



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 เซอร์เกดัน 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 ได้ระดมทุนกันดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหายาจรในกทม. 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 โครงการรับบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยติด

กลุ่มที่นครราชสีมา โครงการรณรงค์เรื่องจราจร 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 กรณีของมูลนิธิวันพสุภรณ์เฉลิมพระเกียรติ 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 มูลนิธิแพथ์ไชย) 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 และการออกกฎหมายให้เปิดเผยส่วนประกอบบุหรี่ จนสร้างผลให้แนวโน้มผู้สูบบุหรี่เพิ่มช้าลงหรืออาจลดลง (ตารางที่ 2)

ยังมีตัวอย่างของวิกฤตในสังคมที่ภาครัฐ ภาคธุรกิจไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง แต่หากร่วมมือและร่วมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนแล้ว ปัญหาดังกล่าวแม้จะไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมดก็จะบรรเทาเบาบางลงไป และทำให้สังคมเข้มแข็งขึ้น พร้อมจะรองรับวิกฤตใหม่ๆ ในอนาคตได้

การรวมกันของกลุ่มคนทั้งหลาย ด้วยมิตรภาพ การมีส่วนร่วม และด้วยความสมานฉันท์เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวในลักษณะนี้แหละที่เรียกกันว่า “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 จนแก้ปัญหาเล็กไม่ได้-

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.อพย.) 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. (คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อสาธารณสุขมูลฐาน)

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 ปัญหาจะมีลักษณะเรื้อรังต้องการความต่อเนื่อง 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/สถาบันในลักษณะประชาสังคม เช่น สนับสนุนเครือข่าย ประชาคมจังหวัด

4.2 ข้อเสนอต่อองค์กรภาคธุรกิจ

4.2.1 สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นชุมชน/องค์กร เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในลักษณะประชาสังคม

(1) สนับสนุนเงินทุน โดย

ก. บริจาคเงินสนับสนุนกิจกรรม ทั้งในลักษณะเงินก้อนและลักษณะสนับสนุนตามโครงการ

ทั้งนี้ภาครัฐสมควรกำหนดให้การบริจาคตังกล่าว สามารถนำมาหักภาษีเงินได้ประจำปีได้อย่างกว้างขวาง มากกว่าเดิม

ข. สนับสนุนกิจกรรมการหารายได้ต่างๆ ขององค์กร/สถาบัน ในลักษณะประชาสังคม

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

การสนับสนุนเงินทุนเช่นนี้ ควรจะเป็นลักษณะที่ยืดหยุ่น และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม มีการทำงานร่วมกันและเรียนรู้ ระหว่างภาคธุรกิจและชุมชน นอกเหนือไปจากลักษณะการบริจาคให้เปล่าๆ

(2) สนับสนุนด้านวิชาการ /ข้อมูล

โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น รวมทั้งจัดอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานของภาคธุรกิจ ได้สามารถร่วมงานหรือร่วมฝึกอบรม/พัฒนาบุคลากรกับองค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคม

(3) ดำเนินกิจกรรมในลักษณะประชาสังคมด้วยตนเอง

โดยอาจจัดตั้งองค์กร/สถาบันที่ดำเนินกิจกรรมลักษณะประชาสังคมคู่ไปกับธุรกิจ เพื่อดำเนินกิจกรรมที่จะช่วยลดปัญหาของสังคมและสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมหรือสนับสนุนและสร้างหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมกับองค์กรในลักษณะประชาสังคม

4.2.2 พัฒนาศักยภาพและสภาพแวดล้อมขององค์กร/เครือข่ายองค์กรธุรกิจ ให้เอื้อต่อการสนับสนุนและการทำงานร่วมกับองค์กร/สถาบันลักษณะประชาสังคม

(1) การพัฒนาเจตคติของพนักงาน

เพื่อให้พนักงานทุกระดับ ได้ตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบของธุรกิจต่อสังคม มีเจตคติในทางบวกต่อองค์กร/สถาบันในลักษณะประชาสังคม และพร้อมที่

จะทำงานร่วมกันในลักษณะสมานฉันท์

การพัฒนานี้อาจทำได้โดยการฝึกอบรม ทุน 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) พัฒนาเจตคติในการทำงานรวมกันเป็นกลุ่ม ตามหลักอภิธานิธรรม

4.3.2 พัฒนาองค์กร/ระบบและกลไกการทำงาน

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

(2) พัฒนากลไกการสื่อสารระหว่างองค์กร และสร้างกระบวนการ ที่จะทำงานร่วมกันอย่างโปร่งใส

(3) พัฒนาระบบ/กลไกการบริหารจัดการของแต่ละองค์กร/สถาบันให้มี

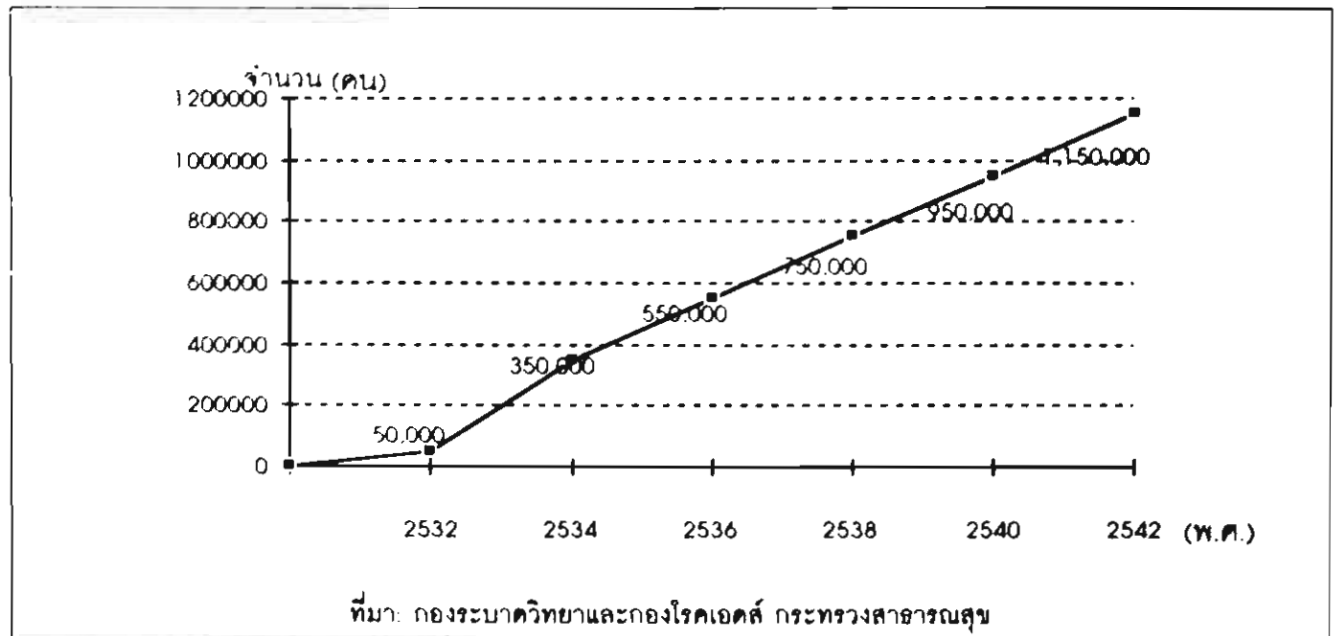
ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งเรื่องของการเงิน และผลงาน

4.4 ข้อเสนอต่อองค์กรทุกภาค

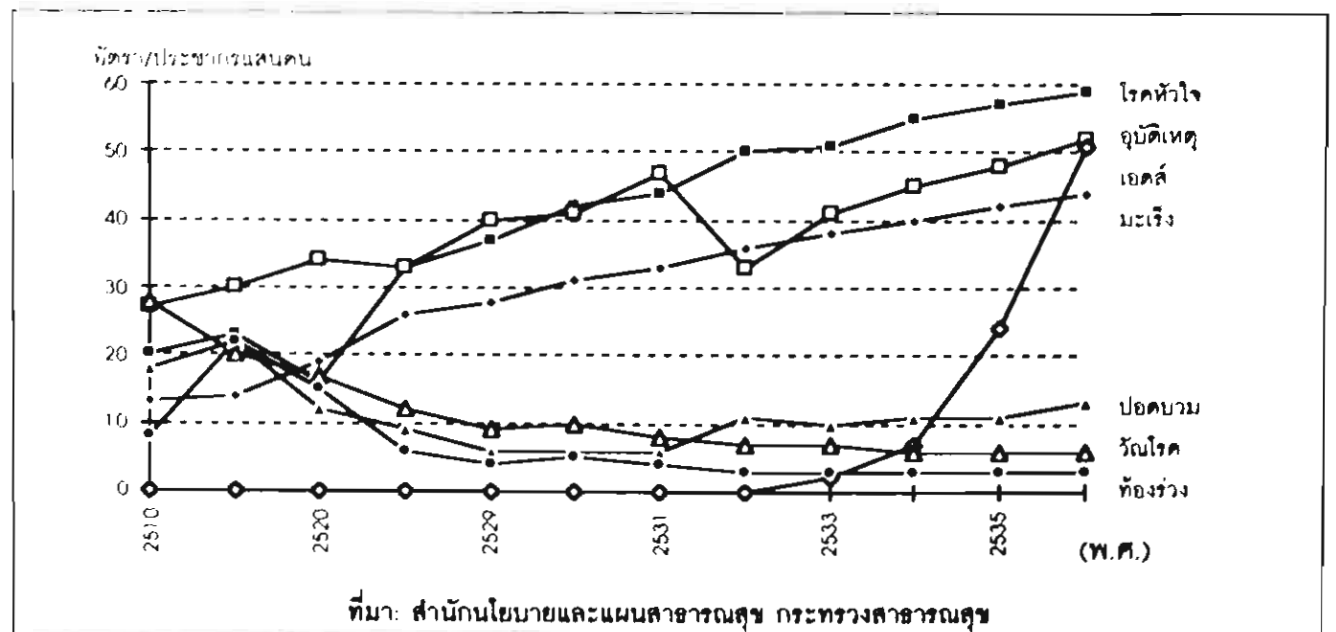
4.4.1 ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กร/กลไกทางการเมือง เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งของความเข้มแข็งในสังคม

4.4.2 ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อสร้างคนไทยรุ่นใหม่ ให้มีศักยภาพที่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (Global competence)

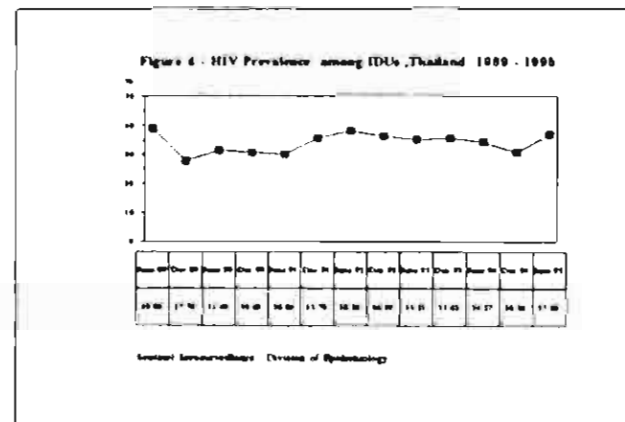
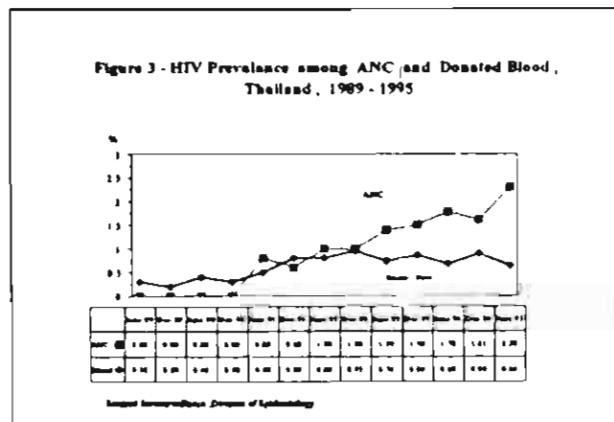
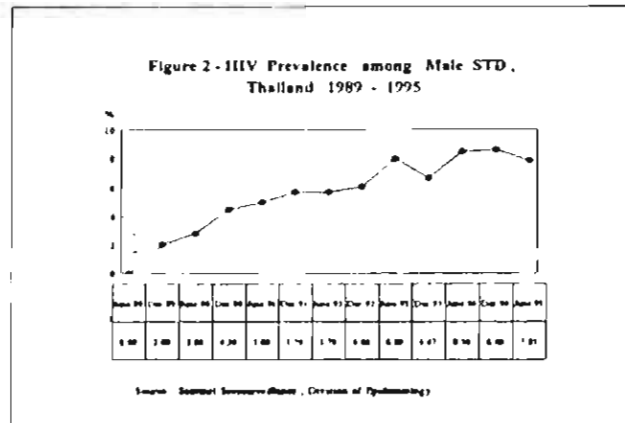
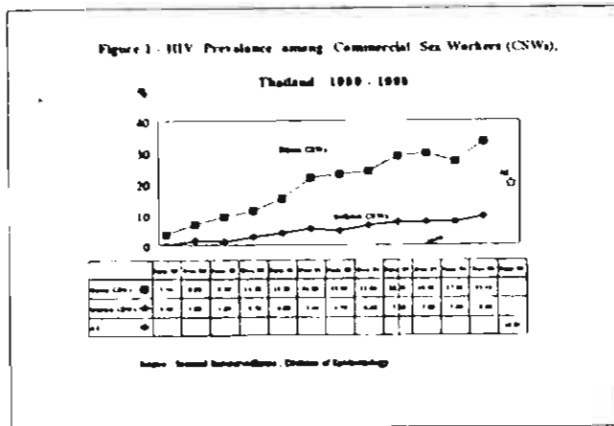
ภาพที่ 1 กราฟแสดงการคาดการณ์ผู้ป่วยที่ติดเชื้อเอดส์



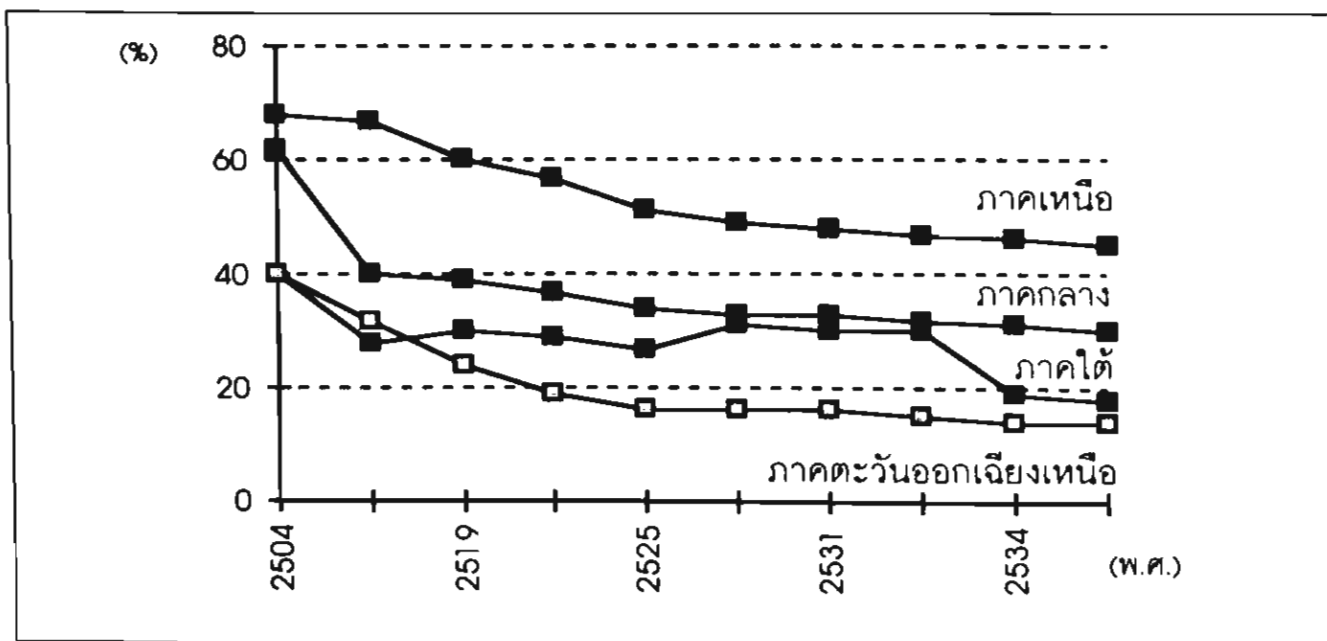
ภาพที่ 2 อัตราตายด้วยสาเหตุที่สำคัญของคนไทย



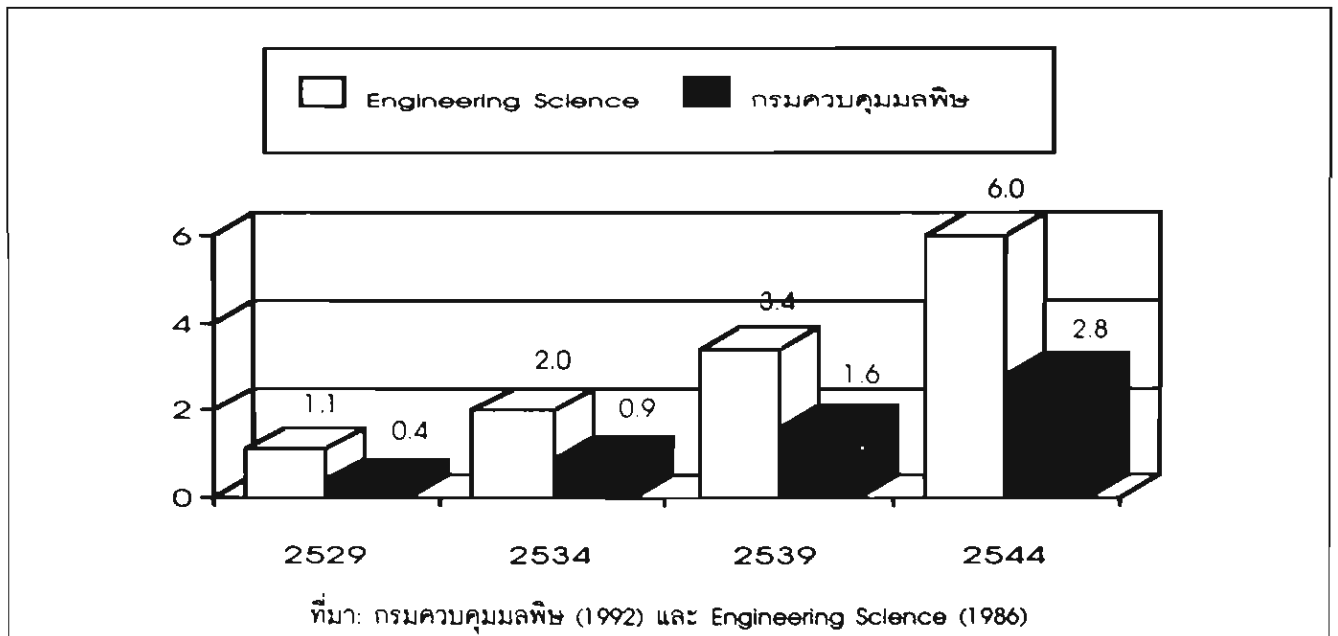
ภาพที่ 3 การแพร่กระจายของเชื้อ HIV



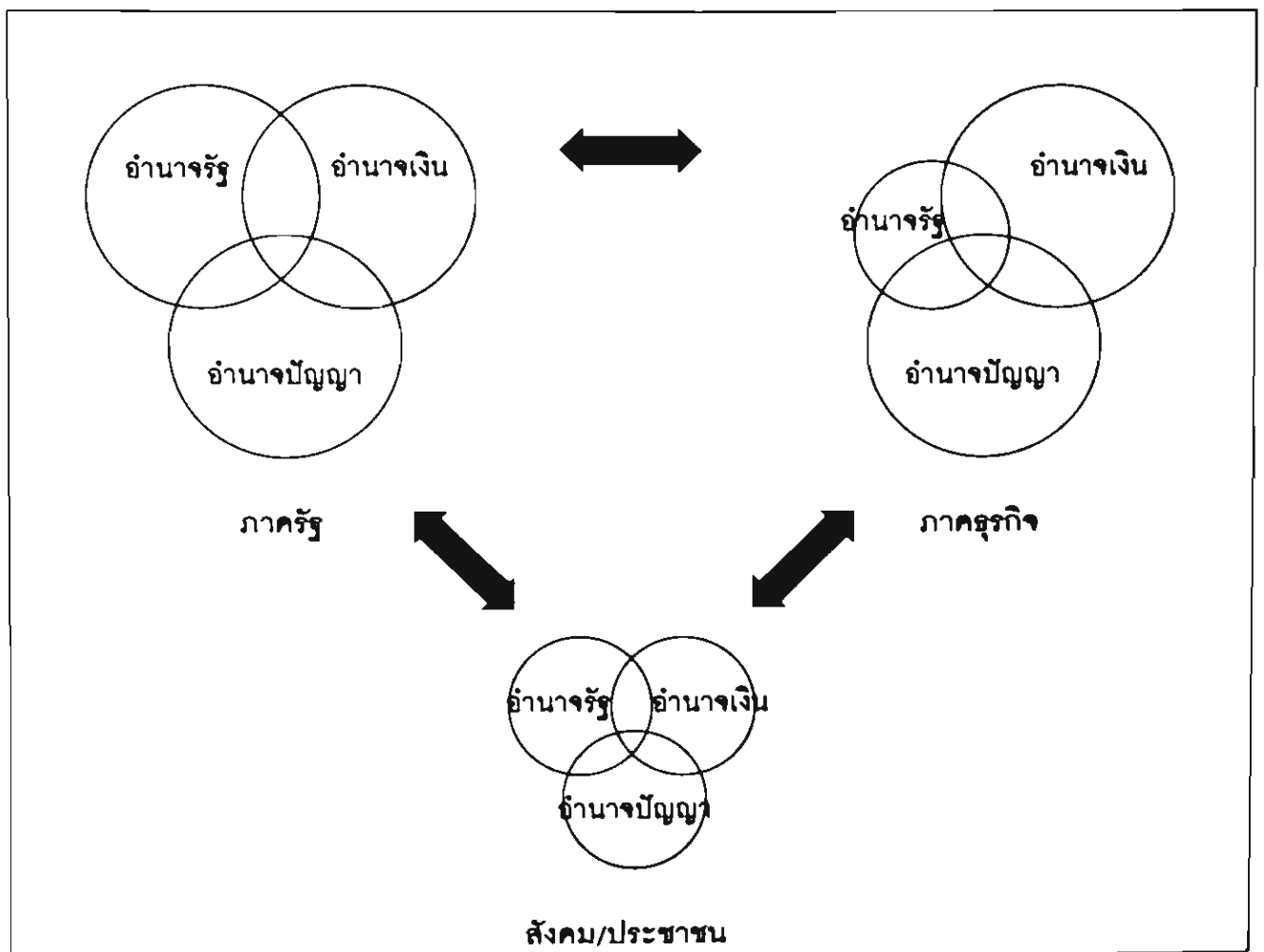
ภาพที่ 4 สัดส่วนของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมด ปี 2504-2536



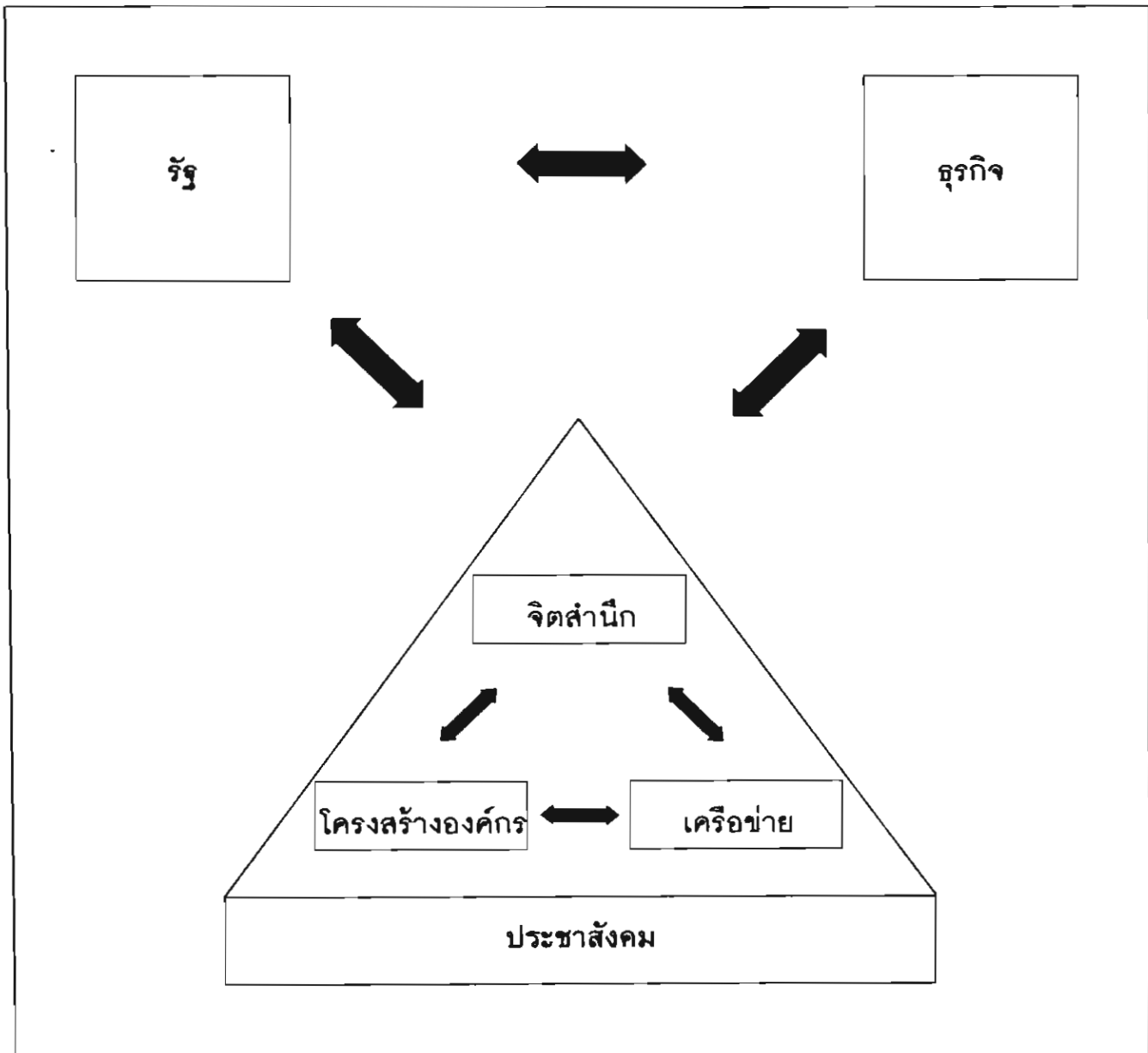
ภาพที่ 5 ปริมาณการกาสารอันตรายจากอุตสาหกรรม, เปรียบเทียบการประมาณการ 2 ครั้ง



ภาพที่ 6 ความเชื่อมโยงและความไม่สมดุลแห่งโครงสร้างอำนาจในสังคม



ภาพที่ 7 องค์ประกอบประชาสังคม



ตารางที่ 1 ผลกระทบด้านจรรजरติดขัดในกทม. 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” นี้ อาจ 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 “ปริณิชนาสสาธารณะ” หรือ public sphere (Habermas 1989) ซึ่งเปิดโอกาสให้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของสามัญชนในฐานะ citizen หรือ “พลเมือง” และ Civil Society ได้กลายเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมทางสังคมที่บุคคลสามารถแสดงออกซึ่งภาระหน้าที่ทางสังคมและความคิดเห็นทางการเมืองโดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของอำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการ ซึ่งมีรัฐเป็นตัวกลางรัฐกับสังคมจึงมิได้ดำรงอยู่ทับซ้อนกันสนิทเช่นแต่ก่อน หากแต่สังคมได้เปิดกว้างและให้อิสระภาพแก่เสรีชนที่ความคิดอิสระสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงค์ทางการเมืองได้โดยไม่ถูกควบคุมกำกวมอย่างเบ็ดเสร็จสิ้นเชิงจากรัฐ

ทัศนะที่มองรัฐและสังคมแยกออกจากกันในลักษณะดังกล่าว แตกต่างไปจากแนวคิดของสำนักสัญญาประชาคม นักคิดตะวันตกเช่น John Locke, Hobbes และ Rousseau ได้เสนอความเห็นที่สังคมมนุษย์ได้จัดระเบียบการปกครองขึ้นโดยมีสัญญาประชาคม หรือ social contract เป็นข้อตกลงร่วมกันของสังคม ในการจัดระเบียบการปกครองนี้สังคมได้จัดให้มี “ผู้ปกครองรัฐ” ขึ้นเป็นผู้ดูแลกฎระเบียบทางสังคม สัญญาประชาคมเป็นเครื่องแสดงถึงพัฒนาการของสังคมมนุษย์จาก Societas naturalis หรือสังคมธรรมชาติที่ไร้ระเบียบที่ประชาชนดำรงชีวิตตามสัญชาตญาณดิบและแรงขับเคลื่อนธรรมชาติไปสู่ 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 แต่ทำงานอย่างสอดคล้องประสานกันเป็นเครือข่ายได้กลายเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เชื้อเชิญนักวิชาการและนักการเมืองให้ต้องกลับมาให้ความสนใจต่อภาคประชาสังคมอย่างจริงจังอีกครั้ง

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-การเมืองด้วยล่านี้อิสระอย่างเท่าเทียมกันนี้ 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 หรือปริณทลสาธารณะเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ใหม่ในประวัติศาสตร์ยุโรปได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วม และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในบางประเทศ เช่น การปฏิวัติในฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม Habermas เห็นว่าในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะช่วงหลัง ค.ศ. 1870 ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทั่วโลก รัฐได้ขยายบทบาทเข้าแทรกแซงภาคเศรษฐกิจ-สังคม รวมทั้งขยายกลไกระบบราชการเข้าครอบคลุมแทบทุกมิติของชีวิตทางสังคมของประชาชน การแทรกแซงดังกล่าวได้ทำให้อำนาจการเมืองที่เป็นทางการของรัฐเข้าครอบครองและผูกขาดปริณิธลสาธารณะหรือ Public sphere และได้ทำให้ Public sphere ขาดความเป็นอิสระ และสูญเสียลักษณะความเป็นประชาธิปไตยลง Habermas เรียกปรากฏการณ์ที่รัฐเข้าแทรกแซงและครอบครองปริณิธลสาธารณะนี้ว่า 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 เป็นอยู่เพียงด้วยทักษิณอันเกิดจากการเจียดส่วนอุทิศบูชาธรรม... ของคนในสังคมใหญ่... โดยไม่ทำให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่ความเป็นอยู่หรือชีวิตประจำวันของเขา... สมาชิกของชุมชน คือ สงฆ์นี้ อาศัยผู้อื่นทั่วๆ ไปเป็นอยู่ จึงมีพันธะโดยธรรม และจึงเป็นอิสระที่จะประพฤติเพื่อประโยชน์สุขของคนทั่วๆ ไป ชีวิตของท่านขึ้นต่อทุกคน แต่ไม่ขึ้นต่อใครเลย ท่านอาศัยทุกคน จึงเป็นของทุกๆ คน แต่ไม่เป็นคนของใครเลย...(นี่คือ)...หลักการทางสังคมในเรื่องชุมชนอิสระที่เป็นส่วนผนวกอันจำเป็นสำหรับสังคมที่ดิงงาม (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 แต่ยังต้องเป็นอิสระระดับหนึ่งจากอำนาจทุนหรือตลาดอีกด้วย⁹ 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 นักธุรกิจการเมืองเหล่านี้เก่งแต่การระดมทุนและสือมวลชนเพื่อรณรงค์ทางการเมืองอย่างฉาบฉวยโดยมิได้มีความสัมพันธ์รากฐานเชื่อมต่อกับประชาชนอันเป็นฐานเสียงแต่อย่างใดเลย (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 แต่เมื่อพินิจพิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว 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 โครงสร้างและกระบวนทัศน์

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 จุดเน้นของการพัฒนาระบบการเมืองจึงอยู่ที่การสร้างรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามของจักรวรรดินิยม 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 อธิยุทธ บุญมี (2536 : 188-198) ได้เสนอบทวิเคราะห์และแนวทางการพัฒนาสังคมไทย เน้นการสร้าง “สังคมเข้มแข็ง” หรือ civil society อธิยุทธได้ชี้ให้เห็นว่าจิตสำนึกทางสังคมได้เริ่มก่อตัวขึ้น 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 องค์กรในภาคสังคมจะต้องได้รับการสนับสนุนและเสริมบทบาทมากขึ้น

นอกเหนือจากความตื่นตัวในระดับแนวคิดแล้ว การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมเองก็ปรากฏให้เห็นชัดเจน กรณี “ขยะท่วมรัฐที่เชียงใหม่” เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนตัวอย่างหนึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เสนอบทความชื่อดังกล่าวโดยเล่าเหตุการณ์ว่า ชาวบ้านในตำบลแม่เหียะซึ่งอดทนต่อการที่เทศบาลนครเชียงใหม่เอาขยะจากในเมืองไปทิ้งใกล้ชุมชนของตนมานาน ได้ลุกขึ้นคัดค้านไม่ยอมให้นำขยะมาทิ้งใกล้ชุมชนของตนต่อไปอีก เทศบาลนครเชียงใหม่จึงนำขยะจากเมืองไปทิ้งที่อำเภอสันทรายแทนโดยได้ทำการตกลงกับชาวบ้านถึงมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้ขยะส่งกลิ่นและกระจายเกลื่อนกลาด เช่น การปูแผ่นพลาสติกในหลุมก่อนเทขยะลง การถมขยะด้วยดินหนาตามกำหนดเพื่อป้องกันกลิ่นและแมลงวัน และการขนย้ายขยะด้วยความระมัดระวังมิให้ตกหล่นตามทาง แต่เมื่อปฏิบัติจริง นอกเหนือจากการปูแผ่นพลาสติกแล้ว ไม่มีการทำตามมาตรการที่ตกลงกันไว้เลย ไม่นานนัก ชาวบ้านอำเภอสันทรายก็เริ่มประท้วงไม่ยอมให้เทศบาลเอาขยะไปทิ้งอีก ซึ่งทางเทศบาลกลับมองว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและองค์กรเอกชนเข้าไปยุ่มแหย่ 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 Eorth มูลนิธิสื่อสร้างสรรค์ รายการวิทยุ จส.100 โครงการรักเรา รักโลก รวมทั้งโครงการธุรกิจเพื่อสังคมของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น ในขณะเดียวกันองค์กรวิชาชีพอิสระก็มีบทบาททางสังคมมากขึ้น เช่น แพทยสภา (เช่นในกรณีฆ่าสองแม่ลูก ศรีธนะชนธ์) 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 เริ่มต้นจากการเกิดสำนักทางสังคมขึ้น 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 ผู้เขียนใคร่เสนอขยายองค์ประกอบทางนามธรรมนี้ให้กินความหมายเกินไปกว่าค่านิยม (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 ความไวเนื้อเชื่อใจกัน 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 โครงสร้างองค์กรประชาคมนั้น มีสิ่งที่พึงพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

(1) ในบางองค์กรแม้ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐ หรือธุรกิจเอกชนแสวงหากำไร แต่ก็มีการกิจกรรมหรือโครงการหลายอย่างที่ถือได้ว่าเป็น Civic action จึงอาจเป็นการคลาดเคลื่อนหากมององค์ประกอบนี้โดยใช้ลักษณะองค์กรหรือหน่วยงานเป็นหลัก ในการจำแนกองค์กรประชาคมนั้นองค์การสหประชาชาติซึ่งได้หันมาให้ความสนใจต่อองค์กรประชาสังคมอย่างยิ่ง ได้จัดทำเกณฑ์การจัดระบบจำแนกองค์กรและการให้คะแนน (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

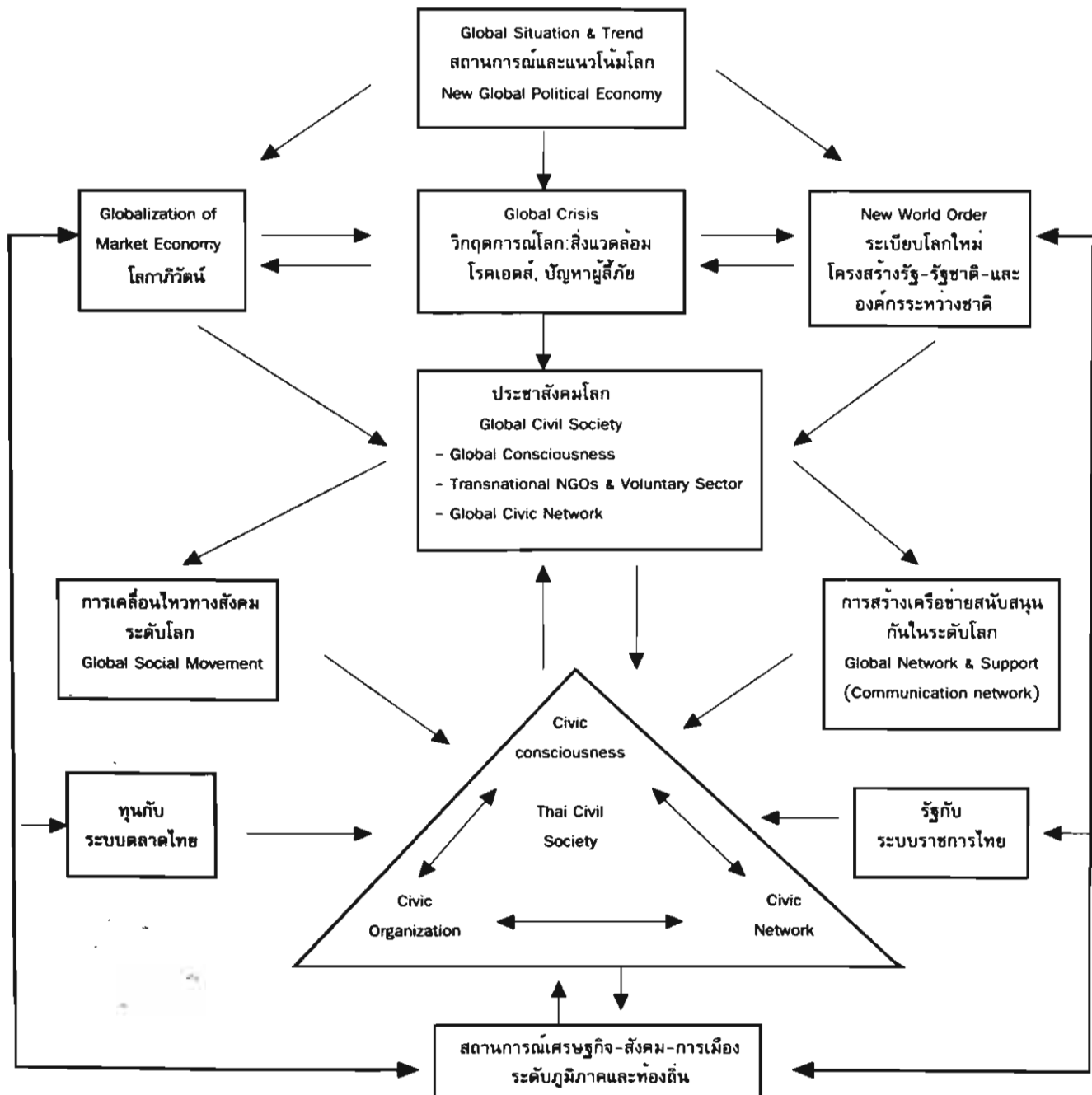
องค์ประกอบประการที่สามตามข้อเสนอของ Bratton คือ network of communication มีสาระสำคัญสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง Public sphere ของ Habermas และมีจุดอ่อนร่วมกันกับแนวคิดของ Habermas ในแง่ที่เสนอภาพที่เน้น normative aspect ของ single public sphere อาจกล่าวได้ว่ายุคปัจจุบันเป็นยุค De-colonization of public sphere 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 หรือปริณิณทาสสาธารณะที่นอกเหนือจากส่วนที่ถูกครอบงำโดยกระแสหลักและเปิดโอกาสให้แก่การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอิสระอื่นๆ 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)

ในสายตาของ 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 ในขณะเดียวกัน 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)

ข้อความโฆษณาของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ปรากฏในนิตยสารฟอร์จูนี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปฏิกิริยาของรัฐที่ต้องดิ้นรนต่อสู้กับกระแสโลกาภิวัตน์แห่งเศรษฐกิจโลก แต่หากรัฐบาลฟิลิปปินส์ทำได้แค่เพียงที่ลงโฆษณานี้ เพื่อเอาใจบริษัทข้ามชาติ รัฐบาลฟิลิปปินส์คงจะล้มเหลวในการดึงดูดนักลงทุนเข้าประเทศ รัฐบาลในประเทศโลกที่สามอื่นๆ มีมาตรการที่ก้าวร้าวกว่า 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 วิกฤตการณ์ของรัฐชาติมิใช่จะเกิดจากสภาวะไร้พรมแดนนี้เท่านั้น 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)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่โยงโลกให้แคบลงและทำให้ส่วนต่างๆ 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 เชนิปัญญาคลายคลึงกันในระดับโลก 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 ที่ประกาศห้ามการสังเวยสินค้าเหล่านี้เป็นเพียง ปฏิกริยาตอบสนองตามหลังพฤติกรรมการบริหารโคชของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปก่อนแล้วเท่านั้น

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

ในระดับรากฐานที่สุด รัฐทำการปกครองด้วยการใช้กฎหมายโดยมีการข่มขู่บังคับด้วยกำลังสนับสนุนอยู่ เป็นที่แน่นอนว่า รัฐทุกรัฐก็ใช้มาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายหรือการข่มขู่บังคับด้วยกำลังในการสร้างความซื่อสัตย์และจงรักภักดีในหมู่ประชาชนพลเมือง 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 อย่างไรก็ดี กรอบความคิดที่ได้นำเสนอนี้ก็อาจทำให้การตั้งคำถามเพื่อการศึกษาวิจัยในอนาคตมีทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น 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 แต่ข้อเสนอในหนังสือชื่อ 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 อ. "ประวัติศาสตร์ซ้ำซาก ประวัติศาสตร์แบบเปิด"
- ธีรยุทธ บุญมี 2536 สังคมเข้มแข็ง กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิ่งมิตร
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2537 "ขยะท่วมรัฐที่เชียงใหม่" 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.
- พระราชวรมุณี (ประยุทธ์ ปยุตโต) 2525 พุทธธรรม (ฉบับปรับปรุงและขยายความ) กรุงเทพฯ : คณะธรรมจริยธรรม 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 ขึ้นมาให้เห็นเป็นกระแสนารแห่งการพัฒนาการนี้ได้ เนื่องด้วยข้อจำกัดในประสบการณ์จริงในด้านนี้ของผู้เขียน อีกทั้งการให้ความหมายและแนวคิดของ Civil society ในสังคมไทยร่วมสมัยของท่านผู้รู้ทั้งหลาย แม้ว่าจะมีความละม้ายคล้ายกันในสาระหลัก 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 ระบบอุปถัมภ์ได้คงเฝ้ามองควบคู่กับพัฒนาการทางสังคมไทยมาช้านาน 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 กลุ่มธนาคารบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 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 ก็คือองค์การของชุมชนที่จะเกิดขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ตนเอง และคานอำนาจกับราชการและพรรคการเมือง

ขั้นที่สาม อยู่ในช่วงปัจจุบัน คือ การก่อรูปของอุดมการณ์ร่วมของสังคม เมื่อจิตสำนึกเริ่มผุดผ่องต่อสังคมสูงขึ้น 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 เมื่อถึงเวลาออกไปทำงานหรือยามเลิกงานผู้คนต่างพากันหมุนเวียนวิทูโยไปที่ 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