข์ไปได้ระดับหนึ่ง

กิจกรรมนี้ ก็คือ จ.ส. 100 สถานีวิทยุเพื่อการจราจร สถานีแรกในประเทศไทย

จากรายการวิทยุ จ.ส.100 นำไปสู่การจัดตั้งเป็นชมรมและมีกิจกรรมเพื่อบรรเทาปัญหาต่างๆ ในสังคมตามมา เช่น การแก้ปัญหาผู้ป่วยรถติดไปไม่ถึงสถานพยาบาล การให้ความรู้ด้านสุขภาพ โครงการหม้ออาสา มีแพทย์เวรให้คำปรึกษาเรื่องความเจ็บป่วยทุกคืน โครงการรับบริจาคเงินซื้อลิ้นหัวใจเทียม โครงการรับบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยตึก

กลุ่มที่นครราชสีมา โครงการรณรงค์เรื่องจراث เป็นต้น

ทั้งหมดนี้ แม้จะเริ่มดำเนินการโดยภาคธุรกิจ และได้รับความสนับสนุนจากภาครัฐ แต่หากมิได้มีการร่วมแรงร่วมใจจากทั้งคนขับรถและประชาชนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งพร้อมใจกันรับฟัง พร้อมใจกันร่วมมือปฏิบัติ พร้อมใจกันส่งข้อมูล พร้อมใจกันให้ความเห็น ด้วยความเอื้ออาทร ความรัก และมิตรภาพ จนเกิดเป็น “ชุมชนทางอากาศ” แล้ว กิจกรรมนี้ก็ไม่มีทางประสบความสำเร็จไปได้.

1.3 วิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม

ทั้งในเรื่องป่าไม้ (ภาพที่ 4) ที่ดินทำกิน อากาศเป็นพิษ น้ำเน่าเสีย กากสารพิษจากอุตสาหกรรม (ภาพที่ 5) ล้วนเป็นปัญหาที่ถักทอและเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ และธุรกิจอย่างสลับซับซ้อนยาวนาน จนถึงขนาดที่ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน (สปก.4-01) กลายเป็นชนวน ซึ่งนำไปสู่การล้มรัฐบาล ของ ฯพณฯ ชวน หลีกภัย รวมทั้งเป็นประเด็นทางการเมืองในพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในขณะนี้

ความพยายามของภาครัฐ รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชนในการปลูกป่า และรณรงค์เรื่องสิ่งแวดล้อม คงจะได้ผลอย่างมากก็เป็นเพียงการยับยั้งปัญหา หรือชะลอการเพิ่มของปัญหาเท่านั้น

แต่มีตัวอย่างของความพยายามในภาคของประชาชนที่จะดูแลรักษาสภาพแวดล้อม ที่อยู่รอบตัวอย่างได้ผล เช่น กรณีของกลุ่มฮักเมืองน่าน สมาคมหยาดฝน และมีตัวอย่างของภาคธุรกิจที่มีความพยายามจะแก้ไขปัญหานี้โดยการร่วมมือกับชาวบ้าน เช่น กรณีของมูลนิธิวันพดุกษ์เฉลิมพระเกียรติ ร.9 ซึ่งเป็นการร่วมมือของกลุ่มฮักเมืองน่าน กับกลุ่มบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

1.4 ปัญหาเรื่องบุหรี่

บุหรี่เป็นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ ปัญหาโรคมะเร็งปอด โรคหัวใจขาดเลือด และโรคถุงลมโป่งพอง และหลอดลมอักเสบเรื้อรัง ซึ่งคร่าชีวิตคนไทย ไปปีละหลายหมื่นคน

ความพยายามของภาครัฐ ในการรณรงค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนไทย เป็นไปอย่างค่อนข้างเชื่องช้า และได้ผลน้อย และด้วยระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ รัฐก็ถูกผลักดันจากประชาคมโลกให้ต้องเปิดตลาดบุหรี่แก่บริษัทบุหรี่ต่างประเทศ อันอาจมีผลให้ผู้สูบบุหรี่เพิ่มมากขึ้น จากกระบวนการการตลาดที่เข้มข้นรุนแรงมากขึ้น

จนกระทั่งเกิดโครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ของมูลนิธิหมอชาวบ้านขึ้นมา ในปี พ.ศ. 2529 มีนักวิชาการที่เข้มแข็ง มีความรู้ เชื่อมโยงกับข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ (เช่น กลุ่มเงินตรา) และองค์กรเอกชนอื่นๆ (เช่น มูลนิธิแพथ์ชมบท) รวมทั้งศิลปินต่างๆ ทั้งหมดนี้เข้ามาร่วมกันโดยสมัครใจ ด้วยมิตรภาพและความรัก จึงได้เกิดการ

รณรงค์อย่างได้ผลและกว้างขวาง เช่น การวิ่งรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ การรณรงค์ทางสื่อมวลชนทุกแขนง จนถึงที่สุดก็สามารถผลักดัน ให้เกิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับบุหรี่ออกมาได้ถึง 2 ฉบับ คือ พรบ. คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535 และ พรบ.ควบคุมการบริโภคยาสูบ พ.ศ. 2535 รวมทั้งมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติ” ด้วย นอกจากนี้ยังสามารถผลักดันให้มีการเพิ่มภาษีบุหรี่ถึง 2 ครั้ง และการออกกฎกระทรวงให้เปิดเผยส่วนประกอบบุหรี่ จนสร้างผลให้แนวโน้มผู้สูบบุหรี่เพิ่มช้าลงหรืออาจลดลง (ตารางที่ 2)

ยังมีตัวอย่างของวิกฤตในสังคมที่ภาครัฐ ภาคธุรกิจไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง แต่หากร่วมมือและร่วมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนแล้ว ปัญหาดังกล่าวแม้จะไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมดก็จะบรรเทาเบาบางลงไป และทำให้สังคมเข้มแข็งขึ้น พร้อมจะรองรับวิกฤตใหม่ๆ ในอนาคตได้

การรวมกันของกลุ่มคนทั้งหลาย ด้วยมิตรภาพ การมีส่วนร่วม และด้วยความสมานฉันท์เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาสังคมในลักษณะนี้แหละที่เรียกกันว่า “ประชาสังคม” หรือ Civil society

2. โครงสร้างอำนาจในสังคม

สังคมทุกสังคม ประกอบด้วยกลุ่มอำนาจต่างๆ ถักทอกันอยู่อย่างแน่นแฟ้นยาวนาน การจะแก้ไขวิกฤตในสังคม จำเป็นจะต้องเข้าใจโครงสร้างอำนาจในสังคม

หากพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจในสังคมแล้ว อาจแบ่งได้เป็น

2.1 ภาครัฐ

ซึ่งเป็นภาคที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม เป็นภาคที่มีทั้งอำนาจรัฐ อำนาจเงิน และอำนาจปัญญา

ในช่วง 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐได้เติบโตขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ แต่ก็มีปัญหาอุปสรรคที่เต็มไปด้วยขั้นตอนและระเบียบมากมาย จนขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความไม่โปร่งใส และการแสวงหาผลประโยชน์ด้วย

ปัญหาดังกล่าวทำให้ภาครัฐ ขาดประสิทธิภาพที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤตในสังคมซึ่งซับซ้อนขึ้นทุกวันได้ จนมีผู้ให้ข้อสังเกตว่า

“รัฐ เล็กและไร้ประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาใหญ่ๆ ในสังคม ขณะเดียวกันก็

ใหญ่ทะเลาะ ทะจนแก้ปัญหาเล็กไม่ได้-

ยิ่งในโลกยุคโลกาภิวัตน์ หรือ โลกไร้พรมแดน ทุนและข้อมูลข่าวสารสามารถผ่านเส้นกันพรมแดนมาได้อย่างเสรี อำนาจรัฐยังมีประสิทธิภาพน้อยลงไปทุกที

2.2 ภาคธุรกิจ

เป็นภาคที่มุ่งทำกิจกรรมเพื่อกำไร ภาคธุรกิจ จะค่อยๆ สะสมอำนาจเงินมากขึ้นเรื่อยๆ จนเป็นภาคที่มีอำนาจเงิน และอำนาจปัญญาสูงสุด และถึงแม้จะไม่มีอำนาจรัฐแต่ก็สามารถอาศัยอำนาจเงิน ในการเชื่อมโยงกับภาครัฐ เพื่อให้มีการใช้อำนาจรัฐ เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจได้

ด้วยเจตจำนง ที่จะมุ่งกำไรเป็นหลัก ภาคธุรกิจจึงดำเนินการทุกวิถีทาง โดยความร่วมมือของภาครัฐในการอำนวยความสะดวกในทางธุรกิจ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาสังคมที่รุนแรงในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ความเหลื่อมล้ำในสังคม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม จราจร อาชญากรรม โสเภณี รวมทั้งปัญหาโรคเอดส์ด้วย

2.3 ภาคประชาชนหรือสังคม

ประชาชนที่ผ่านมามีลักษณะเป็นผู้ตาม ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐ เป็นหลัก ชาติทั้งอำนาจรัฐ อำนาจเงิน อำนาจปัญญา

ภาคประชาชน จึงเป็นผู้แบกรับปัญหาทุกอย่างในสังคม โดยไม่สามารถแสดงบทบาทร่วมในการแก้ไขได้อย่างจริงจัง

โครงสร้างอำนาจทั้งสามกลุ่มนี้ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การควบคุม กำกับ ระบบภาษี การลงทุน การบริจาคอุดหนุน การทำลายกัน การกดดัน และการต่อรองทางการเมือง รวมทั้งการสร้างอำนาจการต่อรองและกดดันทางสาธารณะด้วย

ในสภาวะปัจจุบัน โครงสร้างอำนาจทั้ง 3 กลุ่มนี้ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างขาดดุลยภาพ (ภาพที่ 6)

การขาดสมดุล แห่งโครงสร้างอำนาจ ในสังคมดังกล่าว จึงนำไปสู่วิกฤตต่างๆ ในสังคม หากสร้างความเข้มแข็งของสังคมขึ้น ด้วยการสนับสนุนการสร้างประชาสังคมขึ้นให้มากทั่วประเทศ ดุลอำนาจในสังคมก็จะเกิดขึ้น เป็นลักษณะ “สังคมสมานภาพ” วิกฤตในสังคมก็จะเกิดขึ้นน้อยลงและที่มีอยู่ก็จะได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

3. แนวคิดประชาสังคม กับการพัฒนาสุขภาพ

รายละเอียดของความหมาย การก่อตัวและพัฒนาการของแนวคิดในระดับโลกและในสังคมไทย สามารถอ่านได้จากบทความเรื่อง “ประชาสังคม: มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ” “การก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทย” และ “ประชาสังคมกับการแพทย์และการสาธารณสุขไทย” ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

ในส่วนของบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะสรุปประเด็นสำคัญ ๆ เท่านั้น

3.1 ความหมาย

มีนักคิดนักวิชาการให้ความหมายไว้มากพอจะสรุปได้ว่า “ประชาสังคม” น่าจะหมายถึง “การที่คนในสังคม ซึ่งมีจิตสำนึก (civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) ในการกระทำบางอย่าง ทั้งนี้ด้วยความรัก และความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการ ให้เกิดความรู้ร่วมกัน”

ประชาสังคม จะก่อให้เกิด “อำนาจที่สาม” นอกเหนือจาก อำนาจรัฐ และอำนาจธุรกิจ

อำนาจที่สามนี้อาจไม่ต้องการคนจำนวนมาก แต่เป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย กระจายกระจาย และอาจมีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อย ๆ (civic network)

การรวมตัวกันนั้น อาจไม่ต้องอยู่ใกล้ชิดกัน แต่สามารถสื่อสารกันได้ เกิดเป็นองค์กรขึ้น (civic organization) ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (นิติบุคคล) หรือไม่เป็นทางการก็ได้

การรวมตัวในลักษณะประชาสังคม จะเป็นการก่อให้เกิดโครงสร้างสังคมแนวใหม่ที่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบ ซึ่งหากประสานกับโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ในแนวตั้งด้วยความสมานฉันท์แล้ว ก็จะทำให้สังคมทั้งสังคมมีความเข้มแข็งเหมือนผืนผ้าที่มีทั้งเส้นใยแนวตั้งและแนวนอน ถักทอกันเป็นผืนผ้าที่มีความงามและแข็งแรง

3.2 การก่อตัวของแนวคิดประชาสังคม

หากศึกษาการก่อตัวของแนวคิดประชาสังคม ทั้งระดับโลก และในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า กระแสประชาสังคม ก่อตัวมาจากหลายเหตุปัจจัยด้วยกัน

3.2.1 วิฤติในสังคมที่รัฐและทุนไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพังหรือเป็นวิฤติระดับโลก (global crisis) เช่น วิฤติสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน เอดส์

3.2.2 การก่อกำเนิดของชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาการที่มีการศึกษา และมีฐานะทางเศรษฐกิจ

3.2.3 พัฒนาการของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกในทางความคิดเห็นได้โดยอิสระ

3.2.4 ระบบการติดต่อสื่อสาร ซึ่งช่วยให้การรวมตัวกันเป็นไปได้สะดวกขึ้น โดยที่บางครั้ง ไม่จำเป็นต้องพบกัน

3.2.5 ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสทางภาครัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถเป็นผู้แก้ไขปัญหาในสังคมได้แต่เพียงผู้เดียว จึงต้องมีการหาทางเลือกอย่างอื่น

การที่มีปัญหาเกิดขึ้นในสังคม ซึ่งประชาชนผู้แบกรับปัญหาไม่สามารถพึ่งพารัฐแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ว่าด้วยเหตุความสลับซับซ้อนของปัญหา หรือเพราะความจำกัดของประสิทธิภาพ ในภาครัฐ ประชาชนก็จะต้องหาทางแก้ไขปัญหานั้น ตั้งแต่แก้ไขด้วยตนเองเป็นกลุ่มเล็กๆ จนเมื่อมีโอกาสในการสนทนา แลกเปลี่ยนความเห็น ในวงกว้าง จึงเกิดการรวมตัวกัน ที่จะกระทำการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ให้ลุล่วงไป ทั้งนี้ อาจดำเนินการโดยประชาสังคมเอง หรือร่วมกับภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนก็ได้

ธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอขั้นตอนการก่อตัวของ ประชาสังคม หรือ สังคมเข้มแข็ง ว่ามี 4 ขั้นตอนคือ (1) การเกิดจิตสำนึก (2) การเกิดกลุ่มองค์กร (3) การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วม และ (4) การตกผลึกของอุดมการณ์จนเป็นเสมือนสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งชีวิต

โดยเสนอด้วยว่า ขณะนี้สังคมไทยอยู่ในขั้นที่ 3.

3.3 องค์ประกอบประชาสังคม

กิจกรรมหรือกระบวนการที่จะเรียกว่าเป็นประชาสังคมได้นั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วนคือ (ภาพที่ 7)

3.3.1 จิตสำนึกประชาสังคม (civic consciousness) หมายถึง ความคิดและความยอมรับในเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วย ความรัก ความเอื้ออาทร ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกัน ในอันที่จะเรียนรู้ร่วมกัน หรือแก้ไขปัญหาก็เผชิญอยู่

การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะ partnership เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) มีอิสระ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

3.3.2 โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (civic organization) หมายถึง กลุ่มการรวมตัว ซึ่งอาจเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (นิติบุคคล) หรือ ไม่เป็นทางการก็ได้ เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเฉพาะคราว เฉพาะเรื่อง หรือต่อเนื่องก็ได้ สมาชิกของกลุ่มอาจจะเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจ หรือ ประชาชน หรือ รวมกันอยู่ก็ได้ จำนวนสมาชิกไม่จำกัด มีสมาชิกเพียง 2-3 คนก็ได้

รูปแบบที่เห็นได้มากที่สุด ก็คือ องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น มูลนิธิ สมาคม ชมรม สมาพันธ์ สหพันธ์ ชุมชน สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ หรือ

กลุ่มอื่นๆ

ประเด็นสำคัญ การรวมกลุ่ม ต้องมีจิตสำนึกประชาสังคมครบถ้วน

องค์กรการรวมกลุ่ม ที่มีลักษณะ จัดตั้ง ขึ้นมา ขาดการสร้าง partnership ไม่มีการเรียนรู้ร่วมกัน และมีลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง แม้จะเกิดอยู่ในชุมชน ไม่ว่าจะสนับสนุนโดย ภาครัฐ หรือองค์กรเอกชน ก็ไม่สามารถนับเป็นประชาสังคมได้ เพราะขาดจิตสำนึกประชาสังคม

การเมืององค์กร หมายถึง มีระบบการจัดการ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ และนำไปสู่การแก้ปัญหา

3.3.3 เครือข่ายประชาสังคม (civic network) หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการ ซึ่งเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่ม หรือ เชื่อมโยง องค์กรประชาสังคมต่างๆ เข้าด้วยกัน

ปัจจัยสำคัญของเครือข่ายประชาสังคม คือ ระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการ สัมพันธ์กันด้วยความสมานฉันท์

เครือข่ายประชาสังคม จะเป็นสิ่งที่ช่วยรวมพลังแห่งจิตสำนึกของสมาชิก และองค์กรประชาสังคมต่างๆ ให้เกิดเป็น “อำนาจที่สาม” ที่มีความเข้มแข็งในสังคมขึ้นมา

3.4 องค์กรประชาสังคมในประเทศไทย

องค์กรประชาสังคม ร่วมสมัยในประเทศไทยเพียงจะมีเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มๆได้ คือ

กลุ่มองค์กรประชาสังคม

ประเภท	ตัวอย่างองค์กรเครือข่าย
1. กลุ่มองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ /สังคมสงเคราะห์	- สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย - สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชินูปถัมภ์ - สมาคม/มูลนิธิต่างๆ
2. กลุ่มองค์กรทางธุรกิจ/รัฐวิสาหกิจ	- สภาหอการค้า - สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย - สภาลูกจ้าง - สมาคมการตลาดแห่งประเทศไทย - สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร - สมาคมโรงพยาบาลเอกชน

ประเภท	ตัวอย่างองค์กรเครือข่าย
3. กลุ่มองค์กรพัฒนาภาคเอกชน	- คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) 204 องค์กร - มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม - เครือข่ายองค์กรเพื่อเด็กเร่ร่อน - เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก - คปอส. - คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ (กพอ.) : 48 องค์กร
4. กลุ่มองค์กรชาวบ้าน/องค์กรประชาชน/ องค์กรอาสาสมัคร	- กลุ่มอีโต้้น้อย - กลุ่มฮักเมืองน่าน - กลุ่มพรรณไม้ - กลุ่มแม่บ้าน - ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข - กลุ่มเกษตรยั่งยืน - กลุ่มเยาวชน - กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ (53 กลุ่ม) - ชมรมเพื่อนวันพุธ - ชมรมผู้บริโภครักษ์โลก
5. กลุ่มองค์กรเอกชนที่จัดตั้งโดยภาครัฐ/ นักวิชาการ/วิชาชีพ	- สภาการพยาบาล - แพทยสภา - สภาการศึกษาแห่งชาติ - สมาคมนักเขียนแห่งประเทศไทย - สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย - มูลนิธิที่จัดตั้งโดยโรงพยาบาลชุมชน - สมาคมเกี่ยวกับวางแผนครอบครัว - ชมรม/มูลนิธิแพทย์ชนบท
6. กลุ่มองค์กรเอกชนที่จัดตั้งโดยภาคธุรกิจ	- โครงการ Think-Earth - โครงการดาวพิเศษ (มูลนิธิสร้างสรรค์ไทย) - โครงการรักเรา รักโลก (บ.สิทธิผลมอเตอร์ จำกัด) - มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อม (เครือเซ็นทรัล) - มูลนิธิพัฒนาชีวิตชนบท(เครือเจริญโภคภัณฑ์) - มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ (บ.บางจากปิโตรเลียม จำกัด) - สมาคมแนวร่วมภาคธุรกิจด้านภัยเอดส์ - มูลนิธิวันพฤหัสบดีเฉลิมพระเกียรติ ๙.๙

3.5 ประชาสังคมกับสุขภาพ

แต่เดิมมาการดูแลสุขภาพ เป็นเรื่องความรับผิดชอบของครอบครัว ชุมชน ที่จะดูแลกันเอง ตามภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่จนกระทั่งมีการพัฒนาความรู้ และเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ และการพัฒนาระบบสาธารณสุขแผนปัจจุบันขึ้น การแพทย์แผนใหม่ก็ได้เข้าครอบครองกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพ ในขณะที่ศักยภาพ การดูแลสุขภาพด้วยตนเองของประชาชน แม้จะลดน้อยถอยลงแต่ก็มีได้หมดไป

ปัญหาของระบบบริการสุขภาพแผนใหม่ที่สำคัญ คือ คุณภาพ และประสิทธิภาพของบริการ ราคาค่าบริการ และความทั่วถึงเป็นธรรมในการได้รับบริการ

ปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยลำพังเพียงบริการจากภาครัฐ หรือ ธุรกิจเท่านั้น และได้นำไปสู่การมองเห็นความจำเป็นในการบูรณะฟื้นฟูศักยภาพของประชาชนและชุมชนที่จะช่วยกันดูแลสุขภาพของตนเอง จนนำไปสู่แนวคิดหลักการ “สุขภาพดีถ้วนหน้า” ด้วยกลยุทธ์ “สาธารณสุขมูลฐาน”

ในส่วนของประเทศไทย มีความพยายามในการพัฒนารูปธรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะในชนบท ในรูปของการอบรมและจัดตั้งอาสาสมัครสาธารณสุข และยังมีการสนับสนุน การรวมตัวเป็นกลุ่ม ในลักษณะกองทุนต่างๆ กองทุนยา กองทุนสุขภาพ ฯลฯ จนถึงสุดท้ายมีการจัดตั้งเป็นศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน ทั้งหมดนี้ ล้วนมีลักษณะการจัดตั้งและชี้นำจากภาครัฐ จิตสำนึกประชาสังคมมีน้อย หรือไม่เข้มแข็ง จึงไม่สามารถนับเป็นกระบวนการประชาสังคมที่สมบูรณ์ได้ และความยั่งยืนก็ไม่สูง

หากเทียบไปแล้วก็คล้ายกับการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่รัฐให้เงินไปปล่อยกู้ ซึ่งการจัดตั้งโดยรัฐชี้นำและขาด “หุ้นส่วน” จากประชาชนในลักษณะนี้ ล้วนประสบความสำเร็จไม่สูงนัก แต่หากเป็นการรวมตัวโดยเริ่มจากปัญหาความต้องการและจัดตั้งขึ้น โดยประชาชนเองด้วยจิตสำนึกแล้ว มักจะประสบความสำเร็จดังตัวอย่างกลุ่มออมทรัพย์ในภาคใต้

ขณะเดียวกันก็เกิดกลุ่มองค์กรที่ประชาชนรวมตัวกันเองด้วยจิตสำนึกประชาสังคม เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพมากมายหลายลักษณะ ทั้งในระดับชุมชนชนบท ในเขตเมือง ทั้งโดยคนในภาครัฐ และประชาชน และมีความสนใจหลากหลาย ตั้งแต่การพัฒนาบริการสุขภาพ ไปจนถึงการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น สมาคมทำหมัน สมาคมวางแผนครอบครัว สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน ชมรมและมูลนิธิแพทย์ชนบท กลุ่มศึกษาปัญหาฯ มูลนิธิหมอชาวบ้าน มูลนิธิฮอทไลน์ คปอ.ส. (คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน)

ภาครัฐ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข ได้เห็นความสำคัญในการสนับสนุนการรวมตัวเหล่านี้ จนถึงขั้นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการ ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2535

เป็นต้นมา โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์โรคเอดส์ ก็มียงบประมาณสนับสนุนองค์กรประชาสังคมด้านเอดส์ โดยเฉพาะด้วย (ตารางที่ 3 และ 4)

การดำเนินการขององค์กรประชาสังคมด้านสาธารณสุขที่ผ่านมา มีรูปธรรมแห่งความสำเร็จมากมาย เช่น การวางแผนครอบครัว การสุขาภิบาลน้ำสะอาด การพัฒนาโรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัย การเผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพสู่ประชาชน การคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสุขภาพ การเผยแพร่และพัฒนาสมุนไพรและการแพทย์พื้นบ้าน มีข้อน่าสังเกตว่าความสำเร็จมักจะเกิดกับองค์กรประชาสังคมที่ดำเนินการในลักษณะสมานฉันท์กับภาครัฐและธุรกิจ

แต่การรวมตัวในลักษณะประชาสังคมด้านสุขภาพดังกล่าว ยังนับว่าไม่เข้มแข็งเพียงพอและไม่ทันการความสลับซับซ้อน ทางเทคโนโลยี และการพัฒนาระบบสาธารณสุขแผนใหม่ นอกจากนี้การดำเนินการของกระบวนการประชาสังคมบางกลุ่ม บางครั้ง จะมีลักษณะขัดแย้ง กดดัน กับภาครัฐและภาคธุรกิจ จนถึงขั้นเข้าสู่เวทีการเมืองระดับประเทศ เช่น ในกรณีการรบบประมาณ

ปัญหาสำคัญในการพัฒนา “อำนาจที่สาม” เพื่อ เกิดสังคมสมานภาพ ด้านสุขภาพ จึงอยู่ที่การสร้างจิตสำนึกร่วมกันในสังคม ทั้งภาครัฐ ธุรกิจ และประชาสังคม ที่จะแสวงหาแนวทางสมานฉันท์ ในการรวมพลังเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพร่วมกัน

4. ข้อเสนอเพื่อการร่วมกันสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม เพื่อความอยู่รอดของคนและสังคมไทย

ตัวอย่างของปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุ ปัญหาโรคเรื้อรังต่างๆ ปัญหาการศึกษา และปัญหาในสังคมอื่นๆ เช่น ยาเสพติด อาชญากรรม ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าในโลกยุคใหม่ ที่เรียกกันว่า โลกาภิวัตน์นี้ สังคมไทยกำลังถูกท้าทาย ด้วยปัญหาและวิกฤตการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบุคคล องค์กร สภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆอย่างสลับซับซ้อนและยาวนาน ปัญหาจะมีลักษณะเรื้อรัง ต้องการความต่อเนื่อง และความบูรณาการในการแก้ไข

ปัญหาเหล่านี้ องค์กรภาครัฐหรือธุรกิจไม่สามารถจะแก้ไขได้ตามลำพัง สังคมทั้งสังคมจะต้องระดมพลังกาย จิตใจ สติปัญญา และทรัพยากร มาร่วมกัน จึงจะสามารถดักยันและเอาชนะปัญหาได้อย่างแท้จริง โดยมีผลยั่งยืน

การที่สังคมทั้งสังคม จะมาร่วมกันแก้ไขปัญหานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการเคลื่อนไหวในลักษณะประชาสังคมเอาไว้ตั้งแต่ปัจจุบัน โดยอาศัยปัญหาและวิกฤติในปัจจุบันเป็นสิ่งเร้า

ข้อเสนอต่อไปนี้เป็นข้อเสนอต่อองค์กรภาครัฐ ธุรกิจ และเครือข่าย/องค์กรความเคลื่อนไหวในลักษณะประชาสังคม เพื่อจะได้พิจารณา พัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์/ยุทธวิธี และมาตรการต่าง ๆ ร่วมกัน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการเคลื่อนไหวในลักษณะประชาสังคมในที่สุด

4.1 ข้อเสนอต่อองค์กรภาครัฐ (ทั้งฝ่ายการเมือง/ฝ่ายประจำ)

4.1.1 สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นชุมชน/องค์กร เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในลักษณะประชาสังคม

(1) สนับสนุนด้านการเงิน โดย

ก. จัดตั้งกองทุนสนับสนุนขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถนำดอกผลมาสนับสนุนกิจกรรม ทั้งนี้ การบริหารกองทุนควรมีคณะกรรมการระดับชาติที่ไม่อยู่ภายใต้การบัญชาการจากภาครัฐแต่เป็นการสร้าง “หุ้นส่วน” จากทุกฝ่าย

การสนับสนุนในลักษณะกองทุนนี้ จะมีข้อดีที่มีความยืดหยุ่นและต่อเนื่องไม่ผูกติดกับปีงบประมาณ

ข. จัดสรรงบประมาณประจำปี ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อสนับสนุนกิจกรรม ทั้งในลักษณะเงินก้อน และเงินสนับสนุนโครงการ

ในกรณีของเงินสนับสนุนโครงการ ควรเป็นการสนับสนุนตลอดโครงการมิใช่สนับสนุนเป็นปี ๆ

ค. การใช้มาตรการด้านภาษี ทั้งให้ผู้บริจาคสามารถนำไปหักภาษีได้ และลดหย่อน/งดภาษีเงินได้แก่องค์กร/สถาบันที่ดำเนินงานลักษณะประชาสังคม

การสนับสนุนด้านการเงินนี้ ควรจะเป็นลักษณะยืดหยุ่น แต่สามารถตรวจสอบ ได้ และสร้างกระบวนการมี “หุ้นส่วน” จากทุกฝ่ายในสังคม

(2) สนับสนุนด้านวิชาการ/ข้อมูลข่าวสาร

โดยการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายไม่ปิดบังข้อมูลที่ไม่สมควรเป็นความลับ และสนับสนุนให้นักวิชาการและข้าราชการจากภาครัฐ ได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมร่วมกับองค์กรลักษณะประชาสังคม เช่นเดียวกับที่ให้นักวิชาการจากภาครัฐ สามารถไปทำงานร่วมกับภาคเอกชนได้

(3) การกำกับดูแล

โดยลดการควบคุม หรือการต้องขออนุญาตต่าง ๆ ลง แต่กำหนดแนวทาง/เกณฑ์การปฏิบัติให้เป็นกรอบที่จะใช้กำกับดูแลองค์กร/สถาบันลักษณะประชาสังคม

หากมีความจำเป็นในการจดทะเบียนขององค์กร/สถาบันต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นนิติบุคคล ก็ควรให้ความสะดวกหรือลดข้อกำหนดต่าง ๆ ในการตรวจสอบ

ไม่ให้แตกต่างจากการจดทะเบียนขององค์กรธุรกิจเอกชน

(4) การกระจายอำนาจ

ทั้งการปกครอง การบริหารจัดการทรัพยากรและกระจายอำนาจทางวัฒนธรรม
ให้แก่องค์กรชุมชนและท้องถิ่น

4.1.2 พัฒนาบุคลากรและสภาพแวดล้อมในภาครัฐให้เอื้อต่อการสนับสนุน
และการทำงานร่วมกับองค์กร/สถาบัน ลักษณะประชาสังคม

(1) การพัฒนาเจตคติของบุคลากร

เพื่อให้บุคลากรภาครัฐ มีความตระหนักและเข้าใจในความสำคัญของการสร้าง
ความเข้มแข็งของกระบวนการประชาสังคม ซึ่งจะนำไปสู่เจตคติในเชิงบวก และนำไปสู่ความ
มีประสิทธิภาพและความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน ในลักษณะสมานฉันท์

การพัฒนานี้ อาจทำได้โดยการฝึกอบรม ดูงานและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ
ร่วมกันปฏิบัติงาน

บุคลากรที่ต้องเน้นหนัก ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูงและ
ระดับกลาง

(2) ปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงานในภาครัฐ

เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ และความคล่องตัวของภาครัฐเอง และเพื่อส่งผ่าน/กิจกรรม
บางส่วนไปสู่ภาคเอกชน

ก. ลด/จำกัด ขนาดขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะในกิจกรรมที่แข่งขันกับ
เอกชน

ข. มอบงานบางอย่าง ในลักษณะบริการสังคม ให้แก่องค์กร/สถาบัน
ในลักษณะประชาสังคม

ค. ร่วมกับองค์กร/สถาบัน ในลักษณะประชาสังคมในการดำเนินงาน/กิจกรรม
ที่เป็นลักษณะบริการสังคม

4.1.3 อำนวยให้เกิดกลไกหรือความสะดวกที่องค์กร/สถาบัน ในลักษณะประชา
สังคม จะได้ทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่าย

(1) ขยายเครือข่ายของสื่อมวลชนทุกแขนง และสนับสนุนการจัดการของสื่อ
ที่จริงจังหรือไม่เป็นอุปสรรค ในการแสดงออกของ องค์กร/สถาบัน ในลักษณะประชาสังคม ทั้งนี้
ให้มีอิสระจาก ภาครัฐ และภาคธุรกิจ

(2) สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดเวทีสาธารณะต่างๆ ที่องค์กร/สถาบัน ใน
ลักษณะประชาสังคม จะสามารถแสดงข้อมูล หรือความคิดเห็นได้ โดยเฉพาะเรื่องที่กระทบ
ต่อประโยชน์ของสาธารณะ เช่น กลไกการรับฟังความคิดเห็น (ไต่สวนสาธารณะ)

(3) สร้างกลไก/ระบบ ที่จะกำกับดูแล และเอื้อต่อการตรวจสอบความโปร่ง

ไลขององค์กรภาครัฐ เช่น ศาลปกครอง

(4) ยอมรับและสนับสนุนการสร้างเครือข่ายขององค์กร/สถาบันใน ลักษณะประชาสังคม เช่น สนับสนุนเครือข่าย ประชาคมจังหวัด

4.2 ข้อเสนอต่อองค์กรภาคธุรกิจ

4.2.1 สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นชุมชน/องค์กร เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหว ในลักษณะประชาสังคม

(1) สนับสนุนเงินทุน โดย

ก. บริจาคเงินสนับสนุนกิจกรรม ทั้งในลักษณะเงินก้อนและลักษณะ สนับสนุนตามโครงการ

ทั้งนี้ภาครัฐสมควรกำหนดให้การบริจาคตังกล่าว สามารถนำมาหักภาษีเงินได้ ประจําปีได้อย่างกว้างขวาง มากกว่าเดิม

ข. สนับสนุนกิจกรรมการหารายได้ต่างๆ ขององค์กร/สถาบัน ในลักษณะ ประชาสังคม

ค. อุดหนุน บริการ/ผลิตภัณฑ์ ที่เกิดขึ้นจากโครงการ/กิจกรรม ขององค์กร/ สถาบัน ในลักษณะประชาสังคม

การสนับสนุนเงินทุนเช่นนี้ ควรจะเป็นลักษณะที่ยืดหยุ่น และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม มีการทำงานร่วมกันและเรียนรู้ ระหว่างภาคธุรกิจ และชุมชน นอกเหนือไปจากลักษณะการบริจาคให้เปล่าๆ

(2) สนับสนุนด้านวิชาการ /ข้อมูล

โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งจัดอำนวยความสะดวก ให้แก่พนักงานของภาคธุรกิจ ได้สามารถร่วมงานหรือร่วมฝึกอบรม/พัฒนาบุคลากร กับองค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคม

(3) ดำเนินกิจกรรมในลักษณะประชาสังคมด้วยตนเอง

โดยอาจจัดตั้งองค์กร/สถาบันที่ดำเนินกิจกรรมลักษณะประชาสังคมคู่ไปกับธุรกิจ เพื่อดำเนินกิจกรรมที่จะช่วยลดปัญหาของสังคมและสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมหรือ สนับสนุนและสร้างหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมกับองค์กรในลักษณะประชาสังคม

4.2.2 พัฒนาศักยภาพและสภาพแวดล้อมขององค์กร/เครือข่ายองค์กรธุรกิจ ให้เอื้อต่อการสนับสนุนและการทำงานร่วมกับองค์กร/สถาบันลักษณะประชาสังคม

(1) การพัฒนาเจตคติของพนักงาน

เพื่อให้พนักงานทุกระดับ ได้ตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบของ ธุรกิจต่อสังคม มีเจตคติในทางบวกต่อองค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคม และพร้อมที่

จะทำงานร่วมกันในลักษณะสมานฉันท์

การพัฒนานี้อาจทำได้โดยการฝึกอบรม ศึกษาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมกันปฏิบัติงานโดยเน้นหน้าที่พนักงานระดับนโยบาย บริหารระดับสูงและระดับกลาง

(2) ปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงานในภาคธุรกิจ

ก. ลด / เลิก ระบบผูกขาดที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

ข. ลด / เลิก วิธีการทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม เช่น การโฆษณาเกินจริง การดำเนินการตลาดที่ไม่เหมาะสม

ค. เปิดเผยข้อมูล/ข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องต่อสาธารณะ

ง. ดำเนินธุรกิจลักษณะที่มุ่งประโยชน์ต่อสังคมและลดการสร้างปัญหาด้านต่าง ๆ แก่สังคม

4.2.3 อำนวยให้เกิดกลไก/ความสะดวกที่องค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคมจะได้ทำกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างเครือข่าย

(1) สนับสนุนกิจกรรมหรือสื่อในลักษณะเวทีสาธารณะที่เป็นการแสดงออกของข้อมูลหรือความเห็น ขององค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคมโดยไม่เข้าไปชี้นำ หรือสร้างเงื่อนไขทางธุรกิจ

(2) สร้างระบบ/กลไก ที่จะดูแลตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสขององค์กรธุรกิจด้วยกันเอง

4.3. ข้อเสนอต่อองค์กร/สถาบัน ในลักษณะประชาสังคม

4.3.1 พัฒนาศักยภาพขององค์กร/สถาบัน

(1) สร้างแนวคิดในการทำงานในลักษณะสมานฉันท์กับองค์กรภาคอื่น ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การทำกิจกรรมร่วมกัน ในลักษณะเบญจภาคี พหุภาคี หรือ อภาคี

(2) พัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กร/สถาบันรวมทั้ง การสื่อสารกับองค์กรภาคอื่น ๆ กับสื่อมวลชนและประชาชน

(3) พัฒนาเจตคติในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ตามหลักอภิธานิธรรม

4.3.2 พัฒนาองค์กร/ระบบและกลไกการทำงาน

(1) ร่วมกันพัฒนาเครือข่ายขององค์กร/สถาบันลักษณะประชาสังคม ซึ่งอาจเป็นลักษณะเครือข่ายที่รวมกันโดยอิสระแบบหลวม ๆ หรือ เครือข่ายที่มีความผูกพันกันมากขึ้นในลักษณะ Umbrella organization

(2) พัฒนากลไกการสื่อสารระหว่างองค์กร และสร้างกระบวนการ ที่จะทำงานร่วมกันอย่างโปร่งใส

(3) พัฒนาระบบ/กลไกการบริหารจัดการของแต่ละองค์กร/สถาบันให้มี

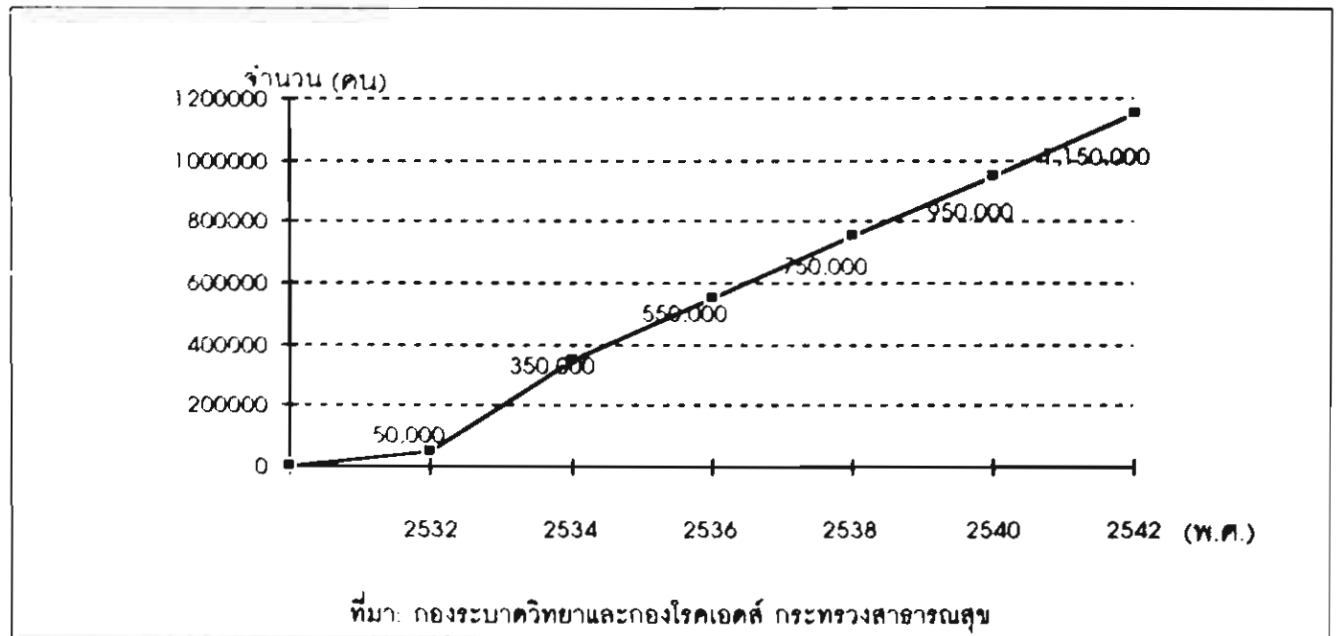
ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งเรื่องของการเงิน และผลงาน

4.4 ข้อเสนอต่อองค์กรทุกภาค

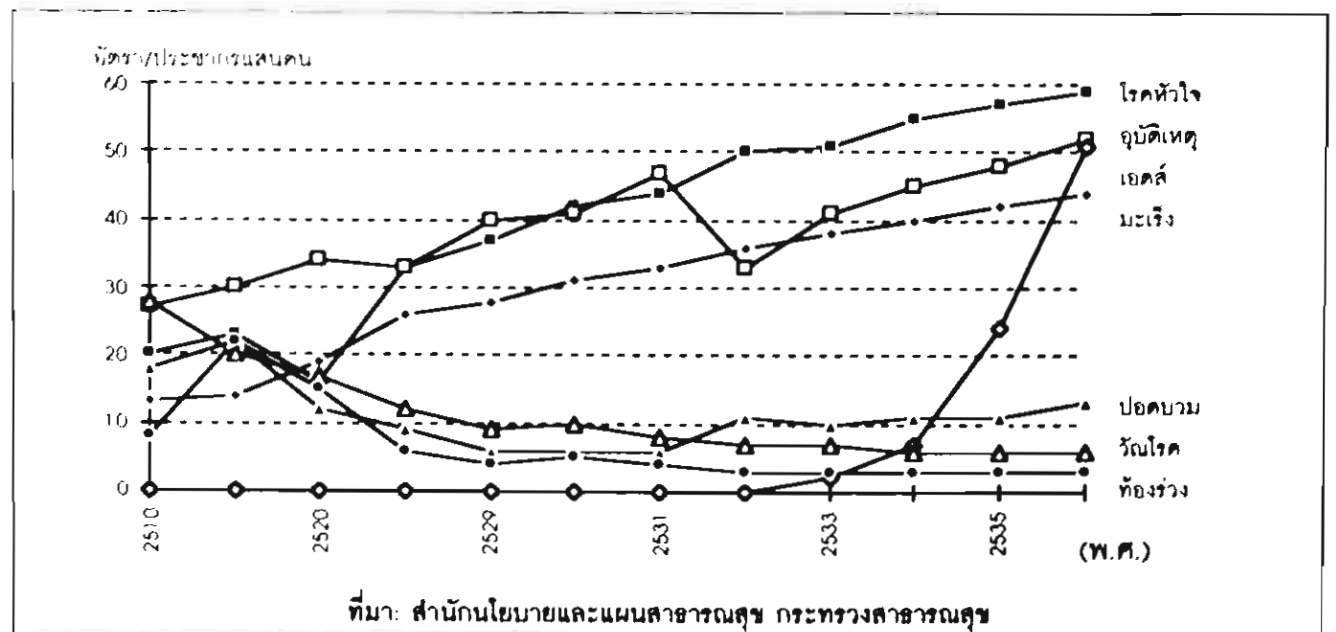
4.4.1 ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กร/กลไกทางการเมือง เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งของความเข้มแข็งในสังคม

4.4.2 ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อสร้างคนไทยรุ่นใหม่ ให้มีศักยภาพที่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global competence)

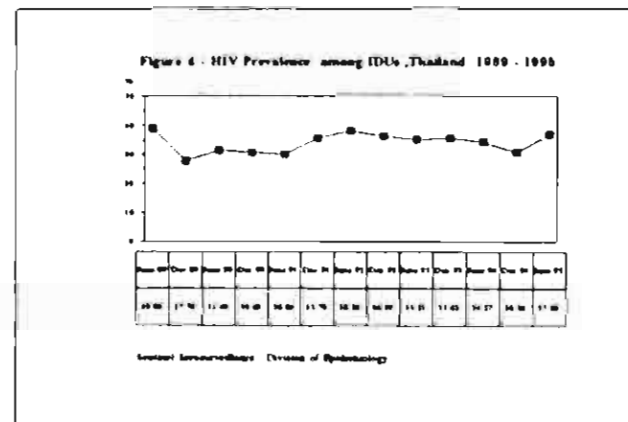
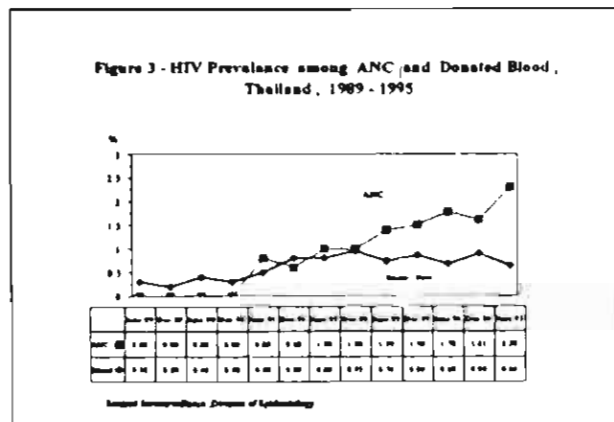
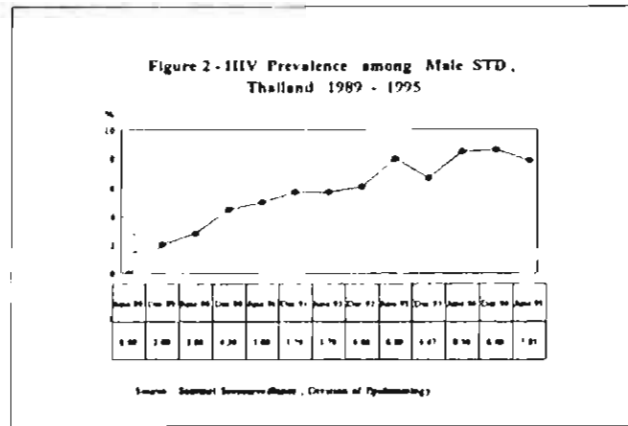
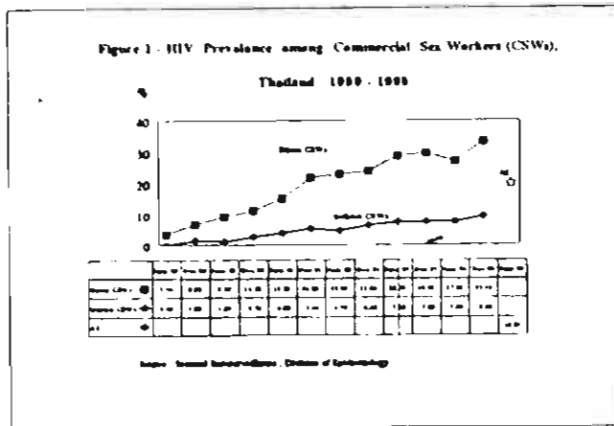
ภาพที่ 1 กราฟแสดงการคาดการณ์ผู้ป่วยที่ติดเชื้อเอดส์



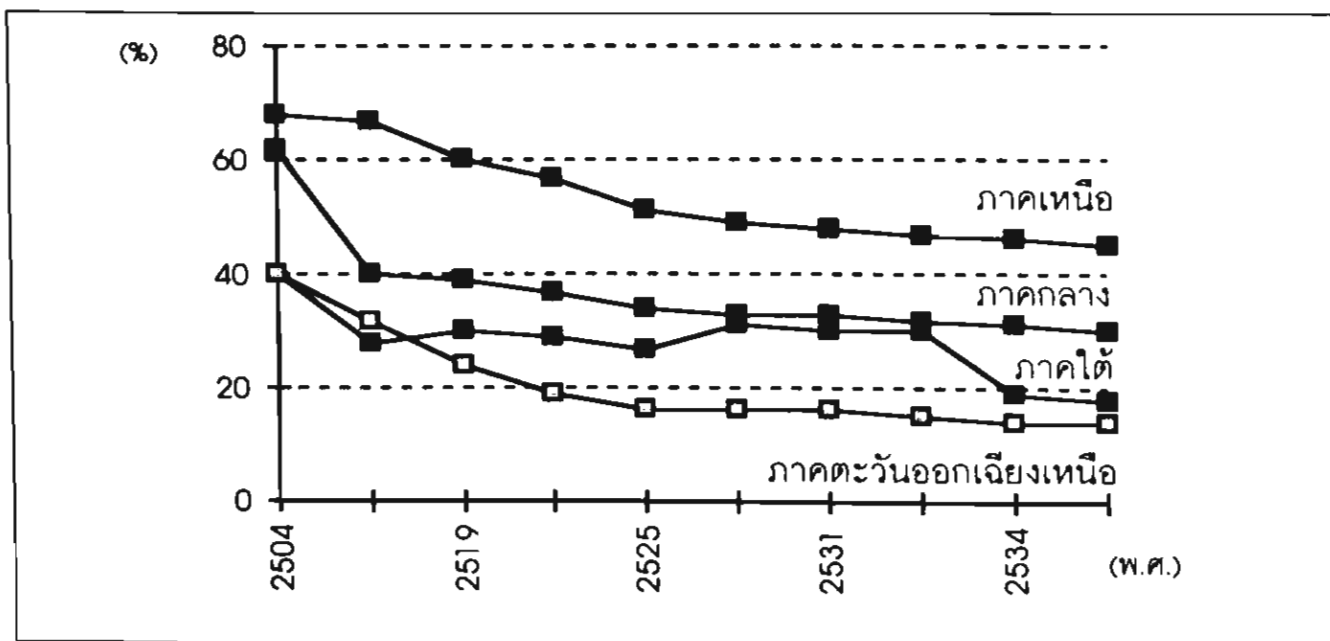
ภาพที่ 2 อัตราตายด้วยสาเหตุที่สำคัญของคนไทย



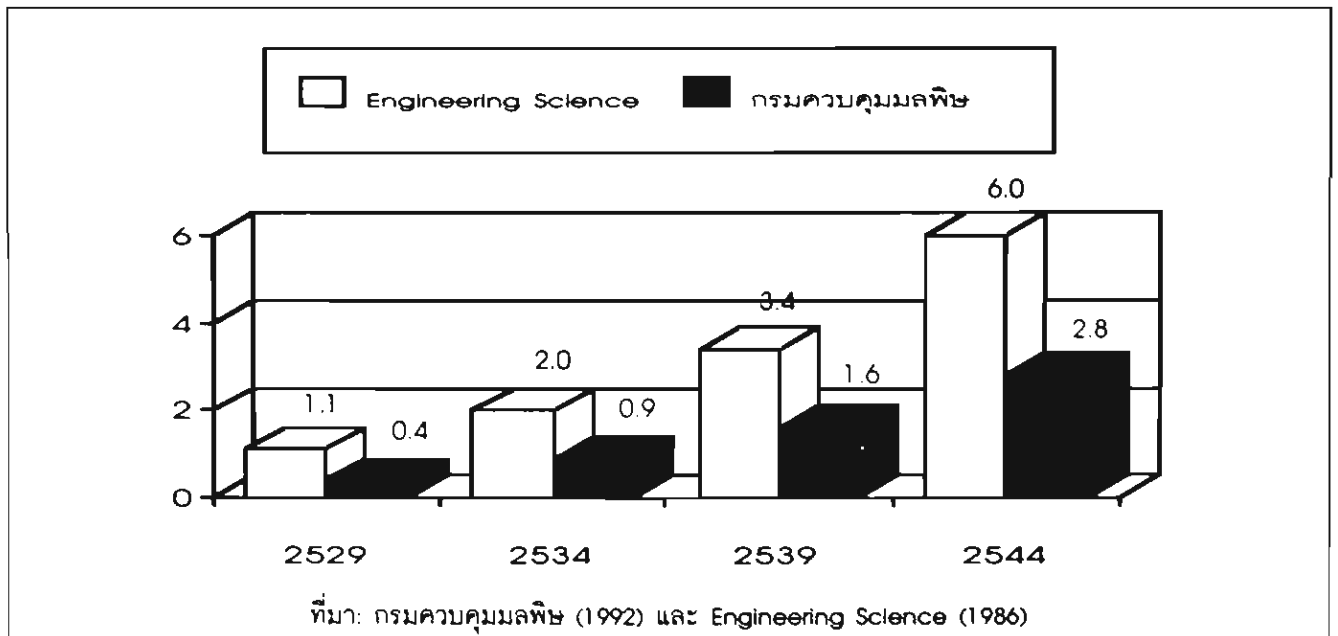
ภาพที่ 3 การแพร่กระจายของเชื้อ HIV



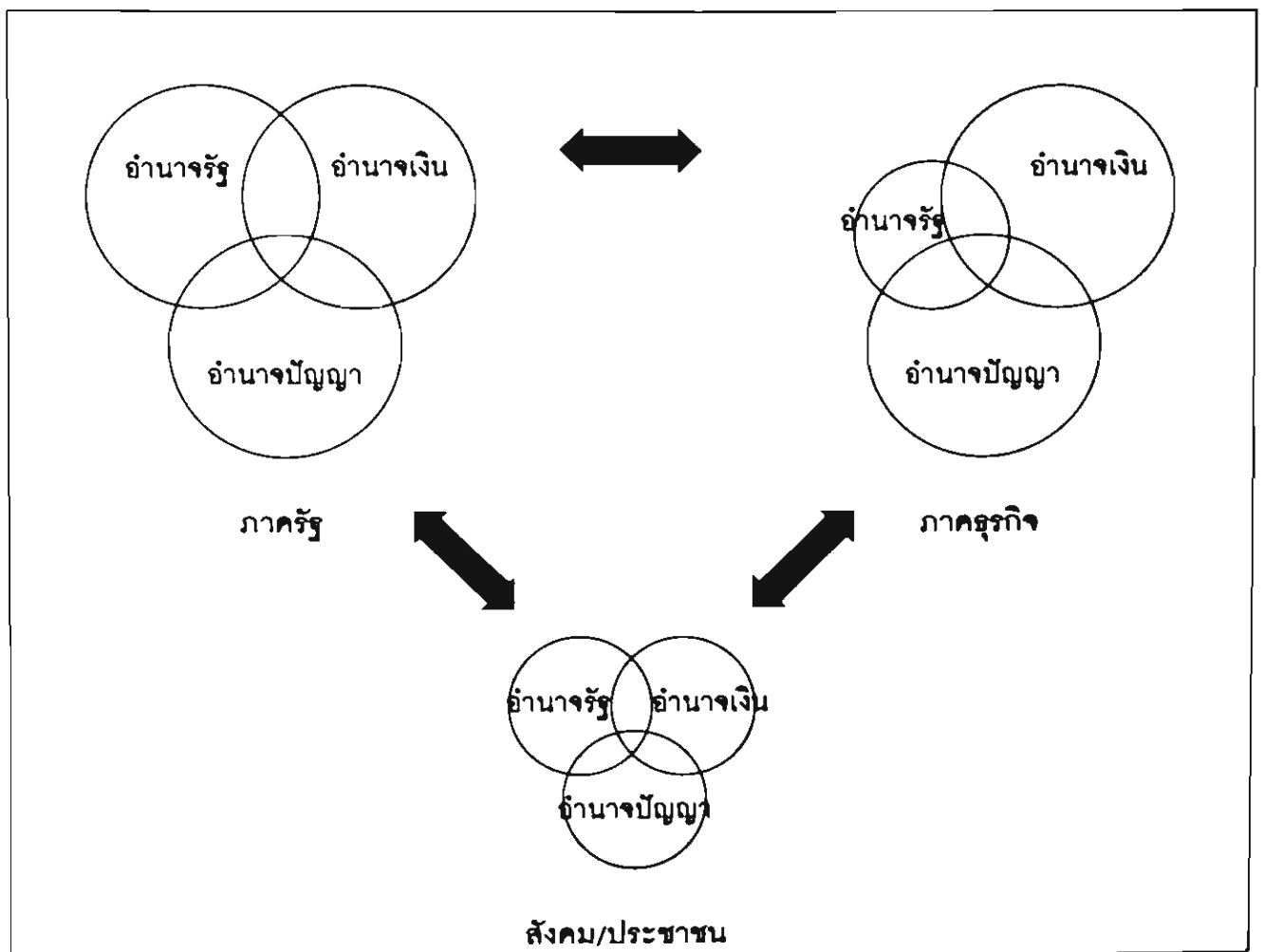
ภาพที่ 4 สัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด ปี 2504-2536



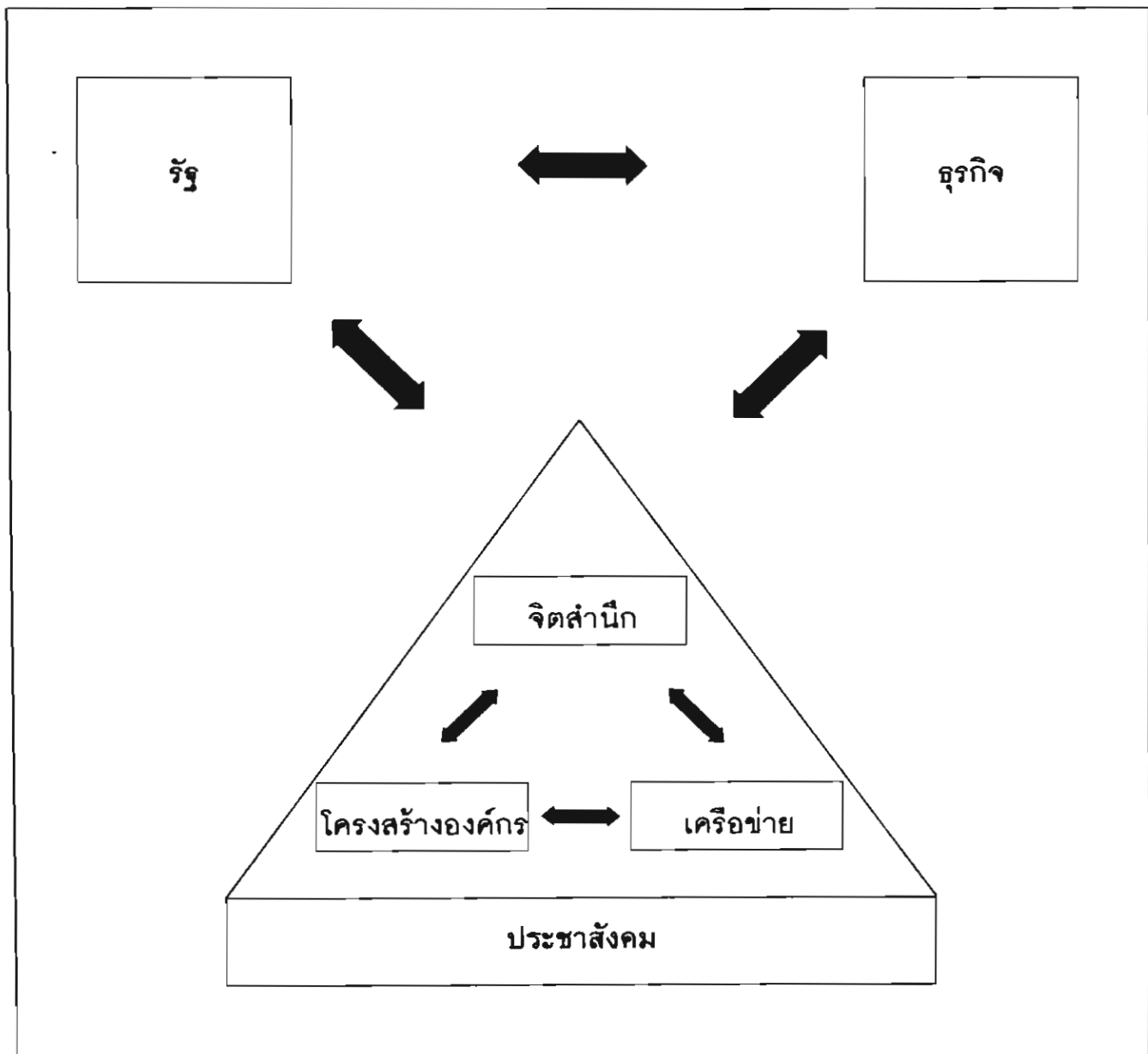
ภาพที่ 5 ปริมาณการกาสารอันตรายจากอุตสาหกรรม, เปรียบเทียบการประมาณการ 2 ครั้ง



ภาพที่ 6 ความเชื่อมโยงและความไม่สมดุลแห่งโครงสร้างอำนาจในสังคม



ภาพที่ 7 องค์ประกอบประชาสังคม



ตารางที่ 1 ผลกระทบด้านจรรยาบรรณติดขัดในกทม. ต่อเศรษฐกิจไทย

	การสูญเสีย	%GDP
1. น้ำมัน	12,362	0.9
2. สุขภาพ	9,509	0.7
3. เสียโอกาส (20%)	14,902	1.0
4. เสียโอกาส (50%)	37,256	2.6
5. รวม (ข้อ 1-3)	36,773	2.6
6. รวม (ข้อ 1, 2, 4)	59,127	4.1

ที่มา: ฝ่ายวิจัย ธนาคารกสิกรไทย

22

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรอายุ 10 ปีขึ้นไปที่สูบบุหรี่ จำแนกตามเพศ

พ.ศ.	2519	2524	2529	2531	2534	2536
จำนวนผู้สูบบุหรี่ทั้งหมด	8,629,510	9,759,170	10,377,000	11,010,890	11,402,690	10,040,620
คิดเป็นร้อยละของประชากร	30.10	27.80	26.40	24.97	26.30	22.80
ร้อยละในเพศชาย	54.10	51.20	48.80	46.65	48.90	48.50
ร้อยละในเพศหญิง	6.10	4.40	4.10	3.47	3.80	2.80

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 3 ข้อมูลองค์กรเอกชน ที่ขอ/ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2535-2539

พ.ศ.	จำนวนองค์กร			จำนวนโครงการ			งบประมาณ		
	ขอ	ได้	%	ขอ	ได้	%	วงเงินที่ขอ	เงินที่ได้รับ	%
2535	45	43	95.6	91	72	79.1	113,532,675	49,200,000	43.3
2536	142	119	83.8	225	185	82.2	156,945,360	49,200,000	31.3
2537	416	305	73.3	909	654	71.9	334,481,098	49,200,000	14.7
2538	362	103	28.5	615	287	46.7	205,348,213	49,200,000	23.9
2539	150	106	70.7	499	219	43.9	185,289,804	49,200,000	26.6

ที่มา: กองการประกอบโรคศิลปะ กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 4 ข้อมูลองค์กรเอกชนด้านเอดส์ ที่ขอ/ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2535-2538

พ.ศ.	จำนวนองค์กร			จำนวนโครงการ			งบประมาณ		
	ขอ	ได้	%	ขอ	ได้	%	วงเงินที่ขอ	เงินที่ได้รับ	%
2535	37	23	62.2	42	35	83.3	66,125,734	11,900,000	18.0
2536	38	36	94.7	61	56	91.8	33,123,818	15,000,000	45.3
2537	101	76	75.2	120	91	75.8	72,903,868	10,300,000	14.1
2539	115	94	81.7	209	153	73.2	350,765,292	75,000,000	21.4

ที่มา: กองควบคุมโรคเอดส์ กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

ประชาสังคม:

มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ

ข้อพิจารณาในการสร้างสรรค์สังคมเพื่อสุขภาพ

โดย นพ.โกมาตร จีงเสถียรทรัพย์*

*เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7

สำนักงานนโยบายและแผนสาธารณสุข, กระทรวงสาธารณสุข

เกริ่นนำ

ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 สังคมไทยมีพัฒนาการที่มีได้แตกต่างไปจากรัฐสมัยใหม่อื่นๆ กล่าวคือ มีปัญหาความพิกลพิการเชิงโครงสร้างเป็นสองด้านทับซ้อนกัน ด้านหนึ่งคือโครงสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์ที่เติบโตจนผิดขนาดและนับวันยิ่งมีประสิทธิภาพจำกัดในการแก้ปัญหาสังคมที่ซับซ้อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจราจร ปัญหาโรคเอดส์ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกด้านหนึ่งคือโครงสร้างระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอภิสิทธิ์ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำลายธรรมชาติ และมีลักษณะที่เปิดช่องให้ภาคเมืองเอารัดเอาเปรียบภาคชนบทสูง ในขณะที่ปัญหาสังคมสุขภาพ สิ่งแวดล้อม มีสภาพหนักหน่วงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ โครงสร้างอำนาจรัฐ-ทุน กลับตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้อย่างจำกัดยิ่ง ยิ่งไปกว่านั้น “พันธมิตรรัฐราชการ-ทุนอภิสิทธิ์” (เกษียร 2537) กลับเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ และปิดกั้นการพัฒนาสู่การเป็นสังคมเสรีประชาธิปไตย ที่จะเปิดกว้างให้ส่วนต่างๆ ในสังคมได้มีส่วนร่วมและช่วยกันคลี่คลายปัญหาตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่

ในขณะที่ปัญหาสังคม-สุขภาพ-สิ่งแวดล้อมที่สะสมอยู่จะยังคงเป็นปัญหาที่รุมเร้ามนุษยชาติต่อไปในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ที่กำลังจะมาถึง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกที่สะท้อนถึงพลวัตความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบใหม่ก็กำลังก่อตัวขึ้นควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ พลวัตแห่งอำนาจใหม่นี้เป็นผลพวงของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm)¹ ใหม่ ที่ส่งผลให้เกิดการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-สังคม-ทุน และปัจเจกบุคคลโดยสาระสำคัญกระบวนทัศน์ใหม่นี้ได้เปลี่ยนสถานะภาพของประชาชนจากการเป็น “สามัญชน” (client) มาสู่การเป็น “พลเมือง” (citizen) และได้ก่อให้เกิดชุมชนอย่างใหม่ขึ้นซึ่งเรียกกันว่า “CIVIL SOCIETY” หรือ “ประชาสังคม”²

แนวคิดเรื่องประชาสังคมเป็นเรื่องยากต่อการเข้าใจ แม้แต่คำว่า “ประชาสังคม” เองก็ดูจะเป็นคำใหม่ที่มีได้บ่งบอกหรือแสดงความหมายของตัวมันเองเท่าใดนัก เพื่อทำเรื่องยากให้ง่ายเข้า หัวเรื่องรองของบทความจึงขยายความคำว่า ประชาสังคมว่าเป็นมิติใหม่ของ “การเมืองสาธารณะ” ซึ่งตีความอีกครั้งได้ว่า การเมืองแบบเก่านั้นขาดความเป็นสาธารณะ หรือมิได้เป็นการเมืองที่สาธารณชนหรือสังคมโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วม แนวคิดประชาสังคมชี้ให้เห็นว่าการที่จะทำการเมืองให้เป็นเรื่องถูกต้องดีงามและเป็นเรื่องของสาธารณชนอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง ภาคประชาสังคมนี้ หมายถึง องค์กร และกิจกรรมทางสังคมที่อยู่นอกระบบอำนาจการเมืองที่เป็นทางการ (Official political authority) ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรอิสระสาธารณะประโยชน์ องค์กรการกุศล องค์กรอาสาสมัครเพื่อสังคม สมาคม ชมรม มูลนิธิต่างๆ ตลอดจนปัจเจกชนพลเมืองที่สนใจในกิจการสาธารณะและปัญหาสังคมต่างๆ และรวมถึงกิจกรรมทางสังคมที่องค์กรและบุคคลเหล่านี้ดำเนินการ

การนำเสนอแนวคิดประชาสังคมและการเมืองสาธารณะในเวทีปฏิรูปเพื่อสุขภาพนี้ มีความคิดเบื้องต้นว่า การพัฒนาสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้นแยกไม่ออกจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สุขภาพที่ดีของประชาชนเป็นผลจากระบบสังคมที่ดี การปฏิรูปเพื่อสุขภาพจึงต้องมองไปถึงการปฏิรูปสังคมและการเมืองโดยรวมด้วย ซึ่งการเสริมสร้างองค์กรและกิจกรรมในภาคประชาสังคม จะเป็นกุญแจสำคัญในกระบวนการปฏิรูปสังคมการเมืองนี้ ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแก้ปัญหาต่างๆของชุมชน การเน้นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรและชุมชนต่างๆ ในการแก้ปัญหาสาธารณสุขโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่เน้นกระบวนการ อันสอดคล้องกับข้อเสนอของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ว่า “เราต้องไม่เพียงแต่สนใจ Democracy หากยังต้องสนใจ Democratization ด้วย” (เอนก 2538:6)

บทความนี้จะเป็นการทบทวนวิวัฒนาการทางแนวความคิด กระบวนการก่อตัวของประชาสังคมร่วมสมัย และจะได้วิเคราะห์แนวโน้มในระดับโลกเพื่อให้เห็นถึงพลวัตความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างใหม่ที่ก่อตัวขึ้นรายรอบกระบวนการทัศน์ใหม่ ทัศนะใหม่นี้มองการเปลี่ยนแปลงสังคมแตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิงเมื่อเทียบกับแนวคิดที่เคยท้าทายโครงสร้างอำนาจในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970³ นอกจากนั้น บทความนี้จะได้สำรวจและวิเคราะห์กระแสความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมไทยและจะแยกแยะให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของประชาสังคมร่วมสมัย นอกจากนั้น บทความนี้ยังจะได้เสนอความคิดที่ว่าในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ได้ทำให้โลกไร้พรมแดนนี้ ประชาสังคมโลก หรือ Global civil society ก็กำลังก่อตัวขึ้น และจะมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาต่างๆ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคมากขึ้นในอนาคต

ภาคที่ 1

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาสังคม

แนวคิดเรื่องประชาสังคม ซึ่งแปลเป็นไทยมาจากคำว่า Civil society นั้น มีรากเหง้าทางความคิดจากทฤษฎีทางสังคมของตะวันตก ที่กล่าวเช่นนี้มีไข่หมายความว่า แนวคิดดังกล่าวจะไม่สามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการมองสังคมไทย เพียงแต่ว่าการนิยามหรือให้ความหมายของคำว่า “ประชาสังคม” หรือ Civil society ในบริบทของสังคมไทยนี้จะต้องทำอย่างระมัดระวังยิ่ง เพราะไม่เพียงแต่ต้องเข้าใจถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมความคิดที่ต่างกันไป ยังต้องเข้าใจความหมายและความสัมพันธ์ของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ก่อนแล้วในภาษาไทย⁴

บทความนี้ไม่มีความทะเยอทะยานที่จะสืบสาวรากเหง้าประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ความคิดเกี่ยวกับประชาสังคมอย่างทั่วถ้วน เป็นแต่เพียงความพยายามอันหนึ่งในการตีความ และนำเสนอแนวคิดประชาสังคม เพื่อใช้มองปัญหาสาธารณสุขในมุมมองที่ต่างออกไปจากเดิม แม้ว่าบทนำเสนอนี้ จะเป็นเพียงทัศนะขายขอบเมื่อเปรียบเทียบกับกระแสหลักที่ครอบงำ สังคมและการแพทย์สาธารณสุขของไทยในปัจจุบัน อย่างน้อยการ “มองต่างมุม” นี้อาจ เป็นการริเริ่มความเป็นไปได้ใหม่ๆ ด้วยการเสนอมุมมองใหม่ๆ ขึ้นในกระบวนการปฏิรูปเพื่อ สุขภาพในวงการสาธารณสุขไทย

1. พัฒนาการของแนวคิดประชาสังคม

แนวคิดทางสังคมโดยมากมักยากที่จะหาคำจำกัดความที่ชัดเจนเป็นที่ตกลงยอมรับกัน เป็นหนึ่งเดียวได้ “ประชาสังคม” หรือ CIVIL SOCIETY ก็เช่นเดียวกันคือ มีความหมายตกลง แตกต่างกัน แม้ในหมู่นักคิด นักทฤษฎีจากสำนักคิดเดียวกัน และเช่นเดียวกับคำศัพท์และ แนวคิดในทฤษฎีสังคมอื่นๆ “ประชาสังคม” มีความหมายแปรเปลี่ยนไปตามกาลสมัย และความหมายที่แปรเปลี่ยนไปนี้ ก็สะท้อนถึงบรรยากาศทางสังคมการเมืองในแต่ละยุคสมัยของ ประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันไปด้วย

ในยุโรปก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 Civil society (ประชาสังคม) กับ State (รัฐ) มิได้ เป็นสองสิ่งที่แยกจากกัน หรือเรียกว่า “รัฐกับสังคมดำรงอยู่ทับซ้อนกัน” ตามสำนวนของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2538 : 96) ประชาสังคมเพิ่งจะแยกตัวออกและดำรงอยู่ต่างหากจากรัฐหรืออำนาจการเมืองที่เป็นทางการในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ต่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 นี้เอง (Keane 1988 a : 35-38) วิวัฒนาการของความคิดที่แยกรัฐออกจากสังคมนี้นี้เป็นผลพวง ของการคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล รัฐ และสังคมโดย ส่วนรวมเปลี่ยนแปลงไปจากกรอบวิธีคิดดั้งเดิม

ในกรอบวิธีคิดดั้งเดิมนั้น รัฐผูกขาดความรับผิดชอบต่อสังคมโดยสิ้นเชิง หรือกล่าวอีก นัยหนึ่ง บุคคลสัมพันธ์กับสังคมได้ก็โดยผ่านตัวกลางคือรัฐเท่านั้น ประชาชนเป็นเพียงสามัญชนหรือไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ไม่มีสิทธิหน้าที่ หรือภาระกิจทางการเมืองใดๆ นอกเหนือไปจาก การแสดงความขึ้นตรงต่อรัฐ (หรือเจ้าที่ดินในระบบฟิวดัล) จวบจนกระทั่งปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 ที่พัฒนาการทางเศรษฐกิจการค้าในยุโรปตะวันตกได้ทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมใหม่ขึ้นใน ชุมชนอันเป็นศูนย์กลางทางการค้าต่างๆ ชนชั้นทางสังคมใหม่นี้คือกลุ่มพ่อค้าวานิชที่ได้ สะสมความมั่งคั่งและมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น นับแต่ยุคฟิวดัลต่อเนื่องมาจนถึง ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรป ชนชั้นทางสังคมใหม่นี้ได้แสดงออกซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีได้ผ่านกลไกหรือรูปแบบที่รัฐกำหนดขึ้น หากแต่เป็นการแสดงออกใน

ฐานะ “ปัจเจกชนพลเมือง” ซึ่งมีเจตจำนงค์ที่จะร่วมรับผิดชอบต่อสังคมโดยตรง

การเกิดสาธารณชนที่มีความคิดอิสระ (Critical public) ขึ้น และการที่สามัญชนเริ่มถกเถียงพูดคุยถึงปัญหาสังคม วิทยาศาสตร์รัฐและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งพฤติกรรมบางประการของศาสนจักรในที่ทางอันเป็นสาธารณะ เช่น ในชุมนุมชน ร้านกาแฟอันเป็นแหล่งพบปะสังสรรค์กันนั้น นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในประวัติศาสตร์การเมือง ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เปิดมิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ” ขึ้นโดยได้สถาปนา “ปริณิชนาสารณะ” หรือ public sphere (Habermas 1989) ซึ่งเปิดโอกาสให้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของสามัญชนในฐานะ citizen หรือ “พลเมือง” และ Civil Society ได้กลายเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมทางสังคมที่บุคคลสามารถแสดงออกซึ่งภาระหน้าที่ทางสังคมและความคิดเห็นทางการเมืองโดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ ซึ่งมีรัฐเป็นตัวกลางรัฐกับสังคมจึงมิได้ดำรงอยู่ทับซ้อนกันสนิทเช่นแต่ก่อน หากแต่สังคมได้เปิดกว้างและให้อิสระภาพแก่เสรีชนที่ความคิดอิสระสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงค์ทางการเมืองได้โดยไม่ถูกควบคุมกำกวมอย่างเบ็ดเสร็จสิ้นเชิงจากรัฐ

ทัศนะที่มองรัฐและสังคมแยกออกจากกันในลักษณะดังกล่าว แตกต่างไปจากแนวคิดของสำนักสัญญาประชาคม นักคิดตะวันตกเช่น John Locke, Hobbes และ Rousseau ได้เสนอความเห็นที่ว่า สังคมมนุษย์ได้จัดระเบียบการปกครองขึ้นโดยมีสัญญาประชาคม หรือ social contract เป็นข้อตกลงร่วมกันของสังคม ในการจัดระเบียบการปกครองนี้สังคมได้จัดให้มี “ผู้ปกครองรัฐ” ขึ้นเป็นผู้ดูแลกฎระเบียบทางสังคม สัญญาประชาคมเป็นเครื่องแสดงถึงพัฒนาการของสังคมมนุษย์จาก Societas naturalis หรือสังคมธรรมชาติที่ไร้ระเบียบที่ประชาชนดำรงชีวิตตามสัญชาตญาณดิบและแรงขับเคลื่อนธรรมชาติมาสู่ Societas civilis อันเป็นสังคมคิวิไลซ์ ในแง่นี้ Civil society ได้จัดระเบียบทางการเมืองขึ้นภายในตัว โดยเป็นการเมืองที่ประชาชนเข้าร่วมโดยข้อตกลงร่วมกันอย่างยินยอมพร้อมใจ (Saligman 1992 : 12) กล่าวอีกนัยหนึ่งในสำนักคิดนี้ประชาสังคมกับสังคมการเมืองคือ สิ่งหนึ่งอันเดียวกันและมีได้แยกออกจากกัน (Serrano 1994 : 12)^๑

หากพิจารณาถึงความหมายที่เปลี่ยนแปลงไปของคำว่า ประชาสังคมนี้ อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้ทำให้เกิดการให้ความหมายใหม่แก่ประชาสังคมในแง่ที่ประชาสังคมได้กลายเป็นมิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ” ที่แยกตัวออกจาก “การเมืองแบบเป็นทางการ” ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐ ความหมายใหม่นี้เป็นความหมายที่สืบเนื่องต่อมาถึงแนวคิดประชาสังคมร่วมสมัยในปัจจุบัน

2. การก่อกำเนิดของแนวคิดประชาสังคมสมัยใหม่

แม้รากฐานทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดประชาสังคมจะสัมพันธ์กับการคลี่คลายของประวัติศาสตร์ยุโรปตะวันตกในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 แต่ทว่ากระแสความตื่นตัวอย่างยิ่งในระดับโลกของวงวิชาการและวงการการเมืองร่วมสมัยต่อฐานะความสำคัญของภาคประชาสังคมกลับมีจุดเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองครั้งสำคัญที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในยุโรปตะวันออกในราวทศวรรษที่ผ่านมาเอง ในการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ระบบรัฐราชการเผด็จการรวมศูนย์ของพรรคคอมมิวนิสต์ต้องล้มครืนทั้งในสาธารณรัฐโปแลนด์ ฮังการี เชคโกสโลวาเกีย (เดิม) รวมทั้งในเยอรมันตะวันออกนั้น ภาคประชาสังคมโดยเครือข่ายองค์กรอิสระภาคเอกชนนอกกระบวนการที่รักประชาธิปไตยมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างที่ไม่ถึงและเป็นไปอย่างสันติวิธี (Bernhard 1993 และ Garthy 1993) องค์กรในภาคประชาสังคมที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปมีการเคลื่อนไหวอย่างอิสระ ไร้การจัดตั้งแบบรวมศูนย์ แต่ทำงานอย่างสอดคล้องประสานกันเป็นเครือข่ายได้กลายเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เชื่อเชื่อนักวิชาการและนักการเมืองให้ต้องกลับมาให้ความสนใจต่อภาคประชาสังคมอย่างจริงจังอีกครั้ง

นอกจากนี้วิกฤตศรัทธาของภาคประชาชนที่มีต่อภาคสังคมการเมือง (Political society) อันมีรัฐและระบบราชการเป็นตัวแทนนับวันยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้น ในสังคมเสรีประชาธิปไตย ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและกลไกรัฐ ได้ทำให้ระบบสวัสดิการสังคมของรัฐล้มเหลวในการตอบสนองต่อปัญหาสังคม ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้บั่นทอนความชอบธรรมของรัฐลงอย่างเด่นชัด ทั้งในอังกฤษ อเมริกา และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ส่วนในสังคมที่มีการปกครองในระบบเผด็จการ อำนาจจ้องฉลวยของรัฐเผด็จการได้ทำให้ประชาชนตื่นระแวง และแสวงหาทางออกทั้งในลักษณะ ลอดรัฐ เลี่ยงรัฐ และล้อมรัฐมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศในลาตินอเมริกา อาฟริกา และเอเชีย สภาวะดังกล่าวได้ทำให้ความชอบธรรมของรัฐถูกตรวจสอบมากขึ้นเรื่อยๆ พร้อมกับกระแส "Less Government" ที่เรียกร้องให้รัฐลดการแทรกแซง และลดบทบาทในการครอบงำกำหนดความเป็นไปของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้กลายเป็นปมปัญหา (problematic) สำคัญ ดังที่ Daniel Bell นักรัฐศาสตร์คนสำคัญของสหรัฐ ให้ความเห็นว่า "The question of state-society relationship ...is clearly the salient problem for the polity in coming decades... the national state has become too small for the 'big' problems of life... and too big for the 'small' problem (1989 : 55)."

กระแสความสนใจในประชาสังคมในบริบททางสังคมการเมืองปัจจุบันจึงมีแง่มุมที่เน้นการมองความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับรัฐเป็นพิเศษโดยนัยยะนี้ ความหมายของประชาสังคมที่

Hegel เสนอไว้จึงน่าสนใจเป็นพิเศษ ในการกล่าวถึง Civil society Hegel ใช้คำเยอรมันว่า *burgliche Gesellschaft* ซึ่งแปลตรงตัวเป็นภาษาอังกฤษว่า *Bourgeois society* หรือสังคมชนชั้นกลาง Hegel มองว่า *Burgliche Gesellschaft* เป็นสังคมที่มนุษย์เข้าเกี่ยวข้องกันในเชิงธุรกิจที่แสวงหากำไร จึงเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยการแก่งแย่งแข่งขัน และความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ส่วนตัว ความขัดแย้งดังกล่าวจะสามารถคลี่คลายไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐเข้าไปจัดการเท่านั้น ในทัศนะของ Hegel รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่และมีการใช้หลักการเหตุผลที่เหนือกว่าประชาสังคม

แม้ว่ามาร์กซ์จะเห็นด้วยกับ Hegel ในแง่ที่ว่าความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในภาค *Bourgeois society* หรือสังคมพ่อค้าชนชั้นกลาง จำเป็นต้องอาศัยการเมืองเข้าจัดการ แต่มาร์กซ์กลับมีความเห็นว่ารัฐสมัยใหม่ก็เป็นปรากฏการณ์ที่มีรากฐานมาจากความสัมพันธ์ทางการผลิต กล่าวคือ รัฐเป็นโครงสร้างที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและรับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นที่ได้เปรียบ การคาดหวังให้รัฐเข้าจัดการกับความขัดแย้งในระบบความสัมพันธ์ทางการผลิต จึงเป็นความขัดแย้งในตัวเอง มาร์กซ์เห็นว่าทั้งรัฐและประชาสังคมล้วนเป็นอุปสรรคต่อการปลดปล่อยศักยภาพและพลังการผลิตของมนุษย์ และถึงที่สุดแล้วมาร์กซ์วาดความฝันไว้ว่าทั้งรัฐและประชาสังคมจะต้องอันตรธานไป “เมื่อท้องฟ้าสีทองผ่องอำไพ”

3. แนวคิดประชาสังคมร่วมสมัย

แนวคิดประชาสังคมร่วมสมัยมีมุมมองที่แตกต่างออกไปจากทัศนะของมาร์กซิสต์ออร์โธดอกซ์ น้อย่างชัดเจน Rubem Cesar Fernandes ได้ทบทวนบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของประชาสังคมร่วมสมัยในขอบเขตทั่วโลกและได้ชี้ให้เห็นว่าประชาสังคมร่วมสมัยเป็นสถาบันอันเป็นรากฐานของประชาธิปไตย (Fernandes 1994 : 319-346) แทนที่จะเห็นว่าประชาสังคมเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ส่วนตัว และต้องให้รัฐเข้าจัดการ และทั้งรัฐและประชาสังคมจะต้องสลายไปเพื่อปลดปล่อยมนุษย์ดังที่มาร์กซ์เสนอ แนวคิดร่วมสมัยกลับมองว่า ประชาสังคมไม่เพียงแต่ดำรงอยู่ หากยังต้องเสริมสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งเพื่อสร้างสังคมที่มีคุณธรรมาจริยระหว่างรัฐ ทูต และสังคม หรือที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี เรียกว่าสังคมสมานภาพ (ประเวศ 2536) นอกจากนี้แนวคิดร่วมสมัยยังแตกต่างจากทัศนะของ Locke, Hobbes และ Rousseau ในแง่ที่แยก Civil Society ออกจาก political society ระดับหนึ่งและเน้นอิสรภาพในการแสดงออกซึ่งภารกิจและอุดมคติทางการเมืองของอิสรชนและองค์กรเอกชนนอกเหนือการควบคุมบังคับของอำนาจการเมืองที่เป็นทางการ หรือดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช จำกัดคิดว่า ประชาสังคม คือ ส่วนที่อยู่นอกกลไกหรือขอบวงของอำนาจ รัฐ (2538)

Attila Agh ได้วิเคราะห์สถานการณ์ในฮังการีและชี้ให้เห็นว่ากระแสความคิดเรื่องการเสริมสร้างภาคประชาสังคมให้เข้มแข็งนี้ ได้จากการตีความแนวคิดประชาสังคมของอันโตนิโอ กรัมสกี เสียใหม่ (Agh 1989 : 11-12) แม้ว่ากรัมสกีเองจะได้ให้ความหมายของประชาสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับสังคมการเมืองไว้หลายลักษณะและบางครั้งค่อนข้างสับสน (Gramsci 1971 : 207-208) แต่ความคิดหลักๆ ของกรัมสกีก็แตกต่างจากพวกมาร์กซิสต์ออร์โธดอกซ์อย่างชัดเจน คือ แทนที่จะมองว่ารัฐต้องควบคุมและจัดการความขัดแย้งในภาคประชาสังคม กรัมสกีกลับมองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมว่าเป็นไปอย่างเป็นวิภาษวิธี (Dialectic)⁷

ความละเอียดอ่อนของทฤษฎีของกรัมสกีนั้นอยู่ตรงที่ กรัมสกีได้ชี้ให้เห็นว่า ในสังคมที่ระบบเศรษฐกิจได้พัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมแล้วนั้น ประชาสังคมจะมีความแข็งแกร่งและมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้น หากเปรียบสังคมเป็นเมืองแล้ว สังคมที่ระบบทุนนิยมพัฒนาแล้วนั้น รัฐเป็นแค่เพียงคูเมืองรอบนอก ซึ่งเมืองหลังตระหง่านไว้ด้วยระบบโครงสร้างของประชาสังคมอันเปรียบเสมือนป้อมปราการและกำแพงดินอันแข็งแกร่ง (Gramsci 1971 : 238) ประชาสังคมในทัศนะของกรัมสกีจึงมิใช่สังคมที่มีแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นสังคมที่มีองค์การต่างๆ มีระเบียบแบบแผน มีศักยภาพในการควบคุมตนเอง และมีอิสรภาพระดับหนึ่ง ประชาสังคมจึงมีทั้งด้านที่เสริมและด้านที่ขัดกับรัฐ ในขณะที่รัฐปกครองบนพื้นฐานของการใช้กำลังอำนาจที่เป็นทางการบังคับ ภาคประชาสังคมเน้นการสร้างคามยินยอมและการยอมรับผ่าน "อำนาจนำ" (Hegemony) ที่ไม่ใช่การบังคับด้วยกำลังอำนาจหรือการลงโทษด้วยความรุนแรง ในสังคมทุนนิยม ความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจสังคม ความเข้มแข็งของสื่อมวลชน ตลอดจนการมีเครื่องมือทางอุดมการณ์ที่หลากหลายได้ทำให้ลักษณะกลไกอำนาจในสังคมต้องให้ความสนใจต่อมิติทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์อันเป็นรากฐานของ "อำนาจนำ" (hegemony) ในภาคประชาสังคมมากกว่าที่จะอ้างความชอบธรรมของอำนาจการเมืองที่เป็นทางการในการควบคุมหรือบังคับขู่เข็ญให้ประชาชนเชื่อฟัง

4. ลักษณะสำคัญของแนวคิดประชาสังคมร่วมสมัย

แนวคิดประชาสังคมร่วมสมัยเห็นพ้องระดับหนึ่งกับทัศนะของกรัมสกีในแง่ที่ว่าภาคประชาสังคมมิได้ถูกกำหนดอย่างสิ้นเชิงโดยผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการแสวงหากำไร และมีลักษณะเป็นอิสระจากการใช้อำนาจบังคับของรัฐ (Oliveira & Tandon 1994) ประชาสังคมจึงมีลักษณะเหมือนพลังภาคที่ 3 (Third sector) ต่างหากจากทุน (การแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์เฉพาะตน) และรัฐ (การใช้อำนาจบังคับเพื่อระเบียบของสังคม) กระแสความคิดประชาสังคมร่วมสมัยนี้ จึงมีสาระแตกต่างออกไปจากแนวคิดเรื่องประชาสังคมในอดีต

และสะท้อนถึงเหตุปัจจัยร่วมสมัยในสังคมการเมืองในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ ลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของประชาสังคมร่วมสมัยในกระแสความคิดปัจจุบันพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 ประชาสังคมตามแนวคิดร่วมสมัยมีลักษณะเป็นชุมชนอิสระ กล่าวคือ มีอิสรภาพด้านความคิดและอุดมคติที่ไม่ถูกบังคับควบคุมด้วยกำลังอำนาจใด โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการของรัฐ Michael Bernhard ในหนังสือชื่อ *The Origins of Democratization in Poland* กล่าวถึง ประชาสังคม อันเป็นจุดกำเนิดแห่งกระบวนการประชาธิปไตยในโปแลนด์ในแง่ที่เป็นปริณทลทางสังคมที่มีล่านี้อิสระเป็นตัวของตัวเอง หรือเป็น *Alternative sphere of autonomy* Bernhard กล่าวไว้ว่า

(This) sphere of autonomy which I will call the "public space" was created between the official public life of the monarchy the state, and the nobility, and that of private and/or communal life. In time, a range of associations and organizations (voluntary, professional, cultural, social, trade union), political parties, social movements, and communication media (the press and publishing) came to populate it (Bernhard 1993 : 3)

Michael Walzer ให้ความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า ประชาสังคมเป็นปริณทลทางสังคมที่มนุษย์คบหาสมาคมเกี่ยวข้องกันโดยอิสรภาพ และไม่มีการข่มขู่บังคับด้วยกำลังอำนาจ (Walzer 1991 : 293) ทศนะร่วมสมัยที่มองประชาสังคมว่าเป็นปริณทลสาธารณะ (Public sphere) ที่บุคคลมีอิสรภาพที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม-การเมืองด้วยสำนึกอิสระอย่างเท่าเทียมกันนี้ สอดคล้องกับข้อคิดของ Jurgen Habermas ในงานเขียนชิ้นสำคัญของเขาชื่อ *Structural Transformation of Public Sphere* (Habermas 1989)

ในผลงานนี้ Habermas เสนอว่าประชาสังคมที่ก่อกำเนิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 ต่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 นั้นมีขึ้นพร้อมกับการก่อกำเนิดของปริณทลสาธารณะ หรือ Public sphere ในช่วงเวลาดังกล่าว โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมต่างๆ เช่น การขยายตัวทางการค้าอันนำมาซึ่งการมีอำนาจมากขึ้นของกลุ่มพ่อค้า การพัฒนาเทคโนโลยีการพิมพ์ และการก่อเกิดชุมนุมชนในเมืองอันเป็นศูนย์กลางการค้า ได้ทำให้ชนชั้นกลางระดับสูงและผู้มีการศึกษาเริ่มคิด พุดคุย และวิพากษ์วิจารณ์รัฐและการบริหารรัฐกิจอย่างเปิดเผยมากขึ้น ชุมชนสาธารณะต่างๆ เช่น Coffeehouse, Salons หรือแม้แต่จดหมายข่าวและหนังสือพิมพ์ กลายเป็นแหล่งพบปะแสดงความคิดเห็นอิสระที่อยู่นอกเหนืออำนาจหรือการควบคุมได้โดยตรงของอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการของรัฐ Public sphere หรือปริณทลสาธารณะ เหล่านี้อันเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในประวัติศาสตร์ยุโรปได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในบางประเทศ เช่น การปฏิวัติในฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม Habermas เห็นว่าในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะช่วงหลัง ค.ศ. 1870 ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทั่วโลก รัฐได้ขยายบทบาทเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจ-สังคม รวมทั้งขยายกลไกระบบราชการเข้าครอบคลุมแทบทุกมิติของชีวิตทางสังคมของประชาชน การแทรกแซงดังกล่าวได้ทำให้อำนาจการเมืองที่เป็นทางการของรัฐเข้าครอบครองและผูกขาดปริณิธนาสาธารณะหรือ Public sphere และได้ทำให้ Public sphere ขาดความเป็นอิสระ และสูญเสียลักษณะความเป็นประชาธิปไตยลง Habermas เรียกปรากฏการณ์ที่รัฐเข้าแทรกแซงและครอบครองปริณิธนาสาธารณะนี้ว่า Refeudalization of public sphere (Holub 1991 : 6) หรือ Colonization of public sphere และโดยเหตุนี้ชุมชนอิสระที่มีความคิดเห็นเสรีซึ่งเคยทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นของพลเมืองและตรวจสอบกิจการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ จึงได้ถูกลดทอนบทบาทลงนับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา กล่าวโดยสรุปในทัศนะของ Habermas นั้น คุณลักษณะสำคัญของประชาสังคมอยู่ที่การดำรงสถานภาพของความเป็นชุมชนอิสระไว้ระดับหนึ่ง

แม้แนวคิดเรื่องการมีชุมชนอิสระในรัฐดูจะมีลักษณะ Radical อยู่มาก แต่ทว่าแนวคิดดังกล่าวกลับมีปรากฏเป็นหลักการใหญ่ในประเพณีความคิดแบบพุทธ ดังที่พระราชวรมุนี (ประยุทธ์ ปยุตโต) ได้เรียบเรียงไว้อย่างชัดเจนใน พุทธธรรม ดังนี้

....หลักการใหญ่ทางสังคมข้อหนึ่งของพระพุทธศาสนา คือ การให้มีชุมชนอิสระอยู่ชุมชนหนึ่งในสังคมมนุษย์ ซึ่งไม่ขึ้นต่อระบบต่างๆ ในสังคมส่วนใหญ่ ชุมชนนี้แลงเอาความเป็นอิสระของตน ด้วยการไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม และไม่ร่วนกับสถาบันต่างๆ ที่กำหนดกันไว้ของสังคมนั้นโดยตรง ชุมชนนี้มีระบบความเป็นอยู่ของตนเอง ที่อาศัยความมีจิตใจอิสระเป็นพื้นฐาน และเกื้อกูลแก่สังคมด้วยการสืบทอดธรรมให้แก่สังคม และด้วยระบบชีวิตที่เป็นอิสระนั้น สมาชิกของชุมชนนี้ไม่รับเอาผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานของตน เป็นอยู่เพียงด้วยทักษิณอันเกิดจากการเจียดส่วนอุทิศบุญสาธารณะ... ของคนในสังคมใหญ่... โดยไม่ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่ความเป็นอยู่หรือชีวิตประจำวันของเขา... สมาชิกของชุมชน คือ สงฆ์นี้ อาศัยผู้อื่นทั่วๆ ไปเป็นอยู่ จึงมีพันธะโดยธรรม และจึงเป็นอิสระที่จะประพฤติเพื่อประโยชน์สุขของคนทั่วๆ ไป ชีวิตของท่านขึ้นต่อทุกคน แต่ไม่ขึ้นต่อใครเลย ท่านอาศัยทุกคน จึงเป็นของทุกๆ คน แต่ไม่เป็นคนของใครเลย...(นี่คือ)...หลักการทางสังคมในเรื่องชุมชนอิสระที่เป็นส่วนผนวกอันจำเป็นสำหรับสังคมที่ดั่งงาม (พระราชวรมุนี 2525 : 283-284)

คงไม่ผิดพลาดเกินจริงเกินไปนัก หากจะกล่าวว่า หลักการการดำรงอยู่ของชุมชนอิสระในพุทธประเพณีกับหลักการประชาสังคมในฐานะชุมชนอิสระมีความละม้ายคล้ายคลึงกันอยู่ไม่น้อย เพียงแต่หลักการประชาสังคมนั้นมีลักษณะ Secularized หรือ โลกานูวัตร (ใน

ความหมายเดิมของศัพท์พุทธที่หมายถึง การทำให้เป็นแบบโลกๆ ไม่ใช่ Globalization) หากพิจารณาในแง่ปัญหาสังคมที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้น หลักการเรื่องชุมชนอิสระตามแนวคิดแบบพุทธนี้ไม่เพียงแต่จำเป็นต้องทำให้เป็นแบบโลกๆ หรือ Secularized มากขึ้น หากยังต้องทำให้มีรูปแบบที่หลากหลายหรือ pluralized มากขึ้นด้วย เพื่อให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความจำเป็นที่หลากหลาย⁸ ในแง่นี้ ชุมชนอิสระจึงมิใช่จำกัดแต่เพียงแค่สังฆะ หากแต่เป็นสถาบันทางสังคมอันหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ชุมชนหรือองค์กรมากมายที่ไม่ขึ้นต่อระบบต่างๆ ในสังคมส่วนใหญ่ (non-governmental) เป็นอิสระ ไม่เป็นคนของใคร (independent) ไม่มุ่งผลประโยชน์เฉพาะตน (non-profit) แต่มุ่งประโยชน์สุขของคนทั่วไปหรือสาธารณประโยชน์ (public-oriented) และเกื้อกูลแก่สังคมด้วยการดำรงสืบทอด (ความเป็นธรรมแก่สังคม หลักการประชาสังคมจึงเป็น “หลักการทางสังคมในเรื่องชุมชนอิสระที่เป็นส่วนผนวกอันจำเป็นสำหรับสังคมที่ดำรง” นั่นเอง หากแต่มีลักษณะอย่างโลกๆ เป็นอุดมคติน้อยกว่าและมีรูปแบบที่หลากหลาย

4.2 แนวคิดร่วมสมัยที่มองว่าประชาสังคมต้องเป็นอิสระนั้น ไม่เพียงแต่ต้องเป็นอิสระระดับหนึ่งจากอำนาจรัฐ แต่ยังคงเป็นอิสระระดับหนึ่งจากอำนาจทุนหรือตลาดอีกด้วย⁹ อย่างไรก็ตาม ประชาสังคมมิใช่จะมีความสัมพันธ์แบบขัดแย้งอย่างเป็นปฏิปักษ์ หรือต้องเผชิญหน้าและทำลายล้างรัฐหรือตลาด หากแต่แนวคิดร่วมสมัยเห็นว่าสังคมที่ดีจะต้องมีดุลยภาพอำนาจระหว่างรัฐ (State) ตลาด (Market) และประชาสังคม (Civil society) (Agh 1989 : 9-17 ; Oliveira & Tandon 1994 : 1-17) ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดและข้อเสนอของ ค.นพ. ประเวศ วะสี ในเรื่องสังคมสมานภาพ (ประเวศ 2536) David Brown & Rajesh Tandon ได้ให้นิยามของประชาสังคมไว้ครอบคลุมคุณลักษณะต่างๆ ของ ประชาสังคม ที่กล่าวมาแล้วว่า Civil society หมายถึง

The web of associations, social norms and practices that comprise social activity different from activities of the institutions of the states (such as political parties, government agencies, or norms about voting) or the institutions of the market (such as corporations, stock markets, or expectations about the honoring of contracts) (Brown & Tandon 1994 : 6).

ในทัศนะดังกล่าว รัฐ-ตลาด-ประชาสังคม ถึงแม้จะเป็นอิสระจากกันระดับหนึ่ง แต่ก็ได้แยกขาดจากการกันอย่างสิ้นเชิงแต่ต่างเป็นเหตุเป็นปัจจัยแก่กันโดยมีการแทรกซึมระหว่างกัน (mutual penetration) อย่างเหมาะสม และเน้นการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างกันของทั้งสามภาคอย่างเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกันในโครงสร้างแบบประชาธิปไตย (Oliveira & Tandon 1994 : 6)

ทัศนะร่วมสมัยนี้มองการดำรงอยู่ร่วมกันของรัฐ ทุน และประชาสังคมว่า เป็นหลัก

ประกันสำคัญของการเมืองเชิงสร้างสรรค์และการที่มีมนุษยธรรม Paul Starr บรรณาธิการของวารสาร American Prospect กล่าวถึงองค์กรประชาสังคมว่า หากปราศเสียซึ่งเครือข่ายความสัมพันธ์ในภาคประชาสังคมแล้ว การเมืองจะมีได้มีสภาพต่างไปจากตลาดที่ถูกควบคุมโดยนักธุรกิจการเมืองเท่าใดนัก นักธุรกิจการเมืองเหล่านี้เก่งแต่การระดมทุนและสืบทอดมรดกเพื่อรณรงค์ทางการเมืองอย่างฉาบฉวยโดยมิได้มีความสัมพันธ์รากฐานเชื่อมต่อกับประชาชนอันเป็นฐานเสียงแต่อย่างใดเลย (Starr 1994 : 8)

ผลงานชิ้นที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าภาคประชาสังคมเป็นหลักประกันระยะยาวและมีบทบาทเสริมกันกับการพัฒนาภาคการเมืองและเศรษฐกิจคือผลงานของ Robert Putnam. Putnam ได้ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองและประชาธิปไตยในอิตาลีโดยสืบสาวพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง และวิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมในภูมิภาคต่างๆ ของอิตาลีในหนังสือชื่อ Making Democracy Work : Civic Tradition in Modern Italy (1993 a) โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ คุณธรรมทางสังคม ความเป็นประชาธิปไตย และประสิทธิภาพของระบบรัฐเทียบกับปัจจัยทางสังคมต่างๆ Putnam พบข้อสรุปว่า การรวมตัวกันเป็นชุมชนในรูปแบบของกลุ่ม ชมรม สหกรณ์ สมาคม หรือองค์กรต่างๆ ในภาคประชาสังคม เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดต่อความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ความเป็นประชาธิปไตยและความสงบสุขของสังคม

การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม สมาคม หรือองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกีฬา กลุ่มดนตรี หรือองค์กรชุมชนอื่นๆ ที่ชักนำให้ผู้คนมาพบปะคบค้าสมาคมโดยสมัครใจกันนี้ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจกัน ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และความร่วมมือต่อกัน ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นความสัมพันธ์ในแนวนราบ (Horizontal) และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในกิจการสาธารณะ (Civic engagement) ซึ่ง Putnam เห็นว่าเป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรมประชาสังคม (civic tradition)

ผลการวิเคราะห์ของ Putnam ดังกล่าว ได้ข้อสรุปที่สวนทางกับความคิดเบื้องต้นของเขา ที่คิดว่า เป็นเพราะชุมชนมีความมั่งคั่งเพียงพอจึงสามารถรวมกลุ่มทำกิจกรรมทางสังคมต่างๆ ได้ แต่เมื่อพินิจวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว Putnam พบว่า ความไว้วางใจกัน ความช่วยเหลือเกื้อกูลอันเป็นค่านิยมหรือบรรทัดฐานของชุมชนประชาสังคม และเครือข่ายความร่วมมือกันนั้นเป็น Social capital หรือทรัพยากรทางสังคมที่สามารถแปรเปลี่ยนการสร้างสรรค์ความมั่งคั่งและความเป็นประชาธิปไตยได้ Putnam สรุปว่า Wealth is the consequence, not the cause of a healthy civics (Putnam 1993 b : 106)

ข้อคิดในเรื่องการจัดรูปองค์กรทางสังคมโดยเน้นความสัมพันธ์แนวนราบของ Putnam นี้ สอดคล้องกับข้อเสนอของพระไพศาล วิสาโล ในปาฐกถาภิบาล คัมภีร์ ปี 2537 พระไพศาลได้วิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทย และลงความเห็นว่า โครงสร้างและกระบวนการทัศน์

หลักในสังคมปัจจุบันได้ทำให้รัฐและตลาดมีอำนาจมากเกินไป ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและตลาดกับบุคคลนั้นเป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ (รัฐและทุน) กับประชาชนธรรมดาที่ไม่มีอำนาจ เพื่อปรับดุลย์แห่งอำนาจนี้ พระไพศาลได้ชี้ว่า สังคมจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การจัดองค์กรทางสังคมที่เน้นความสัมพันธ์ในแนวราบมากขึ้น ความสัมพันธ์ในแนวราบดังกล่าวได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มเพื่อนบ้าน กลุ่มองค์กรเล็กๆ ที่เน้นความไม่เป็นทางการ ความเท่าเทียมกัน และความสมัครใจ (พระไพศาล 2537) ความสัมพันธ์ในแนวราบดังกล่าวจะก่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือ และจะช่วยเสริมความเข้มแข็งแก่ภาคสังคม

กล่าวโดยสรุป ทศนะร่วมสมัยเห็นว่า ประชาสังคมเป็นกลไกสำคัญทั้งในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างรัฐ ตลาดและสังคม ทั้งเสริมให้รัฐและตลาดมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ (accountability) ดีขึ้น

4.3 คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประชาสังคมร่วมสมัย คือ การเน้นความริเริ่มของปัจเจกบุคคลในการทำประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือ private initiatives for public good (Oliveira & Tandon 1994 : 6) Fernandes (1994 b) ในบทความที่วิเคราะห์ลักษณะร่วมของความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ได้กล่าวถึงองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (nonprofit organizations) และ Third Sector ในสหรัฐอเมริกาว่ามีรากฐานมาจากวัฒนธรรมประชาสังคมที่แข็งแกร่งที่เน้นความริเริ่มของบุคคลในการทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ Fernandes ได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับสาธารณะชนไว้เป็นตารางที่น่าสนใจนี้ (Fernandes 1994 b : 342)

Agents		Ends		Sector	
Private	for	private	=	market	
Public	for	public	=	government	
Private	for	public	=	third sector	
Public	for	private	=	corruption	

กลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคมจึงเกิดจากความริเริ่มส่วนบุคคลประกอบกับความเชื่อถือไว้วางใจกัน ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เองที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมีความหมายมากขึ้น และมีประสิทธิภาพทางสังคมมากขึ้น Peter Drucker ปรมาจารย์การบริหารธุรกิจ กล่าวถึงภาคประชาสังคมว่าเป็น a sphere of effective .. meaningful citizenship และว่า

In the political culture of mainstream society, individuals, no matter how well educated, how successful, how achieving, or how wealthy, can only vote and pay taxes. They can only react, can only be passive. In the counterculture of the third sector, they are active citizens (Drucker 1990 : 50)

Paul starr ก็ย้ำเช่นกันว่า หากปราศจากองค์กรประชาสังคมที่รวมกลุ่มกันบนพื้นฐานของความเชื่อถือไว้วางใจกันแล้ว ประชาชนจะไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความสามารถใดๆ ที่จะทำกิจกรรมทางสังคมให้บรรลุผลได้เลย (Starr 1994 : 7) ความคิดริเริ่มหรือการเคลื่อนไหวของบุคคลหรือองค์กรเหล่านี้เน้นคุณค่าประชาสังคมคือ ใจความสมัครใจเป็นพื้น (voluntary) และมีไม่เกิดจากการบังคับหรืออำนาจอัดฉีดเป็นสำคัญ มีความเป็นอิสระ (independent) มิได้อยู่ใต้อำนาจหรืออำนาจของกลุ่มการเมือง หรืออำนาจทุนที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เน้นความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมทางสังคมและมีความอดกลั้นต่อความขัดแย้งและเคารพในความหลากหลาย

5. แนวคิดและความเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทย

กระแสดูความสนใจในแนวคิดและความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเทศไทยเริ่มก่อตัวขึ้นเจียบๆ ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ข้อมูลการสำรวจองค์กรในภาคประชาสังคมซึ่งรวบรวมโดย อมรา พงศาพิชญ์และคณะ (Amara et al 1995) ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการเติบโตขององค์กรการกุศลและองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ พบว่า 78% ขององค์กรเอกชน เช่น มูลนิธิ ชมรม และสมาคมต่างๆ ทั้งที่ได้มีการจดทะเบียนและมิได้จดทะเบียนถูกก่อตั้งขึ้นภายหลังปี 2516 หรือ ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเอง ในจำนวนนี้มีองค์กรเอกชนที่ทำงานพัฒนาชนบทและแก้ปัญหาสังคมอยู่ 374 องค์กร (ข้อมูล พ.ศ. 2537) การสำรวจในปี 2525 มีองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์และสังคมสงเคราะห์อยู่ 1,584 องค์กร การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน ควบคู่กับการขยายตัวของการสื่อสารมวลชนได้ทำให้นักคิดอิสระได้รับโอกาสในการแสดงออกสู่สาธารณชนมากขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ช่วยหล่อเลี้ยงให้ภาคประชาสังคมเติบโตและเริ่มมีบทบาทสูงขึ้นในสังคมไทย

การเข้าใจพัฒนาการของประชาสังคมไทยจำเป็นต้องเข้าใจประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและการก่อตัวของรัฐไทย การเกิดขึ้นของรัฐไทยสมัยใหม่นั้นเป็นการตอบสนองต่ออำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกที่คุกคามอำนาจอธิปไตยของราชสำนักแห่งกรุงสยาม และโดยเหตุนี้ความพยายามในการทำประเทศให้ทันสมัยจึงเน้นที่การสร้างกลไกรัฐให้เข้มแข็งเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยเหนืออาณาเขต จุดเน้นของการพัฒนาระบบการเมืองจึงอยู่ที่การสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งเพื่อตอบโต้ต่อภัยคุกคามของจักรวรรดินิยม กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการสร้างรัฐ (state - building) ไม่ใช่กระบวนการสร้างชาติ (nation - building) กลไกดังกล่าวได้ทำให้องค์กรรัฐกลายเป็นระบบรัฐราชการรวมศูนย์ที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง ในกระบวนการนี้องค์กรนอกภาครัฐไม่ได้รับการเอาใจใส่และไม่มีการพัฒนา ลักษณะดังกล่าวของพัฒนาการของรัฐไทยแตกต่างไป

จากพัฒนาการของรัฐในยุโรปหรืออังกฤษ ซึ่งในกระบวนการก่อตัวของรัฐนั้น พลังของภาคเศรษฐกิจนอกภาครัฐได้มีพัฒนาการร่วมและเติบโตเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาครัฐจนมีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในทางการเมือง (ชัยอนันต์ 2535)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการก่อตัวของรัฐไทยจะมีได้เกิดควบคู่กับการพัฒนาขององค์กรนอกภาครัฐ จนทำให้สังคมไทยมีลักษณะที่อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยภาคราชการ หรือที่เรียกว่า Bureaucratic polity (Rigg 1966) แต่ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างชัดเจน การเติบโตของภาคเศรษฐกิจได้ทำให้เกิดการขยายตัว และการมีบทบาทมากขึ้นของชนชั้นกลางในเมือง ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ชนชั้นกลางได้ลุกขึ้นคัดค้านอำนาจเผด็จการและเรียกร้องประชาธิปไตยโดยก่อตัวชุมนุมกันเป็น “ม็อบม็อบถือ” (เอนก 2536) และอาศัยการสื่อสารสมัยใหม่เคลื่อนไหวจนสามารถล้มล้างรัฐบาลเผด็จการลงได้ในที่สุด

ข้อวินิจฉัยที่ว่าสังคมไทยเป็นรัฐราชการได้ถูกท้าทายโดยงานศึกษาของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (Anek 1992) ที่ชี้ให้เห็นว่า การเติบโตของชนชั้นกลางและภาคธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าสังคมไทย จากการเป็นรัฐราชการไปมีลักษณะทุนนิยมเสรี หรือ liberal corporatism มากขึ้น เอนก เสนอว่า ก่อนหน้านั้นการเมืองไทยเป็นการต่อสู้ระหว่าง “The military - bureaucratic elite and the extra - bureaucratic forces” แต่ในปัจจุบันองค์กรภาคธุรกิจที่มีการจัดตั้งขึ้นได้กลายเป็นกลุ่มทางสังคมที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะท้าทายการผูกขาดการตัดสินใจในด้านนโยบายเศรษฐกิจของโครงสร้างอำนาจเก่าได้ (Anek 1992 : xi) บทวิเคราะห์ดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรนอกภาครัฐที่มีต่อเศรษฐศาสตร์การเมืองใหม่ของไทย

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน อีริคธอร์ บุนุมมี (2536 : 188-198) ได้เสนอบทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาสังคมไทย เน้นการสร้าง “สังคมเข้มแข็ง” หรือ civil society อีริคธอร์ได้ชี้ให้เห็นว่าจิตสำนึกทางสังคมได้เริ่มก่อตัวขึ้น และแสดงออกอย่างเด่นชัดในรูปของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรวิชาชีพอิสระต่างๆ การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมนี้มีลักษณะที่กระจายตัว (diffuse) มากกว่าการจัดตั้งแบบรวมศูนย์ อันเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากกระบวนการประชาชนในแนวคิด “ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน” และการเคลื่อนไหวดังกล่าวยังเน้นการมีส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคม และการเสริมบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรวิชาชีพอิสระต่างๆ

แนวคิดเรื่อง “สังคมเข้มแข็ง” นี้ สอดคล้องกับข้อเสนอเรื่อง “ยุทธศาสตร์สังคมสมบูรณ์” ของนายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งเสนอให้พัฒนาศักยภาพของภาคสังคมเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจรวมศูนย์ของระบบราชการ และระบบทุน นพ.ประเวศ วะสี ชี้ให้เห็นว่ารัฐและ

ทุนเป็นอำนาจมหากาที่เมื่อมีพลังมากเกินไปจะทำตัวเหมือน “หลุมดำทางสังคม” ที่ดูดกลืนสถาบันและทรัพยากรทางสังคมต่างๆ โดยมีได้คำนึงถึงสันติสุขของสังคมส่วนรวม เพื่อสร้างสมดุลย์ของอำนาจ องค์การในภาคสังคมจะต้องได้รับการสนับสนุนและเสริมบทบาทมากขึ้น

นอกเหนือจากความตื่นตัวในระดับแนวคิดแล้ว การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเองก็ปรากฏให้เห็นชัดเจน กรณี “ขยะท่วมรัฐที่เชียงใหม่” เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนตัวอย่างหนึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เสนอบทความชื่อดังกล่าวโดยเล่าเหตุการณ์ว่า ชาวบ้านในตำบลแม่เหียะซึ่งอดทนต่อการที่เทศบาลนครเชียงใหม่เอาขยะจากในเมืองไปทิ้งใกล้ชุมชนของตนมานาน ได้ลุกขึ้นคัดค้านไม่ยอมให้นำขยะมาทิ้งใกล้ชุมชนของตนต่อไปอีก เทศบาลนครเชียงใหม่จึงนำขยะจากเมืองไปทิ้งที่อำเภอสันทรายแทนโดยได้ทำการตกลงกับชาวบ้านถึงมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้ขยะส่งกลิ่นและกระจายเกลื่อนกลาด เช่น การปูแผ่นพลาสติกในหลุมก่อนเทขยะลง การถมขยะด้วยดินหนาตามกำหนดเพื่อป้องกันกลิ่นและแมลงวัน และการขนย้ายขยะด้วยความระมัดระวังมิให้ตกหล่นตามทาง แต่เมื่อปฏิบัติจริง นอกเหนือจากการปูแผ่นพลาสติกแล้ว ไม่มีการทำตามมาตรการที่ตกลงกันไว้เลย ไม่นานนัก ชาวบ้านอำเภอสันทรายก็เริ่มประท้วงไม่ยอมให้เทศบาลเอาขยะไปทิ้งอีก ซึ่งทางเทศบาลกลับมองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและองค์กรเอกชนเข้าไปยุ่มย่าม และหาทางแก้ปัญหาโดยเอาขยะไปทิ้งในสถานที่ลับซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นเขตทหาร แต่ไม่นานนักชาวบ้านแม่อาลัยในเขตอำเภอแม่แตงก็เริ่มไม่พอใจและคัดค้านการเอาขยะไปทิ้งใกล้ชุมชนของตน เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้จนต้องปล่อยขยะทิ้งเป็นกองอยู่ข้างถนนจนส่งกลิ่นเหม็นไปทั่วเมืองเชียงใหม่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ตั้งข้อสังเกตว่า

กรณีขยะท่วมเมืองเชียงใหม่ในขณะนี้เป็นอย่างที่ตีของความอ่อนแอของรัฐและหน่วยการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกิจการอะไรของรัฐระดับใดก็ตาม จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพหากปราศจากการตกลงและความร่วมมือของประชาชนที่เกี่ยวข้อง.....สังคมไทยได้เคลื่อนไปสู่ยุคสมัยที่รัฐไม่สามารถลอยอยู่เหนือศีรษะของชาวบ้านได้อีกต่อไปแล้ว รัฐต้องลงมาทำงานร่วมกับชาวบ้านและต้องต่อรองกับชาวบ้าน บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน รัฐไม่สามารถอ้างแต่อำนาจความชอบธรรมโดยกฎหมายได้.....หากรัฐไม่ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับประชาชน รัฐจะไม่สามารถดำเนินภารกิจใดๆ ให้ลุล่วงไปได้ และจะกลายเป็นอัมพาตไปในอนาคตอันใกล้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2537)¹⁰

กรณีที่น่าสนใจเป็นพิเศษอีกกรณีหนึ่งคือ ความเคลื่อนไหวในเรื่อง สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ในการประชุมเรื่อง “สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร” ที่จัดขึ้นระหว่าง 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2536 ที่ห้องประชุมใหญ่ อาคารใหม่รัฐสภา ได้มีการเสนอตัวอย่างความสำเร็จในการดูแลรักษาป่าและทรัพยากรธรรมชาติ

ขององค์กรชุมชน โดยที่มิได้อาศัยอำนาจรัฐ ในขณะที่การดูแลป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง

ในการกล่าวในการสัมมนาดังกล่าว นพ.ประเวศ วะสี ได้เสนอข้อสังเกตว่าพัฒนาการของสังคมไทยเป็นไปในลักษณะที่ “รัฐได้เข้าไปถือสิทธิว่าทรัพยากรเหล่านี้เป็นของรัฐ” ซึ่งอาจฟังดูไม่เป็นการแปลกประหลาดอะไรเพราะรัฐก็เป็นตัวแทนของทั้งหมด แต่ทว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐได้ทำให้เกิดวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมและทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมโหฬารจนถึงขั้นวิกฤต หนทางเดียวที่จะแก้วิกฤตนี้ก็คือการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ให้ชุมชนมีสิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรเหล่านี้ ภาระกิจการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะไม่มีทางสำเร็จได้โดยอาศัยแต่เพียงกลไกรัฐ (วิวัฒน์ 2536)

นอกเหนือจากกรณีเหล่านี้ องค์กรชุมชนและผู้นำชาวบ้านอีกหลายกรณีได้มีบทบาทสำคัญด้านการพัฒนาชนบท การแสวงหาทางเลือกการเกษตรแบบพึ่งตนเอง เช่น กรณีผู้ใหญ่ วิบูลย์ เข็มเฉลิม กรณีพ่อมหาอยู่ สุนทรชัย กรณีพ่อผาย สร้อยสระกลาง กับ กลุ่มอีโต้น้อย กลุ่มฮักเมืองน่าน กรณีกลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ ฯลฯ องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ ได้ตื่นตัวและเข้าร่วมในการสร้างเครือข่ายที่เชื่อมโยงองค์กรชุมชนเหล่านี้ เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา¹¹ ในขณะเดียวกันองค์กรภาคธุรกิจก็มีความตื่นตัวในการทำงานสาธารณประโยชน์มากขึ้น มีการจัดทำโครงการเพื่อสังคม เช่น โครงการดาวพิเศษ Think Earth มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ รายการวิทยุ จส.100 โครงการรักเรา รักโลก รวมทั้งโครงการธุรกิจเพื่อสังคมของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น ในขณะเดียวกันองค์กรวิชาชีพอิสระก็มีบทบาททางสังคมมากขึ้น เช่น แพทยสภา (เช่นในกรณีฆ่าสองแม่ลูก ศรีธนะชนันท์) สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย เป็นต้น สุริชัย หวันแก้ว ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรวิชาชีพเหล่านี้ในสังคมไทยและได้ข้อสรุปว่า องค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้แสดงบทบาทของการเป็นองค์กรอิสระมากขึ้น และกำลังกลายเป็นพลังทางสังคมอย่างใหม่ (สุริชัย 2538)

กระแสความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเทศไทยเริ่มปรากฏรูปร่างชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ สำหรับในภาคสาธารณสุข กรณีที่มีความเด่นชัดที่ชุมชนประชาสังคมมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนจนเป็นที่ยอมรับกัน ได้แก่ การเคลื่อนไหวขององค์กรนอกภาครัฐต่อปัญหาโรคเอดส์ซึ่งทั้งองค์กรพัฒนาภาคเอกชน, องค์กรพระสงฆ์, องค์กรวิชาชีพต่างๆ ตลอดจนองค์กรของชาวบ้าน เช่น กลุ่มแม่หม้ายดอยสะเก็ด, กลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ ได้ก่อตัวขึ้นเป็นเครือข่ายขององค์กรอิสระที่ทำงานทางสังคม นอกจากนั้นยังมีการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ซึ่งภาคเอกชนและภาครัฐร่วมกันรณรงค์อย่างใกล้ชิดจนเห็นผลอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังองค์กรอิสระต่างๆ เช่น มูลนิธิหมอชาวบ้าน สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย สมาคม

พัฒนาประชากรและชุมชน ชุมชนแพทย์ชนบท คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชน เพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการสมุนไพรเพื่อการพึ่งตนเอง โครงการฟื้นฟูการนวดไทย กลุ่มศึกษาปัญหาฯ ฯลฯ ก็มีบทบาทสำคัญทั้งในในการถ่วงดุลย์และในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยได้สำเร็จเกินกว่าที่จะเป็นไปได้หากปล่อยให้รัฐดำเนินการตามลำพัง กระทรวงสาธารณสุขเองก็เริ่มเห็นคุณค่าขององค์กรเอกชนเหล่านี้ และได้จัดงบประมาณสนับสนุนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

6. ข้อเสนอในการวิเคราะห์ประชาสังคม

ในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมนี้ อริยยุทธ บุญมี (2536) ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการก่อตัวของภาคสังคมนี้มีจุด เริ่มต้นจากการเกิดสำนึกทางสังคมขึ้น ซึ่งเพิ่งก่อตัวเมื่อราว พ.ศ.2500 เศษๆ นี้เอง อริยยุทธได้เสนอขั้นตอนของการก่อตัวของสังคมเข้มแข็งหรือ civil society โดยแยกแยะออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นที่ 1 การเกิดจิตสำนึกสังคม

ขั้นที่ 2 การเกิดกลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆ ที่มีจิตสำนึกในการดูแลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ขั้นที่ 3 การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคมที่ยึดเหนี่ยวให้สังคมเป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณธรรม (อริยยุทธ เสนอว่าสังคมไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในขั้นตอนนี้)

ขั้นที่ 4 การที่อุดมการณ์แห่งสังคมเข้มแข็งตกผลึกเป็นเสมือนสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิต

ข้อเสนอของอริยยุทธช่วยให้เห็นถึงแนวโน้มพัฒนาการของภาคประชาสังคมได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีข้อพึงพิจารณาอยู่ 2 ประการในแยกพัฒนาการทางสังคมใดๆ ออกเป็นขั้นๆ คือ

ข้อพิจารณาที่ 1 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมมักไม่มีลักษณะพัฒนาการเชิงเส้นหรือ linear unidirectional development แต่มักมีลักษณะที่ ศ. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใช้คำว่า เป็นตรรกะแบบคลุมเครือ หรือ Fuzzy Logic คือไม่สามารถระบุได้ว่าอะไรเกิดก่อนหรือเกิดหลัง จิตสำนึกสังคมอาจเกิดก่อนและเป็นเหตุให้เกิดองค์กรประชาสังคมหรือจิตสำนึกสังคมอาจเป็นผลคือเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรแบบหลวมๆ แล้ว สมาชิกองค์กรเกิดกระบวนการเรียนรู้แล้วพัฒนาจิตสำนึกทางสังคมขึ้น และตัวจิตสำนึกสังคมที่อริยยุทธเสนอก็อาจไม่ใช่มีจิตสำนึกแบบเดียวแต่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้หลายรูปการณ จิตสำนึกตามรูปแบบและประสบการณ์ทางสังคมขององค์กร นอกจากนั้นการนำเสนอเป็นขั้นตอนแบบ linear unidirectional ทำให้เกิดความรู้สึกที่ว่าพัฒนาการไปสู่ขั้นตอนท้ายๆ หรือขั้นที่ 4 (หากยอมรับตาม

ที่ธีรยุทธเสนอว่าปัจจุบันสังคมไทยอยู่ในการพัฒนาขั้นที่ 3) เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในเชิงประวัติศาสตร์ (historical inevitability) ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวอาจเกิดหรือไม่เกิดก็ได้ ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยและบริบททางสังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ของพัฒนาการนั้น ๆ

ข้อพิจารณาที่ 2 การนำเสนอทิศทางการเปลี่ยนแปลงในลักษณะแนวโน้มที่มีอาจหลีกเลี่ยงดังกล่าวนี้ให้ความรู้สึกที่ลดความสำคัญของ social actor หรือผู้ปฏิบัติกิจกรรมทางสังคมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งข้อเสนอเช่นนี้ให้ความรู้สึกที่ขัดแย้ง (หรืออาจใช้สำนวนของธีรยุทธเองว่า แยกแย้ง หรือ Disparity) กับจิตสำนึกแบบประชาสังคมที่เน้นความริเริ่มและศักยภาพของปัจเจกบุคคลในฐานะ “พลเมือง” ที่เป็น social actor โดยเฉพาะในการพูดถึง Ideology of civil society ว่า “อุดมการณ์แห่งสังคมคุณธรรมนี้ เกิดขึ้นจากเสียงเรียกร้องจากส่วนต่างๆ เกือบทั้งหมด ไม่ใช่เป็น manifesto ที่ผลิตโดยบุคคลหรือองค์กรหนึ่งใดโดยเฉพาะ” ได้ลบภาพบุคคลหรือองค์กรออกจากสังคมจนอดที่จะรู้สึกไม่ได้ว่าเป็น Reification of society

ความรู้สึกที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามแนวโน้มที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้นี้ สวนทิศทางการเน้นการก่อให้เกิดจิตสำนึกทางประวัติศาสตร์แบบเปิดที่ทำให้บุคคลในสังคมเห็นถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่เปิดกว้าง (open possibility) ที่บุคคลจะเลือกหนทางให้กับชีวิตของตนเองและสังคม ซึ่งเป็นทัศนะที่ธีรยุทธได้เสนอไว้ในบทความชื่อ “ประวัติศาสตร์ซ้ำซาก ประวัติศาสตร์แบบเปิด” (ธีรยุทธ 2536a) หากนำข้อเสนอเรื่องประวัติศาสตร์แบบเปิดของธีรยุทธมาพิจารณา การวิเคราะห์ประชาสังคมโดยการแยกแยะให้เห็นถึงองค์ประกอบสามารถชี้ให้เห็นถึงเหตุปัจจัยและวิถีทางที่จะสร้างเสริม “สังคมเข้มแข็ง” ได้ แม้ว่าการวิเคราะห์แบบแยกแยะองค์ประกอบอาจต้องเสี่ยงกับการมองแบบแยกส่วน (atomistic) และลดส่วน (reductionistic) อยู่บ้าง

ในแง่ข้อเสนอมองของ Michael Bratton นักคิดนักปฏิบัติทางสังคมชาวแอฟริกาที่แยกแยะองค์ประกอบของประชาสังคมออกเป็น 3 องค์ประกอบ อาจช่วยชี้ให้เห็นถึงแนวทางการสร้างเสริมเพื่อการพัฒนาประชาสังคมที่เข้มแข็งได้ Michael Bratton ได้นิยาม ประชาสังคมว่า หมายถึง the sphere of social interaction between the household and the state which is manifest in norms of community cooperation, structure of voluntary association and networks of public communication (Bratton 1994) และได้แจกแจงรายละเอียดขององค์ประกอบประชาสังคมทั้ง 3 ดังนี้คือ

(1) ค่านิยมและบรรทัดฐานของชุมชน (norm of civic community) ที่สำคัญที่สุดคือ ความไว้วางใจและเชื่อถือกัน (trust) ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (reciprocity) ความอดทนอดกลั้นต่อความขัดแย้ง (tolerance) และการเปิดกว้างยอมรับในความแตกต่างหลากหลาย (inclusion) Bratton ขยายความว่า

Trust is a prerequisite for individual to associate voluntarily, reciprocity is a resource for reducing the transaction costs of collective action; and political tolerance enables the emergence of diverse and plural forms of associations.

(2) โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (Structures of associational life) หมายถึง กลุ่มทางสังคมหรือองค์กรที่รองรับการคบหาสมาคม และเอื้ออำนวยต่อการแสดงออกทางสังคมของบุคคล รูปแบบขององค์กรที่พบบ่อยที่สุด คือ องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์และ องค์กรอาสาสมัครต่างๆ องค์กรเหล่านี้จะเป็นองค์กรระดับใดก็ตามหรือมีความสนใจเฉพาะด้านใดก็ตามล้วนแต่เพิ่มความหลากหลายและเสริมภาคประชาสังคมให้เข้มแข็งขึ้น

(3) เครือข่ายการสื่อสารสาธารณะ (network of public communication) การสื่อสารสาธารณะช่วยให้มีการพูดคุย ถกเถียงและแลกเปลี่ยนความเห็น การผูกขาดสื่อมวลชนไม่ว่าจะโดยรัฐหรือเอกชนก็ตามเป็นเงื่อนไขที่ไม่เกื้อกูลต่อการเติบโตของประชาสังคม Bratton กล่าวว่า Healthy civil Society is a multi-stranded web of cross-cutting channels of communication.

แม้ข้อเสนอของ Bratton จะครอบคลุมและสามารถใช้เป็นแนวทางในการสร้างเสริมประชาสังคมให้เข้มแข็งได้ ในทัศนะของผู้เขียน ข้อเสนอนี้ยังอาจปรับปรุงให้มีความหมายกว้างและลึกขึ้น เพื่อให้สามารถพิจารณาถึงข้อเสนอในเชิงปฏิบัติได้ชัดเจนขึ้นได้

ในองค์ประกอบประการแรกของ Bratton คือ ค่านิยมและบรรทัดฐานประชาคมนั้น เป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับที่ Robert Putnam ได้เสนอไว้ และเป็นข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ยิ่ง เพราะช่วยชี้ให้เห็นว่า ในการศึกษาประชาคมนั้น ไม่ควรมุ่งสนใจแต่เฉพาะองค์กรประชาสังคมต่างๆ เช่น องค์กรเอกชน กลุ่มอาสาสมัคร ซึ่งมีรูปร่างปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมเท่านั้น หากแต่ยังต้องใส่ใจกับส่วนประกอบอันเป็นนามธรรมในสังคมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนใคร่เสนอขยายองค์ประกอบทางนามธรรมนี้ให้เกินความหมายเกินไปกว่าค่านิยม (value) และบรรทัดฐาน (norm) ให้ครอบคลุมไปถึงจิตสำนึกของสังคมที่มีต่อค่านิยมและบรรทัดฐานเหล่านั้นด้วย และแทนที่จะเรียกองค์ประกอบนี้ว่า ค่านิยมและบรรทัดฐานประชาสังคม หรือ norm of civic community ดังที่ Bratton เสนอ คำว่า สำนึกประชาสังคม หรือ Civic consciousness ดูจะให้ความหมายที่ชัดกว่า

จิตสำนึกประชาสังคมหรือ Civic consciousness นี้ หมายถึง ความตื่นตัวของสังคม และการยอมรับในสาธารณะชนถึงความสำคัญขององค์คุณแห่งประชาสังคม หรือ civic virtue (Shils 1991) โดยการเห็นความสำคัญและเคารพในคุณค่าของความคิดริเริ่มอิสระของปัจเจกบุคคลที่จะทำงานเพื่อสังคมส่วนรวม โดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของอำนาจการเมืองที่เป็นทางการ (Official political authority) และเน้นการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจในการสร้างสรรค์สังคม ในแง่หนึ่ง หากกล่าวในเชิงหลักการแล้ว ถ้าสังคมปราศจากจิตสำนึกที่เคารพในคุณค่าของ

ความริเริ่มและศักยภาพของปัจเจกแล้ว ก็เป็นการยากที่จะสร้างระบบคุณค่าและบรรทัดฐานของสังคมที่เป็น norm of civic community เช่น ความไว้วางใจกัน ความอดกลั้นต่อความขัดแย้ง ความสมานฉันท์ และการเปิดกว้างยอมรับในความหลากหลาย ยิ่งไปกว่านั้น การเคารพในขีดความสามารถและศักยภาพของบุคคลในการร่วมกันสร้างสรรค์สังคมยังเป็นรากฐานของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะเป็นรากแก้วของ “การเมืองสาธารณะ” ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ

จิตสำนึกประชาสังคมในความหมายที่เสนอ แตกต่างจากจิตสำนึกระดับสังคมที่ธีรยุทธเสนอ จิตสำนึกระดับสังคมหรือจิตสำนึกสังคมที่ ธีรยุทธเสนอนั้น หมายถึงจิตสำนึกที่บุคคลรู้สึกรับผิดชอบหรือผูกพันกับสังคมขนาดกว้างที่เป็นเมืองใหญ่หรือทั่วประเทศที่กว้างกว่าชุมชนในแง่นี้ จิตสำนึกระดับสังคม หมายถึง social conscience คือ เป็นจิตสำนึกที่ยกระดับจากจิตสำนึกระดับ ชุมชนให้เป็นระดับสังคมที่ใหญ่ขึ้น (ดู ธีรยุทธ 2536: 192-193)

ในองค์ประกอบประการที่ 2 คือ โครงสร้างองค์กรประชาสังคมนั้น มีสิ่งที่พึงพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

(1) ในบางองค์กรแม้ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐ หรือธุรกิจเอกชนแสวงหากำไร แต่ก็มีการกิจกรรมหรือโครงการหลายอย่างที่ถือได้ว่าเป็น Civic action จึงอาจเป็นการคลาดเคลื่อนหากมององค์ประกอบนี้โดยใช้ลักษณะองค์กรหรือหน่วยงานเป็นหลัก ในการจำแนกองค์กรประชาสังคมนั้นองค์การสหประชาชาติซึ่งได้หันมาให้ความสนใจต่อองค์กรประชาสังคมอย่างยิ่งได้จัดทำเกณฑ์การจัดระบบจำแนกองค์กรและการให้คะแนน (accredit) เพื่อการเลือกเฟ้นองค์กรประชาสังคมในการเข้าร่วมประชุมที่จะมีขึ้นในอนาคต เกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็มีอาจรองรับความหลากหลายขององค์กรเล็กใหญ่ต่าง ๆ ได้ ทั้งยังอาจเป็นวิธีคิดที่ทำให้เกิดการแตกแยกแบ่งขั้วอันขัดแย้งกับลักษณะสำคัญของ Civic society ที่เน้นความสมานฉันท์

(2) ข้อคิดประการที่สองก็คือ บุคคลต่าง ๆ ในระบบราชการ หรือในภาคธุรกิจ แม้จะทำหน้าที่ในระบบรัฐหรือตลาดอยู่ แต่บุคคลเหล่านั้นก็มักมีบทบาทอื่น ๆ นอกเวลาทำงานหรือแม้แต่ในเวลาทำงานปกติ บทบาทเหล่านี้เป็น Civic engagement ซึ่งบางครั้งไม่ได้มีองค์กรใดๆ มารองรับ เราจำเป็นต้องรำลึกเสมอว่าองค์กรประชาสังคมต้องมีความหมายครอบคลุมปัจเจกชนที่มี Civic mind เหล่านี้ด้วย

(3) ข้อคิดประการที่สาม คือ องค์กรประชาสังคมไม่ใช่หมายถึงองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง องค์กรประชาสังคมไม่ใช่สิ่งหนึ่งอันเดียวกับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรอาจมีวิธีคิดวิธีทำงานที่ห่างไกลจากปรัชญาความคิดแบบประชาสังคม เช่น มีการรวมศูนย์การตัดสินใจ การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีกรรม การจัดความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นความสัมพันธ์ตามแนวดิ่งหรือมีวิธีการทำงานที่เน้นการเผชิญหน้าอย่างแตกหักอยู่เสมอ เป็นต้น องค์กรประชาสังคมมีความหมาย

ครอบคลุมถึงองค์กรหรือชุมชนทุกรูปแบบที่มีการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่สะท้อนจิตสำนึกประชาสังคมไม่ว่าจะเป็น ครอบครัว ชุมชนเพื่อนบ้าน ชุมชน สหกรณ์ มูลนิธิ สมาคม องค์กรวิชาชีพรวมทั้งกลุ่มปฏุมุมิต่างๆ ด้วย

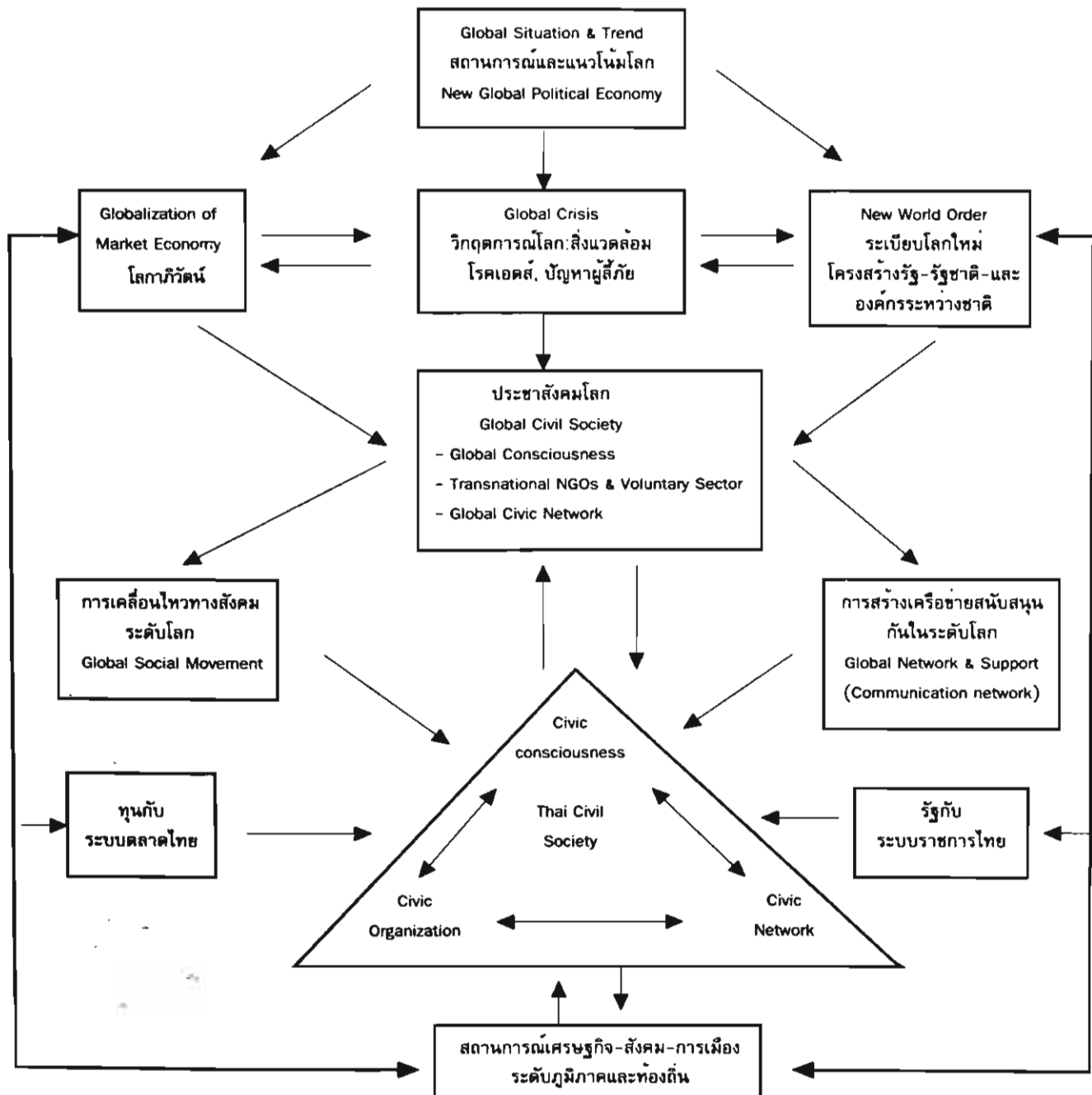
องค์ประกอบประการที่สามตามข้อเสนอของ Bratton คือ network of communication มีสาระสำคัญสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง Public sphere ของ Habermas และมีจุดอ่อนร่วมกันกับแนวคิดของ Habermas ในแง่ที่เสนอภาพที่เน้น normative aspect ของ single public sphere อาจกล่าวได้ว่ายุคปัจจุบันเป็นยุค De-colonization of public sphere จุดเน้นน่าจะอยู่ที่การแสวงหา alternative public sphere ที่จะถ่วงดุลย์และต้านทานอำนาจนำ (counter-hegemony) ในแง่นี้ผู้เขียนเสนอคำว่า civic network แทนคำว่า network of public communication

Civic network หรือเครือข่ายประชาสังคม หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการที่เชื่อมโยงองค์กรอิสระสาธารณะประโยชน์ และปัจเจกชนอิสระเข้าด้วยกัน และทำให้เกิดการสื่อสารสนทนาระหว่างองค์กรเหล่านี้กับปัจเจกชนและสาธารณะชน ในเครือข่ายประชาสังคม กระบวนการที่ประสานและถ่ายทอดความคิดเห็น ทศนคติ และประสบการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นจะยกระดับจิตสำนึกของปัจเจกบุคคลจากการเป็นฝ่ายถูกกระทำ (Object being acted upon) มาเป็นฝ่ายกระทำต่อสังคม (subject acting upon the social world) Civic network จะแตกต่างจาก public communication network ในแง่เป็น alternative public sphere หรือปริณิชนสาธารณะที่นอกเหนือจากส่วนที่ถูกครอบงำโดยกระแสหลักและเปิดโอกาสให้แก่การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอิสระอื่นๆ ที่เดิมอาจถูกกีดกันออกจาก mainstream public communication network ในแง่นี้ civic network ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิด critical public เท่านั้น civic network ยังช่วยสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดในประชาสังคมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ประชาสังคมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและยากที่จะกำหนดนิยามหรือแนวคิดที่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และการสื่อความหมาย การนิยามที่สะดวกที่สุดอย่างหนึ่งก็คือการแยกแยะให้เห็นองค์ประกอบย่อยและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบย่อยนั้น ในกรณีนี้จึงอาจถือว่าประชาสังคมมีองค์ประกอบย่อย 3 ประการคือ จิตสำนึกประชาสังคม (civic consciousness) โครงสร้างองค์กรประชาสังคม (civic organizations หรือ civic bodies) และเครือข่ายประชาสังคม (civic network) ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบต่างเป็นเหตุปัจจัยให้แก่กันและกัน องค์ประกอบอันเป็นเหตุปัจจัยให้แก่กันและกันทั้ง 3 ประการนี้เอง หากได้รับการเสริมสร้างให้เข้มแข็งก็จะนำไปสู่การตกผลึกของอุดมการณ์ประชาสังคมและสถาบันประชาสังคมที่เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตทางสังคมได้

องค์ประกอบประชาสังคมที่กล่าวมานี้มิได้ดำรงอยู่ในสุญญากาศ หากแต่ดำรงอยู่และ

เปลี่ยนแปลงไปภายใต้บริบททางสังคม ในภาคที่ 2 ของบทความนี้จะเป็นการนำเสนอภาพการก่อตัวของประชาสังคมโลก (Global civic society) โดยจะให้ภาพรวมกว้างๆ ในระดับโลก (Global overview) และเพื่อให้ง่ายต่อการเห็นภาพรวมจึงขอเสนอกรอบแนวคิด (conceptual framework) ของภาพรวมดังกล่าวเป็นแผนภาพดังนี้



ภาคที่ 2

ประชาสังคมกับโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 21

หากเปรียบเทียบประชาสังคมเป็นเสมือนท่าเลที่ใช้สร้างสรรค์ “สังคมเข้มแข็ง” (ธีรยุทธ 2536) โดยยึด “ยุทธศาสตร์สังคมคุณภาพ” (ประเวศ วะสี 2536) แล้ว ลำพังแค่เพียงแนวคิด ทฤษฎีและการหาคำนิยามต่างๆ คงไม่เพียงพอ เราคงต้องรู้ถึงข้อมูลและภูมิสภาพทางสังคม การเมืองโดยรอบอย่างทั่วถึงด้วย บทนำเสนอดังต่อไปนี้เป็นการเสนอภูมิสภาพทางสังคมการเมืองในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ เพื่อให้เห็นถึงทิศทางและการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในบริบทโลก และการเกิดขึ้นเองของประชาสังคมโลก (Global civil society)

1. สถานการณ์และแนวโน้มโลกในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

ในหลายตาของ Eric Hobsbawm นักประวัติศาสตร์นามอุโฆษชาวอังกฤษ 2-3 ทศวรรษในปลาย คริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ เป็นทศวรรษแห่งวิกฤต (crisis decades) ที่ก่อตัวตามหลังยุคทองของเศรษฐกิจแบบการตลาด ในหนังสือชื่อ The Age of Extreme : The Short Twentieth Century (Hobsbawm 1994) Hobsbawm ได้แจกแจงว่าวิกฤตการณ์นี้ มิใช่เป็นแค่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกที่ล้นคลอนทั้งประเทศในค่ายทุนนิยม และสังคมนิยมอย่างทั่วถ้วนเท่านั้น (จะเว้นเสียแต่ประเทศในแถบ Asia - Pacific ซึ่งมีประชากรไม่ถึง 4% ของประชากรโลก) วิกฤตการณ์นี้ยังเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ทำให้โลกก้าวเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 อย่างเต็มไปด้วยความไม่แน่นอนและไร้ระเบียบยิ่ง นับตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียตที่ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดสงครามองเล็ดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และชาติต่างๆ ที่เคยอยู่ใต้การปกครองของสหภาพโซเวียต การล่มสลายของสหภาพโซเวียตนี้ยังได้ทำลายคู่ตรงข้ามของอุดมการณ์ทางการเมืองโลก คือ ทุนนิยมและสังคมนิยมอันเคยเป็นกฎเกณฑ์ในการจัดระเบียบโลกลงอีกด้วย ในขณะที่เดียวกัน Hobsbawm เห็นว่าหน่วยทางการเมืองพื้นฐาน คือ รัฐ-ชาติ (nation-state) ซึ่งเคยเป็นหน่วยหลักในการจัดการปัญหาต่างๆ ก็กำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ Hobsbawm กล่าวว่า

From the eighteenth century until the second half of the twentieth, the nation-state had extended its range, powers and functions almost continuously... By the end of the century the nation-state was on the defensive against a world economy it could not control... the very fact that, during the era of its rise, the state had taken over and centralized so many functions, and set itself

such ambitious standards of public order and control, made its inability to maintain them doubly painful (p.576 - 577).

รัฐชาติที่ถืออำนาจอธิปไตยเหนืออาณาเขตกำลังถูกแทรกแซงจากแรงกระทำของเศรษฐกิจข้ามชาติและกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีได้เคารพเส้นแบ่งเขตแดนใดๆ ในความเห็นของ Hobsbawm การที่โลกได้กลายเป็นหน่วยหนึ่งหน่วยเดียว (หรือ “โลกสันนิบาต” ในสำนวน ศ.นพ.ประเวศ วะสี) นี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในปลาย ค.ศ.ที่ 20 Hobsbawm ให้ทัศนะว่าปรากฏการณ์ที่น่าสนใจที่สุดก็คือ การตึงเครียด (tension) ระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังเร่งตัวอย่างรวดเร็วในขณะนี้ กับภาวะไร้ความสามารถทั้งของสถาบันสาธารณะต่างๆ และพฤติกรรมสังคมโดยส่วนรวมของมนุษย์ที่จะรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์นี้ คำถามที่น่าสนใจสำหรับช่วงประวัติศาสตร์นี้คงไม่พ้นคำถามที่ว่า กระแสโลกาภิวัตน์ที่หนุนเนื่องอย่างรุนแรงนี้จะเปลี่ยนแปลงภูมิสภาพทางการเมืองของสังคมโลกต่อไปอย่างไรใน คริสต์ศตวรรษที่ 21 ที่กำลังจะมาถึง

2. ระเบียบใหม่ของโลกกับชะตากรรมของรัฐในโลกไร้พรมแดน (New World Order)

เพื่อดึงดูดบริษัทต่างๆ อย่างบริษัทคุณ...เราได้ถล่มภูเขาทิ้ง, ตัดโค่นป่า, ถมแหล่งน้ำธรรมชาติ, ย้ายแม่น้ำลำธาร, อพยพย้ายเมือง... เราทำทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้เป็นการง่ายสำหรับคุณที่จะมาลงทุนทำธุรกิจที่นี่กับเรา (อ้างใน Korten 1995 : 158)

ข้อความโฆษณาของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ปรากฏในนิตยสารฟอร์จูนนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปฏิกิริยาของรัฐที่ต้องดิ้นรนต่อสู้กับกระแสโลกาภิวัตน์แห่งเศรษฐกิจโลก แต่หากรัฐบาลฟิลิปปินส์ทำได้แค่เพียงที่ลงโฆษณานี้ เพื่อเอาใจบริษัทข้ามชาติ รัฐบาลฟิลิปปินส์คงจะล้มเหลวในการดึงดูดนักลงทุนเข้าประเทศ รัฐบาลในประเทศโลกที่สามอื่นๆ มีมาตรการที่ก้าวร้าว และได้ผลกว่านี้มาก เช่น การกดค่าจ้างแรงงานให้ต่ำควบคู่กับการทำลายเศรษฐกิจภาคการเกษตรให้ล่มจมเพื่อดึงแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม การผ่อนผันมาตรการด้านความปลอดภัยและการคุ้มครองสุขภาพคนงานในโรงงาน การลดหย่อนภาษี รวมทั้งการยินยอมให้เกิดมลพิษและการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เป็นต้น เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ดีที่รัฐต้องสยบยอมต่ออำนาจของทุนข้ามชาติ และต้องปรับฐานะจากผู้มีอำนาจปกครองอาณาเขตมาเป็นนายหน้าหรือพนักงานขายที่เสนอขายแรงงานราคาถูกและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนถึง สุขภาพอนามัยของราษฎร เพื่อดึงดูดทุนข้ามชาติโดยแทบไม่มีศักดิ์ศรี หรืออำนาจต่อรองใดๆ

สถานะที่ไร้อำนาจต่อรองของรัฐเห็นได้ชัดขึ้น หากพิจารณาร่วมกับการเติบโตของทุนนิยมข้ามชาติที่เติบโต ทั้งในเชิงขนาดและจำนวน และได้ทำให้รัฐกลายเป็น “ของเล่น” แม้ใน

ค.ศ. 1967 คือ เมื่อ 30 ปีก่อน บริษัท GM มีโรงงานอยู่ใน 24 ประเทศ และมียอดขาย 20 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นมูลค่ามากกว่ารายได้ประชาชาติของเกือบทุกประเทศ ยกเว้น 14 ประเทศในจำนวน 124 ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติในขณะนั้น ในขณะที่ Standard Oil แห่ง New Jersey มีสาขาใน 45 ประเทศ และมียอดขาย 13.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Sumida อ้างใน Wapner 1995 : 317 fn 15) หรือแม้แต่ร้านพิซซ่าในสหรัฐ คือ โดมิโนพิซซ่า ยังมีรายได้ในปี 1991 มากกว่างบประมาณของรัฐบาลโบลิเวีย, อุกันดา ไอร์แลนด์ และอีกหลายประเทศ (อ้างใน Bogert 1995)

ไม่เพียงแต่รัฐบาลในประเทศโลกที่สามเท่านั้นที่กระทบกระเทือนจากอำนาจทุนข้ามชาติที่ไม่เคารพเส้นแบ่งเขตแดนนี้ การเคลื่อนย้ายฐานการผลิตจากประเทศโลกที่ 1 เพื่อแสวงหาแรงงานและค่าใช้จ่ายในการผลิตที่ต่ำกว่าในประเทศโลกที่ 3 ได้ทำให้ประเทศโลกที่ 1 ต้องเผชิญกับภาวะการว่างงานอย่างรุนแรงจึงถึงขั้นกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของเศรษฐกิจภายใน ทั้งนี้รัฐแทบจะไม่สามารถทำอะไรกับบริษัททุนข้ามชาติได้เท่าใดนัก รัฐซึ่งโดยนิยามเป็นอำนาจที่ผูกติดอย่างแนบแน่นกับเขตแดนทางภูมิศาสตร์ คือ เป็น Territorial-based จึงถูกท้าทายมากที่สุดจากกระแสโลกาภิวัตน์ Malcolm Waters กล่าวถึง โลกยุคโลกาภิวัตน์เต็มรูปว่า “เขตแดน” ต่างๆ จะไร้ความหมายลงไปเรื่อยๆ : Importantly territoriality will disappear as an organizing principle for social and cultural life it will be a society without borders and spatial boundaries (Waters 1995 : 3).

กระนั้นก็ดี มิใช่ว่ารัฐจะยอมศิโรราบต่อกระแสโลกาภิวัตน์และอำนาจแห่งทุนนิยมข้ามชาติอย่างไม่ต้องด้านขัดขืนตรงกันข้ามหากเปรียบเทียบกับแนวปะทะทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมแล้วแนวปะทะทางการเมืองที่มีรัฐเป็นแกนหลักอยู่นี้เองที่มีลักษณะต่อต้านขัดขืนการอภิวัตน์ไปสู่โลกไร้พรมแดนมากที่สุด ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ตามข้อสังเกตของ Waters ว่า รูปแบบการจัดการปกครองในลักษณะรัฐ-ชาตินี้ เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการควบคุมอาณาเขต เท่าที่มนุษย์เคยมีมา การปรับตัวไปสู่โครงสร้างสิ่งที่ใหญ่กว่ารัฐชาติ หรือ supra nation-state เช่น European Union, ASEAN หรือ NAFTA ก็เป็นความพยายามปรับตัวของชาติในการรับมือกับเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตามการรวมตัวดังกล่าวก็มิใช่จะปราศจากปัญหาทางการเมือง

นอกเหนือจากการเชื่อมโยงอย่างอิสระในทางเศรษฐกิจที่ทำให้รัฐ-ชาติ ไม่สามารถควบคุมสินค้า ทุนนิยม และพฤติกรรมของประชาชนแล้ว การพัฒนาทางเทคโนโลยีการโทรคมนาคม ทั้งด้านสื่อมวลชน และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ยังทำให้การควบคุมการแพร่กระจายทางความคิดและอุดมคติต่างๆ เป็นไปไม่ได้เลยทีเดียว วิกฤตการณ์ของชาติมิใช่จะเกิดจากสภาวะไร้พรมแดนนี้เท่านั้น หากแต่ปมปัญหาที่สำคัญยังอยู่ที่รูปแบบการจัดตั้งและโครงสร้างการจัดระเบียบองค์การของรัฐสมัยใหม่อีกด้วย รัฐสมัยใหม่ซึ่งเพิ่งเข้าควบคุม

อำนาจทางการเมืองเหนืออาณาเขตได้อย่างเด็ดขาดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ อาศัยกลไกของระบบราชการในการบริหารรัฐกิจ ระบบราชการอันเป็นหัวใจของรัฐสมัยใหม่ซึ่งก่อสร้างขึ้นบนรากฐานแห่งความเชื่อมั่นใน rationality ได้กลายสภาพเป็น iron cage ที่พันธนาการกลไกรัฐไว้อย่างหนาแน่น รัฐทั้งในระบบทุนนิยมและสังคมนิยมล้วนต้องประสบกับปัญหาความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างไม่มีข้อยกเว้น กระแสสูงในภาค Public sector ในเรื่อง Privatization, reengineering, contracting out รวมทั้งการหันมาหาองค์กรทางเลือกใหม่ๆ เช่น ในภาค Third sector หรือ nonprofit organization ก็เป็นประจักษ์พยานของการดิ้นรนต่อสู้เพื่อปลดปล่อยพันธนาการของระบบระเบียบแบบราชการเพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพทั้งสิ้น

David Osborne & Ted Gaebler (1992) ได้เขียนหนังสือที่กลายเป็นงานยอดนิยมที่มีการอ้างอิงถึงในการจัดระบบบริหารราชการใหม่ชื่อ *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House from City Hall to Pentagon*. Osborne และ Gaebler ได้เสนอว่าการบริหารราชการที่กำลังเผชิญกับวิกฤตอยู่นี้จะแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารจัดการเสียใหม่จากแบบรัฐราชการ Bureaucratic government ไปเป็น Entrepreneurial government หรือการบริหารแบบธุรกิจข้อเสนอดังกล่าวจับใจประธานาธิบดีบิล คลินตัน จนถึงกับมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอันประกอบด้วยที่ปรึกษากว่า 200 คน และนำทีมโดยรองประธานาธิบดี Al Gore จัดทำรายงานหนานกว่า 168 หน้า โดยมีข้อเสนอกว่า 800 ข้อ (Executive Office of the President National Performance Review 1993) ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการจะได้รับการระบุไว้อย่างชัดเจน (ถึงกับที่ประธานาธิบดีคลินตันภายหลังอ่านรายงานดังกล่าวอุทานว่า Our government is broken!) ข้อเสนอที่ให้ให้การบริหารธุรกิจมาเป็นหลักการบริหารรัฐกิจของ Osborne & Gaebler แม้จะฟังดูน่าจับใจ แต่ก็ได้ละเลยหลักการหลายด้านของรัฐในแง่ที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจในองค์กร การเน้นการจัดบริการและสวัสดิการแก่กลุ่มด้อยโอกาส ซึ่งมีได้มีอำนาจต่อรองเหมือนผู้บริโภคหรือลูกค้าทั่วไป เทคนิควิธีการบริหารแบบธุรกิจอาจไม่สามารถใช้ได้ในบริบทของรัฐ กระนั้นก็ดี การต้องอ้างอิงกลวิธีบริหารของ บริษัท Disney มาเป็นตัวอย่างการบริหารในอุดมคติในการกล่าวเปิดพิธีการมอบรายงานดังกล่าวแก่ประธานาธิบดีและต่อสาธารณะก็สะท้อนถึงความอับจนทางสติปัญญาของการบริหารราชการได้เป็นอย่างดี

วิกฤตของกลไกการบริหารราชการของรัฐเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป การศึกษาและบทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้ปรากฏแนวโน้มที่ชัดเจนว่า State-centered approach ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกปัจจุบันได้ นั่นคือศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริงมิได้อยู่ที่รัฐอีกต่อไปแล้ว ข้อสรุปดังกล่าวยิ่งปรากฏชัดขึ้นหากเรา

พิจารณาการเติบโตของบริษัททุนข้ามชาติต่างๆ

Dunning ได้ประเมินว่าในปี 1988 มีบริษัทข้ามชาติอยู่ราว 20,000 บริษัท ซึ่งมีสินทรัพย์อยู่ในต่างประเทศกว่า 1.1 แสนล้านเหรียญสหรัฐ หรือราว 8% ของ Gross World Product และมีสินทรัพย์รวมกว่า 4 แสนล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งครอบคลุม 25 - 30% ของ GDP ในตลาดโลก บริษัทเหล่านี้ควบคุม 75% ของการค้าระหว่างประเทศ และ 80% ของการแลกเปลี่ยนถ่ายเทเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตระหว่างประเทศ ในบรรดาบริษัทเหล่านี้ 300 บริษัทที่ใหญ่ที่สุดนั้นควบคุม 70% ของ Foreign Direct Investment ทั่วโลก และ 25% ของเงินทุนที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจโลก (Dunning 1993 และ Emmott 1993 อ้างใน Waters 1995 : 76) แรงทางสังคมของภาคธุรกิจโลกนี้เองเป็นแรงรุกของกระแสโลกาภิวัตน์ หรือ Globalizing forces ที่มีภาครัฐและประชาชนเป็นฝ่ายตั้งรับในท่ามกลางวิกฤตการณ์โลก

3. วิกฤตการณ์โลก

ปัญหาใหม่ๆ ของโลกหลายประการที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ก็มีลักษณะไร้พรมแดนและได้ทำให้รัฐ กลายเป็นหน่วยการแก้ปัญหาที่ไร้ประสิทธิภาพอย่างชัดเจน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ที่การแก้ปัญหาโดยใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนืออาณาเขตเป็นไปได้อย่างจำกัดที่สุด ปัญหาวิกฤตการณ์เรือนกระจก Global warming การทำลายป่าเขตร้อนขึ้น และความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาฝนกรด เหล่านี้ล้วนแต่ต้องการความร่วมมือระดับชุมชนโลก โดยถือว่าโลกเป็น single operating unit เท่านั้นจึงจะแก้ไขได้ แนวคิดนี้แม้จะมีการพยายามนำไปสู่การปฏิบัติโดยการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ ที่ปรากฏเด่นชัดเห็นเป็นรูปธรรมที่สุดคือ การประชุม Earth Summit ที่ Rio แต่ก็เป็นไปอย่างได้ผลจำกัดยิ่ง¹⁰

นอกจากวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมโลกแล้ว ปัญหาอื่นๆ เช่น การแพร่กระจายของโรคเอดส์ สงครามกลางเมืองและการเกิดคลื่นผู้อพยพลี้ภัยทะลักข้ามเขตแดนต่างๆ รวมทั้งประเด็นปัญหาทางสังคมที่ก่อตัวขึ้นเป็นกระแสในระดับชุมชนโลก เช่น ปัญหาสิทธิมนุษยชน และปัญหาสิทธิสตรี ได้ทำให้การพิจารณาปัญหาเหล่านี้ในระดับท้องถิ่นต้องมองในขอบเขตรดับโลกมากยิ่งขึ้นด้วย

4. การก่อเกิดประชาสังคมโลก (Global Civil Society)

ไม่เพียงแต่ภาคธุรกิจและภาครัฐเท่านั้นที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับโลกที่ไร้พรมแดน กลุ่มและองค์กรในภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ องค์กรอาสาสมัครสาธารณะ องค์กรชาวบ้าน รวมทั้งเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาสังคมอื่นๆ ซึ่งเคยทำงานกระจัดกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ก็ถูกชักนำโดยกระแสโลกาภิวัตน์ให้ได้รับความเคลื่อนไหวถ่ายทอดประสบการณ์ และประสานงานกันมากขึ้น อาทิเช่น กลุ่มองค์กรสันติภาพและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ประสานการคัดค้านการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของรัฐบาลฝรั่งเศสผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ทั่วโลก ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เคารพ พรมแดนของรัฐ ทำให้องค์กรเหล่านี้ต้องประสานงาน ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และก่อตัวเป็นประชาสังคมโลก (Global civil society) ที่เข้มแข็งมากขึ้น หากพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งสามของประชาสังคมอันได้แก่ จิตสำนึกประชาสังคม (Civic consciousness) องค์กรประชาสังคม (Civic organization) และเครือข่ายประชาสังคม (Civic network) จะเห็นว่าทั้งสามองค์ประกอบมีการก่อตัวขึ้นในระดับโลกอย่างชัดเจน และเป็นตัวบ่งชี้ถึงการก่อกำเนิดของประชาสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์

5. จิตสำนึกของประชาสังคมโลก (Global civic consciousness)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ย่นโลกให้แคบลงและทำให้ส่วนต่างๆ ในโลกต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ใกล้ชิดกันมากขึ้นในลักษณะโลกไร้พรมแดน ได้ก่อให้เกิดจิตสำนึกระดับโลกขึ้น จิตสำนึกระดับโลก หรือ Global consciousness ได้ทำให้ประชาชนในสังคมต่างๆ ตระหนักถึงการดำรงอยู่ร่วมกันในฐานะพลเมืองโลกมากยิ่งขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน (Robertson 1992:8) ความสำคัญของจิตสำนึกระดับโลกนี้มีได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านเศรษฐกิจที่พฤติกรรมบริโภคของผู้คนในสังคมหนึ่งได้รับอิทธิพลจากอีกสังคมหนึ่งอย่างใกล้ชิด และมีได้จำกัดอยู่ในด้านการเมืองที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมหนึ่งแล้วส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับโลกเท่านั้น แต่จิตสำนึกระดับโลกทำให้การมองปัญหาในภาคสังคมในระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงเป็นประเด็นปัญหาระดับโลก (global issue) มากขึ้น ในขณะเดียวกันปัญหาต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในเวทีระดับโลก เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสิทธิมนุษยชน และปัญหาสิทธิสตรี ก็ส่งผลกระทบต่อท่าทีของรัฐในท้องถิ่นที่มีอาจเพิกเฉยต่อปัญหานั้นๆ ได้

อาจกล่าวได้ว่า แท้ที่จริงแล้ว กระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโลกเข้าด้วยกัน ไม่ใช่สิ่งใหม่ในประวัติศาสตร์ของมนุษย์ การเผยแพร่ศาสนา เช่น คริสต์ศาสนา ศาสนาพุทธ หรือ

อิสลาม รวมทั้งการแผ่ขยายอำนาจจักรวรรดินิยม ล้วนแต่เป็นกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกันมากขึ้น แต่สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไร้พรมแดนในปัจจุบันคือ กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้รุกเข้าถึงระดับจิตสำนึก และทำให้ผู้คนในสังคมต่างๆ ตระหนักถึงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันกับผู้คนในสังคมอื่นที่ดำรงอยู่ร่วมกัน เผชิญปัญหาคล้ายคลึงกันในระดับโลก และที่สำคัญคือการตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาต่างๆ นี่คือจุดกำเนิดแห่งจิตสำนึกประชาสังคมโลก หรือ Global civic consciousness

6. องค์การประชาสังคมโลก (Global civic organization)

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการเติบโตอย่างมากขององค์กรเอกชนที่ทำงานด้านสังคมในประเทศต่างๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ทั่วโลก ทั้งในระบบเสรีประชาธิปไตย ระบบคอมมิวนิสต์ และหลังคอมมิวนิสต์ รวมทั้งประเทศในระบบเผด็จการอื่นๆ ต่างมีองค์กรภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นทั้งเชิงปริมาณและเชิงบทบาททางสังคมอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ เช่น ยุโรปตะวันออกในช่วงเวลาเพียง 5 ปีหลังนี้ มีองค์กรอาสาสมัครเอกชนเกิดขึ้นมากกว่า 70,000 องค์กร ในทวีปแอฟริกา องค์กรเอกชนเพื่อสังคมในแอฟริกาได้เพิ่มขึ้นจาก 1,506 องค์กรในปี 1985 เป็นมากกว่า 20,000 องค์กรในปี 1994 ในเคนยา เพิ่มขึ้นจาก 125 องค์กร ในปี 1974 เป็นกว่า 400 องค์กรในปี 1988 และในซิมบับเวจาก 376 องค์กรในปี 1980 เพิ่มขึ้นเป็น 1,506 องค์กรในปี 1985 ในตะวันออกกลาง องค์กรเอกชนในแถบ Westbank และ Gaza ในอิสราเอลเพิ่มขึ้นจาก 272 องค์กรในปี 1987 เป็น 440 องค์กรในปี 1992 ในจอร์แดนเพิ่มจาก 221 องค์กรในปี 1980 เป็น 587 องค์กรในปี 1992 และในตูนิเซียจาก 1,886 องค์กรในปี 1988 เป็น 5,186 องค์กรในปี 1991

ในประเทศฝรั่งเศสเฉพาะในปี 1987 ปีเดียว มีองค์กรเอกชนเพิ่มขึ้นกว่า 54,000 องค์กร จากเดิมที่มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยเพียง 10,000 - 12,000 องค์กรต่อปีในช่วงทศวรรษ 1960 ส่วนในประเทศอังกฤษกิจกรรมภาคอาสาสมัครสาธารณะประโยชน์เติบโตจากมูลค่า 7.9 พันล้านปอนด์ ในปี 1980 เป็น 12.6 พันล้านปอนด์ในปี 1986 ในขณะที่เงินบริจาคเพื่อกิจการการกุศลจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น 221% ในสหรัฐอเมริกา การเติบโตขององค์กรไม่แสวงกำไร (nonprofit organization) มีอัตราการเพิ่ม 160% ในช่วงปี 1967 - 1985 และนับตั้งแต่ปี 1984 เป็นต้นมา มีองค์กรเอกชนไม่แสวงกำไรเพิ่มขึ้นทุกปีปีละมากกว่า 40,000 องค์กรในแถบเอเชียแปซิฟิก ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรเอกชนระดับรากหญ้าที่ทำงานเฉพาะด้านอนุรักษ์ธรรมชาติกว่า 3,000 องค์กร¹¹

องค์กรอิสระเหล่านี้ไม่เพียงแต่เพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณเท่านั้น หลายองค์กรได้กลายเป็นองค์กรระดับโลกที่ทำงานโดยมิได้จำกัดบทบาทตนเองในขอบเขตของประเทศใดประเทศหนึ่ง

ในหลายกรณีองค์กรเหล่านี้มีศักยภาพสูงกว่ารัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศเสียอีก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมเอกชนบางองค์กรมีงบประมาณมากกว่างบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆเกือบทุกประเทศทั่วโลก อาทิเช่น กลุ่ม Green Peace International และ World Wildlife Fund ทั้งสององค์กรมีงบประมาณประจำปี 1992 มากกว่า 100 และ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ ในขณะที่งบประมาณของแผนงานสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติทั้งหมด มีเพียง 75 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ Green Peace International ยังมีหน่วยปฏิบัติการที่ได้รับการฝึกฝนมาดีไม่แพ้หน่วยปฏิบัติการทางทหาร และยังมีศักยภาพทางการสื่อสารมวลชนสูงมากถึงกับสามารถจัดส่งภาพถ่ายและข่าวด้านสิ่งแวดล้อม ภาพปฏิบัติการของหน่วยอาสาสมัคร Green Peace ไปยังหนังสือพิมพ์ต่างๆทั่วโลก และจัดส่งวิดีโอไปยังสถานีโทรทัศน์ใน 88 ประเทศ ทั่วโลกได้ภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมง

7. เครือข่ายประชาสังคมโลก (Global civic network)

ในระยะ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์สำคัญในการทำงานขององค์กรอิสระเหล่านี้ก็คือ การสร้างเครือข่าย (networking) ที่จะเชื่อมโยงองค์กรน้อยใหญ่เข้าเป็นข่ายงานประสานและหนุนช่วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น McGrew (1992 : 8) ให้ข้อมูลว่า ในปี 1992 มีองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านพัฒนาสังคมอยู่ถึง 15,000 องค์กร การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันขององค์กรเหล่านี้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายบทบาทเข้าไปในเวทีระดับโลกอย่างมีผลกระทบ ในการจัดประชุมระดับโลกขององค์การสหประชาชาติหลายครั้งที่ผ่านมา เช่น การประชุม Earth Summit ที่ Rio การประชุมเรื่อง Human Right ที่เวียนนา การประชุมเรื่อง Social Development ที่โคเปนเฮเกน การประชุมเรื่องประชากรโลกที่โคโร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมครั้งหลังสุดเรื่องสตรีโลกที่กรุงปักกิ่งในปี 1995 องค์กรภาคเอกชนได้จัดการประชุมคู่ขนานไปกับการประชุมของตัวแทนภาครัฐของสหประชาชาติ และดูเหมือนการประชุมของภาคเอกชนจะได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากกว่าการประชุมของตัวแทนรัฐเสียอีก ในเวทีระดับโลกเหล่านี้องค์กรอิสระภาคเอกชนจะได้รับความยอมรับและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในสายตาของ Carroll Bogert (1995 : 15) แห่ง Newsweek บทบาทที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรเอกชนโลก (Global NGO) อาจทำให้องค์การสหประชาชาติต้องเปลี่ยนบทบาทไปเป็นแค่เพียงผดุงครรภ์ผู้ทำคลอดให้แก่ องค์กรประชาสังคมโลกที่เกิดขึ้นใหม่ "...in the long run the UN may be just a midwife at the birth of a new transitional society."

จากลักษณะที่สำคัญในการทำงานขององค์กรเหล่านี้ทำให้อาจกล่าวได้ว่า ประชาสังคมโลกข้ามรัฐกำลังก่อตัวขึ้น ในการทำงานขององค์กรเหล่านี้นั้น องค์กรเหล่านี้มิได้มองว่าการแก้ปัญหาสังคม-สิ่งแวดล้อม จะจำเป็นต้องผลักดันผ่านนโยบายหรือกลไกของรัฐเท่านั้น แม้โดยหลักการแล้วองค์กรเหล่านี้จะมีได้ปฏิเสธแต่ได้พยายามแสวงหาความร่วมมือกับภาครัฐ (ดังที่มีโครงการความร่วมมือกับภาครัฐปรากฏให้เห็นในภูมิภาคต่างๆ) แต่ก็มีได้เห็นว่ารัฐเป็นองค์กร หรือกลไกเดียวในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมขององค์กร องค์กรเหล่านี้ได้สร้างกลไกการเชื่อมต่อโดยตรงกับประชาคมโลก โดยมีได้อาศัยกลไกรัฐ (ทั้ง Green peace และ WWF มีสมาชิกในประชาคมโลก องค์กรละประมาณ 6 ล้านคน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการสื่อสารตรงกับประชาคมโลกได้ ทำให้องค์กรเหล่านี้สามารถสร้างความมุ่งหมายร่วมกันด้านสิ่งแวดล้อมในประชาคมโลกโดยไม่ผ่านกลไกรัฐ

ภาพอาสาสมัคร Green peace ที่จับแพะเข้าวางเรือพิฆาตที่ใช้ล่าปลาวาฬ ภาพการกระโดดร่มลงเหนือปล่องควันที่ปล่อยมลพิษของโรงงานเพื่ออุดปากปล่องควัน หรือการโดยสารบอลูนเข้าไปในเขตทดลองอาวุธนิวเคลียร์เป็นตัวอย่างของกลวิธีที่องค์กรเหล่านี้ใช้เนื้อหาที่ภาพเหล่านี้เสนอเมื่อปรากฏในสื่อมวลชนมิได้มุ่งเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐใดๆ หากแต่มุ่งสร้างความรู้สึกร่วมให้เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประชาคมโลก เมื่อเนื้อหาและแนวคิดดังกล่าวได้รับการขานรับจากประชาคมโลกก็ชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรมขึ้น ทั้งนี้ โดยมีได้อาศัยการออกกฎหมายของรัฐหรือการใช้กลไกทางนโยบายใดๆ ของรัฐเข้ามาจัดการในหลายกรณี เช่น การต่อต้านการฆ่าแมวน้ำโดยการรณรงค์ไม่ซื้อสินค้าที่ผลิตจากผลิตภัณฑ์แมวน้ำ นโยบายของภาครัฐคือ European Union ที่ประกาศห้ามการสังเ้าสินค้าเหล่านี้เป็นเพียง ปฏิกริยาตอบสนองตามหลังพฤติกรรมการบริหารโคชของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปก่อนแล้วเท่านั้น

แนวปฏิบัติดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากความคิดที่แยก Government กับ Governance ออกจากกัน Paul Wapner (1995) ได้เสนอให้ทำความเข้าใจปรากฏการณ์นี้โดยผ่านแนวคิด World Civic Politics ซึ่งการระดมรูปแบบการปกครอง (Governance) ในประชาสังคมโลกนี้ แตกต่างออกไปจากการปกครองแบบรัฐบาลหรือการบริหารรัฐกิจ (Government) Wapner เขียนไว้อย่างชัดเจนยิ่งว่า

ในระดับรากฐานที่สุด รัฐทำการปกครองด้วยการใช้กฎหมายโดยมีการข่มขู่บังคับด้วยกำลังสนับสนุนอยู่ เป็นที่แน่นอนว่า รัฐทุกรัฐก็ใช้มาตรการอื่นๆที่ไม่ใช่กฎหมายหรือการข่มขู่บังคับด้วยกำลังในการสร้างความซื่อสัตย์และจงรักภักดีในหมู่ประชาชนพลเมือง และในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามอำนาจในการปกครองของรัฐนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดใช้กำลังบังคับโดยชอบธรรม ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจในภาคประชาสังคม อำนาจประชาสังคมไม่มีกฎหมายรองรับและไม่สามารถบังคับโดยการข่มขู่

และใช้ความรุนแรง แต่อำนาจประชาสังคมวางอยู่บนพื้นฐานของการชักจูงและการตกลงร่วมกัน ซึ่งประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติตนเพราะเกิดความเข้าใจต่อโลก หรือเพราะสิ่งแวดล้อมชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจในประชาสังคมเป็นการสร้างความสมัครใจและประเพณีปฏิบัติให้เป็นกลไกในการปกครองกิจการสาธารณะ เมื่อกลุ่มองค์กรสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้เผยแพร่ความตื่นตัวในเรื่องนิเวศน์หรือกดดันบริษัทธุรกิจต่างๆ หรือเสริมอำนาจและความเข้มแข็งแก่ชุมชนท้องถิ่นในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม กลุ่มองค์กรเหล่านี้กำลังบริหารอำนาจในสังคมประชาสังคมในลักษณะไร้พรมแดน (Wapner 1995 : 33)¹²

ประชาสังคมโลก จึงเป็น "interaction that takes place above the individual and below the state yet across national boundaries" ระบบการสื่อสารและกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้เชื่อมโยงปริณิณทาสสาธารณะ (Public sphere) ที่เคยอยู่แยกขาดจากกัน มาเป็น Global public sphere และใน Global public sphere นี้เองที่ Global civil society ได้ก่อตัวขึ้น

8. บทส่งท้าย

ในปี 1998 องค์การสหประชาชาติเตรียมจัดการประชุมโลกขึ้นอีกครั้งหนึ่งในหัวข้อเรื่อง Global Governance ในการนี้องค์การสหประชาชาติได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งชื่อ the Commission on Global Governance คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานขึ้นเล่มหนึ่งชื่อ Our Global Neighborhood (Commission on Global Governance 1995) ในรายงานดังกล่าวได้ระบุถึงบทบาทขององค์กรประชาสังคมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะองค์กรภาคเอกชน

More and more NGOs are helping to set public policy agendas - identifying and defining critical issues, and providing policy makers with advice and assistance. It is this movement beyond advocacy and the provision of service towards broader participation in the public policy realm that has such significant for governance (p. 254 - 255)

นอกจากนี้ในรายงานยังมีข้อเสนอให้มีการจัดการประชุมระดับโลกขององค์กรประชาสังคมเป็นประจำทุกปีก่อนหน้าการประชุมใหญ่ตัวแทนประเทศสมาชิกเพื่อป้อนข้อเสนอและข้อพิจารณาแก่การประชุมใหญ่ตัวแทนประเทศสมาชิกอีกด้วย การที่องค์การสหประชาชาติซึ่งโดยกฎบัตรและรูปองค์กรนั้นเป็น inter-governmental organization ที่ถือ nation-state เป็นสมาชิก ได้หันมาให้ความสำคัญกับ non-state actor เช่นนี้นั้น อาจเป็นนิมิตหมายของการสร้างสรรค์ประชาสังคมโลกที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นก็ได้

ในกระบวนการสร้างสรรค์ประชาสังคมให้เข้มแข็งนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของสังคมโดยรวม ด้วยการสร้าง “ความจริง” ที่ไม่แยกขาดจากการปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับการสร้างสรรค์สุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชนนั้น ก็จะต้องไม่แยกขาดจากกระบวนการสร้างสรรค์ประชาสังคมอันถือเป็นการสร้างระบบสังคมที่ดี โดยต้องถือว่าสุขภาพอนามัยที่ดีเป็นผลมาจากระบบสังคมที่ดี การนำเสนอบทวิเคราะห์นี้คงจะเป็นการตั้งคำถามมากกว่าให้คำตอบสำหรับการพัฒนาภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม การรวบรวมความคิดเห็นได้นำเสนอนี้ก็อาจทำให้การตั้งคำถามเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคตมีทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยจะต้องหันมาให้ความสนใจและความสำคัญกับองค์กรและกิจกรรมที่อยู่นอกขอบเขตของภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะการสร้างสรรค์การมีส่วนร่วมของชุมชนประชาสังคม (Civic Community) หรือ “การเมืองสาธารณะ” อันเป็นหัวใจของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักประกันอันเดียวในการสร้างสังคมที่ดีงาม

เชิงอรรถ

- 1 คำว่า Paradigm ได้รับการแปลเป็นภาษาไทยว่า กระบวนทัศน์โดยไพศาล วิสาโล และคณะ ในหนังสือชื่อ จุดเปลี่ยนแห่งยุคสมัย (ดู ไพศาล วิสาโลและคณะ 2530) โดยความหมายหลักแล้วหมายถึง กรอบและกระบวนวิธีคิดแม่บทที่มนุษย์ในแต่ละวัฒนธรรมความคิดใช้ทำความเข้าใจ ตั้งคำถามและอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ คำว่า Paradigm กลายเป็นแนวคิดสำคัญในการศึกษาความคิดของมนุษย์หลังจาก Thomas Kuhn ได้เสนอผลงานชิ้นสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าวิวัฒนาการของความคิดแบบวิทยาศาสตร์นั้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Scientific paradigm) อันเป็นการปฏิวัติรากฐานของระบบวิธีคิด ในผลงานชื่อ The Structural Transformation of Scientific Knowledge
- 2 ชุมชนประชาสังคมนี้เป็นชุมชนอย่างที่เราจะเรียกว่า ชุมชนในจินตนาการ หรือ Imagined community (หรือ ชุมชนในจินตนาการตามคำแปลของเกษียร เตชะพีระ (2537b : 7 fn.4)) Imagined community เป็นแนวคิดหลักที่ศาสตราจารย์เบนดิค แอนเดอร์สัน เสนอไว้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ “รัฐชาตินิยม” ในแง่ที่เป็น “ชุมชน” ที่เกาะเกี่ยวกันด้วยอุดมการณ์ “ชาติ” ชุมชนดังกล่าวเป็นจินตนาการ เพราะเป็นชุมชนทางนามธรรมที่สมาชิกไม่ต้องรู้จักกันหรือมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนบุคคล แต่ต่างก็รู้หรือมีจินตภาพร่วมกันว่า นอกจากตนเองแล้วยังมีคนอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกร่วม “ชาติ” เดียวกัน ผูกพันกับเอกลักษณ์และจงรักภักดีต่ออุดมการณ์แห่งชาติเหมือนกัน ถึงขนาดยอมตายหรือ “พลีชีพเพื่อชาติ” ได้ ในทัศนะของ ศ.แอนเดอร์สัน ชุมชนใดๆ ล้วนแต่เป็นชุมชนในจินตนาการทั้งสิ้น : all communities larger than primordial village of face-to-face contact (and perhaps even these) are imagined (Anderson 1991: 6) เราอาจกล่าวได้เช่นกันว่า Civil society หรือประชาสังคม ก็มีลักษณะเป็นชุมชนในจินตนาการ เช่นกัน
- 3 อธิษฐาน บุญมี (2536 : 189-190) เป็นอาทิ ได้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดประชาสังคมแตกต่างไปจากแนวคิดที่เรียกร้องให้ “ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน” ในแง่ที่เน้นลักษณะของกระบวนการประชาชนที่กระจาย (diffuse) มากกว่ารวมศูนย์ ไม่สุดโต่งและเน้นให้ทุก ๆ ส่วนของสังคมช่วยกันคิดช่วยกันทำ จึงมีลักษณะยั่งยืนมากกว่าแนวคิดในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 (ดูรายละเอียดในหัวข้อ แนวคิดประชาสังคมร่วมสมัยในบทความนี้)
- 4 เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาษาและความคิดเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงการแปล ความหมายของคำต่าง ๆ เกษียร เตชะพีระ (2537c : 218-222) ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเป็นปรากฏการณ์ข้ามภาษาข้ามวัฒนธรรมของการเผยแพร่

“ประชาธิปไตย” ว่า โดยที่ประเทศต้นคิดและชาติอาณานิคมเป็นชาติต่างภาษาดัง
วัฒนธรรมกัน เมื่อคำว่า “ประชาธิปไตย” ถูกนำเข้ามายังชาติอาณานิคมนั้น ใน
กระบวนการให้ความหมายตีความและแปลความ “ประชาธิปไตย” คำว่า “ประชาธิปไตย”
ได้ผลจากสนามความหมาย (Semantic field)⁵ หนึ่ง ผ่าด้านภาษา ด้านวัฒนธรรม
มาเข้าสู่สนามความหมายใหม่ในภาษาของชาติอาณานิคม และได้ส่งผลกระทบต่อ
ระบบการให้ความหมายศัพท์การเมืองที่ดำรงอยู่ก่อนแล้ว ด้วยการก่อวน
สัมพันธ์ภาพทางความหมายของคำเหล่านั้นให้ปั่นป่วนและเปลี่ยนย้ายตำแหน่งที่ทาง
ที่สัมพันธ์อยู่เดิมของมัน ในกระบวนการดังกล่าว เกษียรชัยให้เห็นว่ามีการช่วงชิง
กำหนดความหมายและคุณค่าเชิงสัญลักษณ์ของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไปต่างๆ
กันให้สอดคล้องกับเจตนาทางการเมืองของแต่ละเจ้าความคิด การช่วงชิงกำหนด
ความหมายโดยผ่านวาทกรรม(discourse) แบบต่างๆ นี้เอง ที่เกษียรชัยถือว่าเป็นสาระ
สำคัญของการเมืองวัฒนธรรม หรือ Cultural politics เมื่อนำข้อเสนอของเกษียรมา
พิจารณา การเข้าใจถึง หรือให้ความหมายของคำว่า Civil Society ซึ่ง “แปล” เป็น
ภาษาไทยว่า ประชาสังคมนั้น จะต้องสำรวจสนามความหมายที่คำและสัญลักษณ์ที่
เกี่ยวข้องจัดความสัมพันธ์กันอยู่อย่างทั่วถึง นอกจากนั้นข้อเสนอของเกษียรยังย้ำให้
เห็นว่าการให้ความหมายหรือการนิยามใดๆ ล้วนเป็นกิจกรรมทางการเมืองวัฒนธรรม
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นิยามเป็นวิธีการหนึ่งที่ภาษาใช้สถาปนาความเป็นจริงทางสังคม
ขึ้น ดังที่ นักปรัชญา Charles Taylor กล่าวไว้ว่า The language is constitutive of the
reality, is essential to its being the kind of reality it is (Taylor 1979 : 45) ในขณะที่
Pierre Bourdieu นักสังคมศาสตร์นามกระเดื่องชาวฝรั่งเศส เขียนถึงการเมืองกับการ
นิยามไว้ว่า การต่อสู้ทางการเมืองโดยรากเหง้าแล้วเป็นการต่อสู้เพื่อกำหนดนิยามและ
ความหมายในสังคม “The different classes and class fractions are engaged in
a specifically symbolic struggle to impose one definition of the social world
that is most consistent with their interests” (Bourdieu 1977, emphasis added)

5 Semantics เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำหรือสัญลักษณ์โดยถือว่าคำ
หรือสัญลักษณ์มีความหมายขึ้นโดยสัมพันธ์และสัมพันธ์กับคำหรือสัญลักษณ์อื่นๆ
Charees Taylor เขียนไว้อย่างแจ่มชัดว่า

Things only have meanings in a field, that is, in relation to the meanings
of other things. This means that...changes in the other meanings in the
field can involve changes in the given element... The relations between
meanings in this sense are like those between concepts in a semantic
field... The introduction of new concepts will enter the boundaries of

others.... (as with this) new possibilities are born (Taylor 1979 : 33)

- ดูแนวคิดและตัวอย่างการวิเคราะห์ Semantic field โดยวิธี Semantic network analysis ในงานของ Byron Good 1977, 1994 : 171-184 ; Good & Good 1981.
- 6 สำหรับผู้ที่สนใจในรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับ Civil society โปรดดูจาก Keane 1988a, 1988b; Cohen & Arato 1992; และ Saligman 1992
 - 7 ดูรายละเอียดแนวคิดประชาสังคมของกรัมสกีในบทความของ Norberto Babbio ชื่อ "Gramsci and The Concept of Civil" ใน Keane 1988a หน้า 73-99 และ Gramsci 1971.
 - 8 อาจกล่าวได้ว่า แม้แนวคิดแบบพุทธจะมีหลักการที่ให้ชุมชนสงฆ์เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐได้เข้าจัดโครงสร้างการปกครองสงฆ์และเกิดโครงสร้างที่เป็นลำดับชั้น (Structural hierarchy) และการรวมศูนย์การปกครองสงฆ์ จนชุมชนสงฆ์ก็ขาดความเป็นอิสระ
 - 9 แม้นักคิดหลายท่านจะนับรวมภาคทุนหรือภาคเศรษฐกิจไว้ในประชาสังคม แต่ข้อเสนอนี้ในหนังสือชื่อ Civil society and Political Theory โดย Cohen & Arato (1992) ได้ให้ข้อพิจารณาที่ชัดเจนว่า

only a concept of civil society that is properly differentiated from the economy (and therefore from "bourgeois society") could become the center of a critical political and social theory in societies where the market economy has already developed, or is in the process of developing, its own autonomous logic. Otherwise, after successful transitions from dictatorship to democracy, the undifferentiated version of the concept embedded in the slogan "society vs. the state" would lose its critical potential. Thus, only a reconstruction involving a three-part model distinguishing civil society from both state and economy has a chance both to underwrite the dramatic oppositional role of this concept under authoritarian regimes and to renew its critical potential under liberal democracies (p.viii-ix)

- 10 ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและการเข้าถึงแหล่งข้อมูล ข้อความที่อ้างถึงนี้ได้จากการแปลกลับจากภาษาอังกฤษซึ่งผู้เขียนเคยแปลไว้ข้อความหรือถ้อยคำจึงอาจผิดไปจากเดิมบ้าง ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

- 11 รายงานศึกษารวบรวมเรื่ององค์กรชาวบ้าน ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำชุมชนได้ใน ปริษา อุยตระกูล (2533), สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (2533, 2534), เรื่อง ความคิดริเริ่มของท้องถิ่นปอร์ตดูโน Sanitsuda (1994).
- 12 ดูบทวิเคราะห์ความล้มเหลวของการประชุม Earth Summit ใน Chatterjee และ Finger 1994.
- 13 ข้อมูลจาก Anheier et al 1990, Oliveira & Tandon 1994, Weisbrod 1988 และ Ben-ner & Gui 1993.
- 14 ดูแนวคิดที่แยกความแตกต่างระหว่าง Government กับ Governance ใน Rosenau & Czempliel 1992.
- 15 "At the most foundational level, states govern through legal means that are supported by the threat of use of force. To be sure, all states enjoy a minimum of loyalty from their citizens and administrate through a variety of nonlegal and noncoercive means. Ultimately, however, the authority to govern perse rests on the claim to a monopoly over legitimate coercive power. By contrast, civic power has no legally sanctioned status and cannot be enforced through the legitimate use of violence. It rests on persuasion and more constitutive employment of power in which people change their practices because they have come to understand the world in a way that promotes certain actions over others or because they operate in an environment that induces them to do so. Put differently, civic power is the forging of voluntary and customary practices into mechanisms that govern public affairs. When TEAGs disseminate an ecological sensibility, pressure corporations, or empower local communities, they are exercising civic power across national boundaries. They are turning formerly nonpolitical practices into instruments of governance; they are, that is politicizing global civil society" (Wapner 1995 : 337 - 338).

บรรณานุกรม (ภาษาไทย)

- เกษียร เตชะพีระ 2537 อ. "พันธมิตรราชการ-ทุนอภิสิทธิ์" ใน วิสามัญสำนึก กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ทางไท หน้า 82-87.
- เกษียร เตชะพีระ 2537 บ. จินตนาการชาติที่ไม่เป็นชุมชน : คนชั้นกลางลูกจีนกับชาตินิยม โดยรัฐของไทย กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาและฝึกอบรมนักข่าวหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ.
- เกษียร เตชะพีระ 2537 ค. "การให้ความหมายกับประชาธิปไตย (1)" ใน วิสามัญสำนึก กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ทางไท หน้า 218-222.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2535 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธีรยุทธ บุญมี 2536 ง. "ประวัติศาสตร์ซ้ำซาก ประวัติศาสตร์แบบเปิด"
- ธีรยุทธ บุญมี 2536 สังคมเข้มแข็ง กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิ่งมิตร
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2537 "ขยะท่อมรัฐที่เชียงใหม่" มติชนรายวัน 20 สิงหาคม 2537
- ประเวศ วะสี 2536 "แนวคิดและยุทธศาสตร์สังคมสมานุนภาพและวิชา" ใน มติชนรายสัปดาห์ 23 กรกฎาคม 2536 หน้า 15-18 และ 30 กรกฎาคม 2536 หน้า 31-34.
- ปรีชา อุยตระกูล และคณะ 2533 "ศักยภาพและเครือข่ายผู้นำชาวบ้าน" รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พระราชวรมนู (ประยุทธ์ ปยุตโต) 2525 พุทธธรรม (ฉบับปรับปรุงและขยายความ) กรุงเทพฯ : คณะธรรมธรรม หน้า 283-284.
- ไพศาล วิสาโล 2537 ด้วยพลังแห่งปัญญาและความรัก : สร้างสรรค์ทางเลือกเพื่อสังคมไทย ในศตวรรษหน้า ปาฐกถาโกมล คิมทอง ปี 2537 กรุงเทพฯ : ส่องสยาม
- ไพศาล วิสาโล และคณะ (แปล) 2530 จุดเปลี่ยนแห่งทศวรรษ (จาก The Turning Point ของ Fritjof Kapla) กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมล คิมทอง
- วิวัฒน์ คติธรรมนิตย (บก.) 2536 สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ 2533 "ภูมิปัญญาชาวบ้าน" รายงานการสัมมนา กรุงเทพฯ : สวช.
- สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ 2534 ภูมิปัญญาชาวบ้าน การดำเนินงาน วัฒนธรรมและการพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : สวช. และสถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน
- สุริชัย หวันแก้ว 2538 "บทบาทขององค์กรวิชาชีพในสังคมไทย?" เอกสารประกอบการประชุม.

- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล 2538 "พัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในประเทศไทย : แง่คิดเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตย" ใน วิพากษ์สังคมไทย กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และ สำนักพิมพ์อมรินทร์ น.87-150.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2536 มือบมือถือ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2538 สงครามประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน

References

- Agh, Attila. 1989.
- "Introduction," in Vera Garthy ed. *State and Civil Society: Relationships in Flux*. Budapest.
- Amara Phongsapit et al. 1995. *Philanthropy and Non Profit Organizations in Thailand*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Revised Edition. London, New York: Verso.
- Anek Laothamatas. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*, Boulder: Westview Press.
- Anheier, Helmut K. and Seibel, Wolfgang (eds.) 1990. *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Babbio, Norberto. 1988. "Gramsci and the Concept of Civil Society," in J. Keane ed. *Civil Society and the State: New European Perspective*. London: Verso.
- Bell, Daniel. 1989. "American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society," in *The Public Interest*, no.95, pp.38-56.
- Ben-ner, Avner and Benedetto Gul, eds. 1993. *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bernhard, Michael. 1993. *The Origins of Democratization in Poland: Workers, Intellectuals, and Oppositional Politics, 1976-1980*. New York: Columbia University Press.
- Bogert, Carroll. 1995. "Midlife Crisis: The United Nations is Broken and Demoralized; but the world still needs it," special report in *Newsweek*, October 30, 1995.

pp.12-18.

- Brown, L. David & Rajesh Tandon. 1994. "Institution Building for Strengthening Civil Society," in *Institutional Development Journal: Innovations in Civil Society*, vol. 1, n. 1, New Delhi.
- Bratton, Michael. 1994. "Civil Society and Political Transition in Africa," *Institution for Development Research*, vol. XI, n. VI. 1994.
- Bourdieu, Pierre. 1977. "Symbolic Power." Source unspecified.
- Chatterjee, Pratap and Matthias Finger. 1994. *The Earth Brokers: Power, Politics and World Development*. London & New York: Routledge.
- Cohen, Jean and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighborhood, The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Drucker, Peter. 1989. "The Third Sector as counterculture" in *The New Realities*. London: Mandarin. pp.198-199.
- Executive Office of the President. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. National Performance Review. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Fernandes, Rubem Cesar. 1994. "Threads of Planetary Citizenship," in Oliveira & Tandon, eds. *Citizen: Strengthening Global Civil Society*. Washington DC.: CIVICUS. pp.319-346.
- Garthy, Vera, ed. 1989. *State and Civil Society: Relationships in Flux*. Budapest.
- Good, Byron. 1977. "The Heart of What's Matter," in *Culture, Medicine and Psychiatry*, 1:25-58.
- Good, Byron. 1994. *Rationality, Experience and Medicine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Good, Mary-Jo & Byron Good. 1981. "The Semantic of Medical Discourse," in E. Mendelsohn & Y. Elkana, eds. *Sciences and Cultures*. *Sociology of the Science*, vol.v. Dordrecht: Reidel. pp. 177-212.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*, ed.& tran.by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers.

- Habermas, Jurgen. 1989. *The Transformation of Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, trans. Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hobsbawm, Eric. 1994. *The Age of Extreme: The Short Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Holub, Robert C. 1991. *Jurgen Habermas: Critic in the Public Sphere*. London & New York: Routledge.
- Keane, John. 1988a. "Despotism & Democracy: The Origin and Development of the Distinction Between Civil Society and the State" In J. Keane ed. *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: Verso.
- Keane, John. 1988b. *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- Korten, David. 1995. *When Corporations Rule the World*. Kumarian Press, Inc., and Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Lipschultz, Ronnie. 1992. "Restructuring World Politics: The Emergence of Global Civil Society," In *Millennium* 21 (Winter 1992). pp. 389-419.
- McGrew, A. 1992. "Conceptualizing Global Politics," In A. McGrew, P. Lewis et al. *Global Politics*. Cambridge: Polity. pp.1-29.
- Oliveira, Miguel D. & Rajesh Tandon, eds. 1994. *Citizens: Strengthening Global Civil Society*. World Assembly edition. Washington DC.: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Putnam, Robert. 1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 1993b. "What Makes Democracy Work?," in *National Civic Review*, spring 1993. pp.101-107.
- Riggs, Fred W. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Robertson, R. 1992. *Globalization*. London: Sage.
- Rosenau, Jame & Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Saligman, Adam. 1992. *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press.
- Sanitsuda Ekachai. 1994. *Seeds of Hope: Local Initiatives in Thailand*. Bangkok: Thai Development Support Committee (TDSC).
- Serrano, Isagani. 1994. "Reimagining Civil Society," in *INTERSECT*, vol. 8, N. 10.
- Shils, Edward. 1991. "The Virtues of Civil Society," in *Government and Opposition*, vol.26, no.2. (winter 1991), pp.3-20.
- Starr, Paul. 1994. "The Disengaged," in *The American Prospect*, (fall 1994), pp.7-8.
- Taylor, Charles. 1979. "Interpretive Human Science," in Rabinow, P. et al, eds.....
- Walzer, Michael. 1991. "The Idea of Civil Society: A Path to Social Reconstruction," in *Dissent*, spring 1991, pp.293-304.
- Wapner, Paul. 1995. "Politics Beyond The State: Environmental Activism and World Civic Politics," in *World Politics* 47 (April 1995), pp. 311-340.
- Waters, Malcolm. 1995. *Globalization*. London and New York: Routledge.
- Weisbrod, Burton A. 1988. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

การก่อตัวและเคลื่อนไหว ของประชาสังคมไทย

โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์*

*นายแพทย์ใหญ่ด้านพัฒนานโยบายและแผน
กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข

1. เกริ่นนำ

บทความนี้มุ่งที่จะเสนอภาพของการก่อตัวและเคลื่อนไหว (Civic movement) ตลอดพัฒนาการของประชาสังคมไทย โดยเริ่มต้นทำความเข้าใจความหมายและแนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัย ซึ่งมีคำหลายคำที่อยู่ในชุดความหมายเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น ความเป็นชุมชน สังคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง ประชาสังคม, Civility, Civil society, Civic tradition เป็นต้น วิธีการได้มาซึ่งความหมายและแนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัยที่ดีที่สุด ก็คือการทบทวนวรรณกรรมและสอบถามพูดคุยกับท่านผู้รู้ นักคิด ผู้ชี้นำทางสังคม แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลา บทความนี้จึงไม่สามารถนำความคิดของเหล่านักคิด ผู้ชี้นำทางสังคมอีกหลายท่านในสังคมไทยมาได้อย่างครบถ้วนเพียงพอ ซึ่งคงจะได้ทำหน้าที่นี้ในโอกาสต่อไป

เช่นเดียวกันกับการให้ความหมายและแนวคิดดังกล่าวแล้วข้างต้น การให้ภาพของการก่อตัว การเคลื่อนไหว และการพัฒนาการของประชาสังคมไทยร่วมสมัยนั้น บทความนี้อาจยังไม่สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์ ขึ้นมาให้เห็นเป็นกระแสธารแห่งพัฒนาการนี้ได้ เนื่องด้วยข้อจำกัดในประสบการณ์จริงในด้านนี้ของผู้เขียน อีกทั้งการให้ความหมายและแนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัยของท่านผู้รู้ทั้งหลาย แม้ว่าจะมีความละม้ายคล้ายกันสาระหลัก แต่ก็แตกต่างกันไปในรายละเอียดปลีกย่อย ทั้งนี้เนื่องจากพื้นฐาน (background) ที่ต่างกัน ซึ่งนำไปสู่มุมมองที่ต่างกัน ด้วยเหตุนี้การจัดเวทีระดมความคิด การศึกษาอย่างเป็นระบบจะทำให้ได้ภาพแห่งพัฒนาการที่แจ่มชัดขึ้นอันจะนำไปสู่การเดินไปข้างหน้าด้วยอย่างก้าวที่หนักแน่นมั่นคงต่อไป

กรณีตัวอย่างของ Civic movement ในสังคมไทยร่วมสมัย อาจนำไปสู่ความเข้าใจใน “พลังที่สาม” ที่กระจัดกระจายแทรกซึมอยู่ในทุกอณูของสังคมไทย พลังเหล่านี้จะทรงพลานุภาพอย่างยิ่ง เมื่อได้ร่วมกับทุกๆ ส่วนในสังคม ในลักษณะ “เบญจภาคี หรือ พหุภาคี” ด้วยการมีเป้าหมายร่วมกัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และมีความสมานฉันท์ ตลอดจนมีการจัดการอย่างเป็นระบบ การสร้างความเชื่อมโยง สร้างเครือข่ายของกลุ่มคน องค์กร ในแนวราบอย่างเดียว อาจไม่สามารถสร้างสังคมให้เข้มแข็งได้เพียงพอ ด้วยเหตุที่ลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ระบบอุปถัมภ์ได้งอกเงยควบคู่กับพัฒนาการทางสังคมไทยมาช้านาน คนไทยยังมีความคิดแบบไพร่ (Client) มากกว่าพลเมือง (Citizen) ไพร่ยังไทยหาญลุย เพื่อกำหนดชะตาชีวิตของตนและสังคม ดังนั้นการเชื่อมโยงถักทอ ระหว่างความสัมพันธ์แนวดิ่งและแนวราบ จึงอาจเป็นลักษณะจำเพาะของสังคมไทย เพื่อสร้าง “สังคมเข้มแข็ง” สร้าง “ความเป็นชุมชน” ที่มีพลังในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

หากผู้คนในสังคมไทยกำลังมีศรัทธาที่อ่อนล้าและโรยราต่อระบบการเมืองไทย ต่อ

ระบบราชการไทย แนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัย อาจเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm) ในการเปลี่ยนวิธีคิดและสร้างจิตวิญญาณที่เปี่ยมไปด้วยพลังและความหวังที่จะนำสังคมไทยหลุดพ้นจากทางออกที่ติดตัน ไปสู่ความจำเริญรุ่งเรืองในอนาคตอันใกล้

2. ความหมายและแนวคิดของ Civil Society ในสังคมไทย

มีคำหลายคำที่ให้ความหมายไปในทางเดียวกันกับคำว่าประชาสังคม หรือ Civil Society เช่น สังคมเข้มแข็ง ชุมชนเข้มแข็ง ความเป็นชุมชน (Community), Civility, Civic Tradition นักคิดในสังคมไทยหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้:-

2.1 ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ให้ความหมายของ “ความเป็นชุมชน” ว่า หมายถึง “การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกัน ในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้(ทั้งติดพื้นที่และไม่ติดพื้นที่) มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการกระทำหรือในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีการจัดการ”

โดยที่ศ.นพ.ประเวศ วะสี พูดถึงผลของการเกิด “ความเป็นชุมชน” ว่า

ประการแรก ทำให้เกิดความสุข มีความอบอุ่นเกิดขึ้น

ประการต่อมา มีประสิทธิภาพ ที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จ เป็นลักษณะ interactive learning through action นอกจากนี้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจะทำให้เกิดมิตรภาพและความรัก

ประการสุดท้าย คือ มีการจัดการ คือจัดการให้มีการเรียนรู้ร่วมกัน การจัดการเป็นปัญญานิตหนึ่งที่ต้องพลังมากเนื่องจากทำให้สิ่งที่เป็นไปได้เป็นไปไม่ได้ (Management makes the impossible possible)(อ่านรายละเอียดในบทสัมภาษณ์ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ในหนังสือ “ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: ทศนะนักคิดในสังคมไทย” สัมภาษณ์โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์)

2.2 อริยทอ บุญมี ได้ให้ความสำคัญต่อทฤษฎีการทำให้สังคมเข้มแข็ง (Civil Society) โดยให้ความเห็นว่า

“การแก้ปัญหาก็พื้นฐานต้องมองไปที่ ‘พลังที่สาม’ คือ พลังของสังคมโดยส่วนรวมทั้งหมด โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ว่าเป็นสิ่งสะท้อนที่ดีที่สุดว่า หากสังคมมีความเข้มแข็ง โดยมีทุก ๆ ส่วนคือ ธุรกิจ วิชาชีพ ปัญญาชน นักศึกษา ชาวบ้าน นักการเมือง ร่วมแรงร่วมใจกัน ก็มีความสามารถที่จะผลักดันให้กลุ่มอำนาจนิยมถอยร่นไปได้”

สำหรับลักษณะของ “สังคมเข้มแข็ง” นั้น ชีรยุทธเห็นว่าเน้นลักษณะที่กระจาย (diffuse) พลังทางสังคมมีมาจากทุก ๆ ส่วน ทุกวิชาชีพ ทุกระดับรายได้ ทุกภูมิภาคของประเทศ มีกลุ่มองค์กรหลากหลาย ที่ทำตัวให้เข้มแข็ง แม้ในมิติอาชีพของตนเท่านั้นก็พอเพียง โดยไม่จำเป็นต้องมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเป้าหมายทางการเมืองเหมือนกัน.....
(อ่านรายละเอียดในบทความเรื่อง “สังคมเข้มแข็ง” โดย ชีรยุทธ บุญมี)

2.3 ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายของ Civil Society ว่าหมายถึง

“ทุก ๆ ส่วนของสังคมโดยรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนด้วย ถือว่าทั้งหมดเป็น Civil Society แต่ถ้าถือตามแบบตะวันตกแยก Civil Society คือส่วนที่อยู่นอก State นอกภาครัฐ แต่ในที่นี้ หมายถึงทุกฝ่ายเข้ามาเป็น partnership กัน เป็นเรื่องของ partnership ไม่ใช่ leadership เป็นเรื่องของ participation ไม่ใช่เป็นเรื่อง representation”

แนวความคิดของ partnership คือการร่วมกันทำ ซึ่งหมายความว่า เราจะพูดไม่ได้ว่า เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายสังคม มีปัญหาหลายอย่างที่ไม่ได้จำกัดว่า ใครเป็นส่วนนำ หรือส่วนตาม ต้องร่วมกันทำ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ได้กำหนดเฉพาะในสังคมเดียว แต่เป็นการร่วมกันของ partnership ทั้งโลก นี่เป็น Concept ที่ใหญ่

นอกจากนี้ Civic movement ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก แต่ก็เกิดขึ้นทุกวัน ในระดับท้องถิ่น ในระดับชนบท ที่ได้เริ่มมีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น แม้แต่กลุ่มที่เป็นพ่อค้าในจังหวัดต่างๆ การรวมเป็นโรตารี โลชั่นหรือการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย ก็ถือว่าเป็น Civic movement เหมือนกัน (อ่านรายละเอียดในบทสัมภาษณ์ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในหนังสือ “ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: ทศวรรษนักคิดในสังคมไทย” สัมภาษณ์โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์)

2.4 ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ให้ความเห็นว่า

“concept ในเรื่อง Civil Society เป็น concept ที่ค่อนข้างจะเน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนมากกว่าจะมาดูความแตกต่าง หรือความแตกแยกภายใน เพราะฉะนั้นจึงเป็น concept ที่รวมเอาชนชั้นกลาง ชนชั้นสูงเข้ามาด้วย มีทั้ง interested และ disinterested group นอกจากนี้ sense ของ Civil Society เป็น sense ของ participate ไม่ใช่ sense ของ passive subject ที่เป็นราษฎรที่อยู่เฉยๆเฉยๆ ไม่ใช่ sense ของไพร่ (client) ในแง่ที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ หรือบริการจากรัฐอย่างเดียว แต่เป็น Citizen ที่พร้อมที่จะเข้าไปทำหน้าที่แทนรัฐ”

ลักษณะ Civil Society จะมองว่ารัฐเข้ามามีส่วนในชีวิตของสังคมมากเกินไป เขาต้องการให้รัฐถอยออกไปเพื่อเขาเข้าไปทำหน้าที่แทนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

นอกจากนี้ เอนกยังให้ความเห็นว่า ยังมีคำว่า “ความเป็นชุมชน” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับ Civil Society แต่จุดเน้นไปในเรื่องชนบทที่เข้มแข็ง ไม่อยากเห็นชนบทล่มสลาย ชุมชนมีลักษณะเป็น face to face relationship มี spiritual binding ค่อนข้างสูง ขณะที่ Civil Society เป็น concept เมือง ใช้สื่อความหมายของสังคมขนาดใหญ่กว่า community เป็นสังคมที่ impersonal ไม่ใช่ face to face เสมอไปและเน้นที่ความเป็น stranger จึงมีเรื่อง contract เข้ามาเกี่ยวข้อง ต้องพัฒนาและสร้าง bond ขึ้นมา ความผูกพันนี้หลายครั้งเป็นเรื่อง Imagine และต้องมี trust เป็น interpersonal trust คือเชื่อในคนแปลกหน้า..... (อ่านรายละเอียดในบทสัมภาษณ์ ผศ.ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ในหนังสือ “ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: ทศวรรษนักคิดในสังคมไทย” สัมภาษณ์โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์)

3. พัฒนาการของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัย

หากศึกษาการให้ความหมายและแนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัย ตลอดจนการอ่านรายละเอียดในบทสัมภาษณ์ของนักคิดผู้นำสังคมไทยแล้ว คงไม่เป็นการง่ายนัก ที่นำไปสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์ขึ้นให้เห็นกระแสธารแห่งพัฒนาการของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัย ด้วยเหตุที่การเกิด Civic movement ได้มีมาช้านานในสังคมไทยในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะบางกลุ่ม หรือมีจิตสำนึกในการร่วมกันแก้ปัญหาสังคม ทั้งนี้เนื่องจาก หาก Civic group ซึ่งเป็นกลุ่มคน กลุ่มต่างๆ ที่อยู่นอกรัฐ หรือรู้สึกถูกกีดกันจากรัฐ มีการรวมตัวขึ้น มี Civic movement เกิดขึ้น ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในชนกลุ่มน้อย เช่น คนจีนโพ้นทะเล รวมกลุ่มกันเป็นสมาคมจีน โรงเรียนจีน เป็นต้น หรือมีการรวมตัวกัน โดยมีจิตสำนึกร่วมกันในการช่วยเหลือเกื้อกูลคนในสังคมเดียวกัน ในลักษณะสังคมสงเคราะห์ เช่น สภาสตรี สภากาชาดไทย มูลนิธิทางศาสนา ที่ให้บริการทางสังคมโดยการจัดตั้งโรงพยาบาล โรงเรียน หรือการรวมตัวกันของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น สภานายความ แพทยสภา ฯลฯ เพื่อพัฒนาคุณภาพวิชาชีพ และควบคุมดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยที่มีส่วนร่วมในลักษณะ Civic movement ในการคุ้มครองปกป้องสาธารณชน นอกจากนี้ การรวมตัวกันของพ่อค้าวานิชเพื่อต่อรองกับรัฐ ให้ลดการควบคุม เพิ่มความคล่องตัวในการทำธุรกิจ และพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสังคม เช่น กลุ่มธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ในขณะนี้ เป็นต้น ทั้งนี้รวมถึงการมีบทบาทอย่างอิสระของสื่อมวลชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมบางรายการทางวิทยุหรือโทรทัศน์ บางคอลัมน์ในหน้าหนังสือพิมพ์ ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ไม่ชอบธรรม เป็นปากเสียงแทนประชาชนอย่างมีพลัง เป็นต้น นอกจากนี้การรวมตัวของผู้คนในองค์กรชุมชน

ชนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในชุมชนเชื่อมโยงกับนักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน ข้าราชการ นักธุรกิจ ได้มีการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มีการขยายขอบเขตไปทั่วประเทศ

จากพัฒนาการอันหลากหลายของ Civic group ต่างๆที่เกิดขึ้นข้างต้น เนื่องจากเหตุการณ์ที่สำคัญ (critical events) ที่ปรากฏอยู่เบื้องหน้า ที่ต้องอาศัยการรวมพลังของทุก ส่วนในสังคมจึงจะแก้ปัญหาได้ หรือเกิดขึ้นเนื่องจากต้องการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เฉพาะ กลุ่ม Civic movement จึงเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ กัน ในช่วงตอนของประวัติศาสตร์ที่แตกต่าง กัน จึงไม่เป็นการง่ายนักที่จะนำการเคลื่อนไหวอันหลากหลายมารวมกัน เพื่อให้เห็น กระแสธารแห่งพัฒนาการของ Civil society ในสังคมไทยได้

อย่างไรก็ตาม หากจับประเด็นหลักที่ว่า การก่อตัวของแนวคิด Civil society นั้นมี สาเหตุมาจากวิกฤตการณ์ของโลก (Global crisis) ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโรค เอดส์ ปัญหาเด็กและสตรี ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยชุมชน องค์กร หรือหน่วยงานภายใน ประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว หากแต่ประชาคมโลกต้องช่วยกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความสมานฉันท์ สามัคคีกัน จึงจะเยียวยาคลี่คลายปัญหาหรือวิกฤตการณ์อันสลับซับซ้อนได้ เช่นเดียวกันกับปัญหาของสังคมเมืองและชนบทที่มีความสลับซับซ้อนเกินกว่ารัฐจะเข้าไปแก้ ปัญหาได้โดยลำพัง หรือเกินกำลังของผู้คนในชุมชนใดชุมชนหนึ่งเพียงลำพังที่จะคลี่คลาย ปัญหาได้ เนื่องจากวิกฤตการณ์และปัญหาในสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่เพียงแต่เต็มไปด้วย ความสลับซับซ้อน หากยังแผ่ซ่าน (penetrate) ออกไปอย่างไร้พรมแดนอีกด้วย

หากการก่อตัวของแนวคิด Civil society เกิดจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น ก็อาจจะมองเห็นพัฒนาการของแนวคิด Civil society ว่าค่อยๆก่อตัวขึ้นมาในสังคมไทย ในช่วงไม่เกิน หนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกระบวนการทางปัญญาที่ต้องอาศัยการสะสมองค์ ความรู้จากประสบการณ์จริง ปฏิบัติจริง จนเห็นผลว่าแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและ อย่างยั่งยืน แนวคิดดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนจากการเรียกร้องโจมตีภาครัฐ หรือภาคทุน (ธุรกิจ เอกชน) แต่กลับเข้ามามีส่วนร่วมกับทุก ๆ ส่วนของสังคมในลักษณะ partnership โดยมี วัตถุประสงค์ร่วมกัน มีมิตรภาพ และมีความสมานฉันท์ รวมทั้งมีการจัดการอย่างเป็นระบบ ดังที่ผู้คนในสังคมไทยเพิ่งจะได้ยินการดำเนินงานในลักษณะ “เบญจภาคี” ต่อมา มีการเสนอ ลักษณะ “พหุภาคี” ซึ่งมีความหมายในท่วงทำนองเดียวกันในช่วงเวลา 3 ปีมานี้เอง (ประเวศ วะสี, 2538) ซึ่งในช่วงเวลาใกล้เคียงกันก่อนหน้านี้ได้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (พ.ศ.2535) ทำให้ผู้คนในสังคมไทยมองเห็นพลังอันหลากหลาย กระจัดกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ ในสังคม ได้รวมตัวกัน เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ทั้งในเมืองไทยและ ต่างประเทศ โดยอาศัยการจัดการผ่านเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายร่วม กันในการขับเคลื่อนผลักดันเผด็จการทหารออกไปจากสังคมไทย

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่อง Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัยได้ก่อตัวเป็น กระบวนทัศน์ใหม่ในเวลาไม่นานนัก ซึ่งในขณะนี้ได้มีการเสนอแนวคิดนี้เข้าไปในการจัดทำ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) โดยเสนอให้มีการจัด ตั้ง “ประชาคมจังหวัด” (ประเวศ วะสี.2538) หรือ “สมัชชาจังหวัด” (ชัยอนันต์ .2538)

อย่างไรก็ตาม หากมองการก่อตัวของ Civil society หรือสังคมเข้มแข็ง โดยการเริ่มต้นของการเกิดจิตสำนึกเกี่ยวกับ “สังคม” ของคนไทย อริยธรรมาธิปไตย ได้นำเสนอไว้เป็น ระบบอย่างน่าสนใจ โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน คือ (1) การเกิดจิตสำนึกสังคม (2) การเกิด ขององค์กรสังคม (3) การเกิดอุดมการณ์ร่วมของสังคม (4) การตกผลึกเป็นสถาบันของ อุดมการณ์สังคมและกลุ่มองค์กรต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นที่หนึ่งคือ การเกิดจิตสำนึกระดับสังคม ซึ่งคนไทยแต่ก่อนมีเพียงจิตสำนึกในระดับ ชุมชนเท่านั้น ยังไม่เกิดจิตสำนึกในระดับสังคมขนาดกว้างเป็นเมืองใหญ่หรือทั่วประเทศขึ้นมา จนกระทั่งในราวปีพ.ศ.2500 เศษๆ เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจแผนใหม่ ส่งผลให้เกิดวิถีชีวิต ของคนเมืองใหญ่ขึ้น และเกิดปัญหาซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ตามมา เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาแรงงานเด็ก ปัญหาสลัม ปัญหาสภาพแวดล้อม เริ่มเรียกสิ่งเหล่านี้ว่า “ปัญหาสังคม” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเกิดจิตสำนึกร่วมกันเป็นครั้งแรกของคนไทย

ขั้นที่สองคือ การเกิดกลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆที่มีจิตสำนึกในการดูแล ประโยชน์ซึ่งกันและกัน เกิดหลังจากการเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจไม่นาน โดยเริ่มจากการเกิดกลุ่ม ต่างๆในสังคมไทย เช่น

กลุ่มลักษณะสังคมสงเคราะห์ เช่น สภาสตรี กลุ่มอาสาสมัคร ช่วงหลังก็ได้มี องค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง สนใจดูแลปัญหาสังคมต่างๆคือ เด็ก สตรี ชนบท สภาพแวดล้อม ฯลฯ

กลุ่มวิชาชีพ ก็เกิดขึ้นในช่วงแรกๆ เช่น นักวิชาการ สภานายความ สถาปนิก วิศวกร แพทยสภา ฯ

ภาคเอกชน เช่น สมาคมธนาคาร อุตสาหกรรม หอการค้า ชมรมผู้ส่งออก ฯลฯ จะมีลักษณะอยู่ได้อำนาจของราชการในช่วงต้น แต่ช่วงหลังได้สะท้อนความเป็นอิสระ ความตั้งใจที่จะมีส่วนต่อสังคมต่อการเมืองมากขึ้น

กลุ่มสื่อ มีบทบาทอย่างมากช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทั้งหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ วารสาร และแมกกาซีนต่างๆ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่มากมายมหาศาล จนมี บทบาทสำคัญยิ่งต่อความเข้มแข็งของสังคมไทย

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จะเป็นการขยายความเข้มแข็งให้สังคม เพราะ

เนื้อหาการปกครองตนเองของท้องถิ่น ก็คือองค์กรของชุมชนที่จะเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ตนเอง และคานอำนาจกับราชการและพรรคการเมือง

ขั้นที่สาม อยู่ในช่วงปัจจุบัน คือ การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคม เมื่อจิตสำนึกรับผิชอบต่อสังคมสูงขึ้น กลุ่มต่างๆมีมากขึ้น และเกิดอุดมการณ์ที่ยึดเหนี่ยวผูกพันกับสังคมให้เป็นสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณธรรม (Ideology of Civil Society) ขึ้น เป็นเสมือน vision หรือทิศทางพึงปรารถนาที่บ้านเมืองควรจะทำต่อไป

ขั้นตอนที่สี่ ยังเป็นเหตุการณ์ในอนาคต จะเกิดเมื่ออุดมการณ์แห่งสังคมเข้มแข็ง ตกผลึกเป็นเสมือนสถาบันที่ทุกคนยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิต เป็นแรงขับเคลื่อนให้สังคมก้าวหน้าไป พร้อมกับกลุ่มองค์กรสังคมต่างๆ ก็จะมีวิวัฒนาการ มีบทบาทหน้าที่เป็นที่ยอมรับในบ้านเมืองอย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป ก็คือ หลังเกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504) ก่อให้เกิด "ปัญหาสังคม" และเกิด "จิตสำนึกสังคม" และหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน เดือนตุลาคม พ.ศ.2516 นำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มองค์กร สังคม บางส่วนกลายเป็นสถาบันทางสังคม และหลังยุค "เปรม" (พ.ศ.2532) เริ่มเกิดอุดมการณ์ Civil Society สถาบันสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น

4. กรณีตัวอย่างของ Civic movement ในสังคมไทยร่วมสมัย

4.1 กรณีการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยจส.100 กับการเกิด "ชุมชนทางอากาศ"

วิกฤตการณ์จราจรบนถนนในกรุงเทพฯ ผู้คนจำนวนมากมองไม่เห็นทางออกว่านักการเมือง หรือ ข้าราชการประจำ ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศในกรุงเทพมหานคร จะคลี่คลายวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างไร คนกรุงเทพฯและคนต่างจังหวัด รวมทั้งชาวต่างประเทศที่เข้ามาในกรุงเทพมหานคร ต้องทนทรมานอย่างมากทั้งทางร่างกายจิตใจ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การลงทุน ตลอดจนปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งกรุงเทพฯได้ชื่อว่าเป็นเมืองที่มลพิษทางอากาศสูงในระดับต้นๆของโลก

ด้วยสถานการณ์และสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น บริษัทแปซิฟิคอินเตอร์คอมมิวนิเคชั่น จึงได้ดำเนินการบริหารจัดการผ่านวิทยุ FM 100 ให้ชื่อรายการว่า จส.100 นี่เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อกำเนิด "ความเป็นชุมชนทางอากาศ" จนทุกวันนี้

ชุมชนทางอากาศที่ก่อตัวขึ้น มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการพูดจาช่วยเหลือเกื้อกูลกันให้กำลังใจกัน เกิดความรู้สึกผูกพันกับผู้ที่ได้อินแต่เพียงเสียง โดยมีรู้จักหน้าค่าตา ผู้คนที่มีความรู้สึกเอื้ออาทรต่อกันนั้น อยู่ตามที่ต่าง ๆ

ที่กรุงเทพมหานคร ในช่วงเวลาเร่งด่วน ชุมชนทางอากาศแห่งนี้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อถึงเวลาออกไปทำงานหรือยามเลิกงานผู้คนต่างพากันหมุนคลื่นวิทยุไปที่ จส.100 เพื่อเชื่อมต่อกันเป็น “ชุมชนทางอากาศ” และปฏิบัติภารกิจร่วมกัน โดยที่หลายคนบอกว่า “ปัญหารถติดไม่ได้คลี่คลายหรอก แต่คนที่ติดอยู่ในรถมีความทุกข์ลดลง เพราะมีความรู้สึกได้ร่วม (share) ความทุกข์กัน เห็นอกเห็นใจกัน” อย่างไรก็ตาม มีปรากฏการณ์ที่บอกให้เห็นถึงคุณประโยชน์ของชุมชนทางอากาศแห่งนี้ ดังกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) การส่งต่อผู้ป่วย โดยปกติแล้วเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในโรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชนว่าการส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลหนึ่งไปยังอีกโรงพยาบาลหนึ่งในกรุงเทพฯ เป็นเรื่องที่ยากยิ่ง โดยเฉพาะผู้ป่วยอุบัติเหตุและฉุกเฉิน ซึ่งยังหาผู้จ่ายเงินไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากโรงพยาบาลที่ต้องรับผู้ป่วยจะให้เหตุผลว่าเตียงเต็ม ไม่มีห้องว่างพอที่จะรับผู้ป่วย แต่ปรากฏว่าการส่งต่อผู้ป่วยโดย จส.100 ไม่เคยได้รับการปฏิเสธว่าเตียงเต็ม ทั้งนี้เพราะพลังของชุมชนทางอากาศนั่นเอง เข้าลักษณะที่ว่า “เป็นการยากที่จะแสดงความเห็นแก่ตัวต่อหน้าสาธารณะ”

2) การทำคลอดในรถแท็กซี่ จะได้ยินข่าวเป็นระยะๆ ว่าคนท้องใกล้คลอดติดอยู่บนท้องถนน และในที่สุดต้องคลอดในรถแท็กซี่ ปฏิบัติการทำคลอดจึงเกิดขึ้นในรถแท็กซี่ โดยการประสานงานของ จส.100 กับแพทย์เพื่อให้คำแนะนำการทำคลอดทางอากาศ จนทั้งแม่และลูกปลอดภัย

3) การจับคนร้ายใจกรรมทรัพย์สิน โดยที่เจ้าทุกข์ได้แจ้งไปยัง จส.100 ถึงรูปพรรณสัณฐานของคนร้ายที่ขโมยทรัพย์สิน แล้วหนีขึ้นรถแท็กซี่ทำให้คนขับรถแท็กซี่ที่ฟัง จส.100 อยู่รู้ว่าผู้โดยสารที่อยู่ในรถคือโจรนั่นเอง จึงได้วางแผนส่งต่อให้ตำรวจจับกุมได้โดยละม่อม และเจ้าทุกข์ได้ทรัพย์สินคืนทั้งหมด

4) การบริจาคโลหิตและลิ้นหัวใจ โดย จส.100 ร่วมกับโรงพยาบาลต่างๆ สมาคมแพทย์โรคหัวใจ ขอบริจาคโลหิตที่หายาก ขอบริจาคลิ้นหัวใจเทียมให้ผู้ป่วยที่นอนรอการผ่าตัดลิ้นหัวใจ ซึ่งได้รับการตอบสนองจากชุมชนทางอากาศเป็นอย่างดี

กรณีตัวอย่างเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ส่วนน้อย ยังมีเหตุการณ์อื่นๆ อีกมาก ที่ชุมชนทางอากาศได้รวมตัวกันแก้ปัญหา โดยมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งยังคุณประโยชน์ให้กับสังคมอย่างประมาณค่ามิได้

4.2 กรณีรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ในสังคมไทย

ในปัจจุบันกระแสการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ในสังคมไทยได้ขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ จนอาจกล่าวได้ว่า กระแสการรณรงค์นี้ได้สร้างค่านิยมขึ้นมาใหม่ในสังคมไทยแล้ว นั่นก็คือเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นต่อการสูบบุหรี่ต่อหน้าสาธารณชน การสูบบุหรี่ไม่ใช่ของโก้เก๋อีกต่อไป หากเปรียบเทียบกับสภาพการณ์เมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา ก็เห็นภาพเหล่านี้ปรากฏชัด ทั้งใน

แง่ค่านิยมของสังคมดังกล่าวแล้ว ยังเห็นได้ชัดอีกว่า การเกิดขึ้นของโครงการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ มูลนิธิหมอชาวบ้าน (เมื่อปี พ.ศ. 2529) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสุขภาพได้สร้างผลกระทบอย่างมากต่อการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ในเมืองไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต่อสุขภาพ จะให้สุศึกษาต่อสาธารณชนโดยเฉพาะประเด็นโทษภัยของบุหรี่ต่อสุขภาพ โดยไม่เข้าใจมิติทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายและภาษี อีกทั้งรูปแบบของการให้การศึกษาต่อสาธารณชนก็เป็นรูปแบบที่ไม่น่าสนใจ องค์กรพัฒนาเอกชนแห่งนี้ได้ ให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะในรูปแบบใหม่ มีการศึกษา social marketing มีการเชื่อมโยงประสานงานกับดารา นักร้อง นักกีฬา สื่อมวลชน และผู้นำในสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรณรงค์ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรวิชาชีพแพทย์ องค์กรด้านสุขภาพอื่นทั้งในและต่างประเทศ การขับเคลื่อนของประชาสังคมไทยด้านสุขภาพเพื่อการควบคุมการบริโภคยาสูบ จึงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ในบทความนี้จะขอเสนอกรณีตัวอย่างที่เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญ (critical events) เพียงเฉพาะ 2 เหตุการณ์ด้วยกัน ดังนี้

4.2.1 เหตุการณ์วิ้งรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ (16-22 ตุลาคม 2530)

นับเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญในสังคมไทย ที่หลาย ๆ ส่วนในสังคมออกมาเรียกร้องสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยที่เขาเหล่านั้นต้องการหายใจจากอากาศบริสุทธิ์ เพราะเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงจะได้รับ ทั้งนี้มิได้ต่อต้านคัดค้านคนที่สูบบุหรี่แต่อย่างใด เพียงแต่ขอร้องให้เขาสูบบุหรี่ในที่ที่ไม่รุกรานสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่เท่านั้น

แกนนำสำคัญของการดำเนินงานครั้งนี้ ได้แก่ แพทย์หนุ่มสาวในชนบท ซึ่งรวมตัวกันเป็นชมรมแพทย์ชนบท มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 โดยทางชมรมแพทย์ชนบท และมูลนิธิแพทย์ชนบท ได้ระดมแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขจากโรงพยาบาลชุมชน จำนวน 250 คน วิ่งรณรงค์จาก 4 ภาค ของประเทศ ใช้เวลาการวิ่ง 7 วัน ระหว่างวันที่ 16-22 ตุลาคม พ.ศ. 2530 มาพบกันที่หน้าศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ด้วยระยะทางรวมกันกว่า 3,000 กิโลเมตร ซึ่งโครงการวิ่งรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ได้รับวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่า เพื่อเรียกร้องสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ ให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากประชาชนร่วมลงชื่อกว่า 6 ล้านชื่อ นับได้ว่าเป็นประจักษ์พยานครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ และได้มอบรายชื่อให้กับประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบอกถึงความต้องการของประชาชน

การดำเนินการครั้งนี้ได้รับความร่วมมืออย่างกว้างขวางในทุกส่วนของสังคม ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) (มูลนิธิหมอชาวบ้าน) องค์กรภาคธุรกิจเอกชน (บริษัทสปอร์ตเอช ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล ฯลฯ) องค์กรวิชาชีพ (แพทย์สภา แพทยสมาคมฯ) องค์กรภาครัฐ (กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย) องค์กรระหว่างประเทศ (องค์การอนามัยโลก) องค์กรสงฆ์ (สวนโมกพลาราม วัดชลประทานรังสฤษดิ์) สื่อมวลชนทุกแขนง ผู้นำชุมชน

(อาสาสมัครสาธารณสุข ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระสงฆ์) นักการเมือง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม) นักวิชาการ (อาจารย์ในวิทยาลัย มหาวิทยาลัยต่างๆ)

นอกจากนี้ยังได้รับการต้อนรับจากประชาชน องค์กรในชุมชนต่างๆ ที่นักวิ่งรณรงค์วิ่งผ่านตลอดระยะเวลา 7 วัน ปรากฏการณ์ของการเกิด การเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทย (Civic movement) ในครั้งนี้ ที่ได้รับการสนับสนุนจากทุกส่วนของสังคมนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจาก

- (1) เป็นการนำประเด็นปัญหาที่คนในสังคมเห็นพ้องว่าเป็นปัญหามารณรงค์ โดยเฉพาะสังคมเมืองได้รับความทุกข์ทรมานจากควันบุหรี่โดยที่คนข้างเคียงเป็นผู้ก่อกวน
- (2) โฆษกจากบุหรี่ต่อผู้สูบและผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ได้มีการพิสูจน์ยืนยันอย่างชัดเจนจากการศึกษาวิจัยทั่วโลก และสาธารณสุขได้รับทราบข้อมูลเหล่านี้เป็นระยะๆ
- (3) การที่แพทย์และบุคลากรสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้ไม่สูบบุหรี่ และทำหน้าที่รักษาคนไข้ที่เจ็บป่วยจากโรคเนื่องจากการสูบบุหรี่ด้วยความเห็นดีเห็นอยู่แล้ว ยังต้องออกมาวิ่งรณรงค์ด้วยความห่วงใยในสุขภาพของสาธารณสุข จึงได้รับความเห็นใจและความร่วมมืออย่างกว้างขวาง
- (4) การดำเนินการครั้งนี้ ได้เรียกร้องให้ผู้สูบบุหรี่คำนึงถึงผู้ที่อยู่ใกล้เคียงคือ เด็ก ผู้หญิง และคนชรา ซึ่งได้รับผลกระทบจากคนที่สูบบุหรี่มากกว่าคนวิ่ง
- (5) การรณรงค์ครั้งนี้ ไม่ได้โจมตีต่อต้านรังเกียจผู้สูบบุหรี่แต่อย่างใด

การดำเนินการครั้งนี้มีผลกระทบที่พอจะประเมินได้ดังนี้

- (1) ประชาชนเริ่มต้นตัวในสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ในขอบข่ายทั่วประเทศ โดยเฉพาะเส้นทางที่วิ่งผ่าน
- (2) สื่อมวลชนเสนอข่าวตลอดระยะเวลา 7 วันของการวิ่งเป็นการให้สุศึกษาครั้งใหญ่ทั่วประเทศ เกี่ยวกับโทษภัยบุหรี่ทั้งผู้สูบและผู้อยู่ใกล้เคียง ผ่านสื่อต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนโดยไม่ต้องใช้งบประมาณ (Non-paid media)
- (3) เกิดค่านิยมในสังคมของคนที่มีการศึกษาว่า การสูบบุหรี่ต่อหน้าสาธารณสุข เป็นสิ่งที่ไม่น่าชื่นชมอีกต่อไป
- (4) ทำให้คณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรหันมาสนใจเรื่องบุหรี่และสุขภาพมากขึ้น
- (5) ได้รูปแบบที่สำคัญในการดำเนินการ โดยแพทย์ชนบทที่ทำงานในภาครัฐ คือ โรงพยาบาลชุมชน ได้ใช้ทรัพยากรของกระทรวงสาธารณสุข แต่เป็นการดำเนินการด้วยความคล่องตัวภายใต้องค์กรเอกชนคือ ชมรมแพทย์ชนบทและมูลนิธิแพทย์ชนบท โดยการ

สนับสนุนขององค์กรวิชาชีพคือแพทยสภา และองค์กรนานาชาติคือองค์การอนามัยโลก (WHO) และส่วนอื่นๆในสังคม ซึ่งเป็นการยากที่จะดำเนินการได้โดยผ่านระบบราชการที่รวมศูนย์ ไม่คล่องตัวและขาดความยืดหยุ่น

4.2.2 สหรัฐใช้มาตรา 301 บังคับไทยให้เปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศ

สหรัฐได้ใช้กฎหมายการค้ามาตรา 301 บังคับให้ไทยเปิดตลาดบุหรี่ โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2532 สมาคมผู้ส่งออกบุหรี่ของสหรัฐฯ (USCEA) ได้ยื่นหนังสือฟ้องต่อสำนักผู้แทนการค้าสหรัฐ (USTAR) ซึ่งต่อมาสำนักผู้แทนการค้าของสหรัฐฯ ได้ดำเนินการเจรจาและไต่สวน ทำให้สหรัฐฯ เสียภาพพจน์อย่างมาก ทั้งนี้ ก่อนที่สหรัฐจะจะใช้มาตรา 301 บังคับไทย องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสุขภาพในประเทศไทยได้รวมตัวกันขึ้น โดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ (กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์) องค์กรวิชาชีพ (แพทยสภา ชมรมแพทย์ชนบท) สื่อมวลชน รวมทั้งได้รับการหนุนช่วยจากองค์กรด้านสุขภาพทั่วโลก โดยชี้ให้เห็นประเด็นที่ชาติมหาอำนาจใช้อำนาจที่มีอยู่ในมือยึดเยียดสินค้าอันตรายให้คนไทย ซึ่งเป็นการส่งออกความตายให้คนในชาติอื่นรับกรรม เนื่องจากคนในประเทศของตนสูบบุหรี่น้อยลง สำนักแห่งความรักษาได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งต่อมาได้มีความเข้าใจว่า หากปล่อยให้บุหรี่ต่างประเทศเข้ามาวางจำหน่ายในไทยจะมีผลกระทบ 3 ประการ คือ

- 1) อัตราการสูบบุหรี่จะเพิ่มขึ้น ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวัน ซึ่งถูกบังคับให้เปิดตลาดก่อนไทย
- 2) อัตราการเพิ่มจะเป็นลักษณะที่รุนแรง (aggressive) เนื่องจากอาศัยกลยุทธ์และเทคนิคทางการตลาดที่แยบคาย โดยใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล
- 3) บุหรี่ต่างประเทศที่ส่งมาจำหน่าย มีนิโคติน สารทาร์ สูงกว่าที่จำหน่ายในประเทศผู้ผลิต ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของคนไทย

เมื่อมีการก่อตัวและเคลื่อนไหวขององค์กรทั้งในและต่างประเทศ โดยมีการคัดค้านและเปิดเผยข้อมูล ให้เห็นว่ายุทธวิธีที่บริษัทบุหรี่ข้ามชาติใช้นั้นไร้จริยธรรม ทำให้สำนักผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ต้องยอมล่าถอย โดยได้ตัดสินใจส่งเรื่องให้แกตต์ (GATT) พิจารณาเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2532 ซึ่งเมื่อแกตต์ได้ทำการพิจารณา ต่อมารัฐบาลไทยต้องยอมประกาศเปิดตลาดบุหรี่ต่างประเทศในวันที่ 19 ตุลาคม 2533 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยต้องเปิดตลาดให้บุหรี่ต่างประเทศ แต่ในแวดวงขององค์กรทางด้านสุขภาพและองค์กรทางการเมืองด้านชาติถือว่า กรณียของไทยเป็นชัยชนะต่อบริษัทบุหรี่ข้ามชาติ

ในช่วงระยะเวลาที่มีการเจรจาและไต่สวน นับตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2532 จนถึงวันที่ไทยประกาศเปิดตลาดบุหรี่คือวันที่ 19 ตุลาคม 2533 นั้น มีผลกระทบต่อการรณรงค์เพื่อ

การไม่สูบบุหรี่ ทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ดังนี้

(1) ภายนอกประเทศ

- (1.1) การเจรจาทางการค้ากับผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (USTAR) สหรัฐฯ ได้รับความเสียหายมากในด้านภาพพจน์ไปทั่วโลก เนื่องจากพยายามยัดเยียดสินค้าแห่งความตายให้ประเทศอื่น และกระบวนการพิจารณานั้นมีการทำ Public hearings ทำให้สาธารณชนทราบข้อมูล ข่าวสารต่างๆ มากมาย
- (1.2) เกิดการสร้างและพัฒนาเครือข่ายขององค์กรด้านสุขภาพของไทยภายในประเทศ (Civic network) รวมทั้งได้สร้างเครือข่ายกับองค์กรด้านสุขภาพของสหรัฐฯ และสมาคมควบคุมการบริโภคยาสูบภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (APACT) ในการคัดค้านการส่งออกสินค้าความตายและการช่วยรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่

(2) ภายในประเทศ

- (2.1) สร้างกระแสของความรักชาติที่ถูกสหรัฐฯ ใช้มาตรการทางการค้าโดยอาศัยมาตรา 301 ข่มขู่ให้ไทยเปิดตลาดบุหรี่ เนื่องจากสื่อมวลชนเสนอข่าวเป็นระยะๆ
- (2.2) ต่อมาสาธารณชนเริ่มสนใจประเด็นสุขภาพ เพราะองค์กรทางด้านสุขภาพในประเทศไทยต่อสู้โดยเน้นประเด็นสุขภาพ มนุษยธรรม และศีลธรรม ไม่ได้เน้นประเด็นด้านการค้า นับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการให้สุศึกษากับประชาชน
- (2.3) องค์กรด้านสุขภาพในประเทศไทยได้รวมตัวกันประสานงานกันมากขึ้น ในการคัดค้านการนำเข้าบุหรี่ต่างประเทศ ซึ่งมีผลดีต่อมาภายหลังในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่
- (2.4) ได้มีการผลักดันกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ออกมาจนสำเร็จคือ พ.ร.บ.ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และ พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
- (2.5) รัฐบาลไทยยินยอมให้ตั้งสำนักงานควบคุมการบริโภคยาสูบ ในกระทรวงสาธารณสุข มีคณะกรรมการควบคุมการบริโภคยาสูบแห่งชาติ และจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการทุกปี

4.3 กรณีศึกษาของการร่วมมือของกลุ่มชักเมืองน่านกับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ (มูลนิธิวันพฤหัสบดีเฉลิมพระเกียรติ ร.9)

ในช่วงปี พ.ศ.2538 คณะบุคคลจาก 5 ภาค ได้มารวมตัวกันศึกษา เรียนรู้ และค้นหาทางเลือกใหม่ในการฟื้นฟู ปลูกป่า เพื่อบรรลุต่อปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตรัสว่า “ให้ปลูกป่าในใจคน” และให้รู้จักการทำงานร่วมกัน โดย “รู้จัก สามัคคี” และเพื่อเป็นการตอบสนองตามแผนงานโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ ทูลเกล้าถวายเนื่องในพระราชวโรกาสครองราชย์เป็นปีที่ 50 ในปี พ.ศ.2539

4.3.1 คณะบุคคลจาก 5 ภาควิชา ดังกล่าวประกอบด้วย

- (1) ผู้แทนจากภาครัฐ โดยเฉพาะกรมป่าไม้
- (2) ผู้แทนจากกลุ่มบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทธุรกิจที่ดิน โดยมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนชาติ และกลุ่มบริษัทแปรรูปเป็นหัวทอกในการประสานงาน โดยจัดตั้ง มูลนิธิวันพฤหัสบดีเฉลิมพระเกียรติ ร.9 ขึ้นเป็นแกนประสานงาน
- (3) คณะบุคคลจากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในส่วนกลางและจากจังหวัดน่าน คือ
 - มูลนิธิสานฝันคนพิการ
 - มูลนิธิสืบสานคุณพระเจ้าอยู่หัว
 - มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
 - กลุ่มรักษ์เมืองน่าน
 - ชมรมรักษ์บ้าน จังหวัดน่าน
 - สมาคมพัฒนาไทยพายัพ จังหวัดน่าน
- (4) นักวิชาการและนักวิจัยชุมชนจากสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- (5) ชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 4 หมู่บ้าน และคณะครูโรงเรียน
 - บ้านน้ำลึก
 - บ้านสันเจริญ
 - บ้านน้ำแบ่ง
 - บ้านน้ำพุร้อน

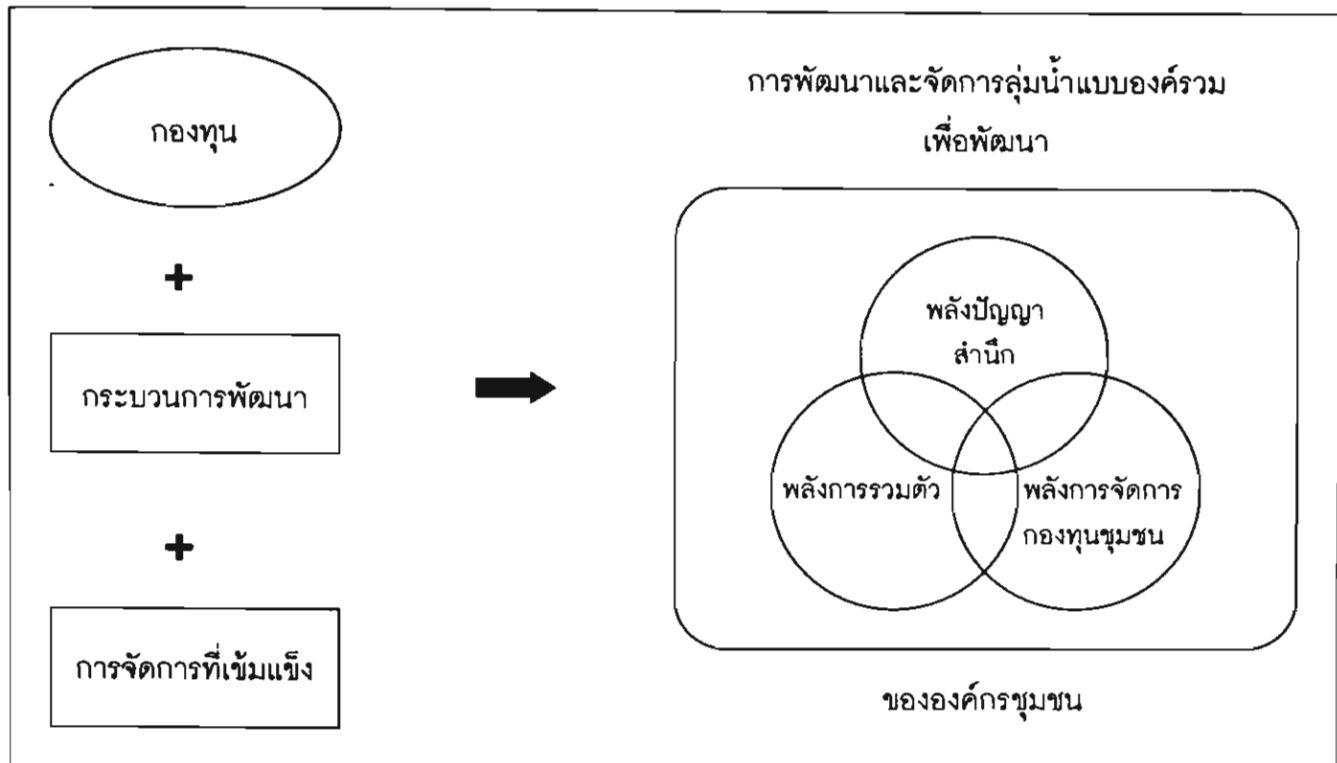
4.3.2 องค์ประกอบของการเคลื่อนไหว

การก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคม (Civic movement) ซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลจาก 5 ภาควิชา นั้น นอกเหนือจากการที่คนไทยทั้งชาติมีประสงค์อันแรงกล้าที่จะสืบสานพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว การดำเนินงานดังกล่าวยังมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

(1) การฟื้นฟูป่าและปลูกป่า ได้ถือเอา “ชุมชน” และ “จิตสำนึก” ของชุมชนเป็นตัวตั้งในการจัดการ และเป็นเจ้าของป่าผืนใหญ่ร่วมกับภาคีอื่นๆ นับตั้งแต่หน่วยงานพัฒนาต้นน้ำของกรมป่าไม้ และภาคีอื่นๆ ที่จะเข้ามาสนับสนุน

(2) ความเป็นเจ้าของลุ่มน้ำและป่าผืนใหญ่ ของชุมชนและโรงเรียนที่อยู่ร่วมกับป่า ถือเป็น “ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทางสังคม” ที่สำคัญ อย่างไรก็ดี การกระจายความเป็นเจ้าของป่า เพื่อให้ภาคีอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนและร่วมเรียนรู้ ถือเป็นหลักการร่วมในการผลักดันและประสานความเป็นหุ้นส่วนในการฟื้นฟูป่า ปลูกป่าร่วมกัน ในกระบวนการนี้จึงไม่ใช่การจ้างปลูกป่าของภาคีธุรกิจ หรือภาคราชการ แต่เป็นการร่วมกันในการจัดการฟื้นฟูปลูกป่าในความหลากหลายของพลังและศักยภาพของแต่ละฝ่ายเพื่อให้เกิดการประสานพลังของ

แผนภาพทางเลือกเพื่อการพัฒนาชุมชนน้ำ-ปลูกป่าที่ยั่งยืน



3 พลังเข้าด้วยกัน คือ

- พลังปัญญาและสำนึก
- พลังการรวมตัวของชุมชน
- พลังทุนและการจัดการทุนโดยการแปรรูปเงินค่าจ้างเป็นกองทุนจัดการโดยชุมชน

(ดูแผนภาพประกอบ)

(3) Concept การปลูกป่า จะปรับไปตามความเป็นจริงของสภาพป่าและการจำแนกศักยภาพของป่า ที่ดิน และการมองอนาคตของป่า (Vision) ของชุมชน ร่วมกับภาคีต่างๆ ทั้งนี้มุ่งเน้นการฟื้นฟูป่าและอนุรักษ์ป่าที่สมบูรณ์อยู่ ด้วยการป้องกันไฟป่า ควบคู่กับการป้องกันการรบกวนบริเวณป่าผืนใหญ่ที่เสื่อมโทรมให้สามารถฟื้นตัวได้โดยการปลูกซ่อมและกันแนวไฟ การปลูกป่าผืนใหญ่เสริมถือเป็นกระบวนการรองและสำคัญน้อยกว่าการฟื้นฟูป่า สรุปคือ การจัดการปลูกป่าจะมี 3 approach คือ

(3.1) การฟื้นฟู อนุรักษ์ป่าผืนใหญ่โดยป้องกันไฟป่า และการรบกวนของคนจากภายนอก

(3.2) การสร้างปัจจัยให้ป่าฟื้นตัวเองตามธรรมชาติ

(3.3) การปลูกป่าเสริมและทดแทนด้วยกล้าไม้ที่หลากหลาย

ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้การดำเนินงานมีพลัง และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปในลักษณะพหุภาคี โดยที่มีความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

4.3.3 ผลที่เกิดขึ้น

แนวคิดในการดำเนินโครงการในลักษณะนี้ นับเป็นการทำงานด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนา (New Development Paradigm) อันน่าจะก่อให้เกิดผลที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

(1) Synergy : การระดมความร่วมมือในลักษณะของหุ้นส่วนแห่งการพัฒนา (Partnership for Development) นอกจากจะได้ผลโดยตรงในการฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจนความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้และสัตว์ป่าแล้ว ความร่วมมือดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดพลังทวีคูณ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนฝ่ายต่างๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาในลักษณะอื่นๆ อีกมากมาย ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของประชาชนในจังหวัด หรืออาจขยายวงกว้างออกไปกว่าระดับจังหวัด โดยนัยนี้ความสำเร็จของโครงการฯ จึงนับเป็นแนวทางและรูปแบบใหม่ของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลักษณะอื่นๆ หรือที่อื่นๆ ต่อไป

(2) Efficiency : การดำเนินโครงการที่มีประชาชนเป็นตัวตั้งเช่นนี้ นอกจากจะมีความสอดคล้องและความเป็นไปได้ที่เหมาะสมในระดับพื้นที่แล้ว ยังจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณที่อาจจะต่ำกว่าต้นทุนต่อหน่วยที่คาดการณ์ไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารจัดการแบบธุรกิจเอกชนที่มีการวางแผน และใช้ทรัพยากรอย่างจำกัด เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะเป็นการประหยัดทรัพยากรในระยะยาว นอกจากนี้ พลังทวีคูณที่เกิดขึ้น ย่อมเป็นส่วนสำคัญอีกด้านหนึ่งของการระดมทรัพยากรในด้านอื่นๆ (รวมทั้งทุน) ในระดับจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกด้วย

(3) Effectiveness : การทำงานที่มีหลายฝ่ายเข้าร่วม ย่อมก่อให้เกิดการตรวจสอบและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด นับเป็นการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลงานที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน ทั้งนี้ จะเป็นการสร้างหลักประกันแห่งการติดตาม ดูแลรักษา ประเมินผล ในระยะยาวต่อไปอีกด้วย

นอกจากเหตุการณ์ต่างที่ได้นำเสนอเป็นกรณีตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีเหตุการณ์ที่สำคัญในประวัติศาสตร์ เหตุการณ์หรือการเคลื่อนไหวรวมตัวของกลุ่มต่างๆ (Civic group) อีกมากมายในสังคมไทยที่เป็นลักษณะการเคลื่อนไหวของประชาสังคม ที่นำไปสู่สังคมเข้มแข็ง มีพลังมากขึ้น

เหตุการณ์ครั้งสำคัญหนึ่งในประวัติศาสตร์ที่เห็นการก่อตัวและขับเคลื่อนของพลังที่สามที่ผลักดันเผด็จการทหารออกไปจากสังคมไทย คือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปีพ.ศ.2535 เหตุการณ์ครั้งนั้น แทนที่จะนำโดยนักการเมือง พรรคการเมือง ซึ่งเป็นคู่ปรปักษ์กับทหาร และเป็นผู้สูญเสียประโยชน์มากที่สุดกลุ่มหนึ่ง หากแต่กลายเป็นพลังต่างๆ ที่กระจัดกระจายตัวอยู่ในสังคม ทั้งที่อยู่ในกรุงเทพฯ เมืองใหญ่ และต่างประเทศ สามารถรวมตัวกัน ผลักดัน

เผด็จการทหารออกไปได้ในที่สุด การรวมตัวกันเป็นองค์กร (Civic organization) หรือรวมตัวกันโดยอาศัยเทคโนโลยีทันสมัย เช่น โทรสาร โทรศัพท์ วิทยุ โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่ จนมีการบัญญัติศัพท์ใหม่ทางการเมืองว่า “มือถือ” การรวมตัวเป็นพลังล้วนมาจากมีจิตสำนึกทางสังคม (Civic consciousness) ร่วมกัน มีเป้าหมายวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการสื่อสารกันโดยไม่ยึดติดกับพื้นที่ ก็สามารถสร้าง “ความเป็นชุมชน” ขึ้นมาได้

เหตุการณ์อื่นๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย เช่น สมาคมจีน โรงเรียนจีน สโมสรไลออนส์ สโมสรโรตารี การรวมตัวเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านเด็ก สตรี สิ่งแวดล้อม การมีบทบาททางสังคมของกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เช่น ชมรมแพทย์ชนบท แพทยสภา สภานายความ สมาคมวางแผนครอบครัว หรือสื่อมวลชนที่มีบทบาททางสังคมสูง เช่น คอลัมน์ซอยสวนพลู ของมรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รายการมองต่างมุมของดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง รายการวิทยุและโทรทัศน์ของ ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นต้น ล้วนนำไปสู่การสร้าง “ประชาสังคม” ทั้งสิ้น

5. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทยร่วมสมัย

5.1 เอกลักษณะของสังคมไทยที่ส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม

สังคมไทยมีประวัติศาสตร์และพัฒนาการต่างกับสังคมอื่น การก่อตัวและการเคลื่อนไหวของประชาสังคม (Civic movement) ในเมืองไทย นับตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกสังคม (Civic consciousness) การพัฒนาไปสู่การเกิดกลุ่มองค์กร (Civic organization) ตลอดจนการถักทอเป็นเครือข่าย (Civic network) รวมทั้งการก่อตัวของอุดมการณ์ร่วมของสังคม (ideology of civil society) และท้ายที่สุด การตกผลึกเป็นเสมือนสถาบันที่คนไทยยอมรับเป็นกฎเกณฑ์แห่งวิถีชีวิต กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้บริบทของสังคมไทย จึงย่อมมีเอกลักษณะความเป็นเฉพาะตัวของประชาสังคมแบบไทย ในที่นี้จะขอเสนอเพื่อพิจารณาในการพัฒนาประชาสังคมแบบไทยต่อไป ดังนี้

5.1.1 สังคมไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่แสดงความต่อเนื่องของระบอบการปกครอง มีความมั่นคง เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติ เป็นสถาบันที่แน่นแฟ้นในสังคม วัฒนธรรมไทย เป็นสถาบันที่อยู่เหนือรัฐ ทุกครั้งที่มีการวิกฤตการณ์ในสังคมไทย สถาบันพระมหากษัตริย์จะนำมาซึ่งความสันติสุข ความสมานฉันท์ ความสามัคคี และความปรองดองของคนในชาติ ดังนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์จะเป็นสถาบันทางสังคมที่จะช่วยเสริมสร้างความเป็นชุมชน ความเข้มแข็งทางสังคม การสร้างความเป็นชุมชนหรือสร้างสังคมเข้มแข็งโดยการขยายเครือข่ายในแนวราบอย่างเดียวอาจไม่พอ การประสานและถักทอในแนวตั้งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น จะทำให้มีพลังมากที่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ทางสังคมที่

สลับซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน

5.1.2 พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย เป็นศาสนาที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เอื้อต่อการสร้างชุมชนเข้มแข็ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน คำว่า “สงฆ์” แปลว่า ชุมชน คำว่า “ไตรสิกขา” เป็นหลักของการดำเนินชีวิต สิกขาเป็นภาษาบาลีตรงกับภาษาสันสกฤตว่า “ศึกษา” เพราะฉะนั้น สงฆ์คือชุมชนของผู้เรียนรู้ เป็น learning community

นอกจากนี้ พุทธศาสนากล่อมเกล้าให้คนไทยมีอหิงสา ไม่นิยมความรุนแรง ไม่นิยมการเผชิญหน้า และมีการประสานประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างสังคมเข้มแข็งที่เป็นแนวทางของการใช้ปัญญาโดยสันติวิธี และความสมานฉันท์

ทั้งนี้ ศาสนาและลัทธิอื่นๆ ในสังคมไทยก็มีหลักการเช่นเดียวกับพุทธศาสนา สามารถประสานกลมกลืนกับพุทธศาสนา ซึ่งอาจพบเห็นได้ไม่มากนักในสังคมอื่น

5.1.3 สังคมไทยมีความสามารถในการทำให้บุคคลต่างวัฒนธรรม ผสมกลมกลืนเข้ากับวัฒนธรรมไทย เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยอย่างแนบเนียนและแนบคาย โดยปราศจากความขัดแย้ง รุนแรง ไม่มีปัญหาชนกลุ่มน้อย หรือหากมีก็น้อยมาก เมื่อเทียบกับชาติอื่นๆ ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ จึงเอื้ออำนวยต่อการสร้างสังคมให้เข้มแข็งในสังคมไทย

5.1.4 แม้ว่าประเทศไทยถูกมองว่าเป็น “รัฐราชการ” ระบบราชการเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ภายในระบบราชการมีข้าราชการประจำที่มีความรู้ความสามารถอยู่มาก ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ หากสามารถปรับแนวคิดของข้าราชการเหล่านี้ จะเป็นพลังที่สำคัญในการประสานงานดำเนินงานร่วมกันกับนักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้นำชุมชน ในลักษณะเบญจภาคีหรือพหุภาคี

5.1.5 ประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาสังคมที่อยู่นอกภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรธุรกิจเอกชน ชมรมสมาคม มูลนิธิต่างๆ จำนวนมาก ซึ่งในระยะหลังได้มีบทบาททางสังคมสูงขึ้นในการพัฒนาสังคมและประชาธิปไตย ซึ่งการก่อตัวและการเคลื่อนไหวเหล่านี้ จะช่วยเสริมให้สังคมมีความเข้มแข็งเร็วขึ้น

5.1.6 สังคมไทยเป็นสังคมเปิด (open society) สื่อมวลชนและประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเสรี อีกทั้งกระแสโลกาภิวัตน์จะมีส่วนเร่งให้สังคมไทยเชื่อมโยงกับสังคมเปิดในประเทศอื่นๆ ทั่วโลกอย่างไร้พรมแดน จะเพิ่มอัตราเร่งในการสร้างสังคมให้เข้มแข็งเร็วขึ้น

5.2 กระแสเหนียวรั้งการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม

อย่างไรก็ตาม หากมองในอีกมุมมองหนึ่ง ลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์หรือจำเพาะของสังคมไทยอาจเป็นกระแสที่เหนียวรั้งการสร้างความเป็นชุมชนหรือสร้างสังคมเข้มแข็งก็ได้ดังนี้

5.2.1 ระบบพรรคการเมือง ในสถานการณ์ปัจจุบัน แม้ว่ามีพรรคการเมืองบางพรรคได้พยายามพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคของมวลชน แต่ในภาพรวมแล้วระบบพรรคการเมืองของไทย ยังไม่มีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของคนเพียงไม่กี่คน คนเพียงไม่กี่คนสามารถกำหนดผู้สมัครเป็น ส.ส. ได้ทั้งประเทศ แทนที่จะกระจายอำนาจให้สาขาพรรคในท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางสังคม และไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสังคมให้เข้มแข็งได้

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่ยอมรับของสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างรีบด่วน และจะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจในที่สุด

5.2.2 รัฐไทย เป็นรัฐข้าราชการ ซึ่งนักวิชาการบางท่านบอกว่า พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดคือ พรรคข้าราชการ และเป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบราชการเป็นระบบที่สร้างอาณาจักร (Empire building) อาณาจักรใครของคณนั้น หวงอำนาจ แย่งทรัพยากร (คน งบประมาณ อำนาจตามกฎหมาย) ไม่ประสานงานกัน เป็นระบบรวมศูนย์ที่กระจัดกระจาย กล่าวคือ รวมศูนย์อยู่ที่กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง แต่กรมต่าง ๆ ไม่ประสานงานกัน ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

ระบบราชการได้แทรกซึม แผ่ซ่าน (penetrate) ไปทุกหย่อมหญ้า ทำให้ภาคสังคม (ประชาชน) อ่อนแอ ไม่สามารถพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น (Local state) ให้เข้มแข็ง อีกทั้งไม่ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรชุมชนท้องถิ่น (Local civil society) ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ

5.2.3 ระบบการศึกษา นอกจากที่คนส่วนใหญ่ของประเทศจบเพียงชั้นประถมศึกษาเพียงอ่านออกเขียนได้แล้ว กระบวนการเรียนการสอนยังเน้นการท่องจำมากกว่าให้รู้จักคิด ให้มีวิจารณญาณ ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงวัฒนธรรมที่ได้สั่งสอนกันมาจากบรรพชนที่ว่า “ให้ว่านอนสอนง่าย” “เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด” เป็นต้น กระบวนการเรียนการสอนเช่นนี้ สนับสนุนส่งเสริมบ่มเพาะความคิดของไพร่ (client) คนไทยจึงมีลักษณะพึ่งพิง เชื่อง่าย ขาดการไตร่ตรอง นอกจากนี้ ในขณะที่สังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสารสนเทศ ที่ท่วมท้นไปด้วยข้อมูล หากไม่มีวิจารณญาณในการรู้เท่าทัน คัดกรองข้อมูลแล้ว จะทำให้ไม่สามารถคุ้มครองปกป้องตนเองหรือนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีได้

5.2.4 ความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมไทยเป็นความสัมพันธ์แบบ hierarchy คือ มุลงนายกับไพร่ (Client) โดยเฉพาะสังคมในชนบทจะมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์อย่างแนบแน่น ดังนั้นคนไทยโดยส่วนใหญ่จึงยังคงมีความคิดแบบไพร่ ที่มองไม่เห็นปัญหาเชิงระบบหรือโครงสร้าง ไพร่คิดเพียงแต่ว่าที่ตนเองอยู่ไม่ดี เพราะมูลนายไม่ดี จึงโยนหามูลนายที่ดี ซึ่งตรงข้ามกับความเป็นพลเมือง (Citizen) ที่อยู่ใน “ประชาสังคม” ที่มีความสัมพันธ์เท่ากันโดยพื้นฐาน

5.2.5 สื่อมวลชน ในขณะที่ระบบการเมือง และระบบข้าราชการไม่มีกลไกในการ

ตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อมวลชนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการแสดงบทบาท
นำในการตรวจสอบถ่วงดุลย์ ในขณะที่สื่อในสังคมไทยโดยส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่
สามารถตรวจสอบถ่วงดุลย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มในการรับใช้อำนาจรัฐ
อำนาจทุนมากกว่าสาธารณชน ซึ่งบั่นทอนต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม

เอกสารอ้างอิง

- ขวัญสรวย อดิโพธิ์ อนุชาติ พวงลำลิ สึงแควดล้อม 38 ร่วมใจ.....ทำกัน.....วันนี้ Action Now เอกสารประกอบการสัมมนา ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ วันที่ 1-3 ธันวาคม 2538.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คปป.) กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ส่วนที่ 1 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและองค์การตรวจสอบ, 24 สิงหาคม 2537
- ชูชัย ศุภวงศ์ วิวัฒนาการของการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทย เสนอ ณ ที่ประชุม 9th World Conference on Tobacco and Health Paris, France วันที่ 11 ตุลาคม 2537.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช บทสัมภาษณ์ Civil society สัมภาษณ์โดยนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ วันที่ 15 มกราคม 2539 ณ บ้านพระอาทิตย์
- ประภีร์ วาทีสาธกกิจ บังอร ฤทธิภักดี สังคมไทยกับการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ เอกสารประกอบการประชุม นำเสนอในการประชุมวิชาการพฤติกรรมสุขภาพครั้งที่ 2 เรื่อง "สุขภาพกับการพัฒนา" ณ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น, 24-27 ตุลาคม 2533
- ประเวศ วะสี บทสัมภาษณ์ Civil society สัมภาษณ์โดยนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ วันที่ 30 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรม Green World Golf and Hot Spring Resort จ.กาญจนบุรี
- วันชัย ดันติวิทยาพิทักษ์ บทสัมภาษณ์ ศุภเดช พูนพิพัฒน์ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนชาติ จำกัด (มหาชน) กับแนวคิดใหม่ในการปลูกป่า นิตยสาร "สารคดี" ฉบับที่ 130 เดือนธันวาคม หน้า 126-134.
- ไพศาล สังโวลี, เสนีย์วรรณ เสนีย์ฤทธิ์ ทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชน หมายเหตุเวทีไทย มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม(มอส.) พ.ศ.2534
- ธีรยุทธ บุญมี สังคมเข้มแข็ง สำนักพิมพ์มิ่งมิตร ตุลาคม 2536
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เลกสเรด ประเสริฐกุล อานันท์ กาญจนพันธุ์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ วิพากษ์สังคมไทย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และสำนักพิมพ์อมรินทร์ ปี พ.ศ.2537
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ มื้อบมือถือ สำนักพิมพ์มติชน พฤศจิกายน 2536
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ บทสัมภาษณ์ Civil society สัมภาษณ์โดยนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ วันที่ 7 มกราคม 2538 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

ประชาสังคม กับการแพทย์และสาธารณสุขไทย

โดย เพ็ญจันทร์ ประดับมุข*

“ยุคนี้ คือ อารุนรุ่งแห่งการเคลื่อนย้ายของอำนาจ เรากำลังอยู่ในช่วงเวลา
โครงสร้างทั้งหมดแห่งอำนาจ ซึ่งเคยยึดโลกทั้งโลกเข้าไว้ด้วยกันอยู่ในสภาพที่
แตกกระจาย โครงสร้างใหม่ของอำนาจที่แตกต่างจากเดิมอย่างสิ้นเชิง กำลัง
ก่อตัวขึ้นในทุกๆระดับชั้นของสังคม พลังที่กำลังเขย่าโครงสร้างของอำนาจใน
ทุกระดับชั้นของมนุษย์อยู่ตอนนี้จะยิ่งทวีความเข้มข้นและแม่ไพศาลออกกำลัง
มากขึ้นในอนาคตอันใกล้ การปรับโครงสร้างแห่งอำนาจที่ยิ่งใหญ่นี้จะนำไปสู่
เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ยากที่สุดในประวัติศาสตร์แห่งมนุษยชาติ เหตุการณ์นี้
คือการปฏิวัติในเนื้อหาของอำนาจ”

อัลวิน ทอฟเลอร์ (ขุนทอง ล.เสรีวานิช แปล, 2532:2)

1. บทนำ

วิกฤติกับโอกาสดูเหมือนจะเกิดขึ้นควบคู่เสมือนสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน ขณะที่โลกกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติต่างๆ เช่นเดียวกับในขณะนี้สังคมไทยกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติหลายประการ ทั้งปัญหา การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและสาธารณสุข กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้พรมแดนการเมือง และพรมแดนทางวัฒนธรรมของสังคมไทยลดความสำคัญลง มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งในองค์ประกอบทางชนชั้น และทัศนคติหรืออุดมการณ์ของผู้คนในสังคม การก่อตัวของวัฒนธรรมร่วมที่เป็นสากล และการให้คุณค่าแก่เอกลักษณ์ของวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งถึงที่สุดแล้วจะเป็นปัจจัยไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจอีกทอดหนึ่ง

ในระบบสาธารณสุขของไทย ภายใต้วิสัยทัศน์ที่ว่า “รัฐ เป็นผู้ทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชน” “เรื่องความเจ็บป่วยแพทย์เป็นผู้รู้ที่สุด” ซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่ได้รับการปลูกฝังมาช้านาน ขณะที่เรากำลังเผชิญกับภาวะที่เป็นวิกฤติของระบบสาธารณสุข ภาคเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน เราจะเห็นถึงอุดมการณ์ รสนิยม ภาวะการก่อตัวทางสังคมเกิดขึ้น ประชาชนพึ่งพิงระบบบริการของรัฐน้อยลง ประชาชนรุกเข้าถึงอำนาจวิชาชีพแพทย์มากขึ้นเห็นได้จากจำนวนเรื่องที่ประชาชนฟ้องร้องแพทย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาจาก 6 รายใน พ.ศ. 2517 และ 16 รายในพ.ศ. 2527 เป็น 66 ราย ในปี พ.ศ. 2537 (แผนพัฒนาแพทยสภา พ.ศ. 2538-2540) ที่สำคัญที่สุดจิตสำนึกและองค์กรทางสังคมของชุมชน (civil society) ทางสาธารณสุขได้ก่อตัวอย่างเห็นเด่นชัด และมีพลังมากขึ้นในการเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข

บทความนี้ ต้องการนำเสนอการก่อตัวและการเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านสาธารณสุขไทย โดยมองผ่านบทบาททางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงทาง

สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ที่สัมพันธ์กับการก่อตัวและการเคลื่อนไหวของประชาสังคม รวมทั้งรูปแบบของประชาสังคมด้านสาธารณสุขไทย ความสัมพันธ์กับส่วนต่างๆทางสังคม รวมทั้งข้อพิจารณาบางประการในการเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาสังคมไทยด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ภาคประชาสังคมที่จะกล่าวถึงนี้ หมายถึงองค์กร และกิจกรรมต่างๆที่อยู่นอกขอบเขตของภาครัฐ มีจิตสำนึกของการร่วมรับผิดชอบสังคม เช่นองค์กรเอกชนสาธารณสุข องค์กรอาสาสมัคร องค์กรชุมชน องค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ รวมทั้งกลุ่มประชาชน ปัจเจกชนที่สนใจร่วมในกิจกรรมสาธารณะ

2. พัฒนาการบทบาทของรัฐต่อปัญหาสุขภาพของประชาชน

จากภาพปรากฏของการสถาปนาตนและการก่อตัวในทางประวัติศาสตร์ของราชอาณาจักรไทย ให้มีฐานะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณสุข และมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาราษฎร์ ใครเลยจะคาดคิดว่า แท้จริงแล้ว การมีบทบาทของรัฐในการเข้ามามีส่วนจัดการปัญหาสุขภาพของประชาชน เริ่มก่อรูปอย่างเป็นระบบมาเพียง 100 ปีเศษเท่านั้น หลังตั้งโรงพยาบาลศิริราชและกรมพยาบาล เหตุเพราะก่อนหน้านั้น ฐานะของรัฐเป็นรัฐจักรวรรดิ ที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐทั้งหมด ใช้อำนาจผ่านระบบ “กินเมือง” ของเจ้าผู้ปกครองเมืองหัวเมืองต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางอำนาจรัฐกับเมืองต่างๆ ตลอดจนประเทศราชจึงห่างเหิน เรื่องต่างๆ ในหัวเมืองและประเทศราชจึงไม่ได้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐส่วนกลาง อำนาจรัฐที่แท้จริงมีเพียงในเขตพระนคร และเมืองใกล้เคียงที่เป็นข้าราชการ และ ไพร่พลยามศึกสงคราม โดยที่ประชาชนในฐานะพลไพร่ มีมูลนายเป็นผู้ปกครองดูแล รัฐไม่มีความจำเป็นต้องมีหน้าที่สงเคราะห์ประชาชนโดยตรง อันรวมความถึงบริการด้านสุขภาพอนามัย หน้าที่ของรัฐที่สำคัญและเคร่งครัดยิ่งกว่าหน้าที่อื่นใด คือ การป้องกันประเทศ การบำรุงศาสนา การปราบปรามโจรผู้ร้าย และการตัดสินความ อย่างไรก็ตาม รัฐจะทำหน้าที่บริการให้กับประชาชนทั่วไปในภาระกิจเฉพาะหน้าเท่านั้น เช่น เมื่อปัญหาความเจ็บป่วยในหมู่ประชาชนได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ กรณีการเกิดโรคระบาดร้ายแรง ที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงแก่รัฐ เนื่องจากการสูญเสียกำลังคนจำนวนมากในเวลาอันสั้น โดยเฉพาะในช่วงที่อยู่ในภาวะเตรียมพร้อมสำหรับการศึกสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจตะวันตก เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 2 (พ.ศ. 2463) รัฐได้จัดให้มีพิธีอาถรรพ์ตีสวรรค์เมื่อเกิดการระบาดของอหิวาต์ในเขตพระนคร อย่างไรก็ตาม บทบาทนี้เป็นเพียงบทบาทเฉพาะกาล มีขอบเขตของการแก้ปัญหา เน้นเฉพาะที่อยู่ในส่วนพระนคร และเป็นเพียงพิธีทางศาสนาที่ให้ผลด้านขวัญกำลังใจมากกว่าการกำจัดที่ต้นตอความเจ็บป่วย หรือมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะทำหน้าที่ทำนุ

บำรุงสุขภาพซึ่งถือเป็นหน้าที่ส่วนบุคคล (เพ็ญศรี 2528)

หน้าที่รัฐในการเข้ามามีบทบาทด้านสุขภาพแก่ประชาชนยังถือว่าเขาวัวยนักเมื่อเทียบกับบทบาทของสังคมโดยรวม สำหรับสามัญชนแล้ว การเยียวยารักษาตนเอง เป็นพฤติกรรมธรรมชาติที่สร้างสมมาจากภาวะความจำเป็นทางสังคม ไร้การจัดตั้ง แม้ชานไปทั่ว เมื่อเกิดปัญหาสุขภาพที่ไม่รุนแรง ประชาชนส่วนใหญ่จะทำการรักษาตนเอง ช่วยเหลือกันเองในระดับครอบครัว หรือรับการเยียวยาจากหมอ “เชลยศักดิ์” หรือหมอกกลางบ้าน ซึ่งมีทั้งพระสงฆ์และฆราวาส พัฒนาความรู้มาจากการศึกษาด้วยตนเอง จากการทดลองรักษาตัวเองหรือญาติมิตรที่เจ็บป่วย ถ่ายทอดความรู้ให้กับบุคคลในครอบครัว ไม่มีระบบหรือสำนักอย่างเป็นทางการ ไม่มีรายได้แน่นอน ในขณะที่ บุคคลราชสำนัก พระประยูรญาติ ขนชั้นสูงในเขตพระนครเจ้าประเทศราช ตลอดจนการออกปฏิบัติการในการทัพยามมีศึกสงคราม เป็นหน้าที่ของ “หมอหลวง” ซึ่งเป็นข้าราชการศักดินา ได้รับการฝึกอบรมจากหลักสูตรผู้เชี่ยวชาญ ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดเงินปี สังกัดกรมหมอหลวง (ยุวดี ตปนิยกร 2522 :54-55)

ในกรณีที่เกิดโรคร้ายแรง ประชาชนไม่สามารถพึ่งตนเองและฟื้นศักยภาพความสามารถของหมอเชลยศักดิ์ที่จะระงับโรคไว้ได้ ประชาชนจึงมักแก้ปัญหาด้วยการทิ้งบ้านหรือคนไข้ที่มีอาการหนักไว้แล้วหนีไปเมืองอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการติดโรค ผู้ป่วยขาดการดูแลเอาใจใส่และเสียชีวิตลงเป็นจำนวนมาก โดยแบบแผนการรักษายังคงใช้แผนโบราณเป็นหลัก การแพทย์แผนตะวันตกที่แนะนำโดยคณะมิชชันนารี ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2371) เริ่มเป็นที่รู้จัก และมีการเผยแพร่อย่างต่อเนื่องโดยได้รับการยอมรับจากราชสำนักเป็นอันมาก แต่ยังจำกัดในการเป็นที่รู้จักในหมู่ประชาชน (ทวีทอง 2527)

อย่างไรก็ดี บทบาทรัฐในการเข้ามาครอบครองการจัดบริการด้านสาธารณสุข ต่อปัญหาความเจ็บป่วยของประชาชน ได้ค่อยๆเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งเกิดลักษณะที่เด่นชัดอันหนึ่ง ในสังคมไทย คือ รัฐถือว่า “การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร” หรือการพัฒนาอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยผ่านทางสถาบันราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ การสาธารณสุขสมัยใหม่ และโรงเรียนแพทย์ในสมัย ร.5 นับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการพัฒนากระบวนการสาธารณสุขโดยรัฐมีบทบาทนำ ด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งในส่วนภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ตามกระแสของแบบแผนของอารยะประเทศ ทั้งการแพร่กระจายของโรคร้ายที่ขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องจากการติดต่อสื่อสารทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่งผลกระเทือนต่อสมรรถภาพของกำลังกองทัพที่เป็นความมั่นคง และต่อประชาชนอันเป็นกำลังสำคัญทางเศรษฐกิจ

การเปิดประเทศสู่การติดต่อกับต่างประเทศทางการค้า พร้อมกับรับวิทยาการสมัยใหม่ ในขณะที่กระแสสากล เข้าสู่ยุคสมัยที่มหาอำนาจตะวันตกกำลังแก่งแย่งกันล่าอาณานิคมในดินแดนเอเชีย และรุกคืบเข้าสู่ประเทศไทย อย่างรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนั้นภายใน

ประเทศ เกิดปัญหาความระส่ำระสายหลายด้าน ทั้งความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นนำ ความเสื่อมทรามของระบบไพร่ การเอาใจออกห่างของขุนนางและประชาชนในบางหัวเมือง ที่เอนเอียงไปยังฝ่ายมหาอำนาจตะวันตก (วุฒิชัย มูลศิลป์ และคณะ อ้างใน เพ็ญศรี 2528 : 59) ได้สร้างความจำเป็นในการปรับปรุงบทบาทของรัฐในด้านการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และความเป็นเอกภาพภายในสังคม เพื่อเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากภายนอกที่รุกคืบมาทุกขณะ

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสู่การสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ เพื่อ ตอบโต้กับจักรวรรดินิยมยุโรป ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเกิดขึ้น โดยรวมศูนย์อำนาจในส่วนหัวเมืองทั้งด้านเศรษฐกิจ และการปกครองสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. 2427) ให้อำนาจต่างๆจากส่วนหัวเมืองและประเทศราช รวมศูนย์สู่สถาบันพระมหากษัตริย์ที่ส่วนกลางโดยตรง และโดยสมบูรณ์ขึ้นเป็นลำดับ ปรับเปลี่ยนบทบาทจากรัฐที่เน้นสิทธิที่จะรับผลประโยชน์ของสังคม ไปสู่รัฐที่ต้องมีหน้าที่และภาระ ในด้านการบริการและดูแลสมาชิก งานบริการสุขภาพแก่ประชาชนจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ประการหนึ่งในการสร้างชาติ และเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปสังคมสู่ความทันสมัยสมควรแก่กาลสมัยและประเทศ (เพ็ญศรี 2528 : 22) ต่อมาเมื่อวิชาการแพทย์ตะวันตกซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัย เข้ามาอย่างเต็มที่และพลิกโฉมหน้าไปสู่การเป็นแพทยวิทยาสาสตร์ เมื่อมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์เข้ามามีบทบาทในการจัดหลักสูตรอย่างต่อเนื่องระหว่างปี พ.ศ. 2466-2478 อย่างไรก็ตามแม้การแพทย์สมัยใหม่ได้หยั่งรากลึกในโรงเรียนแพทย์ รวมทั้งรัฐได้มีความสนใจต่อปัญหาสุขภาพมากขึ้น แต่ก็เกิดผลอย่างจำกัด แพทย์สมัยใหม่ยังมีบทบาทในเมืองหลวง แพทย์หลวงที่จบมาจากโรงเรียนแพทยาลัยจะไม่ก็คน โดยทั่วไปก็รับรักษาเฉพาะข้าราชการ จะออกไปให้บริการกับประชาชนก็เพียงครั้งคราวเท่านั้น ปี พ.ศ. 2467 มีโรงพยาบาลในต่างจังหวัดเพียง 2 แห่ง ใน 2 จังหวัดและโรงพยาบาลเทศบาล 6 แห่ง ใน 6 จังหวัดเท่านั้น (ทวิทอง 2527 : 52 - 56)

จนกระทั่งถึงสมัยก่อตั้งกระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. 2475-2485) หรือช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญ เมื่อคณะราษฎรได้ขึ้นมาปกครองแผ่นดิน ซึ่งยึดนโยบายชาตินิยมและถือว่างานสาธารณสุขเป็นงานสร้างชาติ ก็ได้ประกาศว่ารัฐบาลจะทำการพัฒนาโรงพยาบาลและสถานอนามัย เพื่อเป็นแหล่งบริการสำหรับชาวไทย และได้แถลงกับรัฐสภาแห่งชาติว่าจะส่งเสริมการผลิตผู้ช่วยแพทย์ให้มากยิ่งขึ้นเพื่อส่งออกไปทำงานในชนบท แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขสำหรับประชาชน ด้วยเหตุผลทางการเมืองดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าการดำเนินการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในปี 2479 ทั่วประเทศมีสถานอนามัยเพียง 163 แห่ง มีโรงพยาบาลจังหวัดไม่เกิน 15 โรง เหตุผลสำคัญ สืบเนื่องมาจากเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเกิดขึ้นบ่อยๆ และรัฐก็ยังไม่มีความมุ่งมั่นแน่วแน่ในการให้บริการสุขภาพกับประชาชนในวงกว้าง

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2493-2503) เป็นช่วงเวลาที่นโยบายการพัฒนาสาธารณสุขไทยของรัฐ มุ่งทิศทางการรณรงค์ปราบปรามโรคติดต่อสำคัญๆ ต่างๆ ทั้งนี้ โดยได้รับอิทธิพลซึ่งนำความคิดและการสนับสนุนด้านการเงินจากสหรัฐอเมริกา องค์การอนามัยโลก และยูนิเซฟ เหตุเพราะเมื่อย้อนกลับมาดูบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้น รัฐบาลไทย ตกอยู่ในเงื่อนไขที่ต้องเปิดความสัมพันธ์กับประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา การสาธารณสุขมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ด้วยการตั้งกระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี พ.ศ. 2485 ขณะเดียวกันวิชาชีพแพทย์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา ก็เข้มแข็งมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาโรคระบาดดังกล่าวก็นำมาซึ่งความชะงักงันให้กับพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขของประเทศ โดยเฉพาะบริการในเขตชนบท ปรากฏได้ว่าจำนวน สถานีอนามัยชั้น 1 และสถานีอนามัยชั้น 2 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2495 ถึงปี พ.ศ. 2503 จาก 91 แห่ง เป็น 147 แห่ง และ 604 แห่ง เป็น 670 แห่ง ตามลำดับ ซึ่งเพิ่มขึ้นน้อยมาก ในขณะเดียวกัน แนวคิดการพัฒนาโรงพยาบาลยังจำกัด แม้ได้รับการขานรับจนเมื่อ ปี พ.ศ. 2498 มีโรงพยาบาลทุก จังหวัด แต่ก็มีฐานะเป็นบริการตั้งรับซึ่งมีบทบาทน้อยในชนบท

ช่วงระยะ พ.ศ. 2503-2516 เมื่อประเทศไทย ก้าวสู่ยุคของการพัฒนาในแนวมุขนิยม อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การเมืองผูกสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาอย่างแนบชิด มีรูปธรรมของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อิงการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ภาพปรากฏของกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ขาดความสมดุล ก่อให้เกิดการแผ่ขยายความเหลื่อมล้ำในการครองชีพ มีการรวมศูนย์อำนาจผ่านระบบราชการและธุรกิจที่ชัดเจนขึ้น ในปี 2503 กำลังคนในราชการพลเรือนมีประมาณ 330,000 คน และในปี 2526 มีจำนวน 1,070,566 คน ในปี 2526 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า

ภาคสาธารณสุข ได้รับผลกระทบโดยตรง อย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ แม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ใน ปี พ.ศ. 2504 นโยบายสาธารณสุขเน้นด้านบริการสาธารณสุขพื้นฐาน (basic health service) มีโครงการขยายบริการสาธารณสุขและสถานีอนามัย สำหรับประชาชน เพิ่มจำนวนสถานีอนามัยให้ครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสถานีอนามัยชั้นสอง เพิ่มจาก 607 แห่งในปี พ.ศ. 2503 เป็น 2,187 แห่ง ในปี พ.ศ. 2514 รวมทั้งแพทยศาสตร์ศึกษาก็กลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง ในยุคการพัฒนาทุนนิยมอย่างเป็นระบบ มีการตั้งคณะแพทยศาสตร์ ในขณะที่ยุคนี้เองที่แพทย์ไทยจำนวนมากเดินทางไปศึกษาต่อ และทำงานในต่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาแพทย์สมองไหลอย่างรวดเร็ว ส่วนภายในประเทศการพัฒนาที่กระจุกตัวในเขตเมืองใหญ่ ส่งผลให้มีการปฏิบัติเวชกรรมส่วนตัวอย่างแพร่หลาย แพทย์ไม่ยอมไปทำงานในชนบท เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ

ระหว่างเมืองกับชนบทต่างกว้างมากขึ้น เกิดปัญหาสังคม และสาธารณสุข มากขึ้นเป็นเงาตามตัว

จากสภาพการณ์ของปัญหาสังคมที่รุนแรง ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อรัฐบาล เผด็จการทหารซึ่งครองอำนาจมานาน ในขณะที่เดียวกันก็มีการรับรู้ต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะในหมู่ปัญญาชน มีกระแสของการปลุกเร้าให้ใส่ใจสังคม และสนใจระบบการเมือง ทั้งในสถาบันการศึกษาและนอกสถาบันการศึกษา มีการตั้งชมรมตามมหาวิทยาลัย มีการตั้งกลุ่มเสวนานอกมหาวิทยาลัย มีการออกวารสาร จุลสารและสิ่งตีพิมพ์รูปแบบอื่นๆ กันอย่างแพร่หลาย เหล่านี้เป็นเงื่อนไขนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แม้จะมีการพัฒนาในทางการเมือง แต่การพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังคงมีทิศทางที่เน้นเรื่องของทุน และการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ผลพวงที่ตามมา คือปัญหาสังคมและปัญหาสาธารณสุขที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ระบบสาธารณสุขในภาครัฐ ซึ่งมีแนวโน้มมีขนาดต่อระบบการแพทย์พื้นบ้านได้แผ่ขยายบทบาทและทวีความเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งการขยายบริการและการครอบงำความคิดของประชาชนให้เชื่อมั่นการรักษาแบบวิทยาศาสตร์ ขยายบทบาทเฉพาะปัญหาทางการแพทย์ ก้าวขยายไปในปัญหาที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ให้เป็นปัญหาทางการแพทย์ (medicalization) เช่น พฤติกรรมทางเพศ พิษสุราเรื้อรัง การติดยาเสพติด เป็นต้น

อย่างไรก็ตามภาพปรากฏของการทำหน้าที่ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชน ดูเหมือนจะทรงประสิทธิภาพน้อยลงทุกขณะ เห็นได้ชัดจากปัญหาสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แผ่ขยายและรุนแรง ทั้งปัญหาสาธารณสุขที่ยังแก้ได้ไม่หมด และปัญหาใหม่ก็ทวีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง โรคติดเชื้อ โรคไร้เชื้อ โรคจากปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม การจะแก้ปัญหาสาธารณสุข ที่สัมพันธ์กับเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจดังกล่าว จึงพันอำนาจรัฐที่จะแก้ไขเพียงลำพังเสียแล้ว

ยุทธศาสตร์การพัฒนาสาธารณสุขยุคหนึ่ง เรียกร้องกระแส การมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้อุดมการณ์สาธารณสุขมูลฐาน และกล่าวกันว่าภาพลักษณ์อันสำคัญของการสะท้อนแนวคิดนี้สู่การปฏิบัติ คือ การฝึกอบรม อสม. ผสส. โดยคาดหวังว่า อสม. ผสส. จะทำงานเป็นกลุ่มช่วยกันคิด ช่วยกันพิจารณา ช่วยกันพัฒนาสาธารณสุขของหมู่บ้าน โดยต่อมามีกลวิธีการพัฒนาสาธารณสุขเพื่อรองรับให้โครงสร้างตามแนวคิดดังกล่าวเกิดผล ได้แก่ กองทุนยา กองทุนโภชนาการ กองทุนสุขภาพ กองทุนหมู่บ้านพึ่งตนเองทางสาธารณสุข กองทุนบัตรสุขภาพ กองทุนพัฒนาหมู่บ้าน จากกลวิธีดังกล่าวปรากฏความเคลื่อนไหวเชิงแนวคิด จากการเน้นการมีส่วนร่วมเฉพาะ อสม. ผสส. มาเป็นการมีส่วนร่วมที่ขยายบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดจนองค์กรอื่นๆมากขึ้น จากจำนวนคนที่เข้าร่วมจำกัด ในฐานที่แคบ ไปสู่ฐานที่กว้างขึ้น (ทวีทอง 2531: 435-437) อย่างไรก็ตาม

สำหรับประเด็นเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ต้องตั้งคำถามต่อไปว่า เป็นการสร้างฐานของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมแท้จริงหรือไม่ และในบทบาทดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขเพียงใด ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการบทบาทภาครัฐในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของประชาชนไทย เกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับกระแสโลกภายนอก สภาพสังคมเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมไทย บทบาทของรัฐในการเข้ามาจัดบริการสาธารณสุขให้กับประชาชนไทยอย่างเบ็ดเสร็จผ่านรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ในยุคสมัยหนึ่งเกิดจากอุดมการณ์ของความพยายามในการสร้างชาติ และสร้างภาพลักษณ์เป็นอารยะประเทศ เพื่อตอบสนองต่ออำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกที่คุกคามราชสำนัก ในยุคต่อมาผลพวงของปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางการเมือง ก็ทำให้ความสามารถของระบบบริการของรัฐที่ขบธรรมเนียมลดความสำคัญลงเรื่อย ๆ พลังประชาสังคมที่เกิดจากคิตรีเริ่มของปัจเจกชน ชุมชน เริ่มเป็นพลังที่มีบทบาทโดดเด่น ก่อตัวเป็นจิตสำนึกประชาสังคมมุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขที่รุนแรงขึ้น ทั้งปัญหาความไม่เป็นธรรม การขาดแคลนบริการของประชาชนผู้ยากไร้ รวมตัวกันเป็นองค์กร กลุ่ม สมาคม มูลนิธิ เพื่อรวมเป็นพลังประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวถึงพัฒนาการการก่อตัว และการเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านสาธารณสุขต่อไป

3. พัฒนาการภาคประชาสังคมด้านสาธารณสุข

หากจะกล่าวว่า ประชาสังคมไทยด้านสาธารณสุข มีจุดเริ่มต้นเมื่อใด อย่างไร อาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ และตื้นที่สุดว่า ประชาสังคมด้านสาธารณสุข น่าจะเริ่มที่การดูแลตนเองในระดับครอบครัวชุมชนของคนไทย ซึ่งมีพัฒนาการมาก่อนที่รัฐจะเข้ามาจัดบริการผ่านระบบการแพทย์แผนตะวันตก ภาพปรากฏของประชาสังคมในลักษณะนี้ มีนัยว่า เป็นบทบาทโดยธรรมชาติของกลุ่มสังคม ที่เข้ามามีส่วนในการแก้ไขปัญหายของตนเอง เป็นอิสระ ไม่มีการจัดตั้ง และเกิดอย่างสมัครใจ ซึ่งรัฐไม่สามารถรุกเข้ามาในปริณทลสาธณะนี้ได้ อย่างเบ็ดเสร็จ ปรากฏได้จากความแพร่หลายของการช่วยเหลือดูแลกันเองของประชาชน ซึ่งดำรงอยู่จวบจนถึงปัจจุบัน(เลื้อชัย 2533) ประชาสังคมในระดับนี้ เกิดขึ้นอย่างเฉพาะกิจตามสภาพปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นอย่างสมัครใจ และกระจายไปทั่ว จากจิตสำนึกในระดับปัจเจก เกิดการเคลื่อนไหว ก่อตัวเป็นกลุ่มบุคคลผ่านองค์กรที่มีการบริหารจัดการมากขึ้น เป็นกลุ่มช่วยเหลือกันเอง (Self help group) เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่มารวมตัว พบกันที่วัดเป็นประจำทุกวันพระ และก่อตั้งเป็นกลุ่มชมรมผู้สูงอายุในที่สุด โดยสามารถช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยกันในด้านสุขภาพจิตการแนะนำเรื่องสุขภาพไปจนถึงการมีบทบาทถึงการช่วยเหลือสังคม ชุมชน

ได้ด้วย (บรรล 2539) เป็นต้น

การรวมตัวกันทางสังคมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาลาธารณสุข ที่มีการรวมตัวกันและจัดตั้งเป็นองค์กรและเป็นระบบมากขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ระบบการแพทย์พื้นบ้าน ที่มีหมอพื้นบ้านเป็นผู้ให้การดูแลสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น และยังคงมีบทบาทการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นขณะนี้ (สำนักงานสาธารณสุขมูลฐาน 2537) หมอพื้นบ้านในชุมชน มีจิตสำนึกของการช่วยเหลือคนในท้องถิ่นในชุมชนที่ตนอาศัย จึงก่อตัวเพื่อมุ่งจัดการกับปัญหาที่ประชาชนกำลังเผชิญ

สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ก็เป็นประชาสังคมด้านสาธารณสุขอีกรูปแบบหนึ่งถือเป็นองค์กรปัญญาชนหรือคนชั้นกลางที่ดำเนินงานพัฒนาโดยไม่แสวงหาผลกำไรและเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นที่เสียเปรียบในสังคม เป็นพลังทางสังคมหนึ่งที่มีส่วนในการการพัฒนาสาธารณสุขมาโดยตลอด การกำเนิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชน มีแรงผลักดันหลายประการ อาทิ เหตุการณ์เฉพาะหน้า ด้วยสภาวะทางสังคมและการเมือง หรือด้วยเจตจำนงที่ต้องการช่วยเหลือสังคม โดยมีบทบาทมาตั้งแต่ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในยุคแรกนี้ที่ก่อกำเนิดขึ้นมักเป็นองค์กรที่เน้นหนักทางด้านการสงเคราะห์ที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายกันได้แก่ สภากาชาดหรือในชื่อเดิมคือสภาอุณาโลมแดง โดยมีพระราชประสงค์ให้หน่วยงานนี้ดำเนินการกุศลช่วยเหลือพวกทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงครามโดยมีภรรยาข้าราชการและกุลสตรีสมัยนั้น สัมครเป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ในเวลาต่อมาภายใต้สถานการณ์และคำขวัญ ทศวรรษแห่งการพัฒนา พ.ศ. 2500 มีผลทำให้หน่วยงานเอกชนเกิดขึ้นจำนวนหนึ่ง แต่ทั้งจำนวนและประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็เป็นไปได้อย่างจำกัด โดยหน่วยงานส่วนใหญ่จะมีบทบาทด้านการสงเคราะห์และการกุศลเป็นสำคัญ (ภูมิธรรม 2527:25)

พ.ศ. 2502 - 14 ตุลาคม 2516 ในช่วงนี้การปกครองมีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์ องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์จึงมีวิวัฒนาการน้อยมาก ผู้ที่ทำงานมาจากสถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ องค์กรที่ทำงานจึงเป็นองค์กรด้านการกุศล มีวัตถุประสงค์ในการช่วยสงเคราะห์ให้บริการที่จำเป็นแก่คนจนเป็นหลัก องค์กรที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย (พ.ศ.2502) สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย (พ.ศ.2513) มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (พ.ศ.2512)

14 ตุลาคม 2516 - ปี พ.ศ.2523 จากเหตุการณ์การเมืองในช่วง 14 ตุลาคม 2516 - ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นช่วงกระแสสูงของการสำนึกต่อปัญหาของสังคมไทย และการคิดค้นหนทางแก้ไขปัญหา ทำให้ความตื่นตัวในชนบทขยายไปอย่างกว้างขวาง และไม่ได้มีบทบาทจำกัดเฉพาะด้านการสงเคราะห์เท่านั้น แต่ทำหน้าที่ในการพัฒนา จัดบริการ เคลื่อนไหวในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐด้วย องค์กรที่สร้างขึ้นในช่วงนี้ให้ความสนใจกับกิจกรรม

ด้านการเมือง ด้านมนุษยธรรม ด้านศาสนาที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง คือกลุ่มศาสนาเพื่อสังคม (พ.ศ.2523) มูลนิธิเด็ก (พ.ศ.2522) โครงการแต้นองผู้ไทไทย (พ.ศ.2522) จนกระทั่งหลัง 6 ตุลาคม 2519 เริ่มแรกกิจกรรมก็ยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองค่อนข้างมาก จนกระทั่งปี พ.ศ.2521 มีการใช้รัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง ความจำเป็นทางการเมืองก็ลดลงเนื่องจากลักษณะที่เบ็ดเตล็ดมากขึ้นของระบบการเมือง ชนชั้นกลางมีจำนวนมาก รวมทั้งคนหนุ่มสาวในสมัยนั้นมีทางเลือกเพิ่มเติมในการที่จะทำให้อุดมคติของตนนำไปสู่การปฏิบัติ นั่นคือการเข้าร่วมในขบวนการขององค์กรพัฒนาเอกชน มีผลทำให้มีองค์กรของเอกชนทั้งใหญ่และเล็ก ทั้งจดทะเบียนและไม่จดทะเบียนเกิดขึ้นมากมาย มีการล้มมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประสบการณ์ในอดีต ตลอดจนพยายามที่จะหาแนวทางร่วมมือประสานงานกันเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาสังคมไทยให้ขยายตัวออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่แนวความคิดในการประสานงานกับภาครัฐยังมีน้อย

ปี พ.ศ.2523 - 2538 การทำงานมุ่งเน้นไปที่ปัญหาพื้นฐาน ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม มีการทบทวนบทบาทขององค์กร และวางรากฐานขององค์กรตนเอง มีความพยายามที่จะเป็นระบบระเบียบวิธีมากขึ้น ในขณะเดียวกันการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินก็ลดลงด้วย มีความพยายามที่จะกำหนดทิศทางร่วมกัน รวมกลุ่มกันเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) มีจำนวน 204 องค์กร คณะกรรมการประสานงานองค์กรด้านคนพิการ เครือข่ายองค์กรด้านเด็ก เครือข่ายองค์กรพัฒนาด้านผู้หญิง คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน (คปอสม.) จำนวน 20 องค์กร คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ มี 51 องค์กร เครือข่ายเกษตรทางเลือก รวมทั้งยังมีแนวโน้มการรวมตัวกันในท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือกันพัฒนาสุขภาพอนามัยจำนวนมาก เช่น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น รวมทั้งมีความพยายามที่จะเชื่อมประสานไปยังกระแสสากลและองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับสากลมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนั้น ยังปรากฏการขยายตัวขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งด้านที่เป็นขนาดและบทบาทในทางสังคมอีกด้วย จากข้อมูล ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย ปี พ.ศ.2527 มีองค์กรพัฒนาเอกชน 113 องค์กร ปี 2534 มี 374 องค์กร

กล่าวโดยสรุป การก่อตัวของประชาสังคม ในบทบาทภาคประชาชน และระบบการแพทย์พื้นบ้าน เป็นการวิวัฒน์และก่อตัว จนเป็นระบบวัฒนธรรมสุขภาพพื้นบ้าน แม้รัฐจะพยายามเข้ามาครอบครอง หรือแสดงความชอบธรรมในการจัดการด้านสุขภาพแก่ประชาชน แต่ปรากฏผลว่า อำนาจรัฐผ่านความพยายามดังกล่าวไม่อาจรุกเข้าไปทำลายระบบการดูแลสุขภาพของสังคมโดยประชาชนไปได้ อย่างไรก็ตาม ในด้านตรงข้าม รัฐเห็นศักยภาพของระบบสังคมวัฒนธรรมของการช่วยเหลือกันเองของประชาชน จึงริเริ่มเข้าไปจัดตั้งกลุ่มช่วยเหลือกันเอง ในสถานพยาบาล เช่น กลุ่มผู้ป่วยโรคเบาหวาน โรคหัวใจ โรคมะเร็ง เป็นต้น

รวมทั้ง การเข้าไปจัดตั้งชมรมกลุ่ม ในชุมชน เช่น ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น

สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ลักษณะการเป็นประชาสังคม ปรากฏชัดตั้งแต่ที่มาของการรวมกลุ่ม และกระบวนการดำเนินงาน เนื่องจากมีการริเริ่มจากประชาชน มีอิสระไม่ได้อยู่ใต้อำนาจของกลุ่มใด และมีความสมัครใจในการเข้ามารวมตัวกันเป็นพื้นฐาน มีจิตสำนึกของการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาหนึ่งๆ ด้วยกัน จนก่อตัวเป็นกลุ่มองค์กรเพื่อรองรับเจตจำนงและอำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ นอกจากนั้นกลุ่มองค์กรเหล่านี้ ก็มีพัฒนาการก่อตัว ในรูปลักษณะของการมีเครือข่ายสาธารณะ ในรูปของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือและเสริมพลังในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม ซึ่งจวบจนปัจจุบันเครือข่ายเหล่านี้กระจายหลากหลายในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และเชื่อมต่อไปถึงระดับนานาชาติด้วย

4. รูปแบบของประชาสังคมด้านสาธารณสุข

4.1 องค์กรอิสระสาธารณประโยชน์

ประชาสังคม ในรูปแบบนี้ ก่อรูปมาจากกลุ่มเพื่อนหรือบุคคลในแวดวงใกล้ชิดมาร่วมกันทำกิจกรรมบางด้านที่มีเงื่อนไขกระทำได้แล้วค่อยๆ ก่อรูปเป็นองค์กร ขยายกิจกรรมขยายจำนวนสมาชิกออกไปในภายหลัง เป้าหมายขององค์กรที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวแบบนี้ เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมโดยอาศัยความรู้ความชำนาญเชิงวิชาการที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม องค์กรที่ก่อกำเนิดในลักษณะนี้ได้แก่

มูลนิธิหมอชาวบ้าน เริ่มต้นจากการจัดทำนิตยสารหมอชาวบ้าน ในปี 2521 เพื่อช่วยให้ชาวบ้านมีความรู้ช่วยเหลือตนเองได้ และสามัคคีกัน ให้นำบุคลากรทางการแพทย์หันมาสนใจปัญหาของประชาชนมากยิ่งขึ้น ตามวิธีการ “ทำให้ชาวบ้านเป็นหมอ ทำให้หมอเป็นชาวบ้าน” แล้วได้พัฒนามาเป็นมูลนิธิหมอชาวบ้านในปี 2524

มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (กลุ่มศึกษาปัญหาฯ) เริ่มต้นจากนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ในคณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เล็งเห็นปัญหาการใช้ยาของประชาชน ได้ร่วมกันศึกษาข้อมูลและวิจัยปัญหานี้ร่วมกัน เมื่อปี 2518 แล้วค่อยๆ ขยายกิจกรรมทางด้านอื่นๆ ออกไป เช่น การรณรงค์คุ้มครองผู้บริโภค การพัฒนาชุมชน การจัดทำสื่อการศึกษาต่างๆ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้จำกัดกรณีศึกษาอยู่เฉพาะเรื่องยาอีกต่อไป หากขยายกิจกรรมครอบคลุมปัญหาสาธารณสุขอื่นๆ และการพัฒนาสังคม

ชมรมแพทย์ชนบท สมาคมทำหมันแห่งประเทศไทย มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิสอทไลน์ Empower มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ฯลฯ ก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้

ในด้านกิจกรรมและบทบาทของประชาสังคมด้านสาธารณสุข บทบาทส่วนหนึ่งของ

องค์กรสาธารณสุข จึงอยู่ที่การเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องต่อการพัฒนา ผลักดันนโยบายที่ดีให้เป็นจริงในทางปฏิบัติควบคู่ไปกับการพัฒนาประชาชน นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ เสริมความรู้ให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ มีความตื่นตัว กระตุ้นเตือนการรับรู้ ทำให้ประชาชนสามารถนำไปใช้เพื่อดูแลสุขภาพ ค้นคว้าปรับปรุงสาธารณสุขให้เหมาะสมกับชุมชน นอกจากนั้นยังมีการอบรมเพื่อให้ความรู้ด้านสาธารณสุข และการคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะของการให้บริการทั่วไป ก็เป็นกิจกรรมที่ทุกองค์กรมีบริการด้านนี้

4.2 องค์กรวิชาชีพ

ประชาสังคมในรูปแบบนี้องค์ประกอบของสมาชิกมักเป็นคนของรัฐหรือทำงานในระบบอื่น แต่อยากรวมตัวกันแก้ไขปัญา โดยที่ในแต่ละสาขาวิชาชีพมักจะมีสมาคมวิชาชีพอยู่แล้ว แต่ส่วนใหญ่ดำเนินกิจกรรมเพียงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของวิชาชีพตนเอง รูปแบบของกิจกรรมก็มักเป็นไปเพื่อการสร้างความสามัคคี ความบันเทิงระหว่างสมาชิก ในขณะเดียวกัน วิชาชีพเหล่านั้นเมื่อไปปฏิบัติงานในระบบราชการแล้วมักประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแก้ปัญหาให้ได้เท่าที่ควร รวมทั้งขาดผู้รู้ที่จะปรึกษาหารือได้ ดังนั้น จึงได้มีการรวมกลุ่มกันขึ้นในระหว่างเพื่อนๆ ที่สนใจ และเห็นปัญหาร่วมกันเพื่อการพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนปัญหา แสวงหาช่องทางแก้ไขร่วมกัน เสริมขวัญกำลังใจซึ่งกันและกัน บางวิชาชีพรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในการปกครอง ดูแลกันเอง ปกป้องวิชาชีพของตน เช่น แพทยสมาคม “มุ่งพิทักษ์วิชาชีพเพื่อวิชาชีพเป็นหลัก” บางวิชาชีพรวมตัวกันเพื่อพัฒนางานในวิชาชีพของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชน องค์กรเหล่านี้มีจุดเน้นในการทำกิจกรรมก็คือ “เพื่อการพัฒนาวิชาชีพบนพื้นฐานผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่” องค์กรเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกผันแปรตามจำนวนบุคลากรที่ประกอบอาชีพในสาขานั้นๆ ส่วนการเข้าร่วมกิจกรรมจะมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกลวิธีดำเนินงานของกรรมการบริหารแต่ละชุด และความกระตือรือร้นของสมาชิกเองเป็นสำคัญ องค์กรประชาสังคมในรูปแบบนี้ บางองค์กรมีบทบาทมากจนได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ถึงกับมีกฎหมายรับรองให้ด้วย เช่น แพทยสภา สภากาชาดไทย สหภาพเกษตรกรแห่งชาติ สหภาพแรงงานไทย สหภาพวิชาชีพต่างๆ

4.3 กลุ่ม/ องค์กรประชาชนที่รวมตัวโดยการริเริ่มจากประชาชน

กลุ่มหรือองค์กรประชาชน ที่รวมตัวและริเริ่มโดยประชาชน เป็นความก้าวหน้าในด้านการมีบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนแก้ไขปัญา มีความเป็นอิสระ สม่ครใจ ไร้การจัดตั้ง ภาพปรากฏของการรวมตัวนี้ ที่เห็นได้อย่างทั่วไปจะเป็นในเหตุการณ์ที่วิกฤติบางช่วง ที่เกิดขึ้นอย่างเฉพาะกิจ เช่น เหตุการณ์เกิดภัยธรรมชาติต่างๆ เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม

พายุภัย ก็จะมีการสงเคราะห์ให้การช่วยเหลือ เพื่อบรรเทา ในด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ การรวมตัวของประชาชน อีกกรณีที่พบแม้จะรวมตัวกันเพื่อการดำเนินการเฉพาะกิจ เช่น กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ ที่ขณะนี้มียาจนถึง 51 กลุ่ม จากภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ และภาคกลาง จิตสำนึกประชาสังคมของกลุ่มนี้ เนื่องจากตกอยู่ในสภาพการเผชิญปัญหาที่เหมือนๆ การขาดที่พึ่งจากภาครัฐและสังคมโดยส่วนรวมที่เหมาะสมและเพียงพอ ทำให้ปัจเจกชนที่เผชิญปัญหาเหล่านี้ มีสำนึกของการต่อสู้ให้พ้นกับวิกฤติดังกล่าว เมื่อมีโอกาสพบกันในเรื่องของการแสวงหาการรักษา การรับยา ได้เกิดเป็นชุมชนทางสังคมที่มีการแลกเปลี่ยนความทุกข์ การให้คำแนะนำด้านการรักษาตนเอง เล่าขานถึงตัวยา หนอยาที่สามารถช่วยเหลือตนได้ รวมทั้งห้ามปรามตักเตือนการเข้าสู่บริการทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกิดผลเสียบางแห่ง เกิดเป็น PUBLIC SPHEAR ที่อยู่นอกเหนืออำนาจรัฐ กลุ่มคนที่มีธรรมชาติของปัญหาเหมือนกัน โดยเฉพาะการอยู่ในภาวะของผู้ติดเชื้อ หรือผู้ป่วย เช่นเดียวกัน ได้สลายปริมณฑลของดินที่อยู่อาศัย ขาดกำเนิด ฐานะเศรษฐกิจให้หมดไป เกิดกลุ่มใหม่ มีจิตสำนึก รสนิยม และแนวทางปฏิบัติเดียวกัน เช่น กรณี กลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ที่เป็นกลุ่มผู้ติดเชื้อ ได้กำหนดแนวทางของการรักษาตนเอง ในเรื่องพฤติกรรมสุขภาพ พฤติกรรมการบริโภค ไร่ให้สมาชิกถือปฏิบัติ โดยสมัครใจ

นอกจากนั้น กลุ่มพลังประชาสังคมนี้ ยังเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการช่วยเหลือกันเอง บางกรณีก็แปรเปลี่ยนเป็นพลังการเรียกร้องต่อรัฐ จิตสำนึกประชาสังคม จะก่อตัวกันขึ้นอย่างเป็นองค์การที่ชัดเจน มีระบบบริหารจัดการ และอยู่ในรูปกลไกขององค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากมีการหนุนเสริมงบประมาณจากองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ

กลุ่มประชาชนที่เข้ามามีส่วนในการพัฒนา เสนอทางเลือกใหม่ในการดำรงชีวิต ภายใต้จิตสำนึกอิสระ นอกอำนาจรัฐ หรืออุดมการณ์การพัฒนาของรัฐ ปัจจุบันมีก่อเกิดในชุมชนท้องถิ่นทั่วทุกภาค มากมาย ทั้งที่เป็นจิตสำนึกในระดับปัจเจกชน ได้แก่ กรณีผู้ใหญ่ชาย สร้อยสระกลาง มหาอยู่ สุนทรชัย อื่นๆอีกหลายคนที่ไม่ได้กล่าว ในหลายสาขาอาชีพ และกลุ่มองค์กร เช่น กลุ่มอีโต้น้อย กลุ่มรักเมืองน่าน ชมรมผู้บริโภค กลุ่มเกษตรยั่งยืน เป็นต้น ผู้นำทางความคิด หรือกลุ่มสำคัญ ได้ทำหน้าที่จุดประกายขยายฐานของจิตสำนึก กระจายไปที่ต่างๆ ผ่านกิจกรรมการดูงาน การไปร่วมประชุม ทำให้แนวคิดเกษตรทางเลือกแผ่ขยายไปทั่ว จนเกิดเป็นกลุ่มองค์กรในระดับชุมชนท้องถิ่น

4.4 องค์กรประชาชนที่รวมตัวโดยรัฐ

ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ อสม. ผสส. ภายใต้อุดมการณ์สาธารณสุขมูลฐาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทัศนะของกระทรวงสาธารณสุข ถือว่า ผสส. อสม. เป็นรูปแบบหลักของการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคาดหวังว่าหมู่

บ้านหนึ่ง ผลส. หนึ่งคน จะเป็นตัวแทนชาวบ้าน 10 ครอบครัว และหนึ่งหมู่บ้าน มีอสม. 1 คน (ปี พ.ศ. 2537 ยกเลิก ผลส. และให้ทุกคนเป็นอสม.) คาดหวังว่าจะให้ทำงานเป็นกลุ่ม ช่วยกันคิดพิจารณาพัฒนาสาธารณสุขของหมู่บ้าน ต่อมาแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านแนวคิด กลวิธีโครงสร้างที่กระทรวงสาธารณสุขได้พัฒนา ก็แผ่ขยายไป โดยขยายบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดจนองค์กรอื่นๆ มากขึ้น เช่น โครงการหมู่บ้านพึ่งตนเอง จากจำนวนคนที่จำกัด ไปสู่จำนวนคนที่มากขึ้น

ภาพปรากฏของโครงการที่รัฐพยายามเข้าไปสนับสนุนองค์กรประชาชนดังกล่าว พบว่า จุดเริ่มต้นของการดำเนินการมักเป็นบทบาทของรัฐ โดยโครงการสาธารณสุขที่ผ่านมา มีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในด้านดำเนินการจึงถูกเน้นหนักจนละเลยมิติการมีส่วนร่วมตัดสินใจอันเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงอยู่ในระดับต่ำ แคบ เฉพาะการมีส่วนช่วยรับและดำเนินโครงการเท่านั้น

5. ประชาสังคมไทยด้านสาธารณสุข : ข้อพิจารณาเบื้องต้น

กระแสการปฏิรูประบบสังคมทุกส่วน เป็นประเด็นเข้มข้นและเผ็ดร้อนในขณะนี้ ทั้งปฏิรูปการเมือง วงการธุรกิจ ระบบราชการ รวมทั้งปฏิรูปเพื่อสุขภาพ เหตุเพราะสังคมโลกกำลังตกอยู่ในกระแสของโลกยุคโลกาภิวัตน์ เกิดการเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์โลก ขณะเดียวกันเป็นยุคของพลังที่สามคือพลังของประชาสังคมที่จะมีบทบาทสำคัญควบคู่กับบทบาทรัฐและทุน

จากภาพปรากฏของพัฒนาการประชาสังคมด้านสาธารณสุขในสังคมไทย ชี้ชัดว่า การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของประชาสังคมด้านสาธารณสุขเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ จนเกิดเป็นวัฒนธรรมสุขภาพ เหตุเพราะความเจ็บป่วยเป็นเงื่อนไขที่กระทบความรู้สึกได้อย่างรวดเร็ว ยิ่งปัญหาที่วิกฤติและซับซ้อนมากเท่าใด ประชาสังคมก็จะก่อตัวและเร่งขยายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาจนเกิดชุมชนใหม่โดยอิสระนอกอำนาจรัฐ หรือทุนใดๆ มาครอบงำ กรณีปัญหาเอดส์ สิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่เห็นได้ชัดที่สุด

แม้จิตสำนึกของปัจเจกชนในการดูแลตนเอง จะถูกทุบทำลาย ด้วยเจตนาของอำนาจรัฐ และระบบวิธีคิดการแพทย์แผนปัจจุบันที่เข้ามามีครอบงำทุกส่วนของชีวิต ความสามารถที่จะดูแลตนเองและครอบครัว ความเป็นอิสระทางความคิดของมนุษย์ การรวมกลุ่มกัน การไขว่คว้าหาทางเลือกที่ดีกว่า เป็นสัจพจน์สำคัญ ในสภาพปัญหาสาธารณสุขที่พันวิสัยที่รัฐจะจัดการได้โดยลำพัง การก่อเกิดของประชาสังคมในรูป องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชาวบ้าน พระ หมอพื้นบ้าน ชุมชนชาวบ้าน และชุมชนปัญญาชนจึงมีบทบาทไปทั่วทุกอณูของสังคม

ประชาสังคมด้านสาธารณสุข ในยุคแรกๆ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลในระบบราชการ ที่ทำหน้าที่ด้านสาธารณสุขอยู่ในภาครัฐ และเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันกิจกรรมในองค์กรอิสระสาธารณสุขประโยชน์ด้วยเพื่อมุ่งพัฒนาการทำงานของตนให้ดีขึ้น รวมทั้งดูแลกลุ่มวิชาชีพของตน มีลักษณะสำคัญโดยสามารถเชื่อมต่อกับรัฐ เสริม และสมานฉันท์กับรัฐ อย่างแนบแน่น บางองค์กรถึงกับได้รับการยอมรับจากรัฐอย่างเป็นทางการเช่นองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

ในลักษณะที่ตรงกันข้าม สำหรับบทบาทประชาสังคม ในภาคประชาชน ได้รับการยอมรับจากรัฐน้อย หรือปฏิเสธในยุคหนึ่งทีเดียว เช่น บทบาทหมอพื้นบ้าน การรักษาตนเองของประชาชน ในด้านองค์กรพัฒนาเอกชน บทบาทที่ดำรงอยู่ยังมีฐานะที่ยังไม่ได้เป็น ภาคีกับรัฐเท่าที่ควร เฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมือง ยังไม่มีฐานทัศน์ที่ดีพอ จึงไม่ได้หนุนเสริมบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเหมาะสม

สำหรับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นยุทธศาสตร์ที่เบ่งบานมากในอดีต กล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญ ในการพลิกผันบทบาทของรัฐในการดูแลสุขภาพประชาชน อย่างไรก็ตามภาพที่ปรากฏได้ชี้เห็นว่า ยังมีข้อจำกัดในระดับปฏิบัติ ประชาชนยังมีฐานะเป็นเครื่องมือทางสาธารณสุขของกลไกของรัฐ กลวิธีปฏิบัติยังไม่ได้สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป รัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขภายใต้ระบบวิธีคิดการครอบงำของการแพทย์แผนตะวันตกและความเคยชินในฐานะผู้ให้บริการสุขภาพ ยังมองเห็นบทบาทความสำคัญกลุ่มองค์กรอื่นที่ไม่ใช่พวกเดียวกับตน ในลักษณะการดูแลคนศักยภาพอยู่มาก ในขณะที่กระแสประชาสังคมเป็นที่กล่าวขานกันทั่ว และมีบทบาทกระจายอยู่ในระดับรากหญ้ามาก่อน และเกิดกลุ่มองค์กร เครือข่ายประชาสังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนปรากฏให้รัฐเห็น แล้วจึงดึงศักยภาพของประชาสังคมเหล่านั้นมาใช้ทีหลัง ย่อมไม่เกิดผลที่ดี บทบาทอันสำคัญของรัฐ คือ การมีจิตสำนึกศรัทธาในพลังชุมชน หนุนเสริม ให้เกิดประชาสังคมในทุกสังคม ทุกสาขาอาชีพ เกิดจิตสำนึกความรัก ความสมานฉันท์ เพื่อเป็นพลังบริสุทธิ์ในการสร้างสรรค์สังคมไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงสาธารณสุข. การประชุมสมัชชาสาธารณสุขไทย ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, กันยายน 2531
- ขุนทอง ล.เสรีวนิช (แปล) อำนาจใหม่ โดย อัลวิน ทอฟฟ์เลอร์ สำนักพิมพ์ Global Brain : กรุงเทพฯ 2535
- คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ) พัฒนาสังคม หนังสือเนื่องในงาน "สัปดาห์เผยแพร่ผลงานพัฒนาเอกชน" 2527
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุทธ (บรรณาธิการ) วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย วิถีใหม่แห่งการพัฒนา เอดิสัน เพลสโปรดักส์ พิมพ์ครั้งที่ 2 2537
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ และสุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ) ทางเลือกการพัฒนา เอดิสัน เพลส โปรดักส์ 2533
- ชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์. ทฤษฎีไร้ระเบียบ(Chaos Theory) กับทางแพร่งของสังคมสยาม, กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. อนาคตการเมืองไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. งานสาธารณสุข : ทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา, วารสารวิจัยสังคม ปี ที่ 7 ฉบับที่ 1-2, 2527
- บรรลือ ศิริพานิช รูปแบบชมรมผู้สูงอายุที่เหมาะสม สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์
- เพ็ญศรี กวีวงศ์ประเสริฐ บทบาทของรัฐต่อปัญหาสุขภาพของประชาชน (พ.ศ. 2325 - หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475) วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล 2528
- ไพศาล สังโวลี (บรรณาธิการ). ทศวรรษของการพัฒนาเอกชน, กรุงเทพฯ : เอดิสัน เพลส โปรดักส์ 2534
- ภูมิธรรม เวชยชัย องค์กรพัฒนาเอกชน ในประเทศไทย สถานภาพ บทบาทและปัญหา ในพัฒนาสังคม คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ) หน้า 22-31 ,2527
- แพทยสภา แผนพัฒนาแพทยสภา พ.ศ. 2538-2540 สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา ตุลาคม 2538
- ยุวดี ตปนิยกร วิวัฒนาการของการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

- ลือชัย ศรีเงินยวง และทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) ยุทธศาสตร์เพื่อการดูแลสุขภาพ
ตนเอง ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2533
- ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข, ร่างรายงานการวิจัย เรื่องบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในการ
ดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนในการรณรงค์
ป้องกัน รายงานผลการสัมมนา 2536
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เอดส์, โรงพิมพ์มิ่งเมือง
2538
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ศักยภาพและข้อจำกัดของหมอพื้นบ้านกับการดูแล
รักษาผู้ป่วยเอดส์ โรงพิมพ์มิ่งเมือง 2537
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) กระจายอำนาจอย่างไร สร้าง
ประชาธิปไตย 179 การพิมพ์ 2537
- สาธารณสุข, กระทรวง การประเมินความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : กรณี
ศึกษาองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์กับการพัฒนาสาธารณสุข, 2536
- สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน ภาคเอกชนกับงานสาธารณสุขมูลฐานใน
ประเทศไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 2534
- เสรี พงศ์พิศ, บันทึกเพื่อนชีวิตใหม่ โครงการไทย-ออสเตรเลียป้องกันเอดส์ภาคเหนือ เชียง
ใหม่ : สันติภาพ พรินท์, 2538
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และคนอื่น วิพากษ์สังคมไทย กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง
แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด 2538

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

ความเคลื่อนไหวของ

ประชาสังคมด้านเอดส์

โดย เพ็ญจันทร์ ประดับมุข*

1. บทนำ

ท่ามกลางภาวะวิกฤติและการท้าทายของสังคมในการจัดการเกี่ยวกับโรคเอดส์ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เคยกล่าวเสนอทางออกไว้ว่า -ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน หรือเรื่องของการบำบัดรักษา เยียวยา ผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงและต้องทำมากกว่ารัฐคือสังคมทั้งหมด สังคมต้องคิดค้นหาวิธี ทั้งในการบำบัดโรค ดูแลผู้ป่วยและฟื้นฟูจิตใจของผู้ติดเชื้อโรคเอดส์ การรณรงค์ต่อต้านเอดส์นั้นจะต้องอาศัยกำลังของสังคมเข้ามาเป็นฐาน โดยที่ต้องเข้าใจด้วยว่าไม่มีรูปแบบใดที่เป็นคำตอบที่สำเร็จรูปสำหรับผลักดันไปทั่วราชอาณาจักร รัฐทำได้แต่ผลักดันให้ริเริ่ม และค้นหาเส้นทางที่เหมาะสม ให้แต่ละกลุ่มมีอิสระ โดยมีรัฐคอยให้การสนับสนุน* (มติชน 15 มีค. 2537)

ก็เพราะเหตุที่โรคเอดส์มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากโรคอื่นๆโดยสิ้นเชิง การเกิดขึ้นและการแพร่ระบาดเกี่ยวข้องกับเหตุปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมแทบทั้งสิ้น ในขณะที่เทคโนโลยีองค์ความรู้แบบนักวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่มีอยู่ไม่ได้มีฐานความคิด ประสบการณ์อย่างเพียงพอในการจัดการกับพฤติกรรมสังคมของมนุษย์ รวมทั้งโครงสร้างและบุคลากรทางการแพทย์ก็มีข้อจำกัดในการเสนอทางออกแก่ผู้ติดเชื้อ จึงปรากฏกระแสข่าว หมอเทวดา หรือตัวยาวิเศษนานาต่างๆ อยู่เสมอ เพราะการแสวงหารูปแบบการเยียวยารักษานั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวทางสังคม วัฒนธรรม เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกในสังคมถูกคุกคามจากโรคภัยไข้เจ็บ โดยเฉพาะโรคที่ไม่มีทางรักษาให้หายได้ เป็นธรรมดาที่สังคมจะต้องดิ้นรนแสวงหาทางออกเพื่อการจัดการกับปัญหา นอกจากนั้น ในกระแสทางสังคมของโลกไร้พรมแดน ความคิดริเริ่มของพลังทางสังคมนอกภาครัฐในระดับประชาสังคมโลก ได้เหนี่ยวนำให้องค์กรและชุมชนประชาสังคมระดับท้องถิ่นลุกขึ้นมาบทบาทในการร่วมแก้ไขปัญหาย่างเป็นฝ่ายกระทำ

บทความนี้ มีเจตนานำเสนอ กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมด้านเอดส์ ให้เห็นภาพกระบวนการก่อตัวความเคลื่อนไหวและพัฒนาการของประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ และเสนอข้อคิดเห็นประเด็นพิจารณาบางประการต่อการสร้างสรรค์ชุมชนประชาสังคม (civic community) เหล่านั้นให้เข้มแข็ง

ภาคประชาสังคมที่จะกล่าวถึงนี้ หมายถึงองค์กร และกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่นอกขอบเขตของภาครัฐ เช่นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรชุมชน องค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน ชมรม สมาคม และมูลนิธิต่างๆ ตลอดจนปัจเจกชนที่สนใจร่วมในกิจกรรมสาธารณะรวมทั้งกิจกรรมทางสังคมที่องค์กรและบุคคลเหล่านี้ดำเนินการ

2. บทบาทของรัฐต่อการสนับสนุนภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาโรคเอดส์

เมื่อมีการรายงานผู้ป่วยเอดส์รายแรกในประเทศไทยเมื่อเดือนกันยายน 2527 มีจำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วง 4 ปีแรก จาก 1 ราย เมื่อ 2527 เพิ่มเป็น 11 ราย ปี 2528, 18 ราย ปี 2529 และ 189 ราย ปี 2530 ส่วนใหญ่เป็นชายรักร่วมเพศ หรือ ติดเชื้อมาจากชาวต่างประเทศ (ข่าวสารโรคเอดส์ 4.7 2534) สถานการณ์โรคเอดส์เริ่มเลวร้ายขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปลายปี 2530 จนถึงปัจจุบัน จากจำนวนผู้ติดเชื้อ 5,040 คนในปี 2531 เพิ่มขึ้น เป็น 10,648 คน ในปี 2532 และ 13,651 ในปี 2533 จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน กระทรวงสาธารณสุขคาดว่า มีผู้ติดเชื้อแล้วสูงถึง 800,000 คน และคาดว่าในปี ค.ศ. 2000 จะมีผู้ติดเชื้อเอดส์เพิ่มขึ้นถึง 3.4-4.3 ล้านคน (Viravaidaya et al 1993) ทั้งนี้ไม่ได้จำกัดตัวอยู่ที่ชายรักร่วมเพศเท่านั้น แต่ยังขยายไปทุกอนุของสังคม ทั้งกลุ่มผู้ติดยาเสพติด จิตเข้าเส้น หญิงบริการอาชีพพิเศษ ชายเที่ยว แม่บ้าน และเด็กทารกในที่สุด

รัฐเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ ในระยะแรกตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2527-2534 กระทรวงสาธารณสุขเริ่มมีแผนงานโครงการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ขึ้น แม้ว่ารัฐบาลจัดให้การควบคุมและป้องกันโรคเอดส์ เป็นนโยบายระดับชาติที่เร่งด่วนและทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยระบุถึงความสำคัญของภาคเอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์มาโดยตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 และในปี พ.ศ. 2533-2536 ปรากฏคณะกรรมการประสานระหว่างภาครัฐและเอกชนระดับชาติขึ้น ทำหน้าที่ประสานการทำงานร่วมกัน

ก่อนปี พ.ศ. 2535 บทบาทหลักในการแก้ปัญหาโรคเอดส์โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยังคงเป็นบทบาทเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข แต่หลังจากนั้น รัฐบาลจึงเริ่มตระหนักว่า การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ ต้องเป็นหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวงกรม และองค์กรพัฒนาเอกชน และจึงได้เริ่มมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้กระทรวงอื่นรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นต้นมา (สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข 2537)

กล่าวสำหรับการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินการด้านโรคเอดส์ ปรากฏชัดว่ารัฐบาลเห็นความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากการมีคณะกรรมการประสานงานร่วมรัฐและเอกชนมี การจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นทุกปี (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ข้อมูลองค์กรเอกชน ที่ขอ/ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2535-2538

พ.ศ.	จำนวนองค์กร			จำนวนโครงการ			งบประมาณ		
	ขอ	ได้	%	ขอ	ได้	%	วงเงินที่ขอ	เงินที่ได้รับ	%
2535	37	23	62.2	42	35	83.3	66,125,734	11,900,000	18.0
2536	38	36	94.7	61	56	91.8	33,123,818	15,000,000	45.3
2537	101	76	75.2	120	91	75.8	72,903,868	10,300,000	14.1
2538	115	94	81.7	209	153	73.2	350,765,292	75,000,000	21.4

ที่มา: กองโรคเอดส์ กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข

ยิ่งกว่านั้นในปี พ.ศ. 2539 นี้ ในการจัดสรรงบประมาณ 75 ล้านบาทยังมีกระบวนการระดมความคิดเห็นขององค์กรภาคเอกชน และยังได้มีกระบวนการจัดสรรเงินทุนโดยการให้คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ และองค์กรสมาชิกได้ร่วมกำหนดข้อเสนอเพื่อวางระบบการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนต่อองค์กรสาธารณสุขประโยชน์เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเอดส์ด้วย (การประชุมสัมมนา ประจำปี 2538 คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ เมื่อวันที่ 14-16 จ. ชลบุรี)

ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนดังกล่าวเสมือนเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข เพราะรัฐมองว่าภาคเอกชน จะสามารถเสริมงานที่รัฐทำไม่ได้ หรือทำไม่ได้ดีพอ เอดส์เป็นตัวอย่างที่สำคัญ ที่ชี้ให้เห็นว่าลำพังรัฐเพียงหน่วยงานเดียวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อนและมีรากเหง้าทางสังคมเช่นนี้ได้ นอกจากนั้น สาเหตุและผลกระทบของเอดส์มีพลวัตเปลี่ยนแปลงเร็วและกระทบต่อจิตใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างรุนแรง การจัดการและการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องใช้ศิลปะ ความละเอียดอ่อน ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวเป็นอย่างมาก บทบาทของภาคเอกชนที่อยู่นอกเหนือบทบาทรัฐจึงเข้ามามีบทบาทหนุนเสริมบทบาทของภาครัฐได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าพลังประชาสังคมด้านอื่น ๆ ก็มีบทบาทเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน กลุ่มหมอพื้นบ้านในชุมชน ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการให้บริการผู้ป่วยในชุมชนโดยตรง รัฐโดยกระทรวงสาธารณสุขในยุคนั้น ใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจัดการโดยติดยึดอยู่กับวิธีการทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ไม่ได้ใส่ใจอย่างเพียงพอกับผลทางจิตและสังคม โดยมองคนกลุ่มนี้ว่า “หลอกลวงประชาชน” จนบางกรณีเกิดความขัดแย้งและแรงต่อต้านจากสังคม เรียกร้องให้มีการพิจารณามาตรการดังกล่าวเสียใหม่ ให้ถือเป็นทางเลือกหนึ่งของประชาชน โดยมีรัฐคอยให้คำแนะนำ การก้าวเข้ามามีบทบาทประสานความคิดของกลุ่มนักวิชาการอันก่อตัวเป็นชุมชนประชาสังคมอีกชุมชนหนึ่ง ได้ทำให้กระแสมือของรัฐบาลและระบบการแพทย์พื้นบ้าน มีแนวโน้มที่ดีโดยรวมหรือกันมากขึ้น

สำหรับการสนับสนุนองค์กรประชาชน ผ่านการจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์เพื่อเป็นเครือข่ายช่วยเหลือกันเอง การมีอาสาสมัครเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านเอดส์ ก็เป็นกระแสสำคัญในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาในด้าน รูปแบบ วิธีการดำเนินงานของรัฐ ในการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของกลุ่มอิสระต่างๆ ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องค้นคว้าแสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การนำเสนอแนวคิดเรื่องประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการเสนอมุมมองใหม่ๆ เพื่อการแสวงหาทางออกที่ดียิ่งขึ้น

3. การก่อตัวและความเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านเอดส์

ประเทศไทยเผชิญกับภาวะวิกฤติการณ์ของโรคเอดส์มานานกว่าทศวรรษ จนก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจ ประชากร และสังคมมากมาย ในขณะเดียวกัน เอดส์ก็นำพาการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ให้กับสังคม ให้สังคมไทยได้ทบทวนระบบค่านิยมความเชื่อดั้งเดิมเก่าๆ ทั้งระบบการเลี้ยงดูเด็ก ระบบความสัมพันธ์ชายหญิง และความเชื่อทางศาสนา และที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ได้ก่อให้เกิดพลังทางสังคมที่อิสระ ที่อยู่นอกอำนาจของรัฐ แต่สามารถมีบทบาทควบคู่ไปกับบทบาทของรัฐรวมทั้งจิตสำนึกทางสังคมของการช่วยเหลือเกื้อกูลการแบ่งปันความรักใคร่สมานฉันท์ ได้ฟื้นคืนมาสู่สังคมไทยอย่างเห็นได้ชัดอีกครั้ง และเคลื่อนขยายสู่สังคมวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ ปรากฏการณ์เหล่านี้ เป็นรากฐานของการก่อกำเนิดของสิ่งที่เรียกว่า ประชาสังคมด้านเอดส์ (Civil Society for AIDS) รูปแบบองค์กรที่มีบทบาทโดดเด่นมากที่สุดและคนทั่วไปจะสามารถรับรู้ได้ ได้แก่ กลุ่มองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ที่มีบทบาทอย่างกว้างขวางมากในขณะนี้ องค์กรชุมชนที่รวมตัวกันแก้ไขปัญหา “ทัพบุติติดเชื้อเอดส์” ที่เรียกร้องต่อรัฐในกรณีหมอเหวดดาที่เชียงใหม่ เมื่อกลางปี 2537 การนำเสนอต่อไปนี้เป็นความพยายามในการไปทบทวนการก่อตัวและความเคลื่อนไหวของประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ตามประเภทของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นการก่อตัวของจิตสำนึกกระบวนการการเคลื่อนไหว และผลของการดำเนินการ การเคลื่อนขยายของกลุ่มองค์กรเหล่านี้เป็นไปอย่างพลวัตร โดยแต่ละกลุ่มมีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน รวมทั้งก่อรูปกันเป็นชุมชนอย่างใหม่ชนิดหนึ่งได้ด้วย รูปแบบองค์กรต่างๆ พอดีจัดแบ่งได้ดังนี้

3.1 องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์

ภาวะวิกฤติ อันเกิดจากโรคเอดส์ได้กระตุ้นจิตสำนึกของการอยากเข้าร่วมแก้ไขปัญหขององค์กรและชุมชนในทุกส่วนของสังคม องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะโดดเด่นอันสำคัญ คือ ปัญญาชน หรือชนชั้นกลาง ที่มีจิตสำนึกร่วมกันในการเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาด้านสังคมได้เข้าสัมผัสกับปัญหาในระดับชุมชนอย่างไม่รีรอ เนื่องจากเป็นกลุ่มองค์กรที่มี

ขนาดเล็ก มีโครงสร้างการดำเนินงานที่ยืดหยุ่น มีการทำงานที่เน้นกระบวนการ จึงทำให้องค์กรสาธารณประโยชน์มีบทบาทและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในการเข้ามาดำเนินกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาระบาดโรคเอดส์ร่วมกับภาครัฐ

องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในงานควบคุมและป้องกันโรคเอดส์ตั้งแต่แรก ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่มีฐานของการทำงานพัฒนาชุมชนมาก่อน และมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ในด้านสุขภาพ การวางแผนครอบครัว และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น สภาเกษตรกรไทย สมาคมพัฒนาประชากร ชุมชนต่อต้านเอดส์ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ตัวแทนของบางองค์กร NGO กล่าวถึงที่มาของการเริ่มเข้ามาทำงานว่า

".....จุดเริ่มต้นงานด้านเอดส์ของเรา ก็คือการทำมีผู้เคยให้บริการในปัญหาทั่วไป กลับมาบอกเราว่า ปัญหาของเขาเปลี่ยนรูปแบบไปแล้วเพราะเขาติดเชื้อ จริงแล้วเราไม่อยากยุ่งเรื่องเอดส์ ไม่ชอบไม่สนใจ รู้สึกว่าเป็นเรื่องจริงจังมาก แต่เราหนีไม่พ้น เพราะผู้ให้บริการเดิมของเราแบกภาระปัญหาการติดเชื้อมา รวมทั้งยังมีผู้คนอีกมากมายที่ต้องการรับข้อมูลเกี่ยวกับโรคเอดส์ เราก็เลยได้ความรู้เกี่ยวกับเอดส์เข้าไปในงานของเราทั้งหมด และเราก็เริ่มต้นศึกษาหาข้อมูล ในระยะแรกเราติดต่อสถานทูตเพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับโรคเอดส์ แต่ไม่มีใครมีข้อมูลให้ เราก็เปลี่ยนวิธีใหม่ หามาจากเมืองนอกแทน จากยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เพราะฉะนั้นข้อมูลเราได้โดยตรงจากต่างประเทศ เราจะไม่อ่านข้อมูลภาษาไทย เราต้องถามตัวเองว่าเราแม่นยำหรือยัง องค์กรของรัฐไม่ได้เป็นตัวอย่างที่ดี ไม่มีการสนับสนุนข้อมูล ทำให้เกิดความท้าทายแก่ NGO หลายอย่างควรจะดีกว่านี้ถ้ารัฐให้คำปรึกษาได้ และมีโอกาสที่จะเกิด NGO ขึ้นมาใหม่ เราเห็นว่าเอดส์ต้องการคนทำงานเยอะ"

"... เริ่มแรกเราทำงานด้านอื่นไม่ได้คิดจะทำเรื่องเอดส์ เพราะคิดว่าเป็นเรื่องที่ใหม่ที่มาจัดตั้งกลุ่ม เพราะชอบงานแสดง เหมือนให้โอกาสกับสิ่งที่ตนไม่มีโอกาส ให้วัยรุ่นได้มีโอกาสแสดง ตั้งใจว่า เราจะช่วยคนที่ด้อยโอกาสดูว่ามีโอกาสขึ้น ต่อมา NGO พุดมากขึ้น ก็เข้าไปร่วม โดยคิดว่าในฐานะที่ตนเป็น เกย์ อาจจะช่วยเหลือเกย์ เพราะเป็นกลุ่มที่มีการแพร่เชื้อได้ ก็เริ่มทำกิจกรรมมาตั้งแต่นั้น"

"องค์กรของเรา เราเริ่มมาเรื่อยๆ จากตัวเอง จากไม่มีใครรู้จัก ทำงานมาเกือบ 20 ปี เกี่ยวกับปัญหาสังคมมาก่อน ก่อนที่จะมาทำเอดส์ในกลุ่มโสเภณี จุดเริ่มต้น เราทำงานกับกลุ่มหญิงโสเภณี ช่วยปัญหาของเขาในด้านการศึกษา ปัญหาสุขภาพ ปวดหัวตัวร้อน โรคทางเพศสัมพันธ์ เมื่อกระแสเอดส์มาปี 1988 และอยู่ในกลุ่มหญิงบริการเยอะ เราก็เลยกลายเป็นกลุ่มแรกที่ทำเอดส์ สิ่งที่เกิดขึ้น คือการทำหายถ้าไม่มีอะไรเกิดขึ้นเราก็ไม่มีงานทำยิ่งโครงการที่ทำมีคนพูดกันมากยิ่งดี เพื่อสร้างกิจกรรมเรื่อยๆ เรารู้สึกว่ามันยิ่งเติบโตและเราก็

ขยายไปเรื่อย ๆ

อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนที่ได้ก่อตัวมีบทบาทในด้านเอดส์เหล่านี้ ตระหนักถึงสถานการณ์และการระบาดของโรคเอดส์ผ่านระบบการทำงานที่มีมาแต่ก่อนแล้ว เช่นกิจกรรมเกี่ยวกับโรคที่เกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ การให้ความรู้ด้านใช้ถุงยางอนามัย การตรวจเลือด เช่น สภาภาษาไทย สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน สมาคมวางแผนครอบครัว และองค์กรพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการสาธารณสุข นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มที่ทำงานและกลุ่มเป้าหมายได้รับผลกระทบจากปัญหาเอดส์โดยตรง เช่น กลุ่มเส้นสีขาว และ Empower การอยู่ใกล้ หรือรับรู้ปัญหาด้วยตนเองทำให้องค์กรเหล่านี้จำเป็นต้องตระหนักในปัญหามากขึ้น และร่วมดำเนินกิจกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหา นอกจากนั้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการเข้ามาร่วมดำเนินการด้านโรคเอดส์ขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ กระแสสากล ที่แหล่งเงินทุนต่างประเทศให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

ต่อมา ในระยะพ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ถือเป็นยุคเฟื่องฟูขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ เพราะเป็นปีที่กิจกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนตื่นตัวอย่างมาก องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ ทั้งในลักษณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินกิจกรรมอื่นๆอยู่แล้ว และได้เพิ่มกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ขึ้นมา รวมทั้งการก่อตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมาเพื่อทำกิจกรรม โครงการเกี่ยวกับโรคเอดส์โดยเฉพาะ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว อาทิเช่น ปัญหาเอดส์เกี่ยวพันไปยังกลุ่มประชาชนที่มีกลุ่ม ทั้งเด็ก สตรี เยาวชน ทั้งหญิง และชาย ทั้งในเมือง และในชนบท สถานการณ์ที่รุนแรงและแผ่ขยายไปดังกล่าว รุมเร้าให้ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา คณะกรรมการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในการป้องกันโรคเอดส์ มีการจัดตั้งสำนักงานประสานนโยบายและแผนงานโรคเอดส์ในสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานทั้งภาครัฐและเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ในปีพ.ศ. 2535 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 248 ล้านบาท ให้กับกระทรวงและองค์กรเอกชน กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรให้แก่องค์กรเอกชนสาธารณสุขประโยชน์ในปีพ.ศ. 2535 เป็นเงิน 49.2 ล้าน ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณจัดสรรให้กับงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ 6.5 ล้านบาท ถึงปัจจุบันมีการจัดสรรงบดำเนินกิจกรรมแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท อย่างไรก็ตามงบประมาณส่วนใหญ่ที่องค์กรเอกชนได้รับ เกือบทั้งหมดมาจากองค์กรระหว่างประเทศและภาคเอกชน มีเพียงร้อยละ 3.9 เท่านั้นที่มาจากภาครัฐ และร้อยละ 0.5 จากการบริจาคของชุมชน

การขยายตัวขององค์กรสาธารณสุขประโยชน์ที่ทำงานด้านโรคเอดส์ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะนี้ พบว่ามี 189 องค์กร (บุษบา 2538) และพบว่า ร้อยละ 31.7 เป็นองค์กรที่ก่อตั้งในช่วงพ.ศ. 2535-2537 ซึ่งอาจเป็นผลจากการที่รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่องการแก้ปัญหาโรค

เอดส์โดยได้ประกาศใช้แผนป้องกันและควบคุมโรคเอดส์แห่งชาติ ประกอบกับองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญและให้ความสนับสนุนด้านการเงินมากขึ้น ด้านสถานที่ตั้ง ส่วนใหญ่กว่าครึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และภาคเหนือ โดยเฉพาะภาคเหนือตอนบน ส่วนขนาดขององค์กรในระยะเริ่มก่อตั้ง ร้อยละ 43.4 เป็นองค์กรขนาดเล็กมีบุคลากรระหว่าง 1-5 คน และในปัจจุบันองค์กรเหล่านี้ได้ขยายขนาดใหญ่มากขึ้น

ลักษณะขององค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ส่วนใหญ่พบว่าอยู่ในรูปของสมาคม รองลงมาเป็นมูลนิธิ ที่เหลือเป็นโครงการ ศูนย์ กลุ่ม ฯลฯ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกลุ่มนี้ มีบทบาทของกลุ่มคนหลากหลายอาชีพที่รวมตัวกันมาทำงานพัฒนาอิสระเพื่อสังคม โดยอาจมีงานหรือหน้าที่ประจำอยู่ก่อนแล้ว เช่น การรวมตัวของคนจากภาคเอกชน เช่น บริษัท เอโทม มีเดีย สโมสรรอิตาลี สมาคมไลออน เหล่ากาชาด ในจังหวัดต่างๆ การรวมตัวของข้าราชการแต่มีจิตสำนึกของการทำงานอิสระนอกกรอบราชการเพื่อสังคม เช่น สมาคม/ชมรมแม่บ้านสาธารณสุข ชมรมพยาบาลสาธารณสุข ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข การรวมตัวของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะในโรงพยาบาลต่างๆ การรวมตัวของกลุ่มชาวบ้าน เช่น สมาคมหมอลำภูไทย ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มเกษตรกรที่กาฬสินธุ์ สำหรับกลุ่มองค์กรที่มีจำนวนมากที่สุด คือกลุ่มคนที่รวมตัวและร่วมกันดำเนินกิจกรรมอย่างเต็มเวลา ได้แก่ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เช่น มูลนิธิ สมาคม และองค์กรระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ยังปรากฏภาพของการรวมตัวของกลุ่มคนที่ทำงานทุกศาสนา ทั้งคริสต์ อิสลาม (สถาบันส่งเสริมการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับอิสลาม) พุทธ และ ชาติต่างๆ (มูลนิธิชมรมไทย อิสราเอล) มีการเข้าร่วมของเยาวชน (สมาคมยุวมุสลิม) ผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ (ชมรมผู้สูงอายุ) กลุ่มสตรี ทั้งกลุ่มที่ติดเชื่อเอดส์ และกลุ่มที่ไม่ได้ติดเชื่อเอดส์ เป็นการรวมพลัง ในการสร้างสรรค์ในกิจกรรมงานสาธารณประโยชน์เพื่อมุ่งแก้ไขปัญาและช่วยเหลือสังคมโดยรวม

จากปัจจัยเงื่อนไขทั้งในด้านสภาพปัญหาความรุนแรงของโรคที่เกิดขึ้น และการหนุนเสริมจากภาครัฐ และองค์กรระหว่างประเทศ จึงปรากฏจำนวนองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านเอดส์มากขึ้นเรื่อยๆ มีแนวโน้มการรวมตัวที่เป็นเฉพาะกิจ หลากหลายกลุ่ม มุ่งแก้ไขปัญาตามความสนใจและงบประมาณ มีจำนวนคนทำงานไม่มาก แต่มีความคล่องตัวสูง ยืดหยุ่น และเน้นรุกเข้าไปในชุมชน จากการรวมตัวกันของกลุ่มองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ดังกล่าว เกิดผลที่สำคัญในการดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคเอดส์ โดยเฉพาะกับกลุ่มด้อยโอกาสที่ภาครัฐเข้าไม่ถึง รวมทั้งยังมีส่วนผลักดันให้สาธารณะมีจิตสำนึกและความเข้าใจเกี่ยวกับโรคเอดส์อย่างถูกต้องมากขึ้น

3.2 เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์

พลังของเครือข่ายประชาสังคม ปรากฏอย่างเป็นทางการในรูปของคณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ (กพอ.) ในเดือน กันยายน 2532 โดยเป็นการรวมตัวจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านต่างๆ เช่นด้านสิทธิเด็กและสตรี ด้านสาธารณสุข เข้าร่วมเป็นองค์กรสมาชิก เนื่องจากเห็นว่าปัญหาเอดส์ เป็นปัญหาสังคมที่มีความซับซ้อนและจะเกิดขึ้นในทุกระดับของสังคม ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน ต่างมีประสบการณ์ ความชำนาญที่เฉพาะเจาะจง ก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของโรคที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงมีการรวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และประสานความรู้จากที่ต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางาน ดังคำกล่าวของนักพัฒนาท่านหนึ่งว่า “องค์กรเอกชนสาธารณสุขประโยชน์ อาจมีประสบการณ์การรณรงค์ การให้ความรู้ การให้คำปรึกษา แต่เมื่อปัญหาของโรคเป็นเรื่องการดูแล และการพัฒนาด้านอื่นๆด้วย ก็มีข้อจำกัด ในขณะที่องค์กรเอกชนบางองค์กร เคยแต่ทำงานพัฒนาหมู่บ้าน องค์กรชาวบ้านมาตลอด แต่เมื่อคนตายมากขึ้น องค์กรชาวบ้านก็ระส่ำระสาย จึงต้องหันมาทำงานด้านเอดส์ควบคู่กันไปกับการพัฒนาด้วย แต่ตนก็ไม่มีความรู้เลยและเอดส์เป็นเรื่องที่ซับซ้อนกว่าเรื่ององค์กรชาวบ้าน”

นอกจากนั้น การรวมตัวกัน ยังสามารถเป็นกำลังสำคัญในการต่อรอง การให้ความเห็นร่วมกัน เพื่อเป็นพลังในการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ และภาครัฐ เช่น จุดกำเนิดของคณะกรรมการองค์กรเอกชนด้านเอดส์เกิดจากการรวมตัวขององค์กรเอกชนที่มาร่วมประชุมเพื่อร่วมพิจารณานโยบายบางประการของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน เช่น การทะเลาะวิวาท เลือด การจับหญิงบริการส่งกลับภูมิลำเนา NGO จึงรวมตัวกันเพื่อหารือในการมีข้อเสนอต่อรัฐ “ตอนนั้นเรามาคุยหารือประมาณ 4-5 องค์กรที่ทำงานด้านเอดส์ว่าเราจะกำหนดมาตรการ หรือเสนอข้อมูลสภาพปัญหาของนโยบายรัฐต่อสาธารณะได้อย่างไร ตอนเริ่มต้นก็มาคุยกัน มาแลกเปลี่ยนกัน แต่ปัจจุบันมีองค์กรเข้ามาเยอะก็ถึงได้เกิดคณะกรรมการขึ้นภายหลัง”

เริ่มต้นของเครือข่าย กพอ. มีองค์กรสมาชิก 18 องค์กร ปัจจุบันมีองค์กรสมาชิกรวมทั้งสิ้น 51 องค์กร วัตถุประสงค์ของเครือข่ายนี้ มุ่งเน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนในการทำงานด้านเอดส์ ผ่านการเชื่อมสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนข่าวสาร การหนุนช่วยทรัพยากรและเสริมประสิทธิภาพแก่คนทำงานด้านเอดส์ ส่งเสริมการร่วมมือประสานงานทั้งในระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเอดส์และกับหน่วยงานภาครัฐ ร่วมกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเอดส์โดยการศึกษา เสนอแนะ และประเมินผลนโยบายและมาตรการต่างๆ เสริมสร้างความเข้าใจเรื่องเอดส์อย่างถูกต้องในสังคมไทย ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการคุ้มครองสิทธิผู้ติดเชื้อ ผู้ป่วยเอดส์ที่พึงมีในสังคมไทย มีคณะทำงานที่เป็นตัวแทนจากองค์กรสมาชิกราว 8-10 องค์กร โดยจะเลือกตั้งทุก 2 ปี การเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นด้วยความสมัครใจ มีอิสระ ในด้านการทำงาน มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายรณรงค์ ทำหน้าที่

เสนอความคิดเห็นเชิงนโยบายและจุดยืนขององค์กรพัฒนาเอกชน อีกฝ่ายคือฝ่ายบริการ ทำหน้าที่หนุนช่วยในการทำงานและพัฒนาศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชน และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ในแต่ละฝ่าย องค์กรสมาชิกจะแบ่งหน้าที่กันทำงานโดยเลือกเข้าร่วมกิจกรรมตามความสมัครใจ

คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ภาคเหนือ เป็นเครือข่ายการทำงานด้านเอดส์ร่วมกันของหน่วยงานองค์กร หรือโครงการต่างๆ ที่ทำงานด้านเอดส์ในเขตพื้นที่จังหวัดภาคเหนือ อาทิ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา เป็นต้น มีวัตถุประสงค์การสร้างเครือข่ายการทำงานด้านเอดส์ เสริมสร้างศักยภาพการทำงานให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นหน่วยสนับสนุนประสานความร่วมมือกับรัฐ โดยมีคณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ภาคเหนือเป็นผู้ดำเนินการ ผ่านการคัดเลือกตัวแทนจากองค์กรสมาชิก เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะมีการประชุมองค์กรสมาชิกทุกๆ 3 เดือน และในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ภาคเหนือ มีองค์กรสมาชิกเครือข่าย 40 องค์กร โดยมีแผนกิจกรรมของการร่วมกันในระหว่างองค์กรสมาชิก เพื่อเสริมและกระตุ้นการทำงานด้านเอดส์ในพื้นที่

นอกจากนั้น ในระยะ ปี 2537-2538 ได้มีความพยายามหาหรือระหว่างองค์กรเอกชนด้านเอดส์ในภาคอีสาน เพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ภาคอีสานเกิดขึ้น โดยการหนุนช่วยด้านประสบการณ์จาก คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ (กพอ.) และคณะกรรมการองค์กรเอกชนด้านเอดส์ในภาคเหนืออีกด้วย

ภาพปรากฏของการรวมตัวในรูปลักษณะของเครือข่ายองค์กรด้านเอดส์ เป็นประชาสังคมที่มีเครือข่ายประชาสังคมมุ่งเพื่อเสริมประสานการทำงานในระดับเดียวกันคือกลุ่มเพื่อนองค์กรสมาชิกและเกิดพลังในการทำกิจกรรมรวมทั้งเกิดประโยชน์ในการร่วมกิจกรรมกับภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศที่ดำเนินงานด้านเอดส์ และองค์กรชาวบ้าน

3.3 แนวร่วมภาคธุรกิจไทยด้านภัยเอดส์

เป็นความจริงที่ต้องใส่ใจสำหรับภาคธุรกิจที่ว่า หากอุบัติการณ์เอดส์ ไม่ราดฤทธิ์ลงเร็ววัน แน่แน่นอนว่าผลกระทบที่เกิดต่อภาคธุรกิจจะรุนแรงอย่างสุดประมาณ คาดกันว่าในปีพ.ศ. 2543 มากกว่า 1 ใน 3 ของประชากรที่เสียชีวิตในวัยทำงาน ของประเทศจะเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ และความสูญเสียทั้งทางตรงทางอ้อมจากภัยเอดส์จะมีมูลค่าสูงถึง 2 แสนล้านบาท

ในแวดวงนักธุรกิจต่างตระหนักถึงภัยที่รุมคืบเข้ามาทุกขณะของเอดส์ ราว ปีพ.ศ.2535 มีนักธุรกิจ ชาวต่างประเทศ ในระดับผู้บริหารสองท่านจากโรงแรมริเจนท์ กรุงเทพฯ และสายการบิน Northwest ได้ร่วมหารือกันถึงปัญหาการจัดการเกี่ยวกับโรคเอดส์ การเพิ่มขีดความพร้อมเพื่อรับสถานการณ์เอดส์ การแก้ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคล และยุทธวิธีต่างๆ ที่จะนำไปสู่การวางแผนป้องกันอย่างได้ผล โดยในขณะนั้นผู้บริหารในบริษัทส่วนใหญ่ เมื่อประสบ

ปัญหาต่างไม่รู้จะพึ่งพาใคร จะหาแหล่งข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างไร จึงคิดว่า น่าจะมืองค์กรแกนกลางที่มีฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มนักธุรกิจ ทำหน้าที่ช่วยเหลือในด้านการจัดการ การให้ข้อมูล และเชื่อมกับหน่วยอื่นๆ ที่ทำงานด้านเอดส์ ทั้งนี้ได้ส่งแบบสำรวจไปยังบริษัทต่างๆ เพื่อรับทราบสถานการณ์ และถามความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่ม โดยพบว่า ผู้บริหารของบริษัทเหล่านั้นมีความรู้เรื่องเอดส์ดีแต่เมื่อมีปัญหาด้านเอดส์ก็ไม่รู้จะจัดการอย่างไร และเห็นด้วยกับการมืองค์กรแกนกลางเพื่อประสานความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านเอดส์ในบริษัทอย่างเหมาะสมต่อไป

ปีพ.ศ.2536 จึงได้ตั้งเป็นสมาคมแนวร่วมภาคธุรกิจไทยด้านภัยเอดส์ โดยการลงขันกันระหว่างบริษัทต่างๆ ที่สมัครใจมาร่วมทุนประมาณไม่ถึง 10 บริษัท มีฐานะเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร โดยที่ องค์กรสมาชิกมาจากบริษัทภาคธุรกิจต่างๆ บริจาคเงินเป็นประจำทุกปี ตามกำหนดข้อตกลงร่วมกัน เพื่อเป็นค่าดำเนินงานบริการแก่องค์กรสมาชิก ขณะนี้สมาคมมีบริษัทที่เป็นสมาชิกประมาณ 105 บริษัท นอกจากนั้นยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรระหว่างประเทศด้วย กล่าวโดยภาพรวมของการดำเนินงาน พบว่า สัดส่วนของงบประมาณดำเนินงานขณะนี้ เป็นเงินบริจาคขององค์กรสมาชิกประมาณหนึ่งในสามเท่าของเงินทุนทั้งหมด

บทบาทที่สำคัญของสมาคม คือตัวจักรที่จะระดมความคิดและกำลังของผู้บริหารธุรกิจ เพื่อกำหนดยุทธวิธีการวางแผนป้องกันเอดส์อย่างได้ผล เป็นศูนย์รวมความคิดและความช่วยเหลือต่างๆ ของภาคธุรกิจและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในภาคธุรกิจผ่านศูนย์ข้อมูล Workplace Resource Center

3.4 องค์กรประชาชน เช่นผู้ใหญ่บ้าน พระ หมอพื้นบ้าน

“ในฐานะที่ผมเป็นผู้นำในชุมชน ก็เหมือนกับครอบครัวใหญ่ เป็นผู้ปกครอง เหมือนพ่อรักลูกก็คือชาวบ้าน เมื่อเห็นคนติดเชื้อ และคนตายมากขึ้นในหมู่บ้าน โดยที่รัฐบาลณรงค์ให้เกิดความน่ากลัว เกิดความหวาดระแวง ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถจะทอดทิ้งลูกบ้าน ซึ่งเสมือนเป็นลูกหลานไปได้ จึงได้รวมตัวกันช่วยเหลือกันเอง”

เป็นคำกล่าวถึงแนวคิดในการเข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในชุมชนของตนเกี่ยวกับโรคเอดส์ของ กำนัน ศรีธน เมืองอินทร์ จังหวัด เชียงราย จนตั้งเป็น ศูนย์เพื่อนชีวิตใหม่ เพื่อให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ป่วยเอดส์ในระดับตำบลได้ พ่อกำนันเล่าถึงมีจุดเริ่มต้นว่า

“ได้รับข้อมูลข่าวสารจากองค์กรพัฒนาเอกชนทำให้มีความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันมากขึ้น ชาวบ้านก็เลยมาประชุมกันว่า ไม่ควรรังเกียจลูกหลานที่ติดเชื้อเอดส์ ต่อมาหมู่บ้านแห่งนี้ก็ได้ตั้งศูนย์เล็กๆ ที่สร้างมาจากเงินของตัวเอง เพื่อให้เป็นที่ปรึกษา มีคนไข้จากทั้งในหมู่บ้าน และนอกหมู่บ้านทยอยมาเรื่อยๆ กว่า 200 คน แล้ว นอกจากนั้นยังใช้การบำบัดแบบครอบครัว

คือการไปเยี่ยมบ้าน ไม่มีเสื้อผ้าก็หาเสื้อผ้าให้ ไม่มีข้าวก็เอาข้าวไปให้ มีการจัดผ้าป่า เพื่อหาทุน เราจะไปรอรัฐบาลผมคิดว่า เป็นเรื่องลำบาก เพราะเงินออกแต่ละทีนั้นรู้สึกลำบากมาก ไม่เหมือนภาคเอกชนมาช่วยเหลือกัน

นอกจากนั้นยังมีบทบาทของพระ เช่นพระพงษ์เทพ อัมมครุโก ที่จ.เชียงใหม่ โครงการวิปัสนาที่วัดดอยเก็ง จ.พะเยา พระอลงกต ดิกขปัญโญ จ.สระบุรี ที่เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ป่วยเอดส์ มีจุดเริ่มต้น มาจากการที่มีผู้ป่วยประสบปัญหาจากการรับการรักษาที่โรงพยาบาล การไม่มีเตียงให้ผู้ป่วย การไม่ให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย ทำให้ผู้ป่วยมีสภาพร่างกายและจิตใจที่ย่ำแย่นอกจากนั้นยังเกิดจากจิตสำนึกของการช่วยเหลือสังคมพระพงษ์เทพอัมมครุโก เคยกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการ ดำเนินโครงการเพื่อนชีวิตที่ได้ดูแลผู้ป่วยเอดส์ที่ถูกญาติหรือสังคมทอดทิ้งว่า

"ในฐานะที่เป็นพระสงฆ์ซึ่งเป็นที่พึ่งของชาวบ้านมาแต่ในอดีตเมื่อเห็นว่าชาวบ้านเดือดร้อนมาแสวงหาที่พึ่งพิง พระสงฆ์จึงจำต้องเข้ามาช่วยเหลือ เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องเอดส์โดยไม่มีใครขอร้องเข้ามาเพราะเกิดความรู้สึกว่าวันนี้สังคมมีปัญหาหลาย ๆ เรื่องจริง ๆ แล้วไม่เฉพาะเรื่องเอดส์ เรื่องเอดส์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความตาย ซึ่งคนไม่ค่อยอยากยุ่ง แต่พระจะต้องคิด ต้องตระหนักเรื่องความตายอยู่เสมอเพราะฉะนั้นคงไม่ใช่เรื่องน่ากลัวที่จะเข้าเกี่ยวข้องกับเรื่องเอดส์ โดยความรู้สึกส่วนตัว" (สถาบันวิจัยสังคม 2538: 66)

สำหรับ บทบาทของหมอพื้นบ้านเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนแก้ไขปัญหาเอดส์นั้น เป็นบทบาทพื้นฐานของหมอพื้นบ้านในชุมชนที่ยังดำรงบทบาทผู้ให้การดูแลสุขภาพความเจ็บป่วยแก่ประชาชน ภายใต้การมีระบบการแพทย์พหุลักษณะในสังคมไทย เมื่อปัญหาการทวีจำนวนสูงขึ้นของผู้ป่วยเอดส์ และปัญหาการเข้าถึงและข้อจำกัดบริการทางการแพทย์แผนปัจจุบัน จึงทำให้ ผู้ป่วยเอดส์ และญาติ แสวงหาการรักษาจากหมอพื้นบ้าน ลักษณะการให้การรักษาของหมอพื้นบ้านลักษณะเด่นคือ มีการรักษาทางจิตใจควบคู่กับการให้ยาสมุนไพร เช่นการให้นั่งสมาธิ การให้ครอบครัวของผู้ป่วยมีส่วนร่วมในการดูแลผู้ป่วย เฉพาะอย่างยิ่งให้ผู้ป่วยตัดสินใจในการรักษาเอง ซึ่งแตกต่างจากวิธีการรักษาโดยระบบบริการสาธารณสุขแผนใหม่อย่างสิ้นเชิง

กล่าวโดยสรุป ประชาสังคมในรูปแบบนี้ เป็นการเข้าร่วมทางสังคมโดยปัจเจก ที่ริเริ่มอย่างเป็นอิสระที่จะทำงานเพื่อสังคมส่วนรวม เป็นปัจเจกชนที่มี Civic mind ปัจเจกชนเหล่านี้โดยส่วนใหญ่ทำหน้าที่ด้านอื่นอยู่แล้ว แต่ก็มีจิตสำนึกประชาสังคมที่สำคัญในการเข้าร่วมหรือดำเนินกิจกรรมทางสังคมเพื่อช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหา เป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาชนที่เป็นปัจเจกชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่ที่เข้าเกี่ยวข้องและมีบทบาททางสังคมนี้ มีฐานของจิตสำนึกประชาสังคมเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว เช่นกำนัน ก็ทำหน้าที่บำบัตทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ลูกบ้าน หมอพื้นบ้าน พระก็ทำหน้าที่ดูแล บำบัดความทุกข์ทางกายและใจให้กับประชาชนเช่นกัน

ในด้านการก่อตัวเป็นองค์กรทางสังคมที่เป็นทางการ มีการบริหารจัดการที่ชัดเจนนั้น ในระยะแรกชัดเจนว่าเกิดเพียงระดับจิตสำนึกและดำเนินกิจกรรมเท่านั้นไม่มีรูปองค์กรที่ชัดเจน การก่อตัวในเวลาต่อมาขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ทั้งการสนับสนุนงบประมาณ ขนาดของปัญหาที่ต้องเข้ามาจัดการและความสามารถของบุคคลนั้น ๆ อย่างไรก็ตามกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็มีความสัมพันธ์ในระดับเครือข่ายกับองค์กรอื่น ๆ ด้วย โดยการพบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เกิดการพัฒนาเป็นจิตสำนึกร่วมในระดับเครือข่าย หรือภูมิภาคได้ เช่นการสัมมนาที่จัดโดยสถาบันวิจัยสังคม ระหว่างหมอพื้นบ้านทางภาคเหนือก็เป็นบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน และการประสานกับภาครัฐในเวลาต่อมา

3.5 ประชาสังคมของนักวิชาการ ข้าราชการ

รูปธรรมที่เห็นชัดที่สุด คือกรณีความเคลื่อนไหวของกลุ่มนักวิชาการ ข้าราชการในจังหวัดเชียงใหม่ ในการก่อรูปของประชาสังคมหนึ่งและมีบทบาทสำคัญ สร้างให้เกิดประชาสังคมในองค์กรอื่น ๆ ด้วย กรณีจังหวัดเชียงใหม่ ระยะแรกสถานการณ์การเฝ้าระวังโรคเอดส์ (sentinal surveillance) พบผู้ติดเชื้อในกลุ่มเสี่ยงโดยเฉพาะหญิงบริการอาชีพพิเศษเพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าวิตก โดยที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในขณะนั้น แม้จะมีแผนงานโครงการควบคุมและป้องกันโรคเอดส์ พศ. 2531-2535 แต่กลวิธีการดำเนินการก็เน้นการให้ความรู้กับกลุ่มประชาชนต่าง ๆ ในขณะที่สถานการณ์รุนแรงขึ้น องค์กรเอกชนในจังหวัดเริ่มเข้ามามีบทบาท เพราะ “รัฐก็ไม่ได้ทำอะไร ไม่มีเอกภาพ NGO จึงเริ่มเข้ามามีบทบาท เริ่มจาก องค์กร Care North net แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นองค์กรเหล่านี้ไม่ได้ริเริ่มมาด้วยตนเอง แต่เป็นเพราะแหล่งทุนข้างนอกมา สำหรับผมที่มาสสนใจเพราะมีเพื่อนอยู่ข้างนอก มีแหล่งเงินทุนต่างประเทศที่เป็นเครือข่ายการทำงานกันมาก่อน” (สัมภาษณ์ รศ.ดร.ชยันต์ วรรณะภูดี วันที่ 3 ธค. 2538)

อย่างไรก็ตามการทำงานในระยะนี้ ทั้งภาครัฐ และระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนยังอยู่ในลักษณะ ต่างคนต่างทำ การเชื่อมโยง เรียนรู้ซึ่งกันและกันยังมีน้อย นักวิชาการในมหาวิทยาลัยจึงเข้ามาเป็นตัวเสริมให้เกิด บรรยากาศการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็น โดยที่ข้อมูลเหล่านั้นเป็นข้อมูลที่แตกต่างจากข้อมูลของรัฐอย่างสิ้นเชิง ด้านข้อมูลทางการแพทย์และสาธารณสุข นพ. วิชาญ วิทยาคัย จากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นผู้ มีบทบาทสำคัญ ที่ทำให้แวดวงนักวิชาการ คนทำงานในภาคเอกชนมีความตื่นตัวมากขึ้น มีการจัดประชุมผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือ การประชุมทางวิชาการด้านเอดส์ การให้ข้อมูลทางสื่อมวลชนของนักวิชาการ ดังที่ รศ. ดร.ชยันต์ กล่าวว่า “เกิด civic mind ในกลุ่มนักวิชาการ” การรับรู้ด้านสถานการณ์มากขึ้น ทำให้มีแนวคิดของการแสวงหาความร่วมมือแต่ยังขาดทิศทางของการดำเนินการ

สถาบันวิจัยสังคม ถือเป็นผู้มีบทบาทนำทางวิชาการในการเข้ามามีส่วนประสานความร่วมมือกับ ทั้งภาครัฐทั้งด้านนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน และองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และประชาชน ให้มามีส่วนร่วมกันคิดพิจารณาปัญหา และกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานร่วมกัน เช่น จัดโครงการสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานรณรงค์เผยแพร่และป้องกันโรคเอดส์ขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ วันที่ 29 มกราคม 2536 ผู้เข้าร่วมประชุม มีทั้ง นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุข นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสรุปบทเรียน และร่วมกำหนดยุทธวิธีในการทำงานด้านเอดส์ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2537 ปัญหาผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อมีสูงขึ้น หน่วยงานที่ทำงานด้านเอดส์การควบคุมและป้องกันโรคเอดส์อยู่ก่อน ต้องมาให้ความสนใจเกี่ยวกับการดูแล การจัดบริการให้กับผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อมากขึ้น แต่ขาดแนวทางการทำงานที่เหมาะสม สถาบันวิจัยสังคมจึงได้จัด เวทีความคิด ศักยภาพและข้อจำกัดของหมอพื้นบ้านกับการดูแลผู้ป่วยเอดส์ ขึ้น และได้จัดประชุมเสวนา เรื่อง วัฒนธรรมไทยรวมใจช่วยผู้ป่วยเอดส์ จัดเสวนา สรุปบทเรียนการดำเนินงานการป้องกันและการดูแลรักษาผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์ ขึ้น เป็นต้น (สถาบันวิจัยสังคม 2536 : 2537)

การประชุม เสวนา แลกเปลี่ยนประสบการณ์ การร่วมกำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ ทั้งจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งบางครั้ง มีผู้กำหนดนโยบายเข้าร่วมด้วย เกิดบรรยากาศ การเป็นชุมชนวิชาการ เกิดการตื่นตัว การแตกหน่อของกลุ่มใหม่ เช่น หมอพื้นบ้านที่ อ. แม่แจ่ม เมื่อได้พูดคุย กับหมอพื้นบ้าน อ. หางดง อ. พร้าว ก็มีการมองบทบาทที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เหมือนกัน ในการเข้ามามีส่วนช่วยเหลือประชาชน เกิดความเป็นพวกเดียวกันไม่รู้สึกลำบากเพียงลำพัง ในระดับเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลของรัฐดังกล่าว ก็พบปัญหาการให้บริการมากมาย เมื่อทราบว่ามีองค์กรชาวบ้านที่สามารถให้บริการแก่ผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อได้ดี แต่อาจยังมีข้อจำกัดที่ต้องการการหนุนเสริมจากรัฐ จึงได้มีแนวคิดของการร่วมมือกันในการกำหนดแนวทางการดูแลผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อร่วมกันระหว่างหมอพื้นบ้านและโรงพยาบาล ขณะเดียวกัน สถาบันวิจัยสังคมได้พิจารณาเห็นว่า บทเรียนของแต่ละอำเภอในการดำเนินการร่วมกันระหว่างโรงพยาบาล และหมอพื้นบ้าน ในแต่ละอำเภอ น่าจะมีประสบการณ์ การจัดการกับปัญหาที่แตกต่าง และจะเกิดประโยชน์หากได้มีการนำประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนกัน จึงจัดให้มีโครงการศึกษาวิจัยกระบวนการเครือข่ายการเรียนรู้ขึ้นในเวลาต่อมา

กระบวนการในลักษณะเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องการแสวงหาทางเลือกในการทำงานใหม่ๆ ถักทอความสัมพันธ์อย่างสมานฉันท์ผ่านการกระตุ้นการสนับสนุนจากองค์กรที่อยู่ในระดับท้องถิ่น นักวิชาการและบุคลากรของรัฐกล่าวกันว่า เป็นวัฒนธรรมของประชาสังคมทางภาคเหนือที่สามารถเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategy group) รวมตัวกันจนเกิดพลัง สามารถนำเสนอชุดประสบการณ์ได้ดี

กว่ารัฐ และได้รับการยอมรับจากรัฐอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในด้านการสนับสนุนงบประมาณ การให้เอกชนเข้ามาเปิดประเด็นปัญหาให้กับสาธารณชน การเข้ามาดำเนินกิจกรรมสำคัญแทนรัฐ เป็นต้น

5.5 กลุ่ม ชมรมผู้ติดเชื้อเอดส์ ที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน

ภาคเหนือตอนบน ช่วงปี 2536 ขณะที่จำนวนผู้ติดเชื้อเอดส์ที่มีอาการเพิ่มสูงมาก แต่ระบบบริการในสถานบริการของรัฐมีข้อจำกัดในการให้บริการ จึงปรากฏภาพการแสวงหาการรักษาจากหมอพื้นบ้านและยาวิเศษนานาต่าง ๆ มาก แต่ข่าวที่เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่เกิดการสร้างประชาสังคมด้านเอดส์ใหม่ ขึ้นมา คือ การรวมตัวของผู้ติดเชื้อเอดส์ เพื่อไปรับยาสมุนไพรที่ศูนย์วิจัย วิทยุโลบล ซึ่งต่อมาได้รับการขนานนามว่า “หมอเทวดารักษาโรคเอดส์” และฮือฮามากที่สุดเมื่อเกิดการจับกุม ศูนย์วิจัย และการรวมตัวของผู้ติดเชื้อเพื่อเรียกร้องแก้รัฐดังลำดับเหตุการณ์ดังนี้

23 กพ. 37 เจาะเกราะเบื้องหลังมือบคนติดเชื้อเอดส์ประท้วงเขย่าสังคม หัวหน้าฝ่ายเภสัชสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ร่วมกับ ตำรวจ จับตัว นายวิชัย วิทยุโลบล ผู้จัดการทั่วไปบริษัทเชียงใหม่ เมเจอร์ ดีเวลลอปเม้นท์จำกัด ในข้อหา ลักลอบผลิตยาแผนโบราณรักษาโรคเอดส์ออกจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย และมีพฤติกรรมจัดจำหน่ายเฉพาะสมาชิกซึ่งถือเป็นการหลอกลวงประชาชน

25 กพ.37 ผู้ติดเชื้อเอดส์นับพันประท้วง ตร. ทลายแหล่งยาเถื่อน ผู้ติดเชื้อเอดส์เหนือ อีสาน กว่า 1,500 คน รวมพลครั้งใหญ่ เตรียมยื่นหนังสือถึงรมต.ว่าการกระทรวงสาธารณสุข และผู้ว่าเชียงใหม่ เพื่อยกกำหนดวันส่งตัวแทนยื่นหนังสือ 28 กพ. นี้ ประธานชมรมอยู่กับธรรมชาติประกาศพร้อมนำผู้ป่วยระยะ 2 ยืนยันต่อศาลสู่คดีถึงที่สุด

26 กพ. 37 ท้าผู้ติดเชื้อ แห่เข้าพบชวน ไวให้ช่วยเหลือหมอยาต้อง กองทัพเอดส์ กว่า 1500 คนในเชียงใหม่ดับเครื่องชน ยื่นหนังสือร้องชวน วอนให้ออกาส หมอเทวดา ใช้สมุนไพรรักษาโรคเอดส์ดีกว่านอนรอความตาย ผู้ป่วย 10 ราย ยันอาการดีขึ้นดีคืน

28 กพ. 37 ชาวเอดส์คลังขู่ตบเลือดใส่เข็มฉีดยาไล่ที่มั่วแหลก ผู้ป่วยโรคเอดส์หลายพันคนที่เคยมาได้รับการรักษาจากนายวิชัยรู้สึกโกรธแค้นเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมาก ที่ทำการจับกุมนายวิชัยโดยเห็นว่าเป็นการกลั่นแกล้งและทำลายความหวังสุดท้ายของผู้ป่วย ผู้ป่วยหลายคนคิดจะแก้แค้นสังคมโดยการจะเอาเข็มฉีดยาที่บรรจุเลือดซึ่งมีเชื้อเอดส์ไปฉีดผู้อื่นบางคนก็อยากจะแกล้งเพื่อความสะใจโดยเอาเลือดหมูไล่สาตผู้จนเป็นต้น และในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ผู้ป่วยโรคเอดส์จะชุมนุมกันที่ชมรมอยู่กับธรรมชาติของนายวิชัยเพื่อคัดค้านการดำเนินการของรัฐบาล

1 มี.ค.37 สธ.พิษณุพนัสมุนไพรมหอเทวดาไม่มีพิษชาวเอดส์แท้พบผู้ว่าฯขอให้เปิดกิจการ เมื่อเวลา9.00 น. วันที่ 28 กพ. ที่สำนักงานบริษัทเชียงใหม่ เมเจอร์ ดีเวลลอปเม้นท์จำกัด. โชตนา ช่างเผือก อ.เมือง เชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่ตั้งชมรมอยู่กับธรรมชาติ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์จำนวนกว่า 30 คนได้เดินทางไปรวมตัวเพื่อเตรียมเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ชี้แจงถึงความเดือดร้อนของกลุ่มผู้ติดเชื้อในภาคเหนือและอีสานกว่า 1,500 คน หลังจากทีนายวิชัย วิชนุนิลกุล ซึ่งเป็นผู้ผลิตยาสมุนไพรรักษาโรคเอดส์ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีเมื่อวันที่ 23 กพ.

2 มีค. 37 มั่นใจหมอสุมไพโร เอดส์หันคุก ดึงรัฐใจแคบ ทำรุนแรงเกินเหตุ ผู้ติดเชื้อเอดส์จำนวนหนึ่งยังคงทยอยเดินทางไปสำนักงานของนายวิชัยงดจ่ายยาเนื่องจากถูกจับกุม ผู้ติดเชื้อทั้งหมดต่างพากันจับกลุ่มประณามการกระทำของเจ้าหน้าที่อย่างโกรธเคือง

6 มีค. 37 กลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์จากชมรมเพื่อนชีวิตใหม่กว่า 100 คน ได้ร่วมกันตั้มยาสมุนไพรมตามสูตรของนายวิชัย ที่บ้านพักผู้ติดเชื้อเอดส์รายหนึ่งในเขต อ.แมริมเพื่อนำออกแจกจ่ายให้สมาชิกดื่มกินบรรเทาอาการโรคเอดส์ไปก่อน

ลำดับเหตุการณ์ดังที่กล่าว ชี้ชัดว่าการรวมตัวของประชาชนเพื่อการดูแลตนเอง ช่วยเหลือตนเอง เกิดขึ้นอย่างอิสระไร้การจัดตั้ง เริ่มต้นเป็นชุมชนที่ไม่มีการจัดองค์กรที่ชัดเจนเนื่องจากไปรรับยาด้วยกัน เกิดการรวมกลุ่มสังคมช่วยกันโดยธรรมชาติ มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความทุกข์ การแบ่งปันความเห็นใจ ไปจนกระทั่งถึงการให้คำแนะนำกันเองด้านการรักษา นอกจากนั้น ยังมีส่วนร่วมกิจกรรมในการรักษาระหว่างผู้จ่ายยา และผู้มารับยา คือการช่วยกันตั้มยา หาพินมาแจกยาดมกันในวันมารับยาด้วย กระบวนการกลุ่มนี้ เกิดขึ้นและผูกพัน เนื่องจากผู้ติดเชื้อมีอาการดีขึ้น และไปรับยาอย่างสม่ำเสมอ เกิดกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการขึ้น โดยถือเป็นกลุ่มสนับสนุนกันและกันเท่านั้น (support group) โดยตกลงว่าจะตั้มในทุกวันจันทร์และวันศุกร์ของทุกสัปดาห์แต่ถ้าความต้องการของสมาชิกเพิ่มมากขึ้นจะเพิ่มวันตั้มยาอีก แต่ทันทีที่อำนาจรัฐอันประกอบด้วย ฝ่ายสาธารณสุข ตำรวจ นักการเมืองเข้าไปแทรกแซง กระทบต่อปัญหาของสาธารณะ “พวกเรามาที่พึ่งแล้ว” เสียงพูดที่ลั่นเครือออกมาจากปากของผู้ป่วยเอดส์แต่ละคน “ชีวิตเราคงจะไม่รอดภายในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้ารัฐบาลไม่เคยเหลียวแลพวกเรามีแต่กรอกหูพวกเราไม่มีทางรักษาได้มีแต่ตายลูกเดียว แล้วยาที่รักษาก็แพง..พวกเราเอาเงินที่ไหนไปซื้อกินได้ทุกวัน”

ในที่สุดชมรม “อยู่กับธรรมชาติ” ก็เกิดขึ้นเป็นชมรมที่รวบรวมผู้ติดเชื้อเอดส์ทั้งที่รักษาที่สำนักงานนายวิชัย และทั่วไปเข้าร่วมกันเป็นชมรม

ภาพที่ปรากฏชัดอีกประการ คือการเปิดเผยตัวต่อสาธารณชน ของผู้ติดเชื้อ เพื่อแสดง

พลังและเจตจำนงของตนเพื่อต่อสู้กับอำนาจที่เหนือกว่า เช่น นายจำลอง ม่วงมา ประธานชมรมอยู่กับธรรมชาติ ซึ่งเป็นผู้รวบรวมผู้ติดเชื้อเอดส์กล่าวว่า ชมรมมีผู้ติดเชื้อเอดส์และเข้าซื้อกันตั้งเป็นชมรมมีประมาณ 400 คน แต่ที่เดินทางมารักษาที่ศูนย์วิจัย มีประมาณ 1,500 คน ตนเองนั้นมีอาชีพค้าขายอยู่ที่ อ.แมริม ติดเชื้อและแพร่เชื้อสู่ภรรยา แต่บุตรสาวไม่ได้ติดเชื้อเอดส์ด้วย ขณะนี้เกือบหายเป็นปกติแล้วหลังจากดื่มกินน้ำสมุนไพรอยู่นาน 5-6 เดือน ทั้งที่เปอร์เซ็นต์ครั้งแรกโอกาสที่จะรอดแทบไม่มีเลย

เหตุการณ์ครั้งนั้นได้สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ติดเชื้อจำนวนมาก เมื่อเกิดปัญหาที่วิกฤติมากกระทบก็เกิดการรวมตัวโดยธรรมชาติเป็นอิสระ ส่วนหนึ่งรวมตัวกันเพื่อทำการประท้วงส่งตัวแทนเข้าพบนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีซึ่งเดินทางไปเชียงใหม่ระยะเดียวกัน ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้รัฐบาลทบทวนการจับกุมเพื่อเห็นแก่คนติดเชื้อนับพันซึ่งได้อาศัยยาสมุนไพรทำให้อาการและสุขภาพของตนดีขึ้น

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเอดส์ โดยเฉพาะ โครงการไทย-ออสเตรเลียป้องกันเอดส์ภาคเหนือ (NAPAC) และนักวิชาการ ได้ร่วมมือกันสนับสนุนกลุ่มผู้ติดเชื้อ และเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนแนวทางในการจัดการกับการรักษาพื้นบ้าน โดยเฉพาะยาสมุนไพรในกรณีโรคเอดส์ ซึ่งการแพทย์สมัยใหม่ยังไม่สามารถรักษาได้ ขอให้รัฐผ่อนปรนให้มีการทดลองใช้ไปก่อน

เหตุการณ์นี้ ได้ทำให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงสถานการณ์โรคเอดส์ไปพร้อมกับรายงานเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกันเป็นเวลากว่าสัปดาห์ในหน้าหนังสือพิมพ์นอกจากนั้นก็เกิดความเห็นอกเห็นใจผู้ติดเชื้อมากขึ้นกว่าเดิม รัฐเองก็พยายามอ้อมอ้อมลู่ มีการประชุมระหว่างรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข กับตัวแทนผู้ติดเชื้อ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ยอมให้ชมรมผู้ติดเชื้อทำการต้มยาสมุนไพรได้ แต่ห้ามทำการโฆษณา นักวิชาการและสาธารณชนทั่วไป ดูเหมือนจะไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐ แม้จะยังไม่เชื่อว่ายาสมุนไพรจะสามารถรักษาโรคเอดส์ได้ แต่ก็อยากให้รัฐใจกว้างให้ผู้คนได้มีทางเลือกมากยิ่งขึ้น จากนั้นยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน คือ NAPAC ได้เข้ามาสนับสนุนการรวมตัว ให้กลุ่มมีความเข้มแข็งขึ้น โดยการสนับสนุนทางงบประมาณ ทางวิชาการ และอื่นๆที่จำเป็นในการดำเนินกิจกรรม

กลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ เป็นกลุ่มแรกๆของการเคลื่อนไหวของประชาชน จากนั้นจึงขยายตัวไปในหมู่บ้านชุมชน แพร่กระจาย ขยายไปตามที่ต่างๆ จนได้รับการยอมรับ เป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ จากนั้นก็มีการแตกไปทำกลุ่มใหม่ ตั้งกลุ่มใหม่

จากกลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ ก็เป็นศูนย์เพื่อนชีวิตใหม่ในเวลาต่อมา และอีกหลายกลุ่มเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน เช่น ชมรมพฤษ์ ของสถานีกาชาดเชียงใหม่ กลุ่มสุขภาพเพื่อชีวิต ของคลินิกเอื้องผึ้ง ชมรมของสมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย กลุ่มแม่หม้ายคอยสะเกิด จากนั้นก็ได้เกิดกลุ่มผู้ติดเชื้ออีกหลายกลุ่มด้วยกัน บางกลุ่มแตกมาจากกลุ่ม

เดิม บางกลุ่มก็อยากกลับมาทำที่พื้นที่หรือชุมชนของตัวเองในหลายชุมชน หลายอำเภอ ทั้ง เชียงใหม่ ลำพูน พะเยา เชียงราย เช่นกลุ่มสุขภาพชุมชน กลุ่มแม่วาง กลุ่มทางนกกุง กลุ่ม สันป่ายาง กลุ่มฟ้าสีขาว กลุ่มมิตรภาพหญิง กลุ่มอำพัน ฯลฯ ซึ่งในระหว่างนี้จะเริ่มมีองค์ กรพัฒนาเอกชนลงไปสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ ทั้งในรูปของการเขียนโครงการขอทุน สนับสนุน และการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย โดยคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดการ หนุนช่วยซึ่งกันและกัน เฉพาะอย่างยิ่งรัฐก็พยายามผลักดันแนวคิดการสร้างกลุ่มผู้ติดเชื้อลงสู่ การปฏิบัติมากขึ้น เช่นการกำหนดแนวทางไปยังโรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัย และการ สนับสนุนงบประมาณ จำนวนมากเพื่อจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อดังกล่าว

3.7 กลุ่ม องค์การผู้ติดเชื้อเอดส์ที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การพัฒนาเอกชนและรัฐ

องค์การผู้ติดเชื้อในยุคเริ่มแรกเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในกรุงเทพฯ ภายใต้การสนับสนุน ของโครงการโรคเอดส์ สภาอากาศไทย ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2532 ซึ่งขณะนั้นความเคลื่อนไหวในต่างประเทศกำลังให้ความสนใจกับการจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์มากในลักษณะที่เป็น self-help group ทำให้สภาอากาศไทยหันมาให้การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ในชื่อว่า ชมรมเพื่อนวันพุธ ซึ่งดำเนินงานโดยผู้ติดเชื้อและเพื่อนซึ่งไม่ได้ติดเชื้อบางคน กิจกรรมในยุค แรกๆ นอกจากจะทำหน้าที่สนับสนุนและให้กำลังใจซึ่งกันและกันแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ เกิดการรวมกลุ่มเพื่อทำให้มีศักยภาพในการเข้าถึงแหล่งยาที่จำเป็นได้มากขึ้น รวมทั้งมีการ ส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับการค้นพบยาตัวใหม่หรือแนวทางการรักษาที่ได้ผลจากที่ต่างๆ ทั้งใน และต่างประเทศ

ในระยะต่อมาองค์การพัฒนาเอกชนอื่น ๆ Hot-line และ Access ก็พยายามจะทำใน ลักษณะเดียวกันคือ มีการจัดตั้งกลุ่มองค์กรที่เรียกว่า องค์การผู้ติดเชื้อเอชไอวีแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการภายใต้มูลนิธิฮอไลน์ กลุ่มชมรมเพื่อนวันพุธ ที่มีบทบาทโดดเด่นมากกว่าที่ อื่นๆ และยังมีกิจกรรมต่อเนื่องจวบจนปัจจุบัน กระทั่งถึงปีพ.ศ.2537-2538 กระแสการเห็น ศักยภาพการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้อปรากฏชัดมากขึ้นเรื่อยๆ มีองค์กรเอกชนหลายแห่งโดย เฉพาะในเขตภาคเหนือตอนบน ได้ถือเอากิจกรรมการสนับสนุนกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์เป็น กิจกรรมอันสำคัญ

การก่อตั้งชมรมสายสัมพันธ์

เป็นกลุ่มผู้ติดเชื้อที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการACCESS เชียงราย มีจุดเริ่มต้น จาก เมื่อปลายปี 2536 ผู้ได้รับเชื้อรายหนึ่งเดินทางจากกรุงเทพฯ เพื่อกลับบ้านที่เชียง ราย ต้องการจะรวมกลุ่มผู้ได้รับเชื้อที่ได้รับการบริการจากโครงการเข้าถึงเอดส์ เชียงราย เพราะผู้ได้รับเชื้อรายนั้นเคยมีประสบการณ์เป็นสมาชิกสโมสรพิราบขาว ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ ได้รับเชื้อที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเข้าถึงเอดส์ (กรุงเทพฯ)

จากนั้นในเดือนเมษายน 2537 โครงการเข้าถึงเอดส์ เชียงราย ได้สนับสนุนผู้ได้รับเชื้อจำนวนหนึ่งไปร่วมกิจกรรมค่ายสโมสพรบาชาว หลังจากงานค่ายฯจึงเกิดการรวมกลุ่มผู้ได้รับเชื้อในนาม “ชมรมสายสัมพันธ์” ที่โครงการเข้าถึงเอดส์เชียงราย

ชมรมสายสัมพันธ์ต้องการให้ผู้ได้รับเชื้อได้พบปะเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเป็นกำลังใจ ให้แก่กัน โดยมีโครงการเข้าถึงเอดส์ เชียงราย เป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการ การเงิน สถานที่ อุปกรณ์ และการจัดการในระดับหนึ่ง โดยคาดหมายว่าชมรมฯจะพึ่งตนเองได้ในอนาคต

ในระยะแรก ยังมีสมาชิกไม่มาก การบริหารจัดการใช้ระบบกรรมการอาสาสมัคร การรวมกลุ่มค่อนข้างหลวม จนกระทั่งมาปี 2538 มีสมาชิกเข้าร่วมมากขึ้นและโครงการฯสนับสนุนเงินทุนให้มีการตั้งผู้ประสานงานชมรมฯ ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่เต็มเวลา ทำงานให้ชมรมซึ่งมีกรรมการอยู่ 8 คน จากสมาชิกสะสมประมาณ 140 คน

สมาชิกของชมรมสายสัมพันธ์ คือผู้ได้รับเชื้อที่เคยรับบริการโดยตรงจากโครงการฯ และผู้ที่รับทราบการประชาสัมพันธ์ของชมรมฯ ผ่านทางรายการวิทยุ “ด้วยแรงใจ” โดยใช้การสมัครเป็นสมาชิกแบบสมัครใจในจังหวัดเชียงรายแม้จะมีจำนวนผู้ได้รับเชื้อมาก แต่การรวมกลุ่มของผู้ได้รับเชื้อมีเพียงไม่กี่กลุ่ม

กิจกรรมหลักของชมรมฯ คือการนัดพบปะกันทุกวันอาทิตย์สัปดาห์สุดท้ายของเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับทราบข่าวสารความเคลื่อนไหว และทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น มีกีฬา และสนทนาร่วมกันการได้พบปะเพื่อนสมาชิกทำให้ได้รับรู้ว่าตัวเองไม่ได้เป็นเพียงผู้เดียวที่ได้รับเชื้อ ยังมีคนอื่นอีกมากที่มีเชื้อเหมือนกัน ประโยคที่มักได้ยินจากสมาชิกบ่อย ๆ ก็คือ “ไม่ใช่เราคนเดียวที่มีเชื้อ” หรือ “คนอื่นก็เป็นเหมือนกัน” หรือ “คนนั้นมีเชื้อมา 7 ปี แล้ว ยังไม่เป็นอะไรเลย” ฯลฯ พัฒนาการทางจิตใจและอารมณ์โดยรวมจึงพบว่า สมาชิกจะผ่อนคลายและแสดงออกมากขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ในระยะแรก สมาชิกของชมรมสายสัมพันธ์ส่วนมากคือคนยากจนในเขตชนบท ได้แก่ เกษตรกรและคนงานรับจ้างที่มีลักษณะเป็นผู้แสวงหาแหล่งข้อมูลและแหล่งสนับสนุน ให้แก่ตนเองด้วย และยังมีกลุ่มชนชั้นกลาง คนสองกลุ่มนี้มีความต้องการที่แตกต่าง กันพอสมควร คนกลุ่มแรกมักจะมีสภาพปัญหาไม่ซับซ้อนนัก ต้องการแบ่งปันและช่วยเหลือกันเองระหว่างเพื่อนในชมรมฯและในชุมชน แต่คนกลุ่มหลังเป็นคนมีสถานภาพทางสังคมเมือง มีกลุ่มเพื่อนอยู่ในสังคมอยู่แล้ว มักจะมีปัญหาส่วนตัวแบบซับซ้อนค่อนข้างปิดตัวตัวเองกว่าคนกลุ่มแรก ต้องการบริการปรึกษาเป็นการส่วนตัวจากโครงการฯ มากกว่าการเข้าร่วมกิจกรรมของชมรมฯ

ขณะเดียวกันกลุ่มคนยากจนในเขตชนบทที่เป็นสมาชิกของชมรมฯ ก็มีความสนิท

สนมกันเพิ่มขึ้น เกิดการแนะนำชักชวนเพื่อนในชุมชนให้ร่วมชมรมฯ มากขึ้นตามลำดับ เพื่อนสมาชิกใหม่ที่เข้าร่วมกิจกรรมครั้งแรก ๆ จะได้รับการดูแลจากสมาชิกเก่าแบบตัวต่อตัวเพื่อสนับสนุนให้ปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว สมาชิกที่เป็นกลุ่มคนยากจนในชุมชนบพจึงมีความผูกพันกัน และร่วมทำกิจกรรมของชมรมฯ กันเป็นระยะๆ นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการเยี่ยมเพื่อนเพื่อเป็นกำลังใจ เพื่อให้เพื่อนและครอบครัวมีความเข้าใจในตัวเอง รวมทั้งเป็นตัวอย่างให้เพื่อนเห็นว่าผู้ได้รับเชื้อยังสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ หากได้รับทราบข้อมูลที่ดีและนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง ส่วนตัวสมาชิกเองก็ได้ความภาคภูมิใจจากการเยี่ยมเพื่อน โดยมีชมรมฯ และโครงการฯ คอยหนุนช่วยให้เกิดความมั่นใจในการเยี่ยมเพื่อน ขณะนี้สมาชิกที่ออกเยี่ยมเพื่อนบางคนกำลังตั้งกลุ่มผู้ได้รับเชื้อเพื่อรองรับปัญหาเอดส์ในชุมชนของตนและอาจจะมีการประสานงานกันระหว่างกลุ่มขึ้นเป็นเครือข่ายของกลุ่มผู้ได้รับเชื้อในท้องถิ่น

สำหรับแนวคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์มองว่า เมื่อผู้ได้รับเชื้อเปิดตัวมากขึ้น และได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ก็จะพึ่งตนเองได้มากขึ้นเรื่อยๆ และขยายเครือข่ายออกไปผ่านทางสมาชิกที่อยู่ในชุมชนต่างๆ สามารถเป็นตัวแทนเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ผู้ได้รับเชื้อในท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ได้รับเชื้ออยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีเป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อต่อรองผลประโยชน์ในระดับต่างๆ ได้ (เช่น การใช้สิทธิในการใช้งบประมาณของศูนย์ปฏิบัติการด้านภัยเอดส์ภาคเหนือตอนบน หรือต่อรองในระดับนโยบายของจังหวัด หรือ รัฐบาลกลาง ฯลฯ) และเป็นศูนย์กลางของข้อมูลข่าวสารเรื่องเอดส์ให้แก่ชุมชน และประชาชนได้

การจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อโดยรัฐ เป็นกระแสที่ได้รับความสนใจมากในขณะนี้ ภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระดับภูมิภาคที่เรียกว่า ศอณบ. (ศูนย์ปฏิบัติการเอดส์ภาคเหนือตอนบน) ได้ก่อให้เกิดกระแสการก่อเกิดกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ในวงกว้าง เนื่องจากได้งบประมาณ ปีพ.ศ. 2537 ได้ 55 ล้านบาท ปีพ.ศ. 38 ได้ 60-70 ล้านบาท เป็นงบสนับสนุนกิจกรรมโรงพยาบาล เน้นการจัดตั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อทั่วไป การมีกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์กลายเป็นตัวชี้ชัดว่าหมู่บ้านนั้นหรือชุมชนนั้นไม่มีความรังเกียจหรือแบ่งแยกอีกต่อไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการประกาศความสำเร็จของการรณรงค์ที่ผ่านมา (อยู่ร่วมกันกับผู้ติดเชื้อเอดส์) (ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข 2539) จึงทำให้เกิดกลุ่มผู้ติดเชื้ออยู่แทบทุกอำเภอ บางอำเภอก็ริเริ่มโดย รพ.ชุมชน บางอำเภอก็ไปขอให้ผู้ติดเชื้อรวมกลุ่มกันขึ้นมา บางอำเภอก็เป็นกลุ่มที่อยู่ในความสนับสนุนของ NGO

เหตุเพราะภาพลักษณ์ เป้าหมายและเงื่อนไขการรวมตัวของแต่ละกลุ่มมีแตกต่างกัน คนทั่วไปมักมองว่าการรวมกลุ่มจะช่วยในการต่อรองผลประโยชน์ของผู้ติดเชื้อเองและช่วยให้

ผู้ได้รับเชื้ออยู่ได้ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี ในขณะที่ผู้ติดเชื้อยังไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของชมรม เพราะยังไม่อยากเปิดตัวต่อสมาชิกด้วยกันเอง และกลัวจะไปพบคนรู้จักกันในชมรม นอกจากนี้มีบางคนไม่ต้องการให้ชมรมติดต่อไปหาเลย แต่จะเป็นฝ่ายติดต่อชมรมมาเอง เพราะเกรงว่าคนในครอบครัวจะสงสัย สมาชิกส่วนหนึ่งเลือกไปเข้าชมรม เพราะต้องการออกไปทำกิจกรรมให้ไกลจากชุมชนของตัวเอง ไม่อยากให้คนในชุมชนรับรู้ ขณะที่สมาชิกเพียงไม่กี่คนที่เปิดตัวต่อชุมชนได้แล้ว (โดยเฉพาะแม่หม้ายที่ถูกเปิดเผยตัวโดยปริยายจากการที่สามีเสียชีวิต) เพราะมีข้อสงสัยคิดว่าคนที่ไปชมรม จะเป็นผู้ที่ยอมรับตัวเองได้และครอบครัวก็รับทราบผลการตรวจเลือดแล้ว การเปิดตัวเองอาจจะมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาที่ตัวเองเผชิญ และการพึ่งตนเอง กล่าวคือถ้าไม่มีปัญหามากและพึ่งตนเองได้ ผู้ได้รับเชื้อก็ไม่อยากเปิดตัว

4. ความเห็นและข้อพิจารณาประชาสังคมไทยด้านเอดส์

วิกฤตการณ์โรคเอดส์ย่อมเป็นโอกาสอันสำคัญ ในการที่จะทำให้สังคมสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ในการต่อสู้เอดส์ คือการทำให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน ผ่านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ประชาสังคม ที่เกิดขึ้นทุกจุด ทุกส่วน ทุกกลุ่มของสังคมให้ดักทอยเป็นสายใยของความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือสมานฉันท์จนเกิดพลังเข้มแข็งของสังคมในการต่อสู้กับเอดส์

ประชาสังคมด้านเอดส์ เสมือนเป็นพลังทางสังคมที่ทวนกระแสจิตสำนึกของสังคมโดยรวม ที่เต็มไปด้วยความกลัว ความรังเกียจ อคติ ไปสู่สังคมที่มีสัมมาทรรคนะที่เข้าใจ สู่การมีสัมมาปฏิบัติอย่างถูกต้อง อันจะเกิดพลังสร้างสรรค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเอดส์ที่หนักหน่วงของสังคมดังกล่าว

นอกจากนั้นปรากฏการณ์ประชาสังคมด้านเอดส์ ยังสะท้อนพลังประชาสังคมที่เริ่มจากความคิดอิสระของบุคคล กลุ่มองค์กร ที่ก่อรูปกันขึ้นมา มีการบริหารจัดการที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรม ผ่านกระบวนการประสานเครือข่าย ถ่ายทอดความคิด ทศนคติ และประสบการณ์ จนสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็ง ร่วมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้อง และกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาเอดส์ ได้ควบคู่กับรัฐ

ด้วยจิตสำนึกของการมองเห็นปัญหาที่รุนแรงและถาโถมรุกเข้าใกล้ทุกที โครงสร้างประชาสังคมด้านเอดส์ปรากฏภาพการขยายตัวทั้งในเชิงจำนวนองค์กร ประเภทของกลุ่มคนที่เข้าร่วม แพร่กระจายไปทุกจุดของสังคม เชื่อมสัมพันธ์ไปถึงระดับท้องถิ่น จนถึงระดับสากล ที่สำคัญ เป็นการเปิดบทบาทประชาสังคม ของกลุ่มประชาชนที่อยู่ระดับล่างสุดหรือพวกตกขอบของสังคม (marginalize people) คือกลุ่มติดเชื้อเอดส์ที่เดิมเป็นฝ่ายถูกกระทำจากสังคมแต่จนถึงบัดนี้เมื่อประชาสังคมเกิดขึ้นพวกเขาก็ลุกขึ้นมาแก้ไขปัญหาย่างเป็นฝ่ายกระทำ

การเปิดเผยตัวของกลุ่มผู้ติดเชื้อ เป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่เปลี่ยนภาพการรับรู้ของประชาชนจากคนที่มุ่งทำร้ายสังคม คนที่น่าเกลียดน่ากลัว สู่การเห็นใจ และเข้าใจปัญหาของกลุ่มผู้ติดเชื้อเอ็ดส์มากขึ้น รวมทั้งเป็นกลุ่มพลังอันสำคัญกลุ่มหนึ่งที่มีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคม และร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

การสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาสังคม เจเนอรัลหลัก คือบทบาทรัฐในการหนุนเสริมให้มีการสร้าง ขยายฐาน ครอบคลุม ชุมชน และสังคมให้มีบทบาทด้านสุขภาพมากขึ้นเรื่อยๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีจิตสำนึก รับผิดชอบต่อพลังของชุมชน แล้วทำหน้าที่ริเริ่ม สนับสนุน ให้เกิดประชาสังคมทั้งในระดับจิตสำนึก กลุ่มองค์กร และเครือข่าย ทุกจุดของสังคม

สำหรับสังคมโดยรวม แม้คำว่า “ประชาสังคม” จะเป็นคำใหม่ แต่จากกรณีตัวอย่างในของประชาสังคมด้านเอดส์ สังคมย่อมรับรู้ได้เป็นอย่างดีถึงบทบาทอันสำคัญของท่านปัจเจกชน กลุ่ม ชมรม มูลนิธิ องค์กรอาสาสมัครต่างๆ ที่เข้ามาร่วมกิจกรรมสาธารณะเพื่อสานประโยชน์แก่ส่วนรวม ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ของประเด็นท้าทายในทางแนวความคิด การปฏิรูปเชิงโครงสร้างการให้บริการของภาครัฐ เราจำเป็นต้องให้ความสนใจถึงกระแสการก่อตัว ความเคลื่อนไหว พัฒนาการของพลังทางสังคมดังกล่าว

บทความเชิงรายงานที่เสนอมานี้ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการศึกษาประชาสังคมไทยในด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะในบทบาทเกี่ยวกับวิกฤตการณ์โรคเอดส์ จำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้ลึกซึ้งมากขึ้น เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างการเห็นพลังสร้างสรรค์ของประชาชนที่เข้ามาแก้ไขปัญหาควบคู่ไปกับรัฐ คำถามที่ยังรอคำตอบเพื่อการหนุนเสริมความเข้มแข็งของประชาสังคมไทยต่อไป คือ

(1) การก่อตัวของจิตสำนึกประชาสังคม เกิดขึ้นมาได้อย่างไร ในสถานการณ์ และเงื่อนไขใด มีกระบวนการเคลื่อนไหว และพัฒนาไปอย่างไร ในสถานการณ์ใด

(2) กลุ่มองค์กรประชาสังคม มีจำนวน รูปแบบ การกระจายตัวอย่างไร พัฒนาการการก่อตัวในเชิงองค์กรเป็นอย่างไร มีความเคลื่อนไหวในการดำเนินกิจกรรมอย่างไร เฉพาะอย่างยิ่งรูปที่มาจากกรณีริเริ่มของปัจเจกชนในกิจกรรมที่เป็นสาธารณะมีรูปแบบอะไรบ้าง กลุ่มประชาชนที่ก่อตัวกันทำกิจกรรมสาธารณะในระดับรากหญ้ามีรูปแบบการดำเนินการ และเงื่อนไขการก่อตัวได้อย่างไร

(3) เครือข่ายประชาสังคม มีการเคลื่อนไหวกันอย่างไร ผ่านกิจกรรมอะไร กระบวนการสื่อสารกับสาธารณะมีหรือไม่ อย่างไร ผลเป็นอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

Viravaidaya, M. et al "The economic impact of AIDS in Thailand" In D.E Bloom and V.L. Joyce. *Economic Implications of AIDS in Asia*. New Delhi, India : United Nations 1993

กระทรวงสาธารณสุข. *การประชุมสมัชชาสาธารณสุขไทย ครั้งที่ 1*, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ) *พัฒนาสังคม* หนังสือเนื่องในงาน "ลัปดาร์เผยแพร่งานพัฒนาเอกชน" 2527 วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522

จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร (บรรณาธิการ) *วิธีวิทยาศึกษาสังคมไทย* วิธีใหม่แห่งการพัฒนา เอดิสัน เพรสโปรดักส์ พิมพ์ครั้งที่ 2 2537

ฉันทนา บรรพศิริโชติ และสุริชัย หวันแก้ว (บรรณาธิการ) *ทางเลือกการพัฒนา* เอดิสัน เพรส โปรดักส์ 2533

ชัยวัฒน์ จิระพันธุ์. *ทฤษฎีไร้ระเบียบ(Chaos Theory)* กับทางแพร่งของสังคมสยาม, กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *อนาคตการเมืองไทย* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. *งานสาธารณสุข : ทางเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา*, วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 7 ฉบับที่ 1-2, 2527

นิธิ เอียวศรีวงศ์ "เพื่อนชื้อเอดส์" หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 15 มี.ค. 2537

บุษบา รุจจนเวท และดวงสมร ชินโชติเกษม *องค์กรเอกชน กิจกรรมด้านเอดส์ในประเทศไทย*, สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน มหาวิทยาลัยมหิดล 2538

เพ็ญศรี กวีวงศ์ประเสริฐ *บทบาทของรัฐต่อปัญหาสุขภาพของประชาชน (พ.ศ. 2325 - หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475)* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล 2528

ไพศาล สังวลี (บรรณาธิการ). *ทศวรรษองค์การพัฒนาเอกชน*, กรุงเทพฯ : เอดิสัน เพรส โปรดักส์ 2534

ภูมิธรรม เวชยชัย *องค์กรพัฒนาเอกชน ในประเทศไทย สถานภาพ บทบาทและปัญหา ในพัฒนาสังคม* คมสัน หุตะแพทย์ (บรรณาธิการ) หน้า 22-31 ,2527

ลือชัย ศรีเงินยวง และทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) *ยุทธศาสตร์เพื่อการดูแลสุขภาพตนเอง* ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2533

ศุภชัย ฤกษ์งาม บรรณาธิการ "โลกของเอดส์" ข่าวสารโรคเอดส์ 4.7 (16 เมษายน 2534)

- ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข ข้อมูลเบื้องต้นจากการศึกษาวิจัยเรื่องระบบบริการและการ
แสวงหาบริการของผู้ป่วยเอดส์ เอกสารโรเนียว 2539
- ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข, ร่างรายงานการวิจัย เรื่องบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนในการ
ดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนในการรณรงค์
ป้องกัน รายงานผลการสัมมนา 2536
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน เอดส์, โรงพิมพ์มิ่งเมือง
2538
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ศักยภาพและข้อจำกัดของหมอพื้นบ้านกับการดูแล
รักษาผู้ป่วยเอดส์ โรงพิมพ์มิ่งเมือง 2537
- สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) กระจายอำนาจอย่างไร สร้าง
ประชาธิปไตย 179 การพิมพ์ 2537
- สัมภาษณ์ คุณ จันทรวิภา อภิสุข องค์กรสาธารณประโยชน์ Empower วันที่ 15 ธันวาคม
2538 จ. ชลบุรี
- สัมภาษณ์ ตัวแทนจากสมาคมแนวร่วมภาคธุรกิจต้านภัยเอดส์ วันที่ 15 มกราคม 2539 ณ.
พระรามเก้า กรุงเทพฯ
- สัมภาษณ์ ประธาน และกรรมการ กลุ่มเพื่อนชีวิตใหม่ วันที่ 4 ธันวาคม 2538
- สัมภาษณ์ รศ. ดร. ชยันต์ วรรธนะภูติ วันที่ 3 ธันวาคม 2538 ณ สถาบันวิจัยสังคม
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สาธารณสุข, กระทรวง การประเมินความก้าวหน้าของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : กรณี
ศึกษาองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์กับการพัฒนาสาธารณสุข, 2536
- สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน ภาคเอกชนกับงานสาธารณสุขมูลฐานใน
ประเทศไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 2534
- สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข นโยบายและกลไกการบริหารจัดการโครงการป้องกันและ
ควบคุมโรคเอดส์ กระทรวงสาธารณสุข เอกสารโรเนียว ไม่ระบุปีที่พิมพ์
- เสรี พงศ์พิศ. บันทึกเพื่อนชีวิตใหม่ โครงการไทย-ออสเตรเลียป้องกันเอดส์ภาคเหนือ เชียง
ใหม่ : สันติภาพ พรินท์, 2538
- หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน 23 ก.พ. 2537, 25 ก.พ. 2537, 26 ก.พ. 2537, 28 ก.พ. 2537, 1 มี.ค.
2537, 2 มี.ค. 2537, 6 มี.ค. 2537
- เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาประจำปี คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ เมื่อ
วันที่ 14-16 ธันวาคม 2538 จ. ชลบุรี
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และคนอื่น วิพากษ์สังคมไทย กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์
พับลิชชิ่ง จำกัด 2538

ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ

การก่อตัวและเคลื่อนไหว ของประชาสังคมไทยด้านสิ่งแวดล้อม

โดย นพ.ชูชัย ศุภวงศ์*
นส.ยุวดี คาดการณ์ไกล**

* นายแพทย์ใหญ่ด้านนโยบายและแผน, กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข

**นักวิชาการสิ่งแวดล้อม, กรมอนามัย, กระทรวงสาธารณสุข

1. เกริ่นนำ

บทความนี้ต้องการนำเสนอภาพของการก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคม (Civic movement) ด้านสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นด้วยการนำเสนอ สถานการณ์ สภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบ โดยชี้ให้เห็น สถานการณ์ สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมทั่วไป และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพทั้งในโรงงานและเรือนสวนไร่นา สถานการณ์ และสภาพปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ได้ด้วยรัฐโดยลำพัง จึงต้องอาศัยทุกส่วนในสังคมร่วมกัน ในลักษณะเบญจภาคี หรือพหุภาคี นั่นก็คือ การก่อตัวและเคลื่อนไหวของประชาสังคม

ในบทความนี้ได้ยกกรณีตัวอย่างของ Civic movement ด้านสิ่งแวดล้อมในที่ต่างๆของประเทศ โดยแสดงให้เห็นว่ามีการก่อตัว เคลื่อนไหว และมีพัฒนาการอย่างไร ทั้งในด้านจิตสำนึก (Civic consciousness) การรวมกลุ่ม (Civic organization) การสร้างเครือข่าย (Civic network) นอกจากนี้ยังเสนอภาพรวมของ Civic movement ด้านสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดด้านความรู้ และประสบการณ์จริงของผู้เขียนในเรื่องนี้ ตลอดจนข้อจำกัดด้านเวลา จึงเพียงหวังให้บทความชิ้นนี้นำไปสู่การศึกษา ทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบ เพื่อการสร้างสังคมและชุมชนที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

2. สถานการณ์ สภาพปัญหา ด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบ

2.1. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั่วไป

2.1.1 ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ (Natural resources and Biodiversity)

(1) ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources)

ประเทศไทยเคยมีทรัพยากรป่าไม้อยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ จากการสำรวจใน พ.ศ. 2503 พบว่า มีพื้นที่ป่าไม้ปกคลุมถึงร้อยละ 54 ของพื้นที่ประเทศ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 26.02 ของพื้นที่ประเทศในปี พ.ศ.2536 หรือคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 83.4 ล้านไร่ และยังคงมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ส่งผลให้สัตว์ป่าที่เคยชุกชุมในอดีตลดจำนวนลง และยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป เช่น การแปรปรวนของสภาพดิน ฟ้า อากาศ อุทกภัย การชะล้างพังทลายของดิน เป็นต้น สภาพการณ์เช่นนี้มีผลกระทบต่อสุขภาพ ต่อคน พืช สัตว์ ทั้งสิ้น ทั้งโดยตรงและทางอ้อม

การทำกิจการเหมืองแร่โดยปราศจากความรับผิดชอบในการฟื้นฟู อีกทั้งขาดกลไกของรัฐในการติดตาม ตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อสุขภาพ เช่นปัญหาคอนเซนทเรชันของโลหะหนักจากการทำเหมืองแร่บริเวณลุ่มน้ำตาปี

พุ่มดวง บริเวณแหล่งแร่ถ่านหินในจังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ บริเวณแหล่งแร่ยิปซัมในเขต จังหวัดสุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราช ซึ่งส่วนใหญ่จะตรวจพบโลหะหนักปนเปื้อนอยู่ในน้ำ การแพร่กระจายของสารตะกั่วรอบอ่างเก็บน้ำเขื่อนศรีนครินทร์ การแพร่กระจายของสารหนูที่ อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช และการแพร่กระจายความเค็มในดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายยังส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ ทำให้ปัจจุบันสภาพแหล่งนิเวศที่เป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ได้ถูกบุกรุก ทำให้เสื่อมโทรมลงมาก

(2) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity)

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 320 ล้านไร่ ทอดตัวอยู่ในแนวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พืชและสัตว์จึงมีถิ่นกำเนิดจากทั้งพื้นที่แผ่นดินใหญ่ของ ทวีปเอเชียและของซุนดา (Sunda) จากการผสมผสานกันนี้จึงเป็นผลทำให้ประเทศไทยอุดมสมบูรณ์ด้วยชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ ประมาณได้ว่าประเทศไทยมีพืชที่มีท่อลำเลียงร้อยละ 6 สัตว์มีกระดูกสันหลังบนบกร้อยละ 7 และปลาร้อยละ 10 ของชนิดพันธุ์ในโลก (OEPP, 1992)

สภาพความหลากหลายทางชีวภาพดังกล่าวข้างต้น ได้ถูกบุกรุกทำลายจนระบบนิเวศน์บางแห่งเสื่อมโทรม ทั้งนี้เนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีผลถึงการเร่งบริโภคทรัพยากรธรรมชาติตามมาด้วย การเพิ่มจำนวนของประชากร รวมทั้งการลงทุนในการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำสำหรับการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า ล้วนมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน พื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ป่านานาชนิด ได้ลดลงอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 50 ตั้งแต่พ.ศ.2504 - 2536 ป่าที่ลุ่มต่ำและที่สูงบางแห่ง ถูกคุกคามโดยการบุกรุก เพื่อทำการเกษตร ป่าชายเลนได้ถูกคุกคามอย่างหนักในระยะ พ.ศ.2504 มีพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ 2.3 ล้านไร่ จากข้อมูลดาวเทียมใน พ.ศ.2536 ลดเหลือเพียง 1.05 ล้านไร่ ส่วนแนวปะการัง ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในทะเล ได้ถูกคุกคามจากธุรกิจการท่องเที่ยว และการทำประมงไม่ถูกวิธี นอกจากนี้เป็นที่ทราบกันว่า สัตว์อย่างน้อย 12 ชนิด ได้สูญพันธุ์ไปแล้ว และยังมีสัตว์มีกระดูกสันหลัง 109 ชนิด ได้รับการขึ้นบัญชีว่าใกล้จะสูญพันธุ์

2.1.2 สถานะมลพิษ (Environmental pollution)

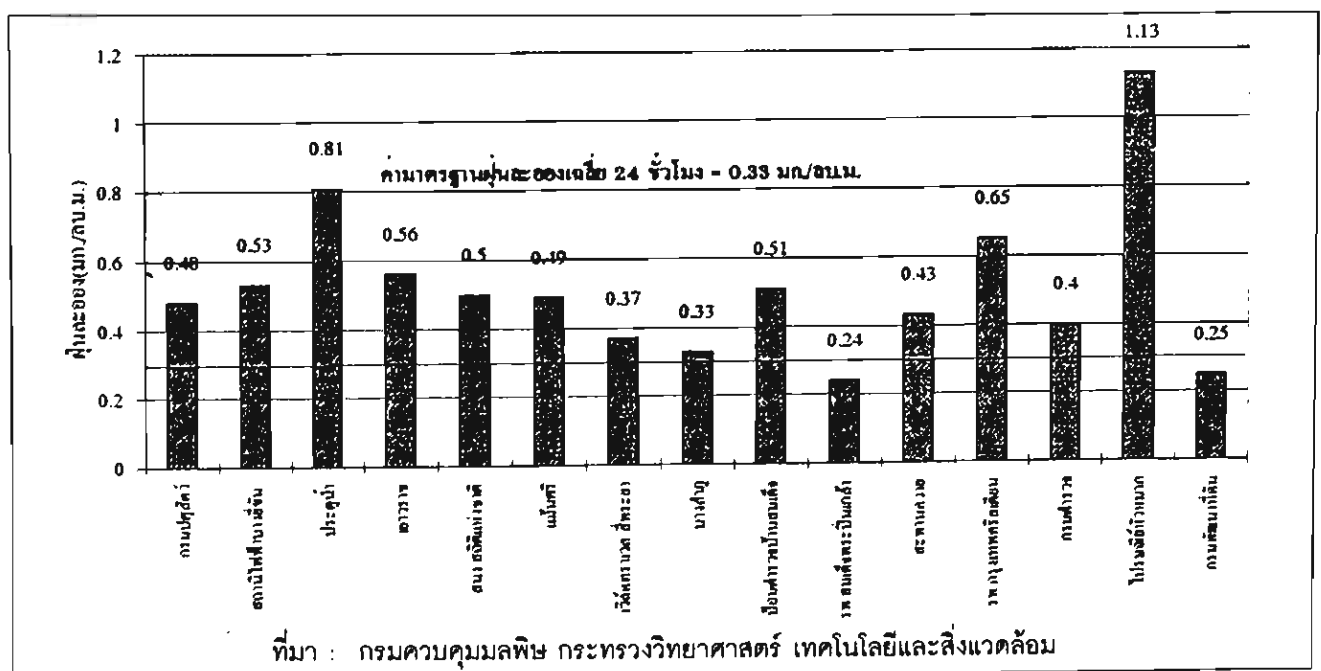
(1) มลพิษทางอากาศ น้ำและเสียง (Air, water & noise pollution)

(1.1) มลพิษทางอากาศ

มลพิษทางอากาศมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เช่น นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี รวมทั้งเมืองใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ นครราชสีมา ขอนแก่น ชลบุรี สระบุรี เป็นต้น ปัญหามลพิษทางอากาศที่มีแนวโน้มว่ามากขึ้นนั้น เนื่องมาจากการจราจรที่คับคั่งและมลพิษที่ปล่อยมาจากโรงงานอุตสาหกรรม

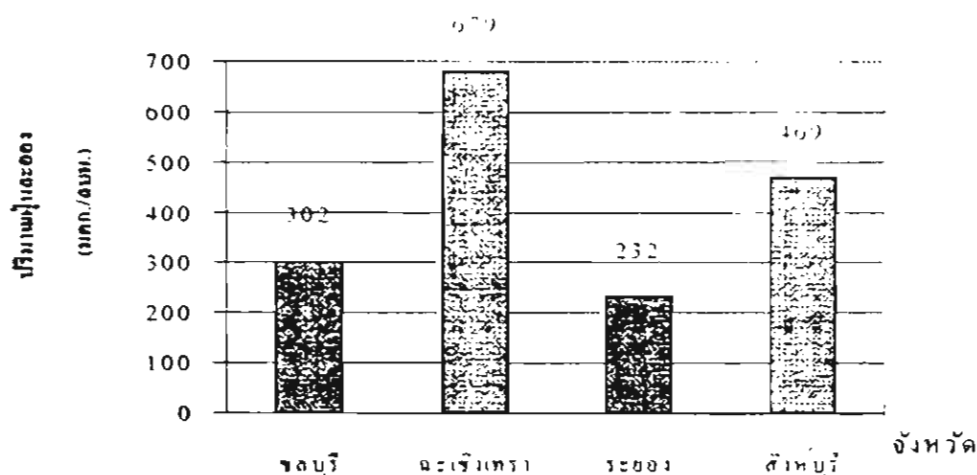
จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย โดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปีพ.ศ. 2537 พบว่าคุณภาพอากาศในกรุงเทพมหานครบริเวณริมถนน มีปัญหาด้านมลพิษทางอากาศสูงกว่าบริเวณพื้นที่ทั่วไปหรือชุมชนที่อยู่อาศัยซึ่งอยู่ห่างจากริมถนน โดยปัญหาหลักที่พบทั่วกรุงเทพมหานครคือ ฝุ่นละออง (Total Suspended Particulate : TSP) ซึ่งมีความรุนแรงกว่าสารมลพิษอื่น ตรวจพบความเข้มข้นฝุ่นละอองเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุด 1.13 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (ค่ามาตรฐานเฉลี่ย 24 ชั่วโมง เท่ากับ 0.33 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) (ภาพที่ 1) สำหรับก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์(Carbonmonoxide)ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide) ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (Nitrogen Dioxide) และสารตะกั่ว (Lead)พบว่ายังต่ำกว่าค่ามาตรฐาน (National Ambient Air Quality Standard : NAAQ) อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ในเวลากลางวันช่วงชั่วโมงเร่งรีบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่านสะพานควาย บริเวณถนนเพชรบุรี เขียวราช และราชดำเนิน สารมลพิษเหล่านี้บางตัวสูงเกินค่ามาตรฐาน

ภาพที่ 1 ความเข้มข้นฝุ่นละอองเฉลี่ย 24 ชั่วโมงสูงสุดบริเวณริมถนนในกรุงเทพมหานคร



นอกจากนี้จากรายงานของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ.2537 พบว่า ในเขตภูมิภาคมีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานด้วย โดยมีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของ ฝุ่นละอองอยู่ระหว่าง 22-679 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะในจังหวัดสิงห์บุรี และ ฉะเชิงเทรา มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานเฉลี่ย 24 ชั่วโมง (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 2 ปริมาณฝุ่นละออง (TSP) เฉลี่ย 24 ชั่วโมงสูงสุด ในเขตภูมิภาค ปี พ.ศ.2537



ที่มา : กองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

กรณีมลพิษทางอากาศในพื้นที่แม่เมาะ ได้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงไฟฟ้า ในช่วงเดือน ตุลาคม พ.ศ.2535 โรงไฟฟ้างดกล่าวใช้การเผาถ่านหินลิกไนต์ซึ่งขุดได้จากเหมืองแม่เมาะเป็นเชื้อเพลิง เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การเผาถ่านหินลิกไนต์ทำให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งมีฤทธิ์เป็นกรด เมื่อถูกความชื้น จากการตรวจวัดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบริเวณดังกล่าว พบว่ามีปริมาณ เฉลี่ยรายชั่วโมงสูงสุดอยู่ในช่วง 1,800 ถึง 3,000 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร จากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเกิดอาการเจ็บป่วยเข้ารับการรักษายาบาลที่ โรงพยาบาล สถานีอนามัย และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เป็นผู้ป่วยใน 34 ราย และผู้ป่วยนอก 1,118 ราย ผู้ป่วยเหล่านี้มีอาการแสบตา แสบจมูก วิงเวียนศีรษะ ระบบทางเดินหายใจอักเสบ นอกจากนี้ยังพบว่า มีพืชหลายชนิดเกิดอาการใบไหม้เหี่ยวเฉาและแห้งตาย รวมทั้งวัวควายล้มตายจำนวน 28 ตัว และเจ็บป่วย 87 ตัวด้วย

(1.2) มลพิษทางน้ำ

ปัจจุบันคุณภาพของแม่น้ำสายสำคัญของประเทศ คือแม่น้ำเจ้าพระยาได้เสื่อมโทรมลงมาก และคุณภาพของแม่น้ำสายต่างๆทั่วประเทศ โดยเฉพาะที่ไหลผ่านชุมชนต่างๆก็มีแนวโน้มที่เสื่อมโทรมลงเช่นกัน

จากรายงานการเฝ้าระวังคุณภาพแม่น้ำสายหลัก ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขในปีพ.ศ.2537 พบว่า แม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญของประเทศ ปัจจุบันมีความเสื่อมโทรมลงมาก จากบริเวณที่ทำการเฝ้าระวัง 35 แห่งของแม่น้ำเจ้าพระยาพบว่าคุณภาพน้ำต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของคุณภาพแหล่งน้ำที่กำหนดไว้ในทุกช่วง ปัญหาของคุณภาพน้ำที่พบคือ มีปริมาณโคลิฟอร์มและฟิคัลโคลิฟอร์มแบคทีเรีย(43.9%) โลหะหนัก(ตะกั่ว)(5.2%) ไนโตรเจน(12.3%) นอกจากนี้ยังมีปริมาณความสกปรกในรูปของบีโอดีที่เกินค่ามาตรฐาน และปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (38.6 %)

นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าแม่น้ำสายสำคัญๆได้แก่แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน บางปะกง แม่กลอง ชี และมูล ที่ประชาชนในภาคต่างๆของประเทศได้อาศัยเพื่อการอุปโภคบริโภค เริ่มมีการเน่าเสีย และพบว่ามีการปนเปื้อนด้วยโลหะหนัก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น

กรณีลำน้ำพองเน่าเสีย เนื่องมาจากการระบายน้ำทิ้งของโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ ของบริษัทฟินิกซ์ พัลป์ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ระบายน้ำทิ้งวันละ 24,000 ลูกบาศก์เมตร ลงสู่ลำห้วยโจดและบึงห้วยโจด แล้วไหลออกสู่ลำน้ำพองตามลำดับ

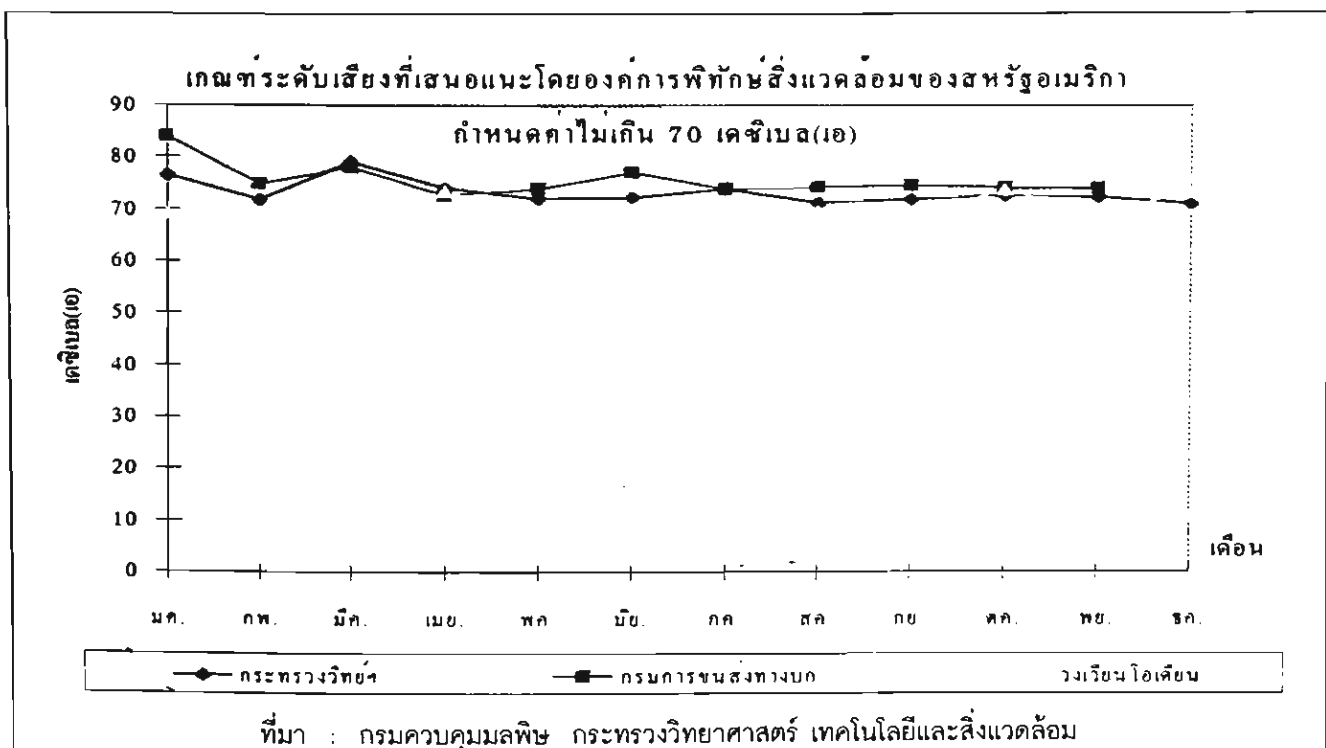
กรณีตรวจพบสารตะกั่ว ในลุ่มแม่น้ำปัตตานี จากการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมของคณะวิศวกรรมศาสตร์ ในลุ่มแม่น้ำปัตตานี พบว่า มีปริมาณสารตะกั่ว สูงเกินค่ามาตรฐาน และผลการสำรวจปริมาณโลหะหนักในเลือดของนักเรียน ดำเนินการโดยคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พบว่า ปริมาณสารตะกั่วในเลือดของเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาจำนวน 5 โรงเรียน ในบริเวณลุ่มแม่น้ำปัตตานี มีค่าเฉลี่ยสูงกว่า 10 ไมโครกรัมต่อเดซิลิตร และกว่า 50 % ของจำนวนตัวอย่างที่มีระดับตะกั่วในเลือดสูงกว่า 10 ไมโครกรัมต่อเดซิลิตร เป็นเด็กนักเรียนที่โรงเรียนอยู่ติดกับเหมืองแร่

กรณีศึกษาตรวจพบสารหนูในแหล่งน้ำ จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำบ่อ ในตำบลร่อนพิบูลย์ อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พบว่ามีการปนเปื้อนด้วยสารหนูในอัตราที่สูงมากกว่าที่อื่นอย่างชัดเจน

(1.3) มลพิษทางเสียง

ปัจจุบันมลพิษทางเสียงที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด ได้แก่ เสียงจากการจราจร ซึ่งมีสาเหตุใหญ่มาจากการจราจรยานยนต์ที่เร่งเครื่องยนต์เพื่อแข่งขันกันออกตัวให้เร็วที่สุดในบริเวณแยกต่างๆ รวมทั้งเสียงจากรถยนต์ที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางเสียงบริเวณริมถนนในกรุงเทพมหานคร จากการตรวจวัดในปีพ.ศ. 2537 พบว่าบริเวณย่านจตุจักร ถนนพหลโยธินมีปัญหามลพิษทางเสียงมากที่สุด และยังพบว่าโดยภาพรวมมีค่าระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมงสูงสุดในแต่ละเดือนอยู่ในช่วงประมาณ 73-84 เดซิเบล(เอ) เกินค่ามาตรฐานระดับเสียงขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (US.EPA) ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 70 เดซิเบล(เอ) (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 ระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมง (๑๐๐ 24 ชั่วโมง) สูงสุดในแต่ละเดือน บริเวณเส้นทางจราจรในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2537



นอกจากนี้เสียงจากเครื่องจักรในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเสียงดัง เสียงต่อประสาทหูเสื่อม ส่วนมากเป็นเสียงที่เกิดในโรงงานทอผ้า โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โรงงานกลึงเหล็ก โรงงานผลิตแก้ว โรงเลื่อย โรงกลึง จากการศึกษาปัญหาเสียงดังในสถานประกอบการกลุ่มเสียงประเภทต่างๆรวม 175 แห่ง โดยกองอาชีวอนามัย กรมอนามัย ในช่วงปีพ.ศ.2526 ถึงปัจจุบันพบว่า สถานประกอบการที่มีเสียงดังเกิน 90 เดซิเบล มีร้อยละ 53.71 และสถานประกอบการที่มีระดับเสียงดังเกิน 115 เดซิเบลมีร้อยละ 3.43

(2) มลภาวะจากสารอันตราย (Toxic substances pollution)

จากสถิติการนำเข้าสารอันตรายเพื่อใช้ในกิจการและกลุ่มสถานประกอบการสูงขึ้นทุกปีในปี พ.ศ. 2537 ปรากฏว่าปริมาณนำเข้าสารเคมีทั้งที่เป็นสารอินทรีย์และอนินทรีย์ มีจำนวนสูงถึง 2.22 ล้านตัน (สถิติจากกรมศุลกากร ตั้งแต่เดือน มกราคม-กันยายน 2537) เปรียบเทียบในช่วงเวลาเดียวกันของปี พ.ศ. 2536 มีจำนวน 2.15 ล้านตัน ซึ่งสารอันตรายเหล่านี้ เมื่อนำเข้ามาใช้ภายในประเทศ ก็จะมีโอกาสแพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดมลพิษ และผลกระทบทั้งต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม

ในปีพ.ศ.2537 กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำการเก็บตัวอย่างน้ำจากแหล่งน้ำต่างๆทั่วประเทศจำนวน 63 ตัวอย่าง ผลการตรวจวิเคราะห์ปรากฏว่า พบการตกค้างเฉพาะสารกำจัดแมลงกลุ่มออร์แกนอคลอรีนเพียงกลุ่มเดียว สารเคมีที่มีการพบมากที่สุด คือ DDT(Dichlorodiphenyltrichloroethane) ซึ่งพบมากถึงร้อยละ 81 ของจำนวนตัวอย่างทั้งหมด

(3) มลภาวะจากของเสียอันตราย (Hazardous wastes)

จากการคาดการณ์ปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้น จากกิจการต่างๆทั่วประเทศ พบว่าในปี พ.ศ. 2537 มีประมาณ 1.35 ล้านตัน ในจำนวนนี้เป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากอุตสาหกรรมประมาณ 990,000 ตันต่อปี หรือประมาณร้อยละ 73.3 ของของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ที่เหลืออีก 360,000 ตัน เป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากชุมชน

จากข้อมูลการประเมินของบริษัท Engineering Science ใน National Hazardous Waste Management Plan ระบุว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาของเสียอันตราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมเคมี ในปีพ.ศ.2539 ประมาณว่าจะมีปริมาณ 1.63 ล้านตัน และแนวโน้มจะมากขึ้นจนถึง 2.81 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2544 ในขณะที่กระบวนการเก็บรักษา การผลิต การใช้ การขนส่ง และการกำจัดกาก ยังไม่ได้รับการดูแลจากรัฐ โรงงานก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก

2.1.3 สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental sanitation)

ในที่นี้จะเสนอข้อมูลเฉพาะชุมชนแออัด และขยะมูลฝอย ซึ่งกำลังเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในเมืองใหญ่ทั่วประเทศ

(1) สุขาภิบาลที่อยู่อาศัย (Housing sanitation)

ชุมชนแออัดในประเทศไทยซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลปี พ.ศ.2533 มีชุมชนแออัดรวมทั้งสิ้น 1,747 ชุมชน 323,005 ครอบครัว สำหรับในปี พ.ศ.2537 เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.7 ของชุมชนแออัดในปีพ.ศ. 2533 คิดเป็น 326,905 ครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 51.5 (1,041 ชุมชน) ในเขตปริมณฑล (สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม) ร้อยละ 32.66 (660 ชุมชน) และในส่วนภูมิภาคร้อยละ 15.83 (320 ชุมชน) โดยพบว่า อัตราการเพิ่มของชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตปริมณฑล

ดังนั้น ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จึงได้กลายเป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดปัญหาหนึ่งของกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลในขณะนี้ เนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของทั้งภาครัฐและเอกชน

(2) มูลฝอย (Solid wastes)

ในปีพ.ศ.2537 มีมูลฝอยเกิดขึ้นจากชุมชนทั่วประเทศ ประมาณ 33,000 ตันต่อวัน เป็นมูลฝอยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครประมาณวันละ 7,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 21 ของมูลฝอยทั่วประเทศ ในเขตเทศบาลทั่วประเทศและเมืองพัทยาประมาณวันละ 5,600 ตัน ส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาล เกิดขึ้นประมาณวันละ 20,400 ตัน เมื่อเปรียบเทียบปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นระหว่างปีพ.ศ.2535-2537 พบว่าปริมาณมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.87 ต่อปี โดยมูลฝอยที่เพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลทั่วประเทศ เมื่อการเปรียบเทียบความสามารถในการให้บริการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ในปีพ.ศ.2536 และ 2537 พบว่ากรุงเทพมหานคร สามารถเก็บขนมูลฝอยได้เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยเก็บได้วันละ 6,700 ตัน คิดเป็นร้อยละ 95 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้น

สำหรับมูลฝอยในเขตเมือง ในช่วงปีพ.ศ. 2537 ยังคงมีปัญหในเรื่องการกำจัด คือประมาณร้อยละ 80 ยังประสบปัญหาในเรื่องพื้นที่ของการกำจัดมูลฝอยไม่เพียงพอ ต้องหาพื้นที่ใหม่ และพบว่าประมาณร้อยละ 70 ยังคงใช้วิธีการกำจัดโดยเทกองบนพื้นและเผากลางแจ้ง ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

กรณีปัญหาขยะล้นเมืองเชียงใหม่ จากรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปีพ.ศ.2537 พบว่าเนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ มีปัญหาเรื่องไม่มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปลายปีพ.ศ.2536 และสะสมมาเป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากสถานที่กำจัดมูลฝอยเดิมประชาชนคัดค้านไม่ยอมให้ใช้สถานที่ดังกล่าว เทศบาลต้องดำเนินการหาที่ดินแห่งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะนี้โดยนำมูลฝอยไปทิ้งในสถานที่ต่างๆ ในที่สุดต้องหยุดทิ้งเพราะถูกประชาชนคัดค้านและมีปัญหาขยะล้นเมืองมาตลอด สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ ในปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปที่ลงตัวในเรื่องของการหาสถานที่ตั้งและความเหมาะสมด้านอื่นๆ

2.2 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ

ในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วอยู่ในระดับร้อยละ 7-8 อย่างต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมมีการขยายตัวก็คือการใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออกทำให้ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรมก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานขนาดใหญ่จากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ การสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติมาลงทุนในไทย โดยไม่เข้มงวดกวดขันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งไม่ส่งเสริมระบบสหภาพแรงงาน ทำให้คนงานอยู่ในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายจากอุตสาหกรรมสกปรก ต้นทุนจากชีวิตเลือดเนื้อและความเจ็บป่วยของคนงาน และต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย ไม่ได้นำมาคิดรวมในต้นทุนการผลิต

ผลการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน 32.4 ล้านคน(ปีพ.ศ. 2536) ซึ่งเท่ากับ ร้อยละ 55.4 ของประชากรทั่วประเทศ อยู่ในสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อการประสบอันตรายแรงงานเหล่านี้อยู่ในภาคเกษตรกรรม ถึง 19.7 ล้านคน นอกภาคเกษตรกรรมถึง 12.7 ล้านคน ซึ่งได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม เหมืองแร่ 3.7 ล้านคน ก่อสร้าง 1.3 ล้านคน พาณิชยกรรม 3.4 ล้านคน ภาคบริการ 3.4 ล้านคน ขนส่งและอื่นๆอีก 9 แสนคน ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานมีดังนี้

2.2.1 สภาพแวดล้อมของการทำงานและผลกระทบต่อสุขภาพของคนงานในภาคอุตสาหกรรม

จากสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยในการทำงาน ทำให้พบว่า จากสถิติการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการ ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ซึ่งไม่รวมภาคเกษตรกรรม ข้อมูลการ

ประสบอันตรายในรอบ 7 ปี ในช่วงปี พ.ศ.2531 - 2537 พบว่า ในปี พ.ศ.2531 ลูกจ้างประสบอันตราย 48,912 คน เพิ่มขึ้นเป็น 186,053 คนในปี พ.ศ.2537 อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี หรือมีจำนวนลูกจ้างประสบอันตราย 41 คน ต่อคนงาน 1,000 คน เป็นอัตราที่สูงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้จำนวนลูกจ้างที่ต้องเสียชีวิตจากการทำงาน ในช่วงปีพ.ศ.2532-2536 นั้น มีจำนวนถึง 3,528 คน หรือคิดเป็นอัตราการเสียชีวิตจากการทำงานประมาณ 25 คน ต่อคนงาน 100,000 คน ซึ่งนับว่าสูงมากเช่นกัน ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีอัตราการเสียชีวิตเฉลี่ย 1.3 คนต่อคนงาน 100,000 คน และประเทศฟินแลนด์มีอัตราการเสียชีวิตเฉลี่ย 4 คน ต่อคนงาน 100,000 คน

จากการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยาของโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพที่สำคัญ ดังนี้

โรคซิลิโคสิส (ฝุ่นหิน) ในสถานการณ์ปัจจุบันมีสถานประกอบการที่เสี่ยงต่อโรคซิลิโคสิสทั่วประเทศประมาณ 6,712 แห่ง โดยมีประชากรกลุ่มเสี่ยงประมาณ 181,907 คน ในปีพ.ศ.2536 กองอาชีวอนามัยได้ดำเนินการเฝ้าระวังโรค (Health surveillance) นี้ครอบคลุมพื้นที่ 38 จังหวัด ในโรงงาน 6 ประเภทรวม 8 แห่ง คนงานทั้งสิ้น 2,601 คน พบว่า มีผู้สงสัยเป็นโรคซิลิโคสิส 168 ราย (ร้อยละ 6) ประเภทสถานประกอบการที่มีอัตราสูงของโรคสูงสุดคือการทำครกหิน (15.2%) รองลงมาคือการไม่บดย่อยหิน (7.9%) การทำท่อเหล็กฉาบซีเมนต์ (4.3%) เหมืองลิกไนต์ (1.9%) และการทำกระเบื้องคอนกรีต (0.6%) ตามลำดับ

โรคบิสซิโนสิส (ฝุ่นฝ้าย) จากการศึกษาโดย กองอาชีวอนามัยร่วมกับนายแพทย์ประพาฬ ยงใจยุทธ และคณะ (พ.ศ. 2530) ทำการศึกษาในคนงานแผนกปั่นด้าย 229 คน ของโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการ พบอัตราสูงของโรครวม ร้อยละ 19.7 และพบว่า มีอัตราสูงของอาการและความผิดปกติของสมรรถภาพปอดเพิ่มขึ้นในกลุ่มคนงานที่มีอายุงานมากขึ้น นอกจากนี้การศึกษาของกองอาชีวอนามัยในปีพ.ศ.2533 ในโรงงานสิ่งทอแห่งหนึ่งในจังหวัดพิษณุโลก พบอัตราสูงของโรครวม ร้อยละ 20.2 โดยอัตราสูงในแผนกทอร้อยละ 29.4 แผนกปั่นร้อยละ 12.1 แผนกย้อมร้อยละ 9.5 และพบว่าปริมาณฝุ่นฝ้ายในอากาศที่สามารถเข้าสู่ถุงลม (respirable dust) ของแผนกนี้มีค่าสูงกว่าค่าที่ทางการกำหนด

โรคพิษตะกั่ว จากข้อมูลในปีพ.ศ. 2536 ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมพบว่า มีคนงานที่อยู่ในสถานประกอบการที่มีการใช้สารตะกั่วในกระบวนการผลิตประมาณ 558,839 คน ในสถานประกอบการทั้งสิ้น 14,440 แห่ง ทั่วประเทศ จากผลการดำเนินการเฝ้าระวังโรคพิษตะกั่วของกองอาชีวอนามัยในสถานประกอบการ 16 ประเภท ในพื้นที่ 16 จังหวัด รวมสถานประกอบการ 56 แห่ง ในช่วงปีพ.ศ. 2533-2536 พบว่าสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคพิษตะกั่วสูงมากคือ โรงงานแบตเตอรี่ โรงกลู่งแร่ เหมืองตะกั่ว และโรงหลอมตะกั่ว พบคนงานที่มีระดับสารตะกั่วในเลือดเกิน 40 ไมโครกรัม/เดซิลิตร มากกว่าร้อยละ 80 ของคนงานทั้งหมด และคนงานที่มีระดับตะกั่วในเลือดเกิน 60 ไมโครกรัม/เดซิลิตร มากกว่าร้อยละ 20 ของคนงานทั้งหมด

หากศึกษากรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจากการที่คนงานถูกเอาเปรียบและละเมิดกลไกของรัฐที่สมคบกับนายทุนในการไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของโรงงาน ดังเช่น โศกนาฏกรรมเคเดอร์ ทำให้เกิดการตายหมู่ของคนงานกว่า 188 คน บาดเจ็บกว่า 400 คน หลังเหตุการณ์ดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้สุ่มตรวจโรงงานจำนวน 144 แห่ง พบว่าประมาณ 80% ไม่มีบันไดหนีไฟ ประมาณ 90% ไม่มีสัญญาณเตือนภัย และ 70% ไม่มีอุปกรณ์ดับเพลิงเพียงพอ

2.2.2 สภาพแวดล้อมของการทำงานและผลกระทบต่อสุขภาพของเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ในภาคเกษตรกรรม

ในภาคเกษตรกรรมแม้จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ แต่จำนวนเกษตรกรยังเป็นกลุ่มที่ใช้แรงงานกลุ่มใหญ่สุด ซึ่งต้องทำงานท่ามกลางสารเคมีปราบศัตรูพืชทั้งในอดีตและปัจจุบัน ยังมีเกษตรกรชาวไร่ ชาวนาจำนวนมากขาดความรู้ และใช้สารเคมีปราบศัตรูพืชอย่างผิดวิธี ก่อให้เกิดอันตรายต่อทั้งตัวผู้ใช้และสิ่งแวดล้อมอื่น รวมทั้งระบบนิเวศด้วย

ในปี พ.ศ.2533 มีการนำเข้าสารกำจัดศัตรูพืช จำนวน 29,463 ตัน ซึ่งเป็นยากำจัดวัชพืช (herbicides) ร้อยละ 50 ยาฆ่าแมลง (insecticides) ร้อยละ 31.8 ที่เหลือเป็นยากำจัดเชื้อรา (fungicides) และอื่น ๆ

ที่ผ่านมา กลไกของรัฐไม่สามารถควบคุมการใช้สารกำจัดศัตรูพืชในเรื่องของการลงทะเบียนการกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับ ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่ไม่ครบถ้วนให้แก่เกษตรกร นอกจากนี้รัฐยังมีนโยบายสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนแข่งขันในเรื่องราคา ซึ่งส่งผลให้มีการใช้สารกำจัดศัตรูพืชราคาถูกและมีพิษมากขึ้น อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ นิยมใช้ยาฆ่าแมลงในความเข้มข้นที่สูงกว่าคำแนะนำ และไม่ได้สนใจต่อค่าเตือน วิธีการใช้

บนจลากร รวมทั้งไม่ใช้เสื้อป้องกัน (protection clothing requirements)

ในปีพ.ศ.2537 จากรายงานการสำรวจสถิติผู้ป่วยและเสียชีวิต โดยกองระบาดวิทยา กระทรวงสาธารณสุข พบว่า มีจำนวนผู้ป่วยจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทั่วประเทศรวม 2,775 คน และเสียชีวิต 36 คน โดยพบผู้ป่วยมากที่สุดในภาคเหนือ รองลงมาคือภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2537 กองอาชีวอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ยังได้ทำการตรวจสอบหาระดับเอนไซม์โคลีนเอสเตอเรสในเลือดของเกษตรกรทั่วประเทศ ซึ่งระดับเอนไซม์ดังกล่าว จะเป็นดัชนีชี้ให้เห็นถึงปริมาณสารเคมีตกค้างในร่างกายของเกษตรกร ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ปลอดภัยหรือไม่ และมีความเสี่ยงต่อการได้รับพิษจากสารเคมีมากน้อยเพียงใด จากการตรวจสอบจำนวน 416,438 คน พบว่ามีเกษตรกรที่มีผลการตรวจเลือดอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่ปลอดภัย และมีความเสี่ยงต่อการได้รับพิษจากสารเคมีสูงถึง 69,300 คน คิดเป็นร้อยละ 16.6 ของผู้ที่รับการตรวจทั้งหมด

3. กรณีตัวอย่าง Civic movement ด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมร่วมสมัย

3.1 กรณีการอนุรักษ์ป่าชายเลน หนองทะเล ปลาพะยูน ที่จังหวัดตรัง

3.1.1 สภาพปัญหาชายฝั่งอันดามัน

ตลอดแนวชายฝั่งทะเลของจังหวัดตรัง ผ่านอำเภอสิเกา อำเภอกันตัง อำเภอย่านตาขาว และอำเภอปะเหลียน บริเวณนี้คือ ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลที่เกื้อกูลให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของสรรพชีวิต เปรียบเสมือนบ้านและโรงเรียนของเผ่าพันธุ์แห่งท้องทะเล เนื่องจากเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์ทะเลตามธรรมชาติและเป็นแหล่งพักพิงก่อนที่จะออกไปเผชิญโลกกว้าง บริเวณนี้ไม่ได้มีเพียงเม็ดทรายดินโคลน และน่านน้ำ หากยังมีป่าชายเลน แนวภูเขาละเล และแนวปะการังที่ลึ้นแล้วแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งในความสัมพันธ์เชิงนิเวศวิทยา ประกอบกับเป็นปัจจัยที่ช่วยสร้างความสมดุลให้แก่ระบบนิเวศชายฝั่งทะเล นับตั้งแต่ภูผาจรดท้องทะเล เป็นรอยบรรจบระหว่างนิเวศบกและนิเวศทะเลที่มาปะทะกันกลืนกลายให้เห็นเป็นเพียงแนวป่าและห้วงน้ำ อันมีลักษณะเฉพาะและเปราะบางอย่างยิ่งต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งมวลตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเลดังกล่าวปรากฏผลดังนี้

ปัญหาสำคัญที่ทำให้สูญเสียป่าชายเลน

(1) การจัดการป่าชายเลนที่ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขทำให้ป่าชายเลนเสื่อมโทรมมาก จากรายงานการสำรวจพื้นที่ป่าชายเลนจังหวัดตรังในปีพ.ศ. 2504 พบว่าทั้งจังหวัดมีพื้นที่ป่าชายเลน 243,750 ไร่ จนถึงปีพ.ศ. 2532 พื้นที่ป่าชายเลนลดลงเหลือเพียง 156,500 ไร่ กล่าวคือในเวลา 28 ปี ถูกทำลายลงไปถึง 87,250 ไร่ หรือถูกทำลายเฉลี่ยปีละ 3,111.6 ไร่ โดยไม่มีการปลูกทดแทน นอกจากนี้ยังมีบุคคลบางกลุ่มเข้าไปตัดไม้ในป่าชายเลนนอกสัมปทานโดยอาศัยความไม่ชัดเจนของแนวเขตป่า

(2) การบุกรุกป่าชายเลนเพื่อทำนาเกลือ ซึ่งเริ่มแพร่หลายเข้ามาในจังหวัดราวปี พ.ศ. 2533 การทำนาเกลือนอกจากจะทำให้ป่าชายเลนเปลี่ยนสภาพโดยสิ้นเชิงแล้ว น้ำเสียที่เจือปนสารเคมีที่ถ่ายเทจากบ่อเกลือยังส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำอีกด้วย

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับหญ้าทะเลและปะการัง คือ

(1) การทำการประมงแบบทำลายล้างของเรือประมงประเภทอวนลาก อวนรุน ที่มีกลอบเข้ามาจับสัตว์น้ำในเขต 3 กิโลเมตรจากชายฝั่ง ทำให้มีการครูดไถทำลายหญ้าทะเลและแนวปะการังไปด้วย รวมทั้งการทำประมงโดยใช้ระเบิดปลา อวนลาก และยาเบื่อจับปลาในแนวปะการัง ยังเป็นการทำลายปะการังและหญ้าทะเลทางตรงอีกด้วย

(2) น้ำเสียจากกิจกรรมชายทะเลต่างๆ ล้วนมีผลทำลายหญ้าทะเลและปะการังเช่นเดียวกัน

ปัญหาที่ทำให้เต่าทะเลน้อยลง

(1) การเก็บไข่เต่าไปกินและขาย ซึ่งเป็นการทำลายเผ่าพันธุ์เต่าทะเลโดยตรง ไม่ให้ลูกเต่ามีโอกาสเกิดลงทะเล

(2) การทำประมงขนาดเล็กที่ผิดกฎหมาย เป็นการทำลายที่อยู่อาศัยของเต่าทะเล เช่น การระเบิดปลา การทิ้งลูกยาเบื่อปลา การใช้อวนลาก อวนชัก ขนาดอวนตาถี่ อวนปิดอ่าว วิธีนี้เป็นการทำลายเต่าทะเลทางอ้อมและส่งผลกระทบต่อจำนวนสัตว์น้ำทางเศรษฐกิจ เป็นการทำการประมงแบบล้างผลาญ และถือว่าเป็นการเอาเปรียบเพื่อนชาวประมงส่วนรวมเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

(3) การทำประมงขนาดใหญ่ที่ผิดกฎหมายและไม่ผิดกฎหมาย เช่น เรืออวนลากลอยขนาดใหญ่ ยาว อวนดำ และเรือปั่นไฟ และดูเหมือนที่ร้ายแรงที่สุดต่อเต่าทะเลและสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวประมงมากที่สุด หรือ เรืออวนลาก ที่ลากอวนในรัศมี 3 กิโลเมตรจากชายฝั่งและเกาะต่างๆ

3.1.2 ลักษณะที่เป็น Civic movement ในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง

การทำงานพัฒนาในระยะแรกของสมาคมหยาดฝน ได้เริ่มดำเนินโครงการส่งเสริมการพัฒนาชนบทอำเภอสิเกา ซึ่งมีพื้นที่ทำงานใน 7 หมู่บ้านชาวประมง คือ บ้านแหลมมะขาม บ้านทุ่ง บ้านแหลมไทร บ้านบางค้างคาว ตำบลเขาไม้แก้ว บ้านปากคลอง บ้านหัวหิน และบ้านโต๊ะบัน ตำบลบ่อหิน ในขณะนั้นชาวบ้านบางส่วนยังทำงานกับโรงงานเผาถ่าน และส่วนใหญ่หันกลับมาเป็นชาวประมงในลักษณะมีพันธะสัญญากับแพปลา เมื่อจับปลาได้จะต้องมาขายให้กับแพปลาและต้องซื้อของใช้จำเป็นในราคาแพงจากแพปลาด้วย ทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นหนี้แพปลา การดำเนินโครงการในช่วงแรกจึงเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

ขณะเดียวกันก็มีการกระตุ้นชุมชนให้มีการประชุมปรึกษาหารือกันบ่อยๆ เพื่อเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ และหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน การพูดคุยและปรึกษาหารือกับผู้นำชาวบ้าน มีการสรุปกันว่า จะช่วยชาวบ้านที่ยากจนนี้ให้มีโอกาสมีเครื่องมือเครื่องมือที่เหมาะสม ด้วยการหาทุนหมุนเวียนให้ชาวบ้านเพื่อจัดหาเครื่องมือจับปลา ซื่อเรือ เครื่องยนต์เพื่อให้มีปัจจัยผลิต ต่อมาก็มีโครงการส่งเสริมการเลี้ยงปลาเก๋ในกระชังเพื่อเสริมรายได้ และการตั้งกลุ่มค้ำน้ำมันในหมู่บ้าน กิจกรรมเหล่านี้เกิดจากการวิเคราะห์ปัญหาของชุมชนของชาวบ้านที่เข้าร่วมโครงการ เป็นความพยายามสนับสนุนให้ชาวบ้านมีปัจจัยการผลิต หันมาประกอบอาชีพอิสระมากขึ้นเพื่อเสริมรายได้ให้หลุดพ้นจากหนี้สิน และเพื่อต่อรองราคาน้ำมันและราคาสินค้าในหมู่บ้าน ระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิด “ผู้นำ” และ “แนวร่วม” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนและกระบวนการอนุรักษ์ในเวลาต่อมา ดังจะเห็นพัฒนาการของเหตุการณ์ในการเคลื่อนไหว เป็นลำดับดังนี้

ในปี พ.ศ.2527 ป่าล้มปทานโดยรอบเสื่อมโทรมลงมาก จึงมีผู้บุกรุกมาตัดไม้ในป่าใช้สอย มีชาวบ้าน ผู้นำชาวบ้านได้ประชุมร่วมกัน และสรุปว่าควรส่งหนังสือร้องเรียนถึงผู้รับผิดชอบ ห้ามมิให้ตัดไม้ในป่าใช้สอยแห่งนี้ และได้ห้ามปรามตัดเถื่อนแต่ไม่สำเร็จ

ต่อมาปลายปี พ.ศ.2529 ผู้นำชาวบ้านคนหนึ่งถูกยิงเสียชีวิต การพิทักษ์ป่าโดยกระบวนการชาวบ้านจึงชะงักลง

ในระยะต่อมา ปี พ.ศ. 2531-2532 ผู้นำชุมชนบ้านทุ่งทอง ตำบลเขาไม้แก้ว อำเภอสิเกา เล็งเห็นว่าป่าชายเลนบริเวณหมู่บ้านกำลังถูกทำลายเสื่อมโทรมลงมาก ทั้งในพื้นที่ล้มปทาน และนอกพื้นที่ล้มปทาน จึงได้ดำเนินการรณรงค์ชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวบ้านประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทำโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนชุมชนในพื้นที่ 587 ไร่ และได้ร่วมปลูกต้นไม้เสริมป่าในส่วนที่เสื่อมโทรม

การดำเนินการฟื้นฟู ป่าชายเลนบ้านทุ่ง-แหลมไทร เป็นไปอย่างต่อเนื่องต่อมาป่าแห่งนี้ได้รับการยอมรับจากกรมป่าไม้วาเป็น “ป่าชายเลนชุมชนแห่งแรก” และเป็น “ป่าชายเลนสาธิต” ของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2533 เป็นช่วงเวลาที่เกิดกลุ่มผู้นำชุมชนในแต่ละหมู่บ้าน หรือ “องค์กรชาวบ้าน” อย่างชัดเจนในทุกหมู่บ้าน มีการประสานงานกันระหว่างชุมชน

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2534 สมาคมขยายพื้นที่ทำงานออกไปยังพื้นที่อำเภอใกล้เคียงอีก 3 หมู่บ้าน และร่วมขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลกับผู้นำชุมชนในเขตอำเภอสิเกา

ในปี พ.ศ. 2535 ป่าชายเลนบ้านทุ่งทองได้รับการยอมรับจากกรมป่าไม้ให้เป็น “ป่าชายเลนสาธิต” ของประเทศ กรมป่าไม้ทำเอกสารป่าชายเลนชุมชนบ้านทุ่งทองเผยแพร่อย่างกว้างขวาง

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533-2535 องค์กรชาวบ้านในพื้นที่ทำงานมุ่งเน้นไปสู่งานพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลเป็นสำคัญโดยเฉพาะการอนุรักษ์ป่าชายเลนหญ้าทะเลและน่านน้ำจับปลา ในระหว่างการที่ทำงานดังกล่าว ได้เกิดประเด็นในการทำงานอนุรักษ์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อาทิเช่น โครงการอนุรักษ์เต่าทะเล โครงการอนุรักษ์พะยูน ทั้งสองโครงการนี้ได้หนุนเสริมขบวนการอนุรักษ์ที่ผ่านมาได้อย่างดียิ่ง

3.1.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้น

1) ระบบนิเวศชายฝั่งสมบูรณ์ขึ้น ปริมาณสัตว์น้ำชายฝั่งเพิ่มขึ้น สัตว์ทะเลพยายามเข้ามาพึ่งพาอาศัยในแนวหญ้าทะเลใกล้หมู่บ้าน เช่น เต่าทะเลและปลาพะยูน

2) ทำให้ชาวบ้านมีรายได้เพิ่มขึ้นและกระจายรายได้ทั่วถึง กล่าวคือ ความอุดมสมบูรณ์ของท้องทะเลเพิ่มขึ้น ทำให้ชาวบ้านจับสัตว์น้ำได้มากขึ้น ใช้จ่ายต้นทุนต่ำกว่าเดิม

3) สร้างจิตสำนึกและกระบวนกรประชาธิปไตยในระดับชุมชน กล่าวคือ ชาวบ้านที่ไม่เคยสนใจงานอนุรักษ์เริ่มให้ความสนใจและร่วมงานกับกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ขณะเดียวกันเกิดองค์กรชาวบ้าน ทำงานอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างเต็มตัว มีการขยายเป็นเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันมากขึ้น มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแบ่งภาระกันทำงาน ทำให้เห็นบทบาทของชุมชนในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังเกิดผู้นำที่โดดเด่นขึ้นและได้เสียสละทำงานอย่างจริงจังตลอดมา

4) เป็นสื่อแห่งความร่วมมือและการเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในกิจกรรมอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งของรัฐและเอกชนกับชุมชนประมงชายฝั่ง ทำให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจกันมากขึ้น และสามารถเป็นสื่อแห่งความร่วมมืออย่างต่อเนื่องในอนาคต

5) เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย องค์กรชาวบ้านได้มีการประสานกับทางรัฐ จนทำให้เกิดนโยบายจากรัฐโดยเฉพาะในระดับจังหวัดเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก โครงการฟื้นฟูป่าชายเลน โครงการอนุรักษ์หญ้าทะเล มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการทำงานของชาวบ้านมากขึ้น และมีแนวโน้มว่ากรมประมงจะประกาศห้ามใช้เครื่องมือจับปลาชนิดเพิ่มขึ้นในเขตอนุรักษ์

3.2 กรณีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของเครือข่ายกลุ่มฮักเมืองน่าน (การพลิกฟื้นธรรมชาติที่เมืองน่าน)

ป่าไม้ที่เมืองน่าน ในปีพ.ศ. 2516 คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 90.74 ของพื้นที่จังหวัด และ ณ ดอยภูแว ถูกกล่าวขานว่าเป็นจุดต้นน้ำน่าน จากน้ำสายเล็กไหลย้อนขึ้นทิศเหนือ ผ่านบ้านนาเกิ่น ชุมชนบ้านป่า ต.ขุนน่าน ถึง อ.บ่อเกลือ เมื่อใกล้ถึงพรมแดนประเทศไทย-ลาว (ประมาณ 4 กม.) ได้วกไปทางทิศตะวันตก เข้าเขต อ.ทุ่งช้าง แล้วไหลลงทิศใต้ แม่น้ำน่านสายใหญ่เกิดได้ด้วยลำห้วยนับพันสาย ที่กำเนิดจากป่าในเมืองน่าน ไหลมาสมทบและมีสายน้ำบางสายที่ติดเขต จ.แพร่ ไหลลงรวมกับแม่น้ำยม ซึ่งน้ำทั้งสองแควคือ น่านและยมไหลรวมเป็นหนึ่งที่ อ.ชุมแสง จ.นครสวรรค์ ก่อนไหลรวมกับแม่น้ำปิง-วัง ความอุดมสมบูรณ์ของป่า สายน้ำ และดิน คนต้นน้ำเมืองน่าน ทั้งคนไทยพื้นเมือง และชาวเขามากกว่า 6 เผ่าพันธุ์ ได้แทรกชุมชนตั้งอาศัย ปลูกข้าวกิน และสืบสานวัฒนธรรมมานาน

ภายหลังที่เมืองน่านเปิดตัวติดต่อกับสังคมภายนอกทรัพยากร ป่าไม้ น้ำ ดิน แร่ธาตุ ได้ถูกดึงขึ้นมาเพื่อใช้การพัฒนาประเทศไทย สู่ความเป็นหนึ่งทางด้านเศรษฐกิจและด้านการค้าในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งนำไปสู่บทเริ่มต้นของทรัพยากรที่เสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ไม้ป่าต้นใหญ่ถูกชักลากสู่เมือง ป่าเปลี่ยนเป็นนาไร่ ทุ่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปรากฏในบริเวณกว้างตามเทือกเขา สารเคมีทางการเกษตรตกค้างในดิน น้ำ ตามป่า พืชพันธุ์พื้นเมืองหาย และเสียงสัตว์ป่าเจือปน ท้ายที่สุดของการสูญเสียทรัพยากร ได้ส่งผลกระทบต่อการทำมาหากินของชุมชนชนบทเมืองน่านอย่างรุนแรง คนน่านกลุ่มเล็กๆ จึงพยายามคิดแก้ไขพลิกฟื้นธรรมชาติให้กลับคืนสู่สมดุลให้ยั่งยืนถึงลูกหลาน ประยุกต์วัฒนธรรม ความเชื่อ พิธีกรรม ใช้เป็นกุศโลบายให้เหมาะสมกับปัญหาในแต่ละพื้นที่ อาทิเช่น การบวชป่า การสืบชะตาป่าและน้ำ การแบ่งแนวเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน การปรับปรุงกฎระเบียบการจัดการป่า การจัดเวรยามตรวจป่า ป้องกันการลักลอบตัดไม้ ปรับปรุงการเกษตรให้อนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า การเก็บรักษาพันธุ์พืชพื้นเมือง เป็นต้น

กรณีตัวอย่างต่อไปนี้ จะสะท้อนสถานการณ์และสภาพปัญหาของชุมชนต่างๆในเมืองน่าน ซึ่งนำไปสู่การรวมตัวกันภายในชุมชน การประสานงานกับส่วนต่างๆในสังคม การสร้างเครือข่ายของชุมชน เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

3.2.1 เหตุเกิดที่ขุนสมุน-ขุนสะเนียน

ปัญหาน้ำใช้ในการเกษตรไม่พอเลี้ยงนาข้าว ในเขต ต.กืมตอง ต.ไชยสถาน ต.สะเนียน และ ต.เรือก กลุ่มชาวนาผู้ใช้น้ำจึงได้พยายามปกป้องพื้นที่ป่าต้นน้ำขุนสมุน-ขุนสะเนียน 350,000 กว่าไร่ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากหมู่บ้าน 10 กิโลเมตร จากผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาลักลอบตัดไม้ และจากการทำไร่เลื่อนลอยของชาวนาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2512

ตั้ง “ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าชุมชน-ชุมชน-ชนเผ่า” เพื่อเป็นพลังชุมชนต่อสู้ ในปี พ.ศ.2534 มีมาตรการเร่งด่วน คือ การจัดเวรตรวจป่า ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 2 ครั้ง และจัดชุดเฉพาะกิจออกปฏิบัติงานทันทีที่ได้รับรายงานการลักลอบตัดไม้ การบุกเบิกพื้นที่ป่าทำไร่เลื่อนลอย และการลักลอบขนไม้ผิดกฎหมาย

การฟื้นฟูสภาพป่าเสื่อมโทรม โดยปลูกต้นไม้ทุกปี และจัดสร้างเรือนเพาะชำกล้าไม้ การจัดสร้างจิตสำนึกของเยาวชนในชุมชน โดยจัดค่ายเด็กอนุรักษ์ป่า และส่งเสริมการเกษตรเชิงอนุรักษ์ในชุมชนอย่างต่อเนื่อง

2. เหตุเกิดที่ตำบลศิลาแลง

บริเวณป่าต้นน้ำถูกแผ้วถางป่าทำไร่เลื่อนลอย เป็นเหตุให้น้ำลำห้วยแห้ง ในปีพ.ศ. 2511-2512 กลุ่มชาวนาผู้ใช้น้ำจึงร้องเรียนไปยังสภาตำบล ให้เปิดการเจรจาระหว่างชาวพื้นราบและชาวเขาหยุดการทำไร่เลื่อนลอย และกันเขตพื้นที่ตอนบนให้พื้นตัวเป็นป่า

ในปีพ.ศ. 2519 สภาตำบลมีมติอนุรักษ์ป่าต้นน้ำตำบลศิลาแลง 36,000 ไร่ ให้ผู้ใหญ่แต่ละบ้านชี้แจงขอความร่วมมือและควบคุมลูกบ้าน โดยส่งชาวบ้านหมู่บ้านละ 2 คน ขึ้นตรวจป่าประจำเดือน เพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้จากชุมชนใกล้เคียง ปีพ.ศ.2528 จัดตั้งองค์การชุมชนควบคุมเป็น “คณะกรรมการรักษาป่าไม้และต้นน้ำลำธาร” มีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านและผู้อาวุโสเป็นกรรมการ มีหน้าที่รักษากฎเกณฑ์ ตัดสินการขออนุญาตใช้ไม้เพื่อการสร้างบ้านเรือน ไม้ฟืน ไม้ใช้สอย และลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน

พร้อมกันนี้กลุ่มแม่บ้านได้พัฒนาการทอผ้าไทยลื้อแบบพื้นเมืองมาเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน ทดแทนรายได้ที่สูญเสียเมื่อหยุดทำไร่บนพื้นที่ป่าต้นน้ำ ในปีพ.ศ.2534 สภาตำบลร่างกฎระเบียบว่าด้วยการรักษาป่าของตำบลศิลาแลงประกาศให้ทราบอย่างเป็นทางการแก่ชุมชนใกล้เคียง

3. เหตุเกิดที่วัดดอนแก้ว

ปริมาณสัตว์น้ำที่เคยจับกินและขายเป็นรายได้ของชุมชนบ้านดอนแก้ว ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ปลาที่เคยจับได้ตลอดปี ปีพ.ศ. 2530 กลับจับได้ยากขึ้น โดยเฉพาะในฤดูฝนน้ำป่าหลาก ก็ไม่เหลือแม่ปลาพ่อปลาที่จะวางไข่เพื่อขึ้นไปวางไข่ในนา การสร้างสภาวะแวดล้อมให้เอื้อต่อการขยายพันธุ์ปลาอย่างง่ายที่ชุมชนบ้านดอนแก้วใช้คือ การทำหลักไม้ปักกันพื้นที่แม่น้ำน่านบางส่วนไว้เป็นเขตอภัยทาน ที่บริเวณหน้าวัดดอนแก้ว จำนวน 3 ไร่ โดยเว้นทางเรือสัญจรไปมา 4 เมตร ให้สามารถผ่านไปได้ บทบาทพระสงฆ์ที่คอยดูแลไม่ให้จับปลาในเขตดังกล่าวส่งผลให้แม่ปลาพ่อปลาเข้ามาอาศัย รอดชีวิตถึงฤดูกาลผสมพันธุ์ปลาที่ค่อนข้างชุกชุมในบริเวณดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการลักลอบจับสัตว์น้ำ

คณะกรรมการหมู่บ้านจึงเข้ามาช่วยดูแลกฎระเบียบ จับกุม ตักเตือนและลงโทษ อยากได้ปลาต้องรักษาน้ำ อยากได้น้ำต้องรักษาป่า เป็นสิ่งที่ทุกคนตระหนักรู้ ได้ส่งผลให้ฝูงปลา

หน้าวัดมุดดำและสามารถแหวกว่ายไปยังต้นน้ำเพื่อวางไข่ในปัจจุบัน

เป็นผลให้เกิดการขยายแนวคิดการกันพื้นที่ผิวน้ำส่วนหนึ่งริมแม่น้ำให้เอื้อต่อการเติบโตใหญ่และขยายพันธุ์ปลาในเวลาต่อมา

กรณีตัวอย่างเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นพลังชุมชนท้องถิ่นรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง กลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นได้ก่อตัวและมีพัฒนาการมาตามลำดับ ได้ผ่านวิกฤตการณ์ต่างๆ จนทำให้กลุ่มรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่เกิดขึ้นมักเป็นกลุ่มเฉพาะกิจที่ร่วมมือกันทำงานอันเนื่องมาจากความรุนแรงของปัญหา เช่น การรวมพลังเพื่อเจรจาดำรงกิจกรรมบวชป่าและการทอดผ้าป่าสู่ชุมชน เป็นต้น จึงทำให้กลุ่มต่างๆ ยังขาดพลังในการหนุนช่วยเหลือเกื้อกูลกันอย่างต่อเนื่อง ขาดการประสานงานซึ่งกันและกันอย่างเพียงพอ จากสภาพดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มท้องถิ่นดังกล่าว จึงได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มชักเมืองน่านขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสื่อกลางในการประสานงานหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้เกิดการประสานการทำงานมากขึ้น เพื่อสนับสนุนกลุ่มองค์กรชาวบ้านในการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพิทักษ์สิทธิอันชอบธรรม และมีทางเลือกทางเศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้คนเมืองน่านเข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ในปัจจุบันกลุ่มชักเมืองน่านจึงเป็นที่รวมกลุ่มพระสงฆ์ นักพัฒนาเอกชน องค์กรชาวบ้าน ข้าราชการครู แพทย์ ฯลฯ เครือข่ายกลุ่มชักเมืองน่านประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ 22 กลุ่ม โดยมีพระครูพิทักษ์นันทคุณเป็นประธานกลุ่ม

3.3 กรณีสลัมในเมืองใหญ่

3.3.1 สภาพปัญหาของสลัม

สลัมมักถูกมองว่าเป็น “ขยะของสังคม” เป็นแหล่งเสื่อมโทรม มั่วสุม เสพยาเสพติด ก่ออาชญากรรม แหล่งโสเภณี ฯลฯ ภาพลักษณ์ของสลัมถูกตีแผ่ออกไปเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง คนส่วนมากจึงไม่กล้าย่างกรายเข้าไปในสลัม

ปัญหาสำคัญของชาวสลัมคือ “การถูกไล่ที่” จากผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหารองลงไปที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือ สาธารณูปโภค น้ำกินน้ำใช้ไม่สะอาดและไม่เพียงพอ มีปัญหาการใช้ส้วม และการทิ้งขยะ สภาพที่อยู่อาศัยที่แออัดยัดเยียด ผู้อาศัยอยู่ในสลัมร้อยละ 85 ไม่มีทะเบียนบ้าน เป็นเหตุให้ไม่สามารถขอรับการบริการสาธารณูปโภคจากรัฐ เด็กเล็กไม่สามารถเข้าเรียนได้ ผู้เป็นพ่อแม่ ผู้ใหญ่วัยทำงานก็ไม่สามารถเข้าทำงานตามบริษัทห้างร้านได้ เพราะทุกแห่งต้องให้หลักฐานทางราชการ ยิ่งส่งผลให้ชาวสลัมมีปัญหาทางเศรษฐกิจหนักหน่วงยิ่งขึ้น คุณภาพชีวิตของคนในสลัมจึงย่ำแย่

3.3.2 การรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายของชาวสลัม เพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่

ด้วยเหตุที่ชาวสลัมต้องเผชิญกับนานาปัญหา หน่วยงานพัฒนาเอกชน หรือ NGOs จึงได้เข้าไปในพื้นที่สลัม ให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ให้การสงเคราะห์ด้านต่างๆ และกิจกรรมที่ NGOs ประสานให้ชาวสลัมรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นองค์กรสลัม ขบคิดแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยมีพัฒนาการก่อตัวรวมกลุ่มสร้างเครือข่าย ดังต่อไปนี้

ปลายปี พ.ศ.2525 มีการจัดตั้งองค์กรชุมชนสลัมประมาณ 50 ชุมชน มีการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยเลือกกรรมการซึ่งเป็นคนในสลัมนั่นเอง องค์กรที่ชาวสลัมก่อตั้งกันเองได้พัฒนาเติบโตอย่างรวดเร็ว เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายร่วมแก้ปัญหาของชาวสลัม มีอำนาจต่อรองมากขึ้น

ในปี พ.ศ.2526 กรุงเทพฯ เกิดภาวะน้ำท่วมขังอยู่นานหลายเดือน นับเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งสำคัญ มีการเสนอข่าวทางสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ว่าชุมชนบางอ้อเป็นสาเหตุที่ทำให้น้ำท่วม ชุมชนนี้จึงกลายเป็นแพะรับบาป เพื่อกู้หน้าหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ ภายหลังน้ำลดจึงมีการไล่หรือชุมชนบางอ้ออย่างเฉียบขาดด้วยหน่วยคอมมานโด ตามด้วยการสลายชุมชนตรอกไผ่สิงโตด้วยรถแทรกเตอร์ เหตุการณ์คราวนั้นก่อนที่หน่วยคอมมานโดจะปฏิบัติการอย่างเฉียบขาด องค์กรชุมชนสลัมได้มารวมตัวกันครั้งใหญ่ ชาวบ้านจากชุมชนต่างๆ มาติดตามสถานการณ์เป็นกลุ่มก้อน บางคนร่วมต่อต้านการไล่หรือจนได้รับบาดเจ็บกันไปหลายคน ถึงกระนั้นก็ไม่สามารถยับยั้งการไล่หรือในครั้งนั้นได้

ชาวสลัมตระหนักว่าเขาไม่มีที่พึ่งอื่นใด นอกจากชาวสลัมด้วยกันเอง ชาวสลัมต้องจัดตั้งกลุ่มเป็นองค์กร ชาวบ้านหลายคนที่มีความแน่วแน่จริงจัง และมีความสามารถเป็นผู้นำการทำงานในรูปขององค์กรขนาดใหญ่ได้ ได้จัดให้มีการพูดคุยกับแกนนำชุมชนประมาณ 11 แห่งอยู่หลายครั้ง ทดสอบความคิดความเข้าใจในเรื่องกลุ่ม ในปีนั้น แต่ละชุมชนจึงเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้น เพื่อเตรียมรับมือกับเหตุการณ์ ชุมชนในบริเวณคลองเตยเองก็ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาพันธ์คลองเตยขึ้น ในเขตอื่นก็มีกลุ่มเกิดขึ้นหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มบางกอกน้อย กลุ่มดุสิต ในระยะนั้น ชุมชนสลัมทั้งหลายต่างวิพากษ์วิจารณ์กันไปตามๆ กัน

ต่อมาในปี พ.ศ.2527 ที่ประชุมชาวบ้านและ NGOs ได้ทำกิจกรรมร่วมกันในกรณีศูนย์เด็ก เพราะทุกชุมชนมีปัญหาเหมือนกัน จัดงาน "หนอยากไปโรงเรียน" ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี ฯพณฯ พิชัย รัตตกุล (รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) คุณศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ ซึ่งเป็นประธานฝ่ายชาวบ้าน ร่วมเป็นประธานเปิดงานเพื่อหาทุนช่วยศูนย์เด็ก 11 แห่ง และเป็นการเผยแพร่ปัญหาต่อสาธารณชน ชาวบ้านได้ช่วยกันขายบัตร และ NGOs ได้นำเงินส่วนหนึ่งมาร่วมสมทบทุน

ปีพ.ศ.2529 นักพัฒนาที่ทำงานประสานในชุมชนได้แนะนำชาวบ้านให้รู้จักกับกลุ่ม 11 ชุมชน เหตุการณ์ไล่ที่ชุมชนรัชดาฯ ในขณะนั้นระอุถึงขั้นที่ชาวบ้านประท้วงปิดถนนรัชดาฯ ใน

ที่สุดกลุ่ม 11 ชุมชนได้ลงมติเข้าหนุนช่วยชุมชนรับดาอย่างเต็มที่ โดยการนัดประชุม ประกาศจัดตั้งเป็นองค์กรชาวบ้านอย่างเป็นทางการในชื่อ “ศูนย์ประสานงานสลัม” และต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน” หรือชื่อย่อว่า ศพช.

ศูนย์รวมพัฒนาชุมชนนี้มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การแก้ปัญหาชุมชน การยกกำลังไปช่วยเหลือชุมชนที่ถูกไล่ที่เพื่อยันกับฝ่ายไล้หรือ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแนวทางหลักของศูนย์ฯ ชุมชนใดจะถูกไล่ที่ ก็จะเข้ามาสมัครเป็นสมาชิก ในช่วงสถานการณ์ที่การไล้หรือรุนแรง สมาชิกของศูนย์รวมฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากเดิม 11 แห่ง มาเป็น 16 แห่ง และเพิ่มเป็น 30 แห่ง ภายในเวลาปีเดียว กลายเป็นที่พึ่งของชุมชนที่ถูกไล่ที่ไปในที่สุด

3.3.3 ผลกระทบจากการรวมกลุ่มของชาวสลัม

- มีการรวมพลังจัดตั้งเป็นองค์กรชุมชน สามารถแก้ปัญหาที่ชาวสลัมเผชิญอยู่สำเร็จหลายเรื่อง เช่น การจัดให้ชาวบ้านกว่า 3,000 ครอบครัว จากชุมชนต่างๆ ได้มีทะเบียนบ้าน จัดการด้านสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า เข้าชุมชนโดยผ่านกระบวนการนี้

- องค์กรชุมชนยังช่วยเหลือชุมชนที่ถูกไล่ที่อย่างฉุกเฉิน ชุมชนไม่น้อยกว่า 10 แห่งที่ได้ที่อยู่อาศัยใหม่ที่น่าพอใจ และกว่า 30 แห่ง รอดพ้นจากการถูกไล่ที่ อีกทั้งยังสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาของชาวสลัม

- ในปี พ.ศ.2530 สหประชาชาติ ได้ประกาศให้ปีนั้นเป็น ปีสากลแห่งที่อยู่อาศัยเพื่อคนไร้บ้าน (International Year of Shelter for the Homeless) ทำให้ชาวบ้านได้มองเห็นว่า ปัญหาที่อยู่อาศัยที่ตนประสบอยู่นั้น เป็นปัญหาในระดับโลก รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาสลัมมากขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณ 119.5 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับสลัมโดยเฉพาะ ผู้นำชาวบ้านส่วนหนึ่งก็เริ่มคิดไปถึงเรื่องคนจนต้องมีกฎหมายของตัวเอง มีการระดมนักกฎหมายในงานสลัมเข้าร่วมสัมมนาเพื่อเขียนข้อเสนอของชาวบ้านและร่าง พ.ร.บ.สลัม ฉบับชาวบ้านขึ้นมาผลักดันให้เข้าสู่สภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายสำหรับคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของคนสลัม การนำเสนอในเรื่องนี้ได้ขยายวงไปสู่ชุมชนสลัมทั่วทุกภาค ในปี พ.ศ.2532 ชาวสลัมจากจังหวัดสงขลา(หลังจากที่มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ลงไปเปิดงานพัฒนาสลัมที่นั่น) ก็ได้เข้าร่วมขบวนการดังกล่าว ต่อมาชาวสลัมจากเชียงใหม่ โคราซ ก็เห็นด้วยและเข้าร่วมการรณรงค์ผลักดัน พ.ร.บ.สลัม ดังกล่าวด้วย

- ส่งผลให้มีการรวมตัวขององค์กรชุมชนชาวสลัมจาก 4 ภาค ศพช.กลายเป็นส่วนหนึ่งของการรวมตัว มีการจัดตั้งกลุ่มรณรงค์ออกเดินสายไปตามชุมชนต่างๆ ด้วยวิธีแบบชาวบ้าน เช่น เข้าพบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของตน เพื่อเจรจาผลักดันร่าง พ.ร.บ.ฉบับชาวบ้านนี้เข้าสู่สภา จัดทำเทปเพลงมาร์ชแจกจ่ายไปตามชุมชนต่างๆ

- ช่วงปี พ.ศ.2534 มีเหตุการณ์ผันผวนทางการเมือง คณะรสช.ทำการรัฐประหาร การดำเนินงานเกี่ยวกับ พ.ร.บ.สลัมจึงต้องหยุดชะงัก รัฐบาลทหารไม่ฟังเสียงของคนยากคน

จน ชาวสลัมจึงเข้าร่วมขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านเสนอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการต่อ ซึ่งได้มีการสั่งการให้การเคหะฯ นำ พ.ร.บ.สลัม ที่เคยร่างไว้มาพิจารณาอีกครั้ง นักการเมืองหลายพรรคก็ให้การสนับสนุน เสนอร่าง พ.ร.บ.สลัม ขึ้นอีก 1-2 ฉบับ ในที่สุดปลายปี พ.ศ.2537 จึงได้ดำเนินการเตรียมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบัน แม้ข้อเสนอดังกล่าวจะยังไม่บรรลุผล หรืออาจจะไม่สำเร็จเลยก็ตาม แต่องค์กรชุมชนหลายแห่งสามารถทำงานเพื่อแก้ปัญหาในชุมชนของตนเองได้

- ในปี พ.ศ.2536 รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณ 1,250 ล้านบาท ตั้งเป็นกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของการเคหะแห่งชาติ บทบาทหลักของ พชม. คือการให้เงินกู้กับคนจนเมือง โดยแบ่งประเภทเงินกู้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ กู้เพื่อที่อยู่อาศัย กู้เพื่อพัฒนาอาชีพ และเงินกู้หมุนเวียน ในขั้นตอนการก่อตั้ง พชม. นั้น มีการระดมกำลังมาช่วยกันทั้งภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้าน ตั้งแต่การหาข้อมูลการจัดตั้งหน่วยงาน กระทั่งการจัดหาเจ้าหน้าที่ นับเป็นครั้งแรกที่มีการร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชาวบ้าน พัฒนาการดังกล่าวจะต้องดำเนินต่อไปจนกว่าปัญหาต่างๆ จะคลี่คลายไปในที่สุด

3.4 กรณีโรงงานทอผ้ากรุงเทพฯ

กรณีโรงงานทอผ้ากรุงเทพ โรงงานแห่งนี้ตั้งอยู่ ถ.กรุงเทพ-นนทบุรี บางชื่อ กรุงเทพมหานคร คนงานผู้เจ็บป่วยได้รวมกลุ่มลุกขึ้นร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่อมากองตรวจความปลอดภัย กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจเมื่อเดือนธันวาคม 2535 ผลการตรวจวัดความเข้มข้นของฝุ่นฝ้าย พบว่า เกินมาตรฐานทุกตัวอย่าง โดยมีฝุ่นฝ้ายกระจายในบรรยากาศการทำงานทุกแผนก สภาพโรงงานปิดทึบ ฝุ่นฝ้ายแพร่กระจาย เสียงเครื่องจักรดังมาก ไม่มีการระบายอากาศแบบธรรมชาติจากภายนอก ถึงระดับเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ที่ปิดจุกกันฝุ่นฝ้ายไม่ได้มาตรฐาน จนถึงปัจจุบันโรงงานยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด ในขณะที่โรงงานได้ทำการเลิกจ้างพนักงาน 28 คน ที่ลาป่วยเกิน 45 วัน โดยมีผู้ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย หรือที่เรียกว่า “โรคบิสสิโนสิส” (Byssinosis) รวมอยู่ด้วยจำนวน 7 คน

เมื่อคนงานไปร้องเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ในปัญหาการเลิกจ้างผู้ป่วย และเปิดโปงว่า โรงงานยังไม่มีมีการปรับปรุงระบบความปลอดภัยแต่อย่างใด หน่วยงานรัฐจึงได้ตื่นเต้นเร่งรัดขอเข้าไปตรวจสอบสภาพแวดล้อมในโรงงานอีก

นอกจากนี้ เมื่อมีคนงานป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย (Byssinosis) มีจำนวนมากขึ้น ผู้ใช้แรงงานได้ไปยื่นขอรับค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนเงินทดแทน ทางกองทุนฯ ได้ชี้ว่าผู้ป่วย

จากการทำงาน แต่เมื่อย้ายกับฝ่ายนายจ้าง นายจ้างไม่ยอมรับ ซึ่งต่อมาผู้ป่วยได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มผู้ป่วยโรคบิสซิโนสิสได้สำเร็จ มีการประสานงานกับแพทย์ นักวิชาการ นักพัฒนาองค์กรเอกชน ด้านแรงงาน การก่อตัวและเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ป่วยกลุ่มนี้ โดยประสานงานกับส่วนต่างๆในสังคมนั้น นักวิชาการหลายคนเชื่อว่า มีผลให้นักการเมือง ข้าราชการประจำ ในกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งในการพัฒนาระบบบริการด้านอาชีวเวชกรรมขึ้นในโรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไปใน 35 จังหวัด ที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรม

3.5 กรณีโศกนาฏกรรมเคเดอร์

โรงงานเคเดอร์ ซึ่งเป็นโรงงานผลิตตุ๊กตาและของเล่นเด็ก ตั้งอยู่ที่อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ได้เกิดไฟไหม้ตึกพัง เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2536 ทำให้คนงานเสียชีวิตจำนวน 188 ราย (คนงานชาย 14 ราย, คนงานหญิง 174 ราย) บาดเจ็บอีก 469 ราย นับเป็นอุบัติเหตุครั้งร้ายแรงที่สุดในภาคอุตสาหกรรมไทย มีการวิพากษ์วิจารณ์กันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ โรงงานแห่งนี้เคยไฟไหม้มาแล้วอย่างน้อย 3 ครั้ง คือ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2532 ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 และ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 ซึ่งทางสำนักงานสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐมกับกองตรวจความปลอดภัย ได้ออกไปตรวจโรงงานเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 ก่อนที่จะเกิดโศกนาฏกรรมครั้งใหญ่ เพียง 2 เดือนเศษต่อมา โรงงานเคเดอร์แห่งใหม่ ได้เร่งรัดก่อสร้างขึ้น ที่บริเวณที่ดินของเครือเจริญโภคภัณฑ์ อ.สีคิ้ว จ.นครราชสีมา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่จังหวัดก่อนดำเนินการก่อสร้างโรงงาน (นสพ.เดอะเนชั่น, 3 ม.ค.37 น.1)

โศกนาฏกรรมเคเดอร์ มีผลกระทบตามมาที่สำคัญ คือ

3.5.1 ทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตื่นตัว มีการตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการด้านความปลอดภัยต่าง ๆ เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่เพิ่มปริมาณการตรวจความปลอดภัยของสถานประกอบการให้มากขึ้น, มีโครงการจัดตั้งศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานในนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ เตรียมออกพระราชบัญญัติความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

3.5.2 ได้เกิดลักษณะ Civic movement โดยที่

(1) ได้มีผู้นำแรงงานส่วนหนึ่งได้ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน, นักวิชาการแรงงานและกลุ่มคนงานที่เจ็บป่วยจากการทำงาน จัดตั้งคณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เมื่อต้นปีพ.ศ. 2537 เริ่มเรียกร้องอย่างจริงจังต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและรัฐบาล ให้ออกกฎหมายกำหนดให้นายจ้างจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยในระดับสถานประกอบการ ในเขตอุตสาหกรรมท้องถิ่นและ

ในระดับชาติ โดยลูกจ้างและสหภาพแรงงานมีส่วนร่วมเลือกตั้งตัวแทนของตนเอง มีจำนวนกรรมการเท่ากันทุกฝ่าย ให้บังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงานอย่างเคร่งครัด, ให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมตรวจความปลอดภัย และให้รัฐบาลจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานที่เป็นอิสระจากโครงสร้างระบบราชการ ฯลฯ จนกระทั่งได้จัดตั้งศูนย์สุขภาพและความปลอดภัยของคนงานขึ้น เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2538

(2) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้สนองตอบข้อเรียกร้องโดยเร่งรีบ ยกร่างประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องความปลอดภัยในการทำงานว่าด้วยคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งต่อมาได้ออกประกาศฯ มีผลตั้งแต่ปลายเดือนตุลาคม พ.ศ.2538 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม นักวิชาการทางด้านแรงงาน เห็นว่าประกาศฯ ดังกล่าว จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้มีผลต่อการคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยต่อผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง

4. ภาพรวมของการเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ

แม้ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบในประเทศไทยว่า มีบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ทั้งในและต่างประเทศ ได้ก่อตัวและเคลื่อนไหว ตลอดจนประสานและร่วมงานเป็นเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม มีจำนวนเท่าไร แต่ก็พอจะฉายภาพรวมของการเคลื่อนไหวของประชาสังคมไทยด้านสิ่งแวดล้อมได้พอประมาณ และควรอย่างยิ่งที่จะมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ความรู้ที่ถูกต้องในด้านประชาสังคม ซึ่งยังประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครอง รักษา และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนไทยต่อไป

การเสนอภาพรวมของการเคลื่อนไหวของประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมในครั้งนี้นี้ จำเป็นต้องแบ่งเป็นกลุ่มขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนท้องถิ่น โดยสะท้อนออกมาว่า องค์กรเหล่านี้ได้แสดงบทบาทในรูปแบบใดบ้าง ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว การเคลื่อนไหวของประชาสังคมนั้น มิใช่เป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือมิใช่เป็นการเคลื่อนไหว หรือแสดงบทบาทโดยชนชั้นกลาง แต่เป็นการถักทอประสาน เชื่อมโยง สอดคล้องกับอำนาจรัฐ อำนาจทุนในแนวดิ่งมาเชื่อมต่อการสร้างเครือข่ายของกลุ่มคน องค์กรชุมชนต่างๆในแนวราบ ดังที่กล่าวกันว่า เป็นการดำเนินงานในลักษณะเบญจภาคีหรือพหุภาคี ซึ่งหมายถึง หลากๆภาคี หรือหลายๆส่วนในสังคมมาร่วมกันเป็นประชาสังคมไทยในด้านต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เป็นที่น่ายินดีว่า ขณะนี้รัฐได้ให้ความสนใจอย่างยิ่งต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และยึดถือนโยบายหลัก ได้มีการยอมรับบทบาทของประชาชน และองค์กรเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันนี้ได้มีองค์กรเอกชนทั้งที่จัด

ทะเบียนเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สภาพสิ่งแวดล้อมอยู่กว่า 130 องค์กรทั่วประเทศ และมีแนวโน้มว่าองค์กรเอกชนเหล่านี้จะสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการดำเนินงานและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีองค์กรเอกชนได้รับการจดทะเบียนจนถึงสิ้น พ.ศ.2538 แล้วจำนวน 35 องค์กร เช่น มูลนิธิการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ มูลนิธิโครงการราชพฤกษ์ มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ฯลฯ องค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้ดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ โดยร่วมกับภาคีอื่นๆ เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม การรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง ดังมีรายละเอียดที่พอจะประมวล(ในช่วงเวลาที่จำกัดของการจัดทำเอกสารชิ้นนี้)ได้ดังนี้

4.1 องค์กรภาคธุรกิจเอกชน

องค์กรภาคธุรกิจเอกชนได้ดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะภาคธุรกิจเอกชนที่มีแนวโน้มจะดำเนินการในลักษณะของธุรกิจสีเขียวอย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือ

4.1.1 ด้านการบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย กำจัดของเสีย และมลพิษอื่นๆ

4.1.2 ด้านการผลิตสินค้าและบริการ ที่เอื้อต่อสภาวะแวดล้อม เช่น สินค้าที่ช่วยประหยัดพลังงาน และใช้ผลิตพลังงานทดแทน บริการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม บรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ในธรรมชาติ

นอกจากนี้ ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ห้างสรรพสินค้า บริษัทน้ำมัน ฯ ได้ร่วมกับส่วนอื่นๆ ในสังคม ฟื้นฟูรักษา และปลูกป่า เพื่อสนองตอบต่อปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

4.2 องค์กรพัฒนาเอกชน

4.2.1 ได้ดำเนินการด้านเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ที่รู้จักกันแพร่หลายในหมู่สาธารณชน ได้แก่ โครงการ อีละ อีละ อย่าทิ้งขยะ ตาวิเศษเห็นนะ โครงการรักษาเจ้าพระยากับตาวิเศษ สำหรับด้านการสร้างจิตสำนึก ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีบทบาทในด้านนี้ เช่น การจัดสัมมนาเรื่อง นักการเมืองกับสิ่งแวดล้อม : สร้างหรือทำลาย การสนับสนุนการจัดค่ายเยาวชนอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4.2.2 ในด้านการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลย์แก่ระบบนิเวศน์ เช่น สมาคมหยาดฝน ได้จัดทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์หน้าทะเล พะยูน ป่าชายเลนในบริเวณชายฝั่งทะเล จังหวัดตรัง

4.2.3 ในด้านการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม ได้มีการผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่อง ร่าง พรบ.ป่าชุมชน ร่าง พรบ.น้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทในการเสนอให้รัฐบาลทบทวนโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ซึ่งในบางกรณีทำให้รัฐบาลตัดสินใจระงับ ยับยั้งหรือยกเลิกโครงการบางโครงการ

4.2.4 สำหรับในด้านการรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม ได้มีการรณรงค์ในเรื่องต่างๆมากมาย เช่น การรณรงค์ให้ร้านดอกไม้ ไร่ดอกไม้ ใบไม้ กระดาษ ในการทำพวงหรีดแทนโฟม เป็นต้น

4.3 องค์กรชุมชนท้องถิ่นในภาคต่างๆ

4.3.1 ภาคเหนือตอนบน ตอนล่าง และภาคกลางตอนบน

(1) ภาคเหนือตอนบน

ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว (มากกว่าร้อยละ 50) ทำให้เกิดการพัฒนาคอนกรีตพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ การผันน้ำจากภาคเหนือสู่แม่น้ำเจ้าพระยา โรงงานโมหิน เหมืองลิกไนต์ นิคมอุตสาหกรรมลำพูน และการขยายถนนควบคู่ไปกับการเก็งกำไรที่ดิน ภายใต้โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ที่มุ่งเปิดพรมแดนเชื่อมต่อกับประเทศอินโดจีนและจีนตอนใต้ สถานการณ์ดังกล่าวล้วนก่อให้เกิดการแย่งชิงและความขัดแย้งต่อการใช้ การอนุรักษ์ และการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในภาคเหนือตอนบน

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น ได้มีการรวมกลุ่มต่างๆของผู้คนในท้องถิ่นเพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน กลุ่มท้องถิ่นในเมือง เช่น กลุ่มลำพูนเสวนา กลุ่มฮักเมืองน่าน ชมรมอนุรักษ์ และกลุ่มประชาคมท้องถิ่นของตนเองในเมืองต่างๆ เช่น ชมรมเพื่อเชียงใหม่ กลุ่มฮักเมืองน่าน กลุ่มลำพูนเสวนา ชมรมอนุรักษ์กว๊านพะเยา เวทีเชียงรายในทศวรรษหน้า เป็นต้น

(2) ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางตอนบน

ศักยภาพของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏให้เห็นในการพิทักษ์มรดกทางธรรมชาติที่สำคัญของประเทศและโลก(ห้วยขาแข้ง) ด้วยความร่วมมือของภาคีต่างๆ ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาชนซึ่งได้แก่ เยาวชนท้องถิ่นและอาสาสมัคร และคนในเมือง เช่นการร่วมกันปลูกและซ่อมแซมรั้วมรดกโลก โดยการปลูกไม้พื้นเมืองเป็นระยะทาง 5 กิโลเมตร รอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง

ในส่วนของภาคเกษตรกรรม ปัญหาจากการประกอบอาชีพ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ทำให้เกษตรกรได้รับบทเรียน ตลอดจนสั่งสมประสบการณ์ องค์ความรู้ เพื่อปรับตัวต่อสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ ปรากฏผลออกมาในหลายลักษณะ เช่น การปรับเปลี่ยนรูปแบบ

การผลิตจากนาเชิงเดี่ยว พืชไร่เชิงเดี่ยว มาเป็นเกษตรผสมผสานและปศุสัตว์ รวมกลุ่มเพื่อทำธุรกิจชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ชาวนาในจังหวัดพิจิตร

ในภาคกลางตอนบน ณ วันนี้เป็นโอกาสที่องค์กรประชาชนจะสามารถร่วมกันวางแผน และกำหนดทิศทางการเติบโตของภาคเมืองและอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นแล้วซ้ำอีกในอนาคต เช่นในภาคอื่นๆ

3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้มีพัฒนาการของการ “เกาะตัวเป็นเครือข่าย” และการผนึกกำลังเป็น “เกษตรกรรไกรย่อย” และ “สมาพันธ์ชาวนาชาวไร่” เพื่อต่อรองและจัดการกับปัญหาทรัพยากร การเลี้ยงชีพ และสิ่งแวดล้อมตามประเด็นฐานอาชีพ และปัญหาของแต่ละกลุ่มได้เกิดการเชื่อมโยงของเครือข่ายเมือง โดยกลุ่มนักธุรกิจการค้า องค์กรพัฒนาเอกชน เทศบาล และจังหวัด เพื่อร่วมกันจัดการกับปัญหาเมืองที่กำลังขยายตัว เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น มหาสารคาม พร้อมกันนี้เครือข่ายองค์กรชุมชนได้เริ่มยกระดับตนเองเข้ามาร่วมลงทุนทำธุรกิจชุมชนและอุตสาหกรรมที่ชุมชนเป็นเจ้าของหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมกันทำธุรกิจทอผ้าและปืมน้ำมัน การแปรรูปเนื้อวัวเป็นอุตสาหกรรมลูกชิ้นขนาดย่อมของเครือข่ายปศุสัตว์ เป็นต้น

(4) ภาคตะวันตก

ศักยภาพของประชาชนต่อการร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ ในภาคนี้ มีความเด่นชัดและเป็นต้นแบบของการผนึกกำลังของ “ประชาคมจังหวัด” และการสร้างพันธมิตรของขบวนการสิ่งแวดล้อมไทยใน 2 กรณี คือ

(4.1) ชุมชนกะเหรี่ยงทุ่งใหญ่นเรศวร ในการจัดการ การพิทักษ์และอนุรักษ์ โดยมีรูปธรรมคือ

- การเกษตรแบบไร่หมุนเวียน ที่สามารถอนุรักษ์ป่าผืนใหญ่มาได้ เป็นเวลาหลายร้อยปี
- การมีจิตวิญญาณ ความเชื่อ ความเคารพต่อป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งแสดงผ่านพิธีกรรมต่างๆ
- การมีกฎระเบียบ และองค์กรชุมชนในการตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมบางคนในชุมชนต่อการอนุรักษ์ป่า และดำรงวิถีชีวิตวัฒนธรรมร่วมกับป่าผืนใหญ่ได้

(4.2) ประสบการณ์การจัดตั้งกลุ่มท้องถิ่น และการประสานความร่วมมือกับพันธมิตรทุกภาคี ทุกระดับ ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัดและ ระดับประเทศ ในการต่อสู้เรื่อง “เขื่อนน้ำโจน” และการผังสารเคมีที่ถูกรื้อถอนของชมรมอนุรักษ์จังหวัดกาญจนบุรี

นอกจากนั้นเครือข่ายวัดกว่า 40 แห่ง ในแม่น้ำสุพรรณ หรือแม่น้ำท่าจีน

ก็ได้แสดงถึงการอนุรักษ์อุทยานปลา และพันธุ์ปลาพื้นฐานตลอดลำน้ำ เป็นการนำมาซึ่งการท่องเที่ยว และการฟื้นฟูลำน้ำร่วมกันระหว่างชุมชนกับวัด

การเกษตรปลอดสารพิษและการเกษตรธรรมชาติ ก็เป็นตัวอย่างที่มีศักยภาพที่รอการขยายตัวในอนาคต จากการริเริ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก

(5) ภาคใต้

ชุมชนภาคใต้ถูกพัฒนามาจากความเป็นคน “ท้องถิ่นนิยม” มีการฉีกกำลังเกาะตัวของชุมชนและองค์กรชุมชน จนก่อให้เกิดเครือข่ายขององค์กรชุมชนที่จัดตั้งเป็น “สหพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้” ใน 10 จังหวัดจากทั้งสองฝั่งทะเล และเริ่มมีการเกาะตัวของชุมชนเกษตรปลอดสารพิษกับเครือข่ายผู้บริโภคในเมือง ควบคู่กับการเกาะตัวของชนชั้นกลางในเมืองที่กำลังตื่นตัวจัดตั้ง “ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม” ทั้งของเมืองและชายฝั่งทะเลในเมืองหลักที่มีศักยภาพเด่นชัด 5 เมือง ได้แก่ นครศรีธรรมราช สงขลา ภูเก็ต ตรัง และสุราษฎร์ธานี

การประสานความร่วมมือในรูป “ไตรภาคี” ของข้าราชการท้องถิ่นในจังหวัดกับองค์กรชุมชนที่เกาะตัวเป็นเครือข่ายกับองค์กรพัฒนาเอกชน มีพัฒนาการที่เด่นชัดและกระจายตัวมากขึ้นในหลายจังหวัด เพื่อร่วมกันจัดทำแผนจังหวัด และจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่าง 3 ภาคี ในเรื่อง

- การจัดการและฟื้นฟูชายฝั่งทะเลทั้งสองของภาคใต้
- การจัดการความหลากหลายของสวนยางมาเป็นป่ายาง
- การจัดการแบ่งพื้นที่ และระบบกั้นน้ำเค็มระหว่างนาุ้งและนาข้าว
- การจัดการทะเลสาบสงขลา คลอง และเมืองรอบทะเลสาบ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กองอนามัยสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ปี 2537

กองอนามัยสิ่งแวดล้อม รายงานสถานการณ์คุณภาพน้ำบริโภคในประเทศไทย

ขวัญสรอง อติโพธิ อนุชาติ พวงลำลือ สิ่งแวดล้อม 38 ร่วมใจ.....ทำกัน.....วันนี้ Action Now

เอกสารประกอบการสัมมนา ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ วันที่ 1 - 3

ธันวาคม 2538.

จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ ปัญหาพิษสารหนู อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

สถาบันวิจัยสาธารณสุขไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ มีนาคม พ.ศ.2537

ชูชัย ศุภวงศ์ สิทธิของคนปกติด้านสุขภาพ นำเสนอในการประชุมวิชาการประเพณี ธรรม

ศาสตร์-มหิดล ครั้งที่ 4 เรื่อง สิทธิมนุษยชน กับการสาธารณสุขในสังคมไทย 8 - 9

พฤษภาคม 2538

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ มลพิษการพัฒนากับต้นทุนชีวิตแรงงานไทย กรกฎาคม 2537

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ บทวิเคราะห์ กฎหมายคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย

และสภาพแวดล้อมในการทำงาน แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2538

หน้า3-10

บุญถ้วน แก้วปิ่นตาและคณะ รูปแบบและวิธีกำจัดน้ำเสียจากส้วมรถทัวร์ สรุปผลงาน

วิจัย ด้านสุขภาพเทศบาลสิ่งแวดล้อม กองสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2536

มลพิษของประเทศไทย พ.ศ.2535

แรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รายงานการ

สัมมนาผู้ประกอบการพบพยานายกรัฐมนตรี การส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงาน

งานเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล 4 พฤศจิกายน

2537

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

(OEPP) รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535-2536

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวง กรมควบคุมมลพิษ รายงานสถานการณ์

มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2535

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวง กรมควบคุมมลพิษ รายงานสถานการณ์

มลพิษในประเทศไทย 2537

วุฒิสภา คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข คณะทำงานด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบ

ต่อสุขภาพ สรุปรายงานผลการพิจารณาศึกษา สำหรับผู้บริหาร 10 เมษายน 2538

สงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัย คณะแพทยศาสตร์ หน่วยระบาดวิทยา รายงานผลการวิเคราะห์
ข้อมูลเบื้องต้น *Lead Contamination among Children Living along the
Pattani River Basin* มีนาคม พ.ศ.2538

สงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัย คณะแพทยศาสตร์ หน่วยระบาดวิทยา รายงานผลการวิเคราะห์
ข้อมูลเบื้องต้น ผลการสำรวจปริมาณโลหะหนักในเลือดของนักเรียน เอกสารประกอบ
การประชุมหารือมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษตะกั่วกลุ่มแม่น้ำปัตตานี 16 มิถุนายน 2538
สมาคมหยาดฝน "องค์การชุมชนกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" สิทธิ
ชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร วิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์ บรรณาธิการ
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา พิมพ์ครั้งที่ 1 เมษายน 2536 หน้า 251-301

สาธารณสุข กระทรวง กรมอนามัย กองอาชีวอนามัย รายงานสถานการณ์อาชีวอนามัยใน
ประเทศไทย เอกสารจากฝ่ายแผนงาน 2538

สุวรรณา เรื่องกาญจน์เศรษฐและคณะ การศึกษาระดับตะกั่วในเลือดของนักเรียนชั้นประถม
ศึกษา เอกสารนำเสนอที่ประชุมวิชาการ ราชวิทยาลัยกุมารแพทย์แห่งประเทศไทย
เมษายน 2538

ภาษาอังกฤษ

Ard-am ,O., and Soonthorndhada, K.,1994, *Household Economy and Environmental
Management in Bangkok : The Cases of Wat Chonglom and Yen-ar-kard*
Institute of Population and Social Research, Mahidol University IPSR Reprint
Series, Vol.2 , No.1 , May.

Engineering Science Inc. 1989. *National Hazardous Waste Management Plan*
Prepared by Engineering Science Pasadena, California, U.S.A., Thailand DCI
CO., LTD., Bangkok, Systems Engineering CO., LTD., Bangkok.

Sinhaseni Tantiyaswasdikul P. ,1994, *Toxicological Concepts, Regulatory Provision and
Appropriate Technology for Pesticide Safe Use . and Experience in Thailand*
Faculty of Pharmaceuticl Sciences Chulalongkorn University. June , Page 1-5

Tantiyaswasdikul, S.,1994. *Toxicological Concepts, Regulatory Provision and
Appropriate Technology for Pesticide Safe Use : an Experience in Thailand*
Faculty of Pharmaceutical Sciences ChulalongKorn University June. p 1-5

The Technical Committee on the Global Environment (TCGE) 1992. *Thailand National
Report to the United Nations Conference on Environment and Development
(UNCED)*. June