

# การพัฒนาทางเลือกกระแสหลัก

อัจฉรา รักยุติธรรม

ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

\* ปรับปรุงจากเอกสารนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการ “ภูมิทัศน์และการเมืองของการพัฒนาชนบทไทยร่วมสมัย” วันที่ 8 กรกฎาคม 2554 ณ ห้องประชุมประกอบ หุตะสิงห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.นลินี ตันธูนิตย์ ผู้วิจารณ์บทความ, ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอที่ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน, สร้อยแก้ว คำมาลา ช่วยสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอบางท่าน, และกลุ่ม Thai Social Movement Watch สำหรับแนวความคิดและแรงผลักดันในการเขียนบทความชิ้นนี้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การเมืองของการลดทอนความเป็นการเมือง การปรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐ และประชาชน” ของผู้เขียน โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับสำนักงานการอุดมศึกษา (สกอ.) และคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ดำเนินการระหว่างเดือนมิถุนายน 2554 - มิถุนายน 2556

หลายปีที่ผ่านมา ภายใต้พลวัตทางเศรษฐกิจและการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชนไทยปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำงานจากการต่อรองกับรัฐมาสู่การร่วมมือกับรัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเลือก ซึ่งการปรับตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทของการพัฒนาทางเลือกอย่างมีนัยสำคัญ บทความชิ้นนี้ทบทวนกระบวนการที่ “การพัฒนาทางเลือก” ซึ่งครั้งหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ “การพัฒนากระแสหลัก” ได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากระแสหลัก ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับรัฐ บทความเสนอว่าการประสานกันของแนวคิดและความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเทคนิควิธีของอำนาจที่ลดทอนความเป็นการเมืองของปัญหาอันเนื่องมาจากการพัฒนาให้กลายเป็นเพียงเรื่องทางเทคนิค และนำไปสู่การผลิตซ้ำอุดมการณ์จารีตและความเหลื่อมล้ำทางสังคม แทนที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนดังที่การพัฒนาทางเลือกได้วางเป้าหมายไว้

Over the past decade, Thailand's nongovernmental organizations (NGOs), in response to political and economic changes, have adopted new strategies to cooperate, rather than negotiate, with the state so as to promote alternative forms of development. Their self-repositioning affects the meaning and roles of alternative development in Thailand. This paper examines the way in which “alternative development” which once was a critique of “mainstream development” has been included into mainstream development as a result of NGOs' changing roles and relationship with the state. It argues that the collaboration between NGOs and the state can be read as a “technology of power” which depoliticizes development problems by turning them into the technical ones. This process reproduces conservative ideologies and social inequality rather than creating spaces for social justice and sustainable alternative development is supposed to achieve.

## ความนำ

ปัจจุบัน หากพิจารณานโยบายรัฐ งานศึกษาวิจัย ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่างๆ ตามสื่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการโทรทัศน์ จะพบว่ามีกรกล่าวถึงภูมิปัญญาชาวบ้าน การพึ่งพาตนเอง เกษตรกรรมยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง วิถีชีวิตชนบท การจัดการโดยชุมชน ฯลฯ อย่างแพร่หลาย ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นทั้งผลผลิตและกระบวนการผลิตซ้ำ “ความรู้” และ “ความจริง” เกี่ยวกับ “การพัฒนา” และ “ชนบทไทย” และปรากฏการณ์ที่การพัฒนาทางเลือกได้กลายมาเป็น “กระแสหลัก” ของสังคม

บทความชิ้นนี้ทบทวนกระบวนการที่ “การพัฒนาทางเลือก” (alternative development) ซึ่งครั้งหนึ่งเคยทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์ “การพัฒนากระแสหลัก” (mainstream development) ได้ย้ายตำแหน่งแห่งที่ที่มักถูกมองเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากระแสหลัก โดยเสนอว่าการผนวกรวมดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองไทย เอ็นจีโอ<sup>1</sup> ไทยใช้ความพยายามในการนำเสนอและผลักดันการพัฒนาทางเลือกมาโดยตลอด การย้ายตำแหน่งแห่งที่ของการพัฒนาทางเลือกดังกล่าวจึงอาจนับเป็นความสำเร็จและเป็นเรื่องน่ายินดีของเอ็นจีโอไทย อย่างไรก็ตาม บทความเสนอว่าการประสานกันของแนวคิดและความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอ็นจีโออาจเป็นเทคโนโลยีอำนาจ (technology of power) ที่แม้จะอ้างว่าเป็นทางเลือกใหม่ของการพัฒนาที่จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคม แต่แนวทางดังกล่าวอาจเป็นเพียงการลดทอนความเป็นการเมือง (de-politicization) ของปัญหาอันเนื่องมาจากการพัฒนา แล้วทำให้ปัญหาต่างๆ กลายเป็นเพียงเรื่องทางเทคนิค (Ferguson 1990) โดยที่เอ็นจีโอได้สถาปนาตนเองเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดการปัญหานั้นๆ (Li 2007: 7) บทความตั้งข้อสังเกตว่า “การพัฒนาทางเลือก” อาจเป็นการผลิตซ้ำอุดมการณ์จารีตและความเหลื่อมล้ำทางสังคม แทนที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนดังกล่าวอ้าง ซึ่งหากการพัฒนาทางเลือกได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสหลักไปแล้ว บทบาทและความสำคัญของการพัฒนาทางเลือกและเอ็นจีโอจะเป็นอย่างไรต่อไป ยังจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาทางเลือกและผู้ปฏิบัติงานพัฒนาทางเลือกต่อไปหรือไม่

---

<sup>1</sup> ต่อจากนี้ไป บทความจะใช้คำว่า “เอ็นจีโอ” เพื่อหมายถึงองค์กรเอกชนไม่แสวงกำไรที่ทำงานด้านการพัฒนา โดยเน้นไปที่องค์กรที่ทำงานด้านการพัฒนาชนบทและส่งเสริมการเกษตรยั่งยืน

## 1. การพัฒนาทางเลือก (Alternative Development)

คำว่า “การพัฒนาทางเลือก” ถูกแปลความหมายไปต่างๆ นานา แต่โดยทั่วไปหมายถึงการเป็นข้อวิจารณ์หรือเป็นฝ่ายตรงข้ามกับการพัฒนากระแสหลักที่มุ่งแต่การสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นทางเลือกจากการพัฒนาโดยรัฐและกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจต่างๆ แนวทางที่จัดว่าเป็นการพัฒนาทางเลือกอาจใช้ชื่อเรียกอื่นๆ เช่น การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม การพัฒนาที่ยั่งยืน ฯลฯ ซึ่งมักมีกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับชุดคำ เช่น การมีส่วนร่วม ประชาชนรakahงู้า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็นจีโอ การเสริมสร้างความเข้มแข็ง การปลุกจิตสำนึก กระบวนการประชาธิปไตย พลเมือง สิทธิชุมชน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ฯลฯ

Pieterse (1988) ชี้ว่าจุดเน้นสำคัญที่ทำให้การพัฒนาทางเลือกแตกต่างจากการพัฒนากระแสหลักคือ ขณะที่การพัฒนากระแสหลักเน้นการจัดระเบียบโลกในระดับมหภาคและมุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาทางเลือกเป็นการพัฒนาจากข้างล่าง (development from below) ให้ความสำคัญกับผู้กระทำกรหรือศักยภาพของมนุษย์ (agency) ในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (people-centered orientation) ปัจจุบัน การพัฒนาทางเลือกมีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนหนึ่งเพราะเอ็นจีโอมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งเอ็นจีโอมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและส่งเสริมการพัฒนาทางเลือก ขณะเดียวกันกระแสสังคมก็ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดการสั่นคลอนของกระบวนการพัฒนากระแสหลัก อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของการพัฒนาในหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ว่ากันว่าแนวคิดเรื่องการพัฒนาทางเลือกเป็นการเคลื่อนย้ายเชิงกระบวนการทัศน์ (paradigm shift) ของการพัฒนา จากการพัฒนากระแสหลักที่เน้นการพัฒนาทางด้านวัตถุและความเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนามนุษย์อย่างเท่าเทียม มีส่วนร่วม และยั่งยืน ด้วยการใชแนวทางกรพัฒนาแบบใหม่ที่จะต้องมีหลักคิดเรื่องความเสมอภาค ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม สร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม และพัฒนาความอยู่ดีกินดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม Pieterse (1988) กลับโต้แย้งว่านั่นไม่ใช่การเคลื่อนย้ายกระบวนการทัศน์ ยิ่งกว่านี้ เขาเห็นว่าการพัฒนาทางเลือกไม่ควรมีกระบวนการทัศน์ใดๆ ของตนเองเลยด้วยซ้ำ เพื่อที่จะไม่เป็นการวางกรอบทางนโยบายที่แข็งตัว และกำหนดให้การพัฒนาทางเลือกกลายเป็นแบบแผนอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนลงไป ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อพูดถึงการเคลื่อนย้ายกระบวนการทัศน์ ในมิติของการพัฒนามักจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงกรอบนโยบายในการพัฒนาจากแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่ง เช่น ไทยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยึดประชาชนหรือชุมชนเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่การพัฒนาที่กำหนดโดยรัฐอีกต่อไป แต่การวางนโยบายมักเป็นการกำหนดกรอบหรือทิศทางว่าจะต้องเป็นไปในแนวทางดังกล่าวเพียงแบบเดียวเท่านั้น และนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการพัฒนาที่ตายตัว และจำกัดไม่ให้มีการคิดค้นหรือสร้างสรรค์แนวทางการพัฒนาในแบบอื่นๆ แนวทาง

ดังกล่าวจึงขัดแย้งกับแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นควรมีอำนาจกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเองอย่างแตกต่างหลากหลาย โดยให้สอดคล้องกับบริบทและเงื่อนไขทางนิเวศวัฒนธรรมและสังคมของท้องถิ่น ดังนั้น Pieterse จึงเสนอว่าแทนที่จะสร้างกระบวนการของการพัฒนาทางเลือกซึ่งจะกลายเป็นแบบแผนวิธีการ (Programmatic) หรือหลักการตายตัว การพัฒนาทางเลือกควรมีสถานะเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อวิจารณ์ที่ท้าทายการพัฒนากระแสหลักมากกว่า

ในปี พ.ศ. 2530 ในที่ประชุมสมัชชาทั่วไปของสหประชาชาติ มีการเสนอแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นคำที่แพร่หลายในปัจจุบันมากกว่าคำว่า “การพัฒนาทางเลือก” แนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในรายงานของ World Commission on Environment and Development เรื่อง Our Common Future หรือที่รู้จักกันว่า Brundtland Report ที่ระบุว่าควรจะปรับทิศทางการพัฒนาไปสู่ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ซึ่งหมายถึง “การพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบกระเทือนต่อศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคต” แนวคิดนี้ถูกอ้างถึงเสมอ แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างคงตกอยู่ภายใต้วาทกรรมของอุดมการณ์การพัฒนา (discourse of developmentalism) ที่ไม่วิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาจนถึงที่สุด แต่วนเวียนอยู่กับข้อถกเถียงว่าจะพัฒนาอย่างไร (ดู Ferguson 1990, Esteva 1997, Escobar 1995) ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางเลือกหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่างก็มีเป้าหมายเดียวกับการพัฒนากระแสหลัก คือมุ่งตอบสนองความต้องการพื้นฐานทางวัตถุเป็นหลัก Pieterse ชี้ว่าการนำเสนอเรื่องการพัฒนาทางเลือกเป็นแต่เพียงการเสนอชุดเครื่องมือหรือกระบวนการในการพัฒนาแบบใหม่ขึ้นมา ซึ่งปรากฏว่าชุดเครื่องมือเหล่านั้นได้ถูกบรรจุเข้าไว้ในกระบวนการพัฒนากระแสหลักแล้วเกือบทั้งหมด เช่น การพัฒนากระแสหลักไม่ได้ชีวิตที่การเติบโตของ GDP เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนทางนิเวศ ฯลฯ ซึ่งเป็นประเด็นที่การพัฒนาทางเลือกให้ความสำคัญมาก่อน หลักปฏิบัติของการพัฒนาทางเลือกที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered) ก็กลายมาเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าการพัฒนาใดๆ ก็ตาม จะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อเกิดจาก “การมีส่วนร่วม” ในแง่นี้จึงแทบจะไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการพัฒนาทางเลือกกับการพัฒนากระแสหลักอีกต่อไป (Pieterse 1988: 349) ดังนั้นจึงมีคำถามที่น่าสนใจว่า หากการพัฒนากระแสหลักได้ปรับเปลี่ยนให้แตกต่างไปจากเดิมแล้ว การพัฒนาทางเลือกได้มีการปรับเปลี่ยนอะไรไปบ้างหรือไม่

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานพัฒนา (development agencies) และผู้ที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา เป็นประเด็นพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างการพัฒนากระแสหลักกับการพัฒนาทางเลือกอีกประการหนึ่ง ขณะที่การพัฒนากระแสหลักมักดำเนินการโดยรัฐในลักษณะที่เป็นการพัฒนาจากด้านบน ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาทางเลือกเป็นการพัฒนาจากด้านล่าง (development from below) ซึ่งคำว่า “ด้านล่าง” นี้มักเข้าใจว่าหมายถึง “ชุมชน” และเอ็นจีโอ (Pieterse 1988: 346) ใน

แง่หนึ่งจึงมีการวิจารณ์ว่าการพัฒนาทางเลือกได้สร้างคู่ตรงข้ามระหว่างรัฐและทุนซึ่งเป็นตัวแทนการพัฒนากระแสหลักในฝ่ายหนึ่ง กับอีกฝ่ายหนึ่งคือเอ็นจีโอและชุมชนที่เป็นฝ่ายโต้แย้งกับรัฐและทุน

Rigg เขียนบทความชื่อ “Alternative Development Strategies, NGO and the Environment in Thailand” (Rigg 1994 อ้างใน Quinn 1997: 10) วิจารณ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเลือกของเอ็นจีโอไทยที่มักกล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นในลักษณะที่อยู่ตรงกันข้ามหรือปฏิเสธรัฐ และเห็นว่าชุมชนควรได้รับการปกป้องจากการถูกรัฐและตลาดคุกคาม หรือการที่เอ็นจีโอเห็นว่ามีหมู่บ้านแบบ “ดั้งเดิม” กับ “สมัยใหม่” เป็นต้น Rigg เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาทางเลือกในลักษณะดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์หรือผลักดันแนวความคิดบางอย่าง มากกว่าจะสร้างขึ้นมาจากเงื่อนไขความเป็นจริงอันสลับซับซ้อนจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ขณะที่ประชาชนที่เอ็นจีโอทำงานด้วยนั้นก็ไม่ได้มองโลกแบบแยกขั้วเช่นนั้น

ในวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเอง (Atchara 2009) ก็พบว่าเอ็นจีโอทางภาคเหนือได้รณรงค์ในทางสาธารณะว่าชุมชนในป่ามีวิถีชีวิตและระบบการผลิตแบบพอเพียงที่พออันเป็นวิถีตามวัฒนธรรม “ดั้งเดิม” เพื่อผลักดันให้รัฐและสังคมยอมรับสิทธิของชุมชนที่จะอยู่อาศัยและทำกินในถิ่นฐานเดิม การรณรงค์ดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ทำนองเดียวกับที่ Rigg กล่าวถึงข้างต้น ยุทธศาสตร์นี้กำหนดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมักใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปคุกคามชุมชนในป่าโดยอ้างวาทกรรม “ชาวเขาทำลายป่า” ซึ่งเป็นวาทกรรมที่ครอบงำคนในสังคมจำนวนมากด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ชุมชนในป่าจำนวนมากไม่ได้มีวิถีชีวิตแบบ “ดั้งเดิม” ดังกล่าว แต่กลับมีระบบการผลิตเชิงพาณิชย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตลาดในระบบทุนนิยมโลก นอกจากนี้ ชุมชนท้องถิ่นที่ผู้เขียนวิจัยก็ได้มีความขัดแย้งหรือเป็นคู่ตรงกันข้ามกับรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐตลอดเวลา แต่พวกเขามีการร่วมมือต่อรอง รวมถึงต้องการได้รับการพัฒนาจากรัฐอย่างมากอีกด้วย

หลายปีที่ผ่านมา หน่วยงานพัฒนาต่างๆ ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ แหล่งทุน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์หันมาร่วมมือกันทำงานพัฒนามากขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการและนักกิจกรรมทางสังคมในสังคมไทย<sup>2</sup> ว่าความร่วมมือดังกล่าวทำให้การพัฒนาทางเลือกที่เคยมีพลังในการตรวจสอบถ่วงดุลการพัฒนากระแสหลักมีลักษณะประนีประนอม

<sup>2</sup> เช่น ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ([www.youtube.com/watch?v=nnfbVyOYU8w](http://www.youtube.com/watch?v=nnfbVyOYU8w)), พิลิป เอิร์ช ([www.youtube.com/watch?v=NDnyqFyKjs0](http://www.youtube.com/watch?v=NDnyqFyKjs0)), คำ ผกา (<http://www.youtube.com/watch?v=fhN-6CnJ8LI&feature=related>), ใบตองแห้ง (2554)

มากขึ้น หรือถูกกลุ่มผู้มีอำนาจจกฉวย (co-opt) ไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ได้เป็นไปตามเจตนาของพัฒนาทางเลือกอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่นคำว่า “การมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็นคำสำคัญของการพัฒนาทางเลือก ได้ถูกนำไปบรรจุอยู่ในการวางนโยบายการพัฒนาของรัฐ แต่ได้ลิดทอนหรือบิดเบือนความหมายของคำ กล่าวคือ แทนที่จะหมายถึงการเสริมสร้างอำนาจของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา รัฐกลับทำเพียงการบรรจุคำนี้เข้าไปในฐานะที่เป็นวิธีการหรือขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนากระแสหลัก ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ากระบวนการพัฒนาที่เกิดขึ้นไม่ได้มี “การมีส่วนร่วม” ดังความหมายข้างต้น หรือแม้แต่ไปขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนเสียด้วยซ้ำ ดังนั้นการบรรจุคำว่า “การมีส่วนร่วม” เข้าไปจึงไม่ได้ทำให้ทิศทางการพัฒนากระแสหลักเปลี่ยนรูปไปจากเดิมแต่อย่างใด (Rigg 2010)

ในอีกตัวอย่างหนึ่ง Mosse (2005) พบว่าโครงการพัฒนาหนึ่งในประเทศอินเดียที่อ้างว่ามีนโยบายส่งเสริม “การจัดการตนเอง” (Self-Help) และ “การมีส่วนร่วม” ของชาวบ้าน ในนโยบายของโครงการบรรจุสองคำนี้และคำสำคัญอื่นๆ ของการพัฒนาทางเลือกไว้ครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าการประเมินความสำเร็จของโครงการนี้ไม่เกี่ยวข้องกับใดๆ กับผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงและความคิดเห็นของชาวบ้านที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น แต่กลับประเมินจากตัวชี้วัดและเป้าหมายที่กำหนดจากความต้องการของแหล่งทุนระหว่างประเทศ ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้ Mosse ตั้งคำถามต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างแหล่งทุน ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาในพื้นที่ และประชาชนที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา

ในทำนองเดียวกัน Li (2007) ตั้งข้อสังเกตในประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักพัฒนากับประชาชนผู้รับการพัฒนา โดยพบว่านักพัฒนามักสถาปนาตนเองเป็น “ผู้จัดการ” (Trustees) หรือไม่ก็เป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งทำให้พวกเขามีความชอบธรรมที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือกำหนดชะตากรรมของประชาชนผู้รับการพัฒนา แม้นักพัฒนาจะอ้างว่าตนเพียงช่วยเสริมสร้างศักยภาพโดยไม่ครอบงำความคิดของประชาชนผู้รับการพัฒนา แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่าการทำงานพัฒนาไม่ได้เป็นปฏิบัติการทางอำนาจแบบหนึ่ง ในบริบทของสังคมไทย เอ็นจีโอจำนวนมากมีอุดมคติเรื่องความเสมอภาคและมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างความเสมอภาคระหว่างนักพัฒนากับประชาชนที่ตนทำงานด้วยในระหว่างปฏิบัติงาน แต่ในทางปฏิบัติ พวกเขาก็กังคองอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า “ชาวบ้าน” ผู้ “ด้อยพัฒนา” หรือจำเป็นต้องได้รับ “การพัฒนา” อยู่ดี เพราะชาวบ้านมักมองว่านักพัฒนาเป็นผู้มีการศึกษา มีเครือข่ายทางสังคม มีความรอบรู้และประสบการณ์เหนือกว่าตนเอง เอ็นจีโออยู่ในฐานะ “พี่เลี้ยง” หรือ “ที่ปรึกษา” หรือบางครั้งชาวบ้านจะเรียกเขาว่า “อาจารย์” หรือ “หัวหน้า” ผู้มีบทบาทในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา หรือให้ความช่วยเหลือ ขณะที่เอ็นจีโอเรียกกลุ่มคนที่ตนทำงานด้วยว่า “ชาวบ้าน”

“พี่น้อง” หรือ “หัวหน้า”<sup>3</sup> สรรพนามเหล่านี้สะท้อนชัดถึงสถานะและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างนักพัฒนามักกับผู้บริหารพัฒนา

ดังนั้น ถึงแม้เอ็นจีโอจะพยายามไม่ “ชี้นำ” หรือครอบงำความคิดของผู้ที่ตนทำงานด้วย แต่คำแนะนำหรือการชี้แนะของนักพัฒนามักยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการตัดสินใจของชาวบ้านในเรื่องต่างๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการเคลื่อนไหวต่อรอกกับรัฐ (จะชุมนุมเดินขบวนหรือไม่ จะใช้ยุทธวิธีอื่นใดในการเจรจาต่อรอง จะมีข้อเสนอและข้อเรียกร้องต่อรัฐอย่างไร) การกำหนดกติกาในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน การจัดการป่าชุมชน โฉนดชุมชน การใช้ที่ดิน การทำเกษตรยั่งยืน การจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อวิถีชีวิตและการทำมาหากินของชาวบ้านทั้งสิ้น แม้ว่าข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชาวบ้านจะยังไม่ถูกบัญญัติเป็นกฎหมายหรือบรรจุอยู่ในนโยบายรัฐก็ตาม นอกจากนี้ เอ็นจีโอเป็นองค์กรที่จะต้องทำให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดขึ้นมา โดยทั่วไปแล้ว เป้าหมายส่วนหนึ่งในการทำงานของเอ็นจีโอคือการรณรงค์ส่งเสริม กระตุ้น หรือโน้มน้าวให้ประชาชนผู้บริหารพัฒนากระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างที่ว่าเอ็นจีโอทำงานโดยไม่ชี้นำชาวบ้าน หรือให้ชาวบ้านกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วยตนเองอย่างอิสระ จึงดูจะขัดแย้งกับความเป็นจริงอยู่มาก

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการพัฒนาทางเลือกจะเป็นข้อเสนอเพื่อไปให้พ้นจากการผูกขาดอำนาจหรือจากการถูกกำหนดโดยรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจในสังคม แต่การพัฒนาทางเลือกก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงกระบวนการและกระบวนการ ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรและนักพัฒนามักกับประชาชนผู้ได้รับการพัฒนา ข้อวิจารณ์ดังกล่าวยังส่งผลให้มีการตั้งคำถามต่อบทบาทและความสำคัญของเอ็นจีโอที่เคยทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบหรือเป็นคู่ขนานกับหน่วยงานการพัฒนากระแสหลัก ว่าเอ็นจีโอยังคงแสดงบทบาทเช่นนั้นอย่างมีพลังอยู่หรือไม่ หรือเอ็นจีโอควรมีบทบาทอย่างไรในสังคมปัจจุบัน

<sup>3</sup> อย่างไรก็ดี เอ็นจีโอทางภาคอีสานนิยมเรียกประชาชนที่พวกเขาทำงานด้วยว่า “หัวหน้า” ด้วยเช่นกัน โดยแสดงนัยของความเท่าเทียมกันทางอำนาจระหว่างนักพัฒนามักกับชาวบ้าน



## 2. การพัฒนาทางเลือกในประเทศไทย

ทศวรรษ 2500 นับเป็นจุดเริ่มต้นของ “การพัฒนา” ในประเทศไทย ซึ่งมีเงื่อนไขจากสภาวะทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกในยุคสงครามเย็น อิทธิพลของธนาคารโลก และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทย ในบริบทดังกล่าว หน่วยงานราชการและกองทัพ หรือแม้แต่โครงการพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ร่วมกันใช้ยุทธศาสตร์ “การพัฒนาเพื่อความมั่นคง” ควบคู่ไปกับการเผยแพร่และผลิตซ้ำอุดมการณ์ชาตินิยม เพื่อยุติบทบาทของขบวนการคอมมิวนิสต์และช่วงชิงมวลชนจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยเชื่อว่าหากประชาชนในชนบทห่างไกลได้รับการพัฒนาจนหมดปัญหาความยากจน พวกเขาจะไม่ร่วมมือกับคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติและธนาคารโลก มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมแนวทางการพัฒนาดังกล่าวของรัฐบาลไทย เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมขยายตัว (ชนิตดา 2550: 129; ณัฐพล 2552: 89; Quinn 1997: 89)

ในส่วนของภาคประชาชนในช่วงทศวรรษเดียวกัน เอ็นจีโอไทยเริ่มต้นตัวในเรื่องการพัฒนาอย่างมาก จนกระทั่งศาสตราจารย์ ดร. ป่วย อึ้งภากรณ์ จัดตั้งโครงการบัณฑิตอาสาสมัครขึ้นในปี พ.ศ. 2509 ตามด้วยการจัดตั้ง “มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย” ที่จังหวัดชัยนาท ในปี พ.ศ. 2510 เพื่อทำงานพัฒนาชุมชนที่ให้นักพัฒนาเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้าน ช่วยกันวิเคราะห์ปัญหา และแนะนำวิธีการแก้ไขปัญหา ต่อมาปี พ.ศ. 2517 ศาสตราจารย์ป่วยริเริ่มโครงการพัฒนาชนบทแม่กลองร่วมกับมหาวิทยาลัย 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อฝึกฝนให้นักศึกษาได้ทำงานพัฒนาชนบท และโครงการนี้เองที่มีกรกล่าวถึงผลกระทบจากการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่โครงการเหล่านี้ก็กลายมาเป็นต้นแบบในการทำงานของเอ็นจีโอหลายแห่งในเวลาต่อมา ในช่วงเวลาเดียวกันยังมีอีกสององค์กรที่มีส่วนสำคัญในการบุกเบิกแนวคิดการทำงานพัฒนาชุมชน ได้แก่ มูลนิธิโกมลคีมทอง ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2514 และสภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ที่จดทะเบียนอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งทั้งสององค์กรเน้นการทำงานพัฒนาชุมชนและปลูกจิตสำนึกของคนในชุมชนเพื่อการพัฒนาตนเอง และพยายามถ่วงดุลการพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551: 4; Quinn 1997: 90)

ทิศทางการพัฒนาของเอ็นจีโอไทยปรับเข้าสู่การพัฒนาทางเลือกมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรต่างประเทศให้การสนับสนุนการพัฒนาในแนวทางดังกล่าว รวมทั้งเสนอที่จะให้ทุนแก่เอ็นจีโอในประเทศโลกที่สามที่ทำงานพัฒนาในชนบทโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered NGOs) แต่จากนั้นไม่นานก็เกิดเหตุการณ์การล้อมปราบและสังหารหมู่ นักศึกษาและประชาชนในช่วงตุลาคม พ.ศ. 2516-2519 ทำให้นิสิตนักศึกษาจำนวนหนึ่งหลบหนีเข้าไปเป็นแนวร่วมกับพรรค

คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) เอ็นจีโอจึงลดบทบาทการทำงานลง ด้วยเกรงว่าจะถูกรัฐปราบปราม ด้วยข้อหาเป็นแนวร่วม พคท. เพราะเอ็นจีโอส่วนใหญ่ทำงานในชนบทซึ่งเป็นพื้นที่เคลื่อนไหวของ พคท. จนกระทั่งทศวรรษ 2520 เมื่อรัฐมีนโยบายเปิดทางให้ผู้เข้าร่วม พคท. กลับมาร่วมพัฒนาชาติไทย นิสิตนักศึกษาซึ่งเคยเข้าร่วมกับ พคท. บางส่วนกลับมาเรียนต่อและจบออกมาทำงานเอ็นจีโอ ขณะที่เอ็นจีโอขนาดเล็กก็เริ่มกลับมาทำงานพัฒนาอีกครั้ง แต่พยายามหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะระแวงระวังการถูกรัฐบาลปราบปราม และมีบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหวแนวปฏิวัติ (revolutionary movement) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อต่อรองกับรัฐหรือใช้วิถีทางรุนแรงตามแนวทางของนักกิจกรรมทางการเมืองที่เคลื่อนไหวก่อนหน้านี้ ซึ่งมีทั้งส่วนที่ไม่เห็นด้วยมาตั้งแต่แรก และส่วนที่ผิดหวังจากขบวนการ พคท. ที่เห็นว่าไม่ได้นำไปสู่การสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคดังที่กล่าวอ้าง (Somchai 2002, Quinn 1997)

อันที่จริงความแตกต่างและความขัดแย้งในแนวทางการเคลื่อนไหวทางสังคมระหว่างนักกิจกรรมทางการเมืองกับเอ็นจีโอเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 ที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเข้มข้นแล้ว นักกิจกรรมทางการเมืองมองว่าเอ็นจีโอทำงานแนวปฏิรูป (reformist) เน้นการประนีประนอมกับรัฐ และไม่เอาจสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีนัยสำคัญ แต่กลับเป็น “ปฏิภิกิริยา” หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมอย่างถึงรากถึงโคน (Somchai 2002: 22) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของ Quinn ระบุว่าเอ็นจีโอแนวปฏิรูปก็กล่าวหาเอ็นจีโอและนักกิจกรรมทางการเมืองที่เคลื่อนไหวทำทนายอำนารัฐว่า “ใช้เอ็นจีโอเป็นเครื่องมือสนับสนุนเป้าหมายทางการเมืองของพวกเขา” (Quinn 1997: 105) หมายความว่ากลุ่มคนเหล่านั้นมาทำงานเอ็นจีโอเพียงเพื่อที่จะหาโอกาสจัดตั้งความคิดทางการเมืองให้แก่ประชาชนในชนบท ส่วนเอ็นจีโอที่ไม่เคลื่อนไหวทางการเมืองเน้นทำงานด้านวัฒนธรรม มุ่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของเกษตรกรในชนบทด้วยการตั้งกลุ่มธนาคารข้าว ธนาคารโค-กระบือ ฯลฯ เรียกกันว่าเป็นยุค “ปุ๋ย ปอ บ่อ ส้วม” ซึ่งส่งเสริมการพึ่งตนเองและช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน เพื่อเกษตรกรจะได้ไม่ถูกนายทุนซูดรีดและเอารัดเอาเปรียบ อย่างไรก็ตาม ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ เอ็นจีโออาวุโสกล่าวว่าเอ็นจีโอในสมัยนั้นทำงานพัฒนาในลักษณะที่ไม่ต่างจากการพัฒนากระแสหลัก คือมุ่งช่วยเหลือชาวบ้านที่ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2554)

ราวกลางถึงปลายทศวรรษ 2520 เมื่อบรรยากาศทางการเมืองลดความตึงเครียดลงและเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวทำทนายอำนารัฐได้มากขึ้น และเริ่มมีความขัดแย้งระหว่างรัฐและนายทุนกับประชาชนในชนบทในลักษณะใหม่ๆ อันเป็นผลจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของภาคเมือง ทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรจากชนบทไปใช้พัฒนาเมือง เช่น การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า การสัมปทานทำไม้ การพัฒนารีสอร์ทของนายทุนในพื้นที่ป่าหรือที่ดินสาธารณะของชุมชน การหลั่งไหลของแรงงานจาก

ชนบทเข้าสู่เมือง ฯลฯ การทำงานของเอ็นจีโอในช่วงเวลานี้จึงแตกออกเป็น 2 แนวทางที่ต่างกันอย่างชัดเจน คือระหว่าง “ปีกวัฒนธรรม” กับ “ปีกเศรษฐศาสตร์การเมือง” โดยปีกแรกเน้นการส่งเสริมวัฒนธรรมและความเกื้อกูลกันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนเหมือนที่ผ่านมา แต่อีกปีกมุ่งเสริมสร้างอำนาจของประชาชนท้องถิ่นเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน แนวทางนี้ยังมุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและอำนาจรัฐตามแนวคิดมาร์กซิสม์ที่ได้รับอิทธิพลมาจากนักกิจกรรมทางสังคมก่อนหน้านี้

แต่แล้วตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 ความแตกต่างระหว่างสองปีกงานพัฒนาก็ค่อยๆ ลดลง เพราะต่างต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่ตนทำงานอยู่ซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เช่น มีชุมชนที่รัฐเตรียมอพยพออกจากป่าหรือจากพื้นที่ทำกิน อันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อน การที่รัฐให้นายทุนสัมปทานพื้นที่ปลูกสวนเศรษฐกิจ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในแวดวงเอ็นจีโอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคเหนือ เริ่มให้ความสนใจกับประเด็นข้อถกเถียงใหม่ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอรุ่นใหม่ซึ่งเป็นนิสิตนักศึกษาที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาหรือกำลังศึกษาในระดับปริญญาโทหยิบยกมาพูดคุยกัน เช่น ประเด็นที่ว่าพัฒนายังแยกส่วนระหว่างภาคปฏิบัติกับภาคทฤษฎี กล่าวคือ มีผู้ปฏิบัติงานที่เน้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆ โดยเฉพาะทฤษฎีทางสังคม เศรษฐศาสตร์ และการเมือง ซึ่งเน้นการวิเคราะห์รัฐและโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคม อันเป็นแนวทางที่ได้รับอิทธิพลมาจากนักกิจกรรมทางสังคมในยุคก่อนหน้านี้ ขณะเดียวกันก็มีเอ็นจีโอที่เน้นการทำงานภาคสนาม การพูดคุยและเรียนรู้วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของชาวบ้าน โดยไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในเชิงโครงสร้างดังกล่าวมากนัก หรือกล่าวได้ว่าเอ็นจีโอในช่วงนั้นขาดการเชื่อมโยงการทำงานด้านวัฒนธรรมกับด้านการเมืองเชิงโครงสร้างเข้าด้วยกัน

นอกจากข้อถกเถียงภายในขบวนการเอ็นจีโอแล้ว ในช่วงเวลานี้เอ็นจีโอยังคงวิพากษ์วิจารณ์แนวทางการพัฒนาของรัฐที่กำหนดจากบนลงล่าง โดยเฉพาะในบริบทที่การพัฒนาของรัฐมีความล่าช้าและทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท เอ็นจีโอเริ่มรณรงค์ให้มีการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (participatory development) อย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งยังเชื่อมโยง “การมีส่วนร่วม” เข้ากับแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบตัวแทน การให้สาธารณชนตรวจสอบรัฐบาล และการตระหนักและเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ซึ่งจะสร้างความเป็นธรรมในสังคม (Quinn 1997: 103-4) แนวทางดังกล่าวทำให้มีการผลักดันยุทธศาสตร์ “การพัฒนาทางเลือก” โดยมีตัวอย่างเชิงรูปธรรม เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน วัฒนธรรมชุมชน การพัฒนาอย่างพึ่งพาตนเอง ป่าชุมชน ฯลฯ โดยเริ่มจากฐานความรู้ของชาวบ้าน ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้ชาวบ้านสามารถสร้างความเข้มแข็งได้ด้วยตนเอง มีองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาคือ “ประชาชน” และ “ชุมชน” นอกจากนี้ยังมีการพูดถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยถ่วงดุลการพัฒนาแบบทุนนิยมที่แทรกเข้ามาในสังคมชนบทและสังคมไทย (Quinn 1997: 116, ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2554)

### 3. การย้ายตำแหน่งแห่งที่ของ “ทางเลือก”

หลายปีที่ผ่านมา หน่วยงานรัฐชานรับแนวคิดการพัฒนาทางเลือกมากขึ้นตามลำดับ เช่นเดียวกันกับที่มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ เนื้อหาต่อไปนี้จะเสนอให้เห็นถึงการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอ็นจีโอที่สะท้อนให้เห็นว่าแนวคิด “การพัฒนาทางเลือก” ได้ค่อยๆ ย้ายตำแหน่งแห่งที่กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากระแสหลักได้อย่างไร โดยหยิบยกตัวอย่างกรณีที่รัฐรับเอาแนวคิด “การมีส่วนร่วม” เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนา และการที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาที่ไม่ได้มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่หันมาส่งเสริม “เศรษฐกิจพอเพียง” อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนทิศทางและนโยบายการพัฒนาดังกล่าวมิได้เกิดจากการที่รัฐยอมรับหรือสนับสนุนแนวทางการพัฒนาทางเลือกแต่เป็นการฉวยใช้ (Co-Opt) แนวคิดการพัฒนาทางเลือกเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย

Rigg (2010) ตั้งข้อสังเกตว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาทางเลือก ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างน้อยตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา แม้ไม่ได้นิยามความหมายอย่างชัดเจน แต่พออนุมานได้ว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึงการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเอง (Self-Reliance และ Self-Help) เขาชี้ว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ร่างขึ้นมา เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างแข็งแกร่ง เกิดความยากจน และรัฐขาดแคลนทรัพยากร จึงทำอะไรไม่ได้มาก เมื่อกลไกราชการแสดงความไร้ประสิทธิภาพอย่างชัดเจน แนวคิดที่ให้ประชาชนพึ่งพาตนเองจึงได้รับความสำคัญมากขึ้น ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) คำว่า “การมีส่วนร่วม” ไม่ได้ถูกใช้เพื่อหมายถึงการพึ่งพาตนเองอีกต่อไป แต่เป็นการมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อถกเถียงในระดับโลกในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อธนาคารโลกเสนอว่าแนวทางที่จะพ้นจากความยากจนคือการเข้าร่วมหรือผนวกตนเองเข้ากับตลาด

บทความของ Shigetomi (2006) แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ราวต้นทศวรรษ 2530 รัฐได้เปิดพื้นที่ให้เอ็นจีโอ ประชาสังคม นักวิชาการ และประชาชนรากหญ้า มีส่วนร่วมในการวางนโยบายมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การที่คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ได้ร่วมเป็นอนุกรรมการในการร่างแผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 กระบวนการดังกล่าวนับเป็น “การมีส่วนร่วม” อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านๆ มา ซึ่งมีเพียงเนื้อความ แต่ไม่มีภาคปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ยังคงกำหนดโดยสภาพัฒน์ฯ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และเมื่อมีการเปิดประชา-

พิจารณาแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว เอ็นจีโอก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วมเพียง 4 คน จากจำนวนผู้ที่ได้รับเชิญทั้งหมด 80 คน (Shigetomi 2006: 12)

การร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศเฟื่องฟูอย่างมาก ก่อนที่จะเริ่มมีการประกาศใช้แผนในช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจ (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544) Rigg (2010) ชี้ว่าแผนฉบับนี้ได้รวบรวมคำสำคัญของการพัฒนาทางเลือกเอาไว้ โดยพูดถึงการปรับเปลี่ยนอย่างถึงรากถึงโคนจากการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่ “การพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง” เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองไปจนถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวกลับถูกเก็บไว้บนหิ้งมากกว่าจะถูกนำไปปฏิบัติ และเมื่อมาถึงการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งจะใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ทำให้มีการถกเถียงเรื่อง “การมีส่วนร่วม” เข้ากับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

จะสังเกตได้ว่ากระบวนการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักกินเวลานานก่อนที่จะมีการประกาศใช้จริง ทำให้แผนพัฒนาฯ กลายเป็นกรอบคิดของการพัฒนาที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ และไม่ว่าแผนพัฒนาฯ จะเขียนไว้อย่างไร สิ่งที่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อทิศทางการพัฒนาประเทศมากกว่าคือนโยบายของรัฐบาลที่มีความเป็นปัจจุบันภายใต้บริบททางเศรษฐกิจการเมืองในช่วงเวลาขณะนั้น ดังปรากฏว่าการพลิกผันของสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาได้ส่งผลต่อการย้ายตำแหน่งแห่งที่ของการพัฒนาทางเลือกอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 - กันยายน พ.ศ. 2549) ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศตามแนวทางทุนนิยมเสรี แต่หลังจากที่รัฐบาลทักษิณถูกทำรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (ตุลาคม พ.ศ. 2549 - มกราคม พ.ศ. 2551) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ก็เปลี่ยนแนวนโยบายเศรษฐกิจจากเดิมอย่างสิ้นเชิงมาสู่นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง โดยอ้างว่าจะช่วยให้ประเทศไทยตามโลกาภิวัตน์อย่างชาญฉลาด ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และยังเป็นการน้อมนำแนวพระราชดำริมาปฏิบัติ<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> สรุปผลการประชุมชี้แจงแนวทางการพัฒนาประเทศตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมแสดงปาฐกถาพิเศษเรื่อง “แนวทางการบริหารประเทศตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” 25 พฤศจิกายน 2549 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

นโยบายเศรษฐกิจพอเพียงไม่เพียงถูกนำเสนอในฐานะ “ทางเลือก” ที่แตกต่างอย่างสุดซึ้งกับนโยบายของรัฐบาลทักษิณ แต่ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ รัฐบาลทักษิณถูกกล่าวหาว่าสถาปนาระบบทักษิณนิมิส ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจการเมืองที่เลวร้าย ส่งเสริมให้ผู้คนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม มีความเป็นปัจเจกนิยมสูง ผู้นำรัฐบาลถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชั่น ไร้จริยธรรม ขณะที่ระบบทุนนิยมเองก็เอื้อให้เกิดการทุจริตและเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้ด้อยอำนาจ ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลสุรยุทธ์อ้างเรื่องระบอบแห่งคุณธรรม ความดี ความสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลภายในกลุ่มหรือชุมชน ฯลฯ เพื่อลดทอนความชอบธรรมของสิทธิและเสียงอันท่วมท้นของประชาชนที่ลงคะแนนให้รัฐบาลทักษิณ และกลบเกลื่อนความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลที่มาอย่างไม่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตย การกระทำดังกล่าวมีนัยว่าเป็นการทำให้คุณค่าทางจารีตศีลธรรมมีความสำคัญเหนือกว่าสิทธิและเสียงที่เท่าเทียมกันของประชาชน อันเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตย

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ค่านิยมเรื่องคุณธรรมความดีดังกล่าวไปกันได้ดีกับการพัฒนาทางเลือกภายใต้แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่เอ็นจีโอไทยจำนวนมากยึดถือปฏิบัติ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเชื่อว่าชุมชนท้องถิ่นมีอุดมการณ์เรื่องความดี มีวัฒนธรรมอันดีงามบนพื้นฐานของระบบศีลธรรม และมีความช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นแก่นแกน แต่เห็นว่าวิถีชีวิตและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ถูกทำลายไปเพราะการแทรกแซงของระบบทุนนิยม ขณะเดียวกันระบบการเมืองที่มีแต่นักการเมืองฉ้อฉลโกงกินก็มักเข้ามาหาผลประโยชน์หรือล่อลวงให้ชาวบ้านในชนบทเป็นฐานคะแนนเสียง ดังนั้นจึงไม่เห็นวาระระบบการเมืองจะช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวบ้านได้ หากว่าชาวบ้านไม่ฟื้นฟูวัฒนธรรมชุมชนขึ้นมาเพื่อการพึ่งพาตนเอง (ดู อัจฉรา 2553)

นอกเหนือจากเงื่อนไขทางการเมืองที่กล่าวถึงข้างต้น นโยบายด้านการพัฒนาของรัฐและเอ็นจีโอ ยังเกี่ยวพันกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐและเอ็นจีโอได้พัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในเวลาต่อมา ความร่วมมือดังกล่าวเริ่มต้นจากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเพื่อสังคม (SIF) ด้วยการนำเงินกู้จากธนาคารโลก 4,700 ล้านบาทมาสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ เงินจำนวนดังกล่าวกระจายไปทั่วประเทศภายในระยะเวลา 40 เดือน โดยสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) ซึ่งเป็นเอ็นจีโอหนึ่งที่มีบทบาทหลักในการบริหารกองทุนนี้ หลังวิกฤติเศรษฐกิจได้ 1 ปี รัฐได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) ซึ่งเริ่มปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ในปลายปี พ.ศ. 2544 ด้วยการบริหารงบประมาณ 2,850 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินจากกองทุนพัฒนาชนบทและกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง ทั้งยังได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลอีก 270 ล้านบาท (Shigetomi 2006: 16) และในปีเดียวกันนั่นเอง รัฐบาลก็จัดตั้งกองทุนขนาดใหญ่อีกหนึ่งกองทุน คือกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้าง

สุขภาพ (สสส.) ซึ่งบริหารเงิน 2% จากภาษีเหล้าและบุหรี่ องค์กรต่างๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะ พอช. และ สสส. กลายมาเป็นแหล่งทุนสำคัญของเอ็นจีโอจำนวนมากในเวลาต่อมา เช่น ในรายงานประจำปี พ.ศ. 2553 ของ สสส. ระบุว่า สสส. ได้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่รับทุนซึ่งเป็นมูลนิธิและองค์กรศาสนา 1,262 ล้านบาท หรือ 36% ของสัดส่วนการกระจายทุนของ สสส. ในปีดังกล่าว (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2553: 55) ซึ่งหลักๆ แล้วเอ็นจีโอเป็นผู้รับทุนในส่วนนี้ โดยมีทั้งเอ็นจีโอที่ทำงานส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่น การส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน การรณรงค์เรื่องสิทธิของแรงงาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชนแออัดและคนไร้บ้าน เป็นต้น การกระจายทุนดังกล่าวเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนว่ามีความร่วมมืออันดีระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอ็นจีโอ และมีช่องทางให้แนวคิดการพัฒนาทางเลือกได้รับการเผยแพร่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเรื่องของการรับทุนดังกล่าว การสร้างความร่วมมือระหว่างเอ็นจีโอกับหน่วยงานรัฐยังมีเงื่อนไขอื่นๆ อีกมาก ซึ่งผู้เขียนไม่ได้หยิบยกมากล่าวถึงในบทความชิ้นนี้

## 4. การเลือกปัจจุบันในความสัมพันธ์กับรัฐ

ด้วยข้อจำกัดในการหาทุนจากต่างประเทศ และการปรับนโยบายและแนวทางการทำงานของรัฐที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้หน่วยงานรัฐหรือองค์กรในกำกับของรัฐดังเช่น สสส. และ พอช. กลายมาเป็นแหล่งทุนหลักขององค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมาก จนกระทั่งมีการตั้งข้อสังเกตจากนักกิจกรรมทางสังคม เช่น คำ ผกา นักเขียนและนักวิจารณ์สังคมชื่อดัง (<http://www.youtube.com/watch?v=fhN-6CnJ8LI&feature=related>) รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอจำนวนมากที่ผู้เขียนมีโอกาสได้พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ว่าการรับทุนเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เอ็นจีโอปรับความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐ และส่งผลต่อการลดทอนพลังในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าข้อสังเกตดังกล่าวเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่ได้มองถึงการปฏิบัติการของเอ็นจีโอที่ยังคงพยายามต่อกรกับโครงสร้างอำนาจอยู่ตลอดเวลา

เนื้อหาในหัวข้อนี้ประมวลจากการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอ<sup>5</sup> ผู้เคยร่วมงานกับเอ็นจีโอ ตลอดจนการสังเกตกระบวนการทำงานของ

---

<sup>5</sup> เช่น มูลนิธิชีวิตดี มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน สำนักข่าวประชาธรรม (ภายใต้มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ) ชุมชนคนรักป่า (ภายใต้มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย สถาบันสันติประชาธรรม และกลุ่มละครมะขามป้อม เป็นต้น

เอ็นจีโอจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอ็นจีโอที่รับทุนจากหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยมุ่งแสดงให้เห็นว่าการปรับบทบาทความสัมพันธ์ของเอ็นจีโอกับรัฐนั้นไม่ได้เกิดจากการที่เอ็นจีโอยอมโอนอ่อนผ่อนตาม สบายยอม หรือถูกรัฐครอบงำเสมอไป แต่เกิดจากการที่ตัวแทนการพัฒนาทั้งภาครัฐและเอ็นจีโอมีหลักการร่วมกันบางอย่างเกี่ยวกับงานพัฒนาที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเป้าหมายร่วมกัน จึงร่วมมือกันผลักดันแนวทางที่ต่างเชื่อว่าจะเป็น “ทางเลือก” ที่ “ดีที่สุด” สำหรับสังคมไทย อย่างไรก็ตาม หลักคิดเช่นนั้นกลับกลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ตัวแทนพัฒนามองไม่เห็นหรือไม่พิจารณา “ทางเลือก” อื่นๆ และทำให้ “การพัฒนาทางเลือก” มีลักษณะไม่ต่างไปจากการพัฒนากระแสหลัก คือสร้างรูปแบบหรือสูตรสำเร็จตายตัวขึ้นมาชุดหนึ่ง แต่ไม่ได้สร้างข้อโต้แย้งหรือข้อวิจารณ์ที่ทำทลายกลุ่มอำนาจนำ และไม่ได้ส่งเสริมให้กลุ่มคนด้อยอำนาจมีอำนาจในการเลือกแนวทางการดำเนินชีวิตของตนเองมากพอ

ก่อนที่จะแสดงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติการเอ็นจีโอเพื่อสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว ผู้เขียนเสนอว่ามีสมมติฐานร่วมอย่างน้อย 2 ประการที่ทั้งแหล่งทุนในกำกับของรัฐและเอ็นจีโอยึดถือเป็นแนวทางในการทำงานพัฒนา ได้แก่ หนึ่ง สมมติฐานตามแนวคิดประชาสังคมที่ว่าความร่วมมือระหว่างรัฐและเอ็นจีโอสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่า และสอง สมมติฐานที่ว่า การสร้าง “ชุมชน” ฟังพาตนเองเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาทางเลือก ซึ่งสมมติฐาน 2 ประการนี้ส่งผลต่อการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของเอ็นจีโอและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐและเอ็นจีโอกับรัฐไปในขณะเดียวกัน

### สมมติฐานของแนวคิดประชาสังคม

กล่าวกันว่าในอดีตเอ็นจีโอใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองในการทำงาน โดยมุ่งผลักดันการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการทรัพยากร อันเป็นฐานการผลิตของประชาชนรากหญ้า (ดู ชัชวาลย์ 2543) ส่วนการหันมาร่วมมือกับรัฐในระยะหลังนั้นเป็นไปตามแนวคิดประชาสังคมแบบหนึ่งที่ว่ารัฐเป็นส่วนประกอบของ “ประชาสังคม” จึงควรทำงานร่วมกันมากกว่าสร้างความขัดแย้งหรือปฏิเสธรัฐ ดังที่นายแพทย์ประเวศ วะสี ผู้มีอิทธิพลทางความคิดต่อแวดวงเอ็นจีโอไทย เคยกล่าวว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่มีความหมายโดยปราศจากการร่วมมือกับรัฐ และการกีดกันรัฐออกไปจะลดทอนพลังในการพัฒนาสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น ผู้ที่เชื่อตามแนวทางนี้เห็นว่ารัฐต้องแสดงบทบาทในการสร้าง “ประชาคม” หรือ “ประชาสังคม” ขณะที่รัฐภาคธุรกิจ เอ็นจีโอ ชนชั้นนำในท้องถิ่น และนักวิชาการ ควรสร้าง “ความเป็นหุ้นส่วน” (partnership) ที่ทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาสังคม (ดู Somchai 2007)



ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอในหลายองค์กรที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์และพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ยอมรับว่าข้อจำกัดในการแสวงหาทุนจากต่างประเทศเป็นเงื่อนไขในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำงาน แต่ประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาและเงื่อนไขทางสังคมการเมืองก็มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการปรับแนวคิดในการทำงานด้วยเช่นกัน เดโซ ไชยทัฬห จากมูลนิธิเพื่อการพัฒนายั่งยืน เสนอว่า “การต่อสู้เพื่อลดอำนาจรัฐ” ยังมีความจำเป็น แต่ต้องอาศัยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น ขณะที่การเมืองคอร์รัปชั่นที่มาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐมากขึ้นทำให้เอ็นจีโอลดบทบาทในส่วนนั้นลง หรือการที่ประชาชนรากหญ้าเหนื่อยหน่ายกับวิธีการชุมนุมเดินขบวนเพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐ และต้องการใช้วิธีการอื่นๆ แทน (เดโซ ไชยทัฬห, สัมภาษณ์ 2 พฤษภาคม 2554)

ส่วนชัชวาลย์ ทองดีเลิศ เอ็นจีโออาวุโสที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานระหว่างเอ็นจีโอกับองค์กรอิสระของรัฐดังเช่น พอช. และ สสส. ตลอดจนภาคีแนวร่วมต่างๆ มีความเห็นว่าในปัจจุบันชาวบ้านเข้มแข็งมากขึ้น จนกระทั่งภาคสังคมรับรู้และให้การยอมรับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเอ็นจีโอมีส่วนผลักดันหลังจากการร่วมขบวนการโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ก็ได้บรรจุข้อเสนอจากการผลักดันของภาคประชาชนหลายประการ เช่น การเมืองคอร์รัปชั่นหรือองค์กรมหาชนต่างๆ ที่กลายมาเป็นช่องทางในการขับเคลื่อนงานพัฒนาและการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในยุคหลัง เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลให้หน่วยงานรัฐปรับทิศทางการทำงานหรือแนวนโยบายหันมายอมรับข้อเสนอของฝ่ายประชาชนมากขึ้น ดังเช่นข้อเสนอเรื่อง “โฉมหน้าชุมชน” ซึ่งเมื่อรัฐยอมรับข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่เอ็นจีโอจะต้องไปต่อต้านรัฐ แต่ควรเข้าไปร่วมกันทำงานมากกว่า (ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2554)

ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอหลายคนเห็นว่าการร่วมมือกับหน่วยงานรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมาทำให้รัฐปรับเปลี่ยนท่าทีและแนวคิดมายอมรับแนวทางการพัฒนาที่เอ็นจีโอเสนอมากขึ้น เช่น มูลนิธิชีวิตวิถีสามารถผลักดันให้ สสส. ยอมรับการตีความคำว่า “อาหาร” และ “สุขภาพ” ในความหมายที่กว้างขวางกว่าเดิม ไม่ใช่แค่เรื่องอาหารปลอดภัย แต่ขยายไปสู่เรื่องความมั่นคงทางอาหารและระบบการผลิตอาหารทั้งระบบ รวมถึงการรณรงค์ต่อรองกับบริษัทข้ามชาติ หรือรณรงค์เรื่องการใช้สารเคมี เป็นต้น (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และ กิ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา, สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554)

ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอหลายคนเห็นว่าการรับทุนจากแหล่งทุนของรัฐเป็นการเข้าไปแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะในลักษณะหนึ่ง และเอ็นจีโอมีความชอบธรรมที่จะกระทำเช่นนั้น เพราะเงินทุนดังกล่าวมาจากภาษีของประชาชน ขณะที่เอ็นจีโอรับเงินดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน (กิ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา, สัมภาษณ์ 9 มกราคม 2554) แม้จะร่วมมือกับรัฐมากขึ้น แต่ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอยืนยันว่าองค์กรของตนยังคงมีอิสระในการกำหนดแนวทางการทำงาน คงไว้ซึ่ง

เป้าหมายที่จะสร้างความเข้มแข็งและสร้างอำนาจต่อรองของชุมชนท้องถิ่น แต่หากถูกแหล่งทุนกำกับควบคุมมากเกินไป เอ็นจีโอก็อาจปฏิเสธความร่วมมือหรือไม่รับทุน เพราะที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่แหล่งทุนเป็นฝ่ายเสนอให้ทุนแก่เอ็นจีโอ เช่น สสส. เป็นฝ่ายเชิญตัวแทนเอ็นจีโอเข้าไปร่วมประชุมและรับฟังนโยบายและแนวทางการให้ทุน ไม่ใช่เอ็นจีโอที่ไปเสนอขอรับทุน ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโออธิบายว่าสาเหตุที่ สสส. เลือกจัดสรรทุนให้แก่องค์กรของพวกเขา มีหลายประการด้วยกัน เช่น แนวทางการทำงานของเอ็นจีโอสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ สสส. ตลอดจนความชัดเจนและประสิทธิภาพในการทำงานของเอ็นจีโอในประเด็นนั้นๆ เป็นต้น (นพพรณ พรหมศรี, สัมภาษณ์ 20 มกราคม 2554; วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554; อติศร เกิดมงคล, สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2554)

เอ็นจีโอพอใจที่จะนิยามความสัมพันธ์กับแหล่งทุนในกำกับของรัฐว่า “เครือข่าย” และ “ต่อรอง” มากกว่า “อุปถัมภ์” แม้จะระบุถึงเส้นแบ่งระหว่างสองคำนี้ไม่ชัดเจนนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอจำนวนไม่น้อยยอมรับว่า “เครือข่าย” หรือการรู้จักกันมาก่อน หรือ “การต่อสาย” ระหว่างแหล่งทุนกับเอ็นจีโอ ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล ระดับองค์กร หรือโดยชื่อเสียงของบุคคลหรือองค์กร หรือการแนะนำต่อกันมา ก็ช่วยให้เอ็นจีโอบางองค์กรมีโอกาสได้รับทุนเหนือกว่าองค์กรอื่นๆ (รจเรช วัฒนพานิช และกลุ่มละครมะขามป้อม, สัมภาษณ์ 27 กันยายน 2553; วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และกิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา, สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554; อติศร เกิดมงคล, สัมภาษณ์ 12 มิถุนายน 2554)

งานศึกษาของ Shigetomi (2006) ได้แสดงให้เห็นถึงสายสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้จัดสรรทุนกับผู้รับทุน เขาชี้ว่า “ผู้นำขององค์กรแหล่งทุนในกำกับของรัฐและเอ็นจีโอมีความคิดเห็นบางอย่างที่สอดคล้องต้องกัน และบางทีองค์กรเหล่านี้ก็มีผู้นำคนเดียวกัน” (Shigetomi 2006: 18) ดังกรณีที่เขาพบว่า *ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม* เป็นหนึ่งในผู้ที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในช่วงที่เตรียมจัดตั้งกองทุนเพื่อสังคม (SIF) เพื่อกระจายเงินทุนที่ได้รับความช่วยเหลือมาจากธนาคารโลก และเมื่อรัฐบาลได้เลือกให้ธนาคารออมสินเป็นผู้จัดการเงินกองทุนนี้ ในเวลาต่อมาไพบูลย์ก็ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการทั่วไปของธนาคารออมสิน เนื่องจากเขามีบทบาทหลักในการออกแบบโครงการเกี่ยวกับกองทุนดังกล่าว และต่อมาไพบูลย์ก็ดำเนินการจ้าง *เอนก นาคะบุตร* ซึ่งเคยเป็นผู้อำนวยการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ให้มาเป็นผู้จัดการสำนักงาน SIF เป็นต้น ข้อมูลของ Shigetomi สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอดังกล่าวข้างต้นที่ชี้ว่า “สายสัมพันธ์” ทำให้การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรเป็นไปได้ง่ายตาย และการติดต่อประสานงานกันมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าการผ่านกลไกเชิงสถาบัน

อย่างไรก็ดี ในงานอีกชิ้นหนึ่ง Shigetomi (2002) ตั้งข้อสังเกตว่าแม้เอ็นจีโอจะมีโอกาสมีส่วนร่วมในการทำงานกับรัฐมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียง “การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ” (Marginal Participation) ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการคือ *หนึ่ง* เข้าไปมีส่วนร่วมโดยบังเอิญบุคคลมากกว่าองค์กร จึงขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่คนคนนั้นมีต่อข้าราชการ *สอง* ข้าราชการที่ยอมรับการมีส่วนร่วมมีเฉพาะพวกหัวก้าวหน้าบางส่วน โดยเฉพาะในสวนงานที่ต้องรับผิดชอบกับการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการพัฒนา *สาม* บ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมมีอยู่เพียงในระดับอนุกรรมการในการร่างนโยบายและการรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ใช่ในระดับของการตัดสินใจ *สี่* เอ็นจีโอไม่ได้สนใจที่จะเป็นผู้ผลักดันนโยบาย แต่กลับเน้นการสร้างสถาบันที่อยู่นอกกลไกทางการเมืองและการบริหารราชการ ด้วยหวังว่าการกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อการติดตามการบริหารงานของรัฐจากข้างนอก

ข้อสังเกตเรื่อง “การมีส่วนร่วม” ดังกล่าวน่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวชี้วัดว่าการพัฒนาทางเลือกนั้นได้แสดงบทบาทและบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เนื่องจากการพัฒนาทางเลือกมิได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อได้แบ่งปันผลประโยชน์จากเงินทุนของรัฐหรือเพื่อสร้างความร่วมมือที่ติระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอ็นจีโอเท่านั้น แต่อยู่ที่การสร้างเสริมให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินชีวิตของตนเอง ประสบการณ์การทำงานของเอ็นจีโอหลายองค์กรพบว่าหลายครั้งที่เอ็นจีโอและภาคประชาชนเจรจาต่อรองกับรัฐแล้วบรรลุผลเพียงแค่การผลักดันให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แต่เมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่าการแก้ไขปัญหาได้มีความคืบหน้า จนทำให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่อีกหลายครั้งหลายหน<sup>6</sup> หรือการต่อรองกับรัฐบางลักษณะทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการศึกษาวิจัยหรือสนับสนุนการทำงานของเอ็นจีโอร่วมกับชุมชนท้องถิ่น ทว่าไม่ได้ทำให้ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินชีวิตมากขึ้น<sup>7</sup> ในแง่นี้ ภัคคติ วีระ-ภาสพงษ์ นักแปลอิสระที่ติดตามขบวนการประชาชนระดับสากล แสดงความเห็นว่าการจัด

---

<sup>6</sup> จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียนซึ่งเคยเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวในช่วงที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอระหว่างปี พ.ศ. 2540-2545 และจากการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอหลายคนทำงานแก้ไขปัญหาสิทธิเหนือที่ดินและป่าไม้ของชุมชนในเขตป่า เช่น บารมี ชัยรัตน์ ที่ปรึกษาสมัชชาคนจน

<sup>7</sup> เช่น การชุมนุมร่วมกับสมัชชาคนจนที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเป็นเวลา 99 วันในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เครือข่ายเกษตรทางเลือกได้รับการจัดสรรงบประมาณมาส่งเสริมการทำเกษตรยั่งยืน เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ (คคน.) ได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวด้วยเช่นกันในวงเงินประมาณ 26 ล้านบาทภายในเวลา 3 ปี ขณะที่การเคลื่อนไหวของ คคน. ในเรื่องสิทธิเหนือที่ดิน ทำให้รัฐอนุมัติงบประมาณ 9 ล้านบาทให้สถาบันวิชาการและเอ็นจีโอดำเนินโครงการศึกษาวิจัยเป็นเวลาประมาณ 15 เดือน ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 แต่หลังจากโครงการพัฒนาเกษตรยั่งยืนและโครงการศึกษาวิจัยดังกล่าวเสร็จสิ้นลง สมัชชา คคน. ยังคงไม่ได้รับการรับรองสิทธิเหนือที่ดินตามกฎหมาย ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำไร่หมุนเวียนหรือการเกษตรทางเลือกอื่นๆ ในพื้นที่ทำกินของตนซึ่งเป็น “เขตป่า” ตามกฎหมายของรัฐ อีกทั้งยังคงถูกเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมและข่มขู่คุกคามอยู่เป็นระยะ

ความสัมพันธ์ระหว่างเอ็นจีโอกับรัฐอาจทำให้การต่อรองระหว่างเอ็นจีโอ องค์กรประชาชน กับหน่วยงานภาครัฐ เป็นการแก้ไขปัญหาแบบเป็นครั้งคราวหรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถและความเข้มแข็งของเอ็นจีโอ และเป็นไปได้ว่าหากเอ็นจีโอไม่เข้มแข็งพอ ก็จะทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข และแน่นอนว่าจะไม่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง (ประชาไท, 17 มกราคม 2554)

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอจำนวนมากอธิบายว่าตนเองกำลัง “ต่อรอง” กับรัฐและกำลังสร้าง “เครือข่าย” กับรัฐ จึงเน้นการจัดความสัมพันธ์ในทางบวก ซึ่งสอดคล้องกับการใช้แนวคิดประชาสังคมในแบบที่เชื่อว่ารัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมควรร่วมมือกันทำงานพัฒนาเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น พวกเขาจึงไม่เห็นหรืออาจเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องวิพากษ์วิจารณ์รัฐอย่างถึงรากถึงโคนหรือสร้างแรงกดดันให้รัฐเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม หากความสำคัญของการพัฒนาทางเลือกอยู่ที่การวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งกับกลุ่มอำนาจหลักดังข้อเสนอของ Pieterse (1998) ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบทบทวนทั้งแนวคิดและแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างเอ็นจีโอกับรัฐ เนื่องจากเป้าหมายของการทำงานพัฒนาทางเลือกไม่ใช่เพียงการสร้างพื้นที่ให้เอ็นจีโอเข้าไปร่วมทำงานกับรัฐหรือเข้าไปแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะจากรัฐเท่านั้น แต่จะต้องสร้างอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายหรือวิถีชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง

### สมมติฐานเรื่องการสร้าง “ชุมชน” ฟังพาดตนเอง

แม้ว่าแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจะถูกวิพากษ์วิจารณ์มาเป็นเวลาหลายสิบปี แต่มันก็ยังได้รับการผลิตซ้ำและเผยแพร่อย่างกว้างขวางทั้งในและนอกวงการพัฒนา ดังสะท้อนจากการแพร่หลายของชุดคำต่างๆ เช่น ป่าชุมชน โฉนดชุมชน เกษตรกรรมยั่งยืน ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ขณะที่แนวทางการทำงานและการจัดสรรเงินทุนเพื่องานพัฒนาขององค์กรในกำกับของรัฐ เช่น พอช. และ สสส. ก็วางอยู่บนฐานคิดแบบเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น การสนับสนุนทุนตรงไปที่ชุมชนท้องถิ่น การส่งเสริมการรวมกันเป็นเครือข่ายชุมชน หรือการสนับสนุนทุนแก่องค์กรที่ทำงานกับชุมชน เพื่อพัฒนาระบบการผลิตหรือการตลาด เพื่อเพิ่มศักยภาพในการฟังพาดตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชุมชน

ชุมชนนิยม (communalism) ในแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมีนัยต่อการพัฒนาทางเลือกอย่างน้อยสองประการ ประการแรก ชุมชนนิยมถูกนำเสนอเป็นทางเลือกเพื่อปฏิเสธหรือต่อต้านระบบทุนนิยม ในการสำรวจแนวคิดต่างๆ ที่จัดว่าเป็น “การพัฒนาทางเลือก” พบว่าหลักสำคัญประการหนึ่งที่คล้ายคลึงกันมาก และเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้การพัฒนาทางเลือกดูแตกต่างและท้าทายการพัฒนากระแสหลัก

คือการพัฒนาทางเลือกต่อต้านระบบทุนนิยมนับตั้งแต่ยุคทุนนิยมอุตสาหกรรมในช่วงต้นมาจนถึงยุคทุนนิยมช่วงปลายในปัจจุบัน (Pieterse 1988: 347)

ในกรณีประเทศไทย งานเขียนของเอ็นจีโอไทยมักเล่าถึงปัญหาต่างๆ ของชุมชนและสังคม โดยเริ่มจากช่วงเวลาของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่ชักนำระบบทุนนิยมเข้ามาชูดริด ทำลายวิถีชีวิตวัฒนธรรมอันสงบเรียบง่ายของชุมชนท้องถิ่น ล่อลวงให้เกษตรกรทำเกษตรพาณิชย์และตกเป็นเบี้ยล่างของระบบตลาด ดังนั้น เอ็นจีโอที่สนับสนุนแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนจึงส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นรักษาไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียง หรือสร้างกลไกในชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพึ่งพาตนเอง ลดการพึ่งพา “ภายนอก” อันจะช่วยให้หลุดพ้นจากการถูกชูดริดภายใต้ระบบทุนนิยม

Decore เสนอว่าเอ็นจีโอไทยได้อาศัยความทรงจำเกี่ยวกับชุมชนชาวนาที่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อต้านโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรมตามอย่างตะวันตก ซึ่งการผลิตซ้ำความทรงจำเช่นนี้สอดคล้องกับการสร้าง “ความเป็นไทย” และ “ชาติไทย” ตามเป้าประสงค์ของรัฐ (Decore 2000: 329) รัฐไทยมักอ้าง “ความเป็นไทย” ว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะอันเป็นแก่นของสังคมไทยที่แตกต่างจากความเป็นสากล และรัฐมักใช้ “ความเป็นไทย” นี้เป็นข้ออ้างและเหตุผลในการกำราบประชาชนที่พยายามเรียกร้องให้รัฐปกป้องดูแลพวกเขาหรือปฏิบัติตามหลักสากล เช่น รัฐมีนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งให้ชาวนชนบทรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและระบบการผลิตแบบ “ดั้งเดิม” หรือแบบ “ไทยๆ” ซึ่งหมายถึงการจัดการตนเองและให้รู้จักพอใจกับสิ่งที่ตนมีอยู่ในวิถีแบบพุทธ ทั่วๆ ที่ชาวนชนบทจำนวนมากกำลังเรียกร้องให้รัฐพัฒนาเศรษฐกิจ ปกป้องดูแล และยกระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขาให้เสมอภาคกับประชาชนคนอื่นๆ

นอกจากจะถูกใช้เป็นแนวทางในการต่อต้านทุนนิยมแล้ว ชุมชนนิมยังถูกใช้ต่อรองกับการผูกขาดอำนาจและการจัดการทรัพยากรของรัฐ ในบริบทที่รัฐกีดกันชุมชนท้องถิ่นจากการเข้าถึงทรัพยากรในช่วงปลายทศวรรษ 2520 ในช่วงเวลาดังกล่าว การทำงานของเอ็นจีโอไทยเปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านั้นที่เน้นการแก้ไขความยากจนของชาวบ้านโดยตรงมาสู่การเสริมสร้างอำนาจและศักยภาพของชุมชน นักวิชาการและเอ็นจีโอได้ร่วมกันศึกษาและยกระดับความเข้าใจความรู้ของชาวบ้าน สถาปนาปราชญ์ชาวบ้านและภูมิปัญญาชาวบ้าน (อรรถจักร์ 2545: 69-70) ตลอดจนสถาปนาวาทกรรมต้าน (counter discourses) เพื่อช่วงชิงความรู้ความเข้าใจและตอบโต้กับวาทกรรมหลัก เช่น การเสนอวาทกรรมป่าชุมชนหรือคอนกับป่าตอบโต้วาทกรรมการอนุรักษ์ที่มุ่งจะย้ายคนออกจากป่า เสนอวาทกรรมโฉนดชุมชนและเกษตรกรมยังยืนตอบโต้วาทกรรมว่าด้วยคนชนบทที่ล่าหลังหรือด้อยพัฒนา ไร่ จน เจ็บ และเป็นเหยื่อ

ของระบบทุนนิยม เป็นต้น แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนในกระแสวัฒนธรรมชุมชนก็กลายเป็นแนวคิดทางเลือกที่ได้รับความนิยมมากขึ้นตามลำดับ ดังตัวอย่างจากการแพร่หลายของแนวคิดป่าชุมชน โฉนดชุมชน การจัดการทรัพยากรโดยชุมชน เศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ ในสื่อสาธารณะที่มีมากขึ้นตามลำดับ และในปัจจุบันจะพบว่าทีวีสาธารณะช่อง Thai PBS เป็นแหล่งผลิตข่าวทอล์กโชว์ทางเลือกดังกล่าวให้แพร่หลายมากยิ่งขึ้น การพิจารณาจากนโยบายและการรณรงค์ส่งเสริมของหน่วยงานรัฐ รวมถึงหน่วยงานในกำกับของรัฐ พบว่ามีมติชุมชนได้รับความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ดังปรากฏว่าหน่วยงานรัฐส่งเสริมและเผยแพร่แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรม วิถีชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมดังกล่าวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การผลักดันให้หน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจและมีผลประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยอมรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ยังคงไม่บรรลุเป้าหมาย ดังปรากฏว่ายังไม่มีการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นเหนือทรัพยากรธรรมชาติในทางกฎหมายอย่างเป็นทางการมากนัก และชาวบ้านในท้องถิ่นยังคงถูกข่มขู่คุกคามและถูกจับกุมดำเนินคดีอย่างต่อเนื่องในคดีเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดิน<sup>8</sup>

ในกรณีของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) วิทยุรีย์ เลียนจรรย์ ผู้อำนวยการมูลนิธิชีวิตวิถี แสดงทัศนะว่าขณะที่ผู้มีอำนาจใน สสส. โดยส่วนใหญ่มองสุขภาพในกรอบแคบๆ แต่ วิทยุรีย์เห็นว่านายแพทย์ประเวศ วะสี<sup>9</sup> ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลทางความคิดต่อการทำงานของเอ็นจีโอจำนวนมาก นับเป็นบุคคลที่มี “ความก้าวหน้า” อย่างมากที่พยายามผลักดันให้มีการเชื่อมโยงการทำงานด้านสุขภาพกับการทำงานในมิติ “ชุมชน” เข้าด้วยกัน จนกระทั่งมีการเปิดสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชนที่ทำงานสนับสนุนชุมชนโดยเฉพะ และนอกจากนายแพทย์ประเวศแล้ว ยังมีผู้มีอำนาจใน สสส. อีกหลายคนที่วิทยุรีย์เห็นว่าเป็น “สายเค็ลื่อนไหว” ซึ่งช่วยให้แนวคิดการทำงานเรื่องสุขภาพของ สสส. ขยายขอบเขตมาสู่มิติชุมชนและวัฒนธรรมมากขึ้น (วิทยุรีย์ เลียนจรรย์, สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554)

<sup>8</sup> เช่น เครือข่ายปฏิรูปที่ดินรายงานว่ามี “คดีที่ดินชุมชน” ทั่วประเทศมากถึง 84 คดี โดยมีชาวบ้านถูกดำเนินคดีทั้งหมด 409 ราย ซึ่งเป็นคดีที่ชุมชนถูกละเมิดสิทธิชุมชน (สถาบันอิศรา 2552)

<sup>9</sup> เป็นประธานมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 และเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ สสส. ปี พ.ศ. 2543-2549

ในทางตรงข้าม อติศร เกิดมงคล (สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2554) เอ็นจีโอจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาด้านะบุคคลซึ่งรับทุนจาก สสส. เช่นกัน กลับตั้งข้อสังเกตว่า สสส. มีแนวคิด “อนุรักษ์นิยมใหม่แบบไทยๆ” ที่ยอมปรับค่านิยมเก่าอยู่บ้าง แต่ยังคงยึดมั่นอยู่ในกรอบศีลธรรมบางอย่างที่ฝังตรึงมานาน เช่น การเชื่อมั่นในคนดี ความดี ความถูกต้อง และพยายามผลิตซ้ำคุณค่าทางศีลธรรมที่ใช้กำกับผู้คน ดังตัวอย่างจากการรณรงค์เรื่องการเลิกดื่มสุราและเลิกสูบบุหรี่ด้วยการอ้างว่าเป็นการผิดศีลธรรม ขณะที่เอ็นจีโอเองก็มีอุดมการณ์ยึดมั่นกับความดี เพราะมีการปลูกฝังกันมาว่านักพัฒนาเป็นผู้มีจิตอาสา เสียสละเพื่อผู้อื่น แนวคิดเช่นนี้อาจเป็นจุดร่วมประการหนึ่งที่ทำให้เอ็นจีโอกับ สสส. สามารถประสานความร่วมมือกันได้ค่อนข้างราบรื่น

ข้อสังเกตของอติศรเป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่ แอนดรูว์ วอล์กเกอร์ (Andrew Walker) นักวิชาการจากออสเตรเลีย ตั้งข้อสังเกตต่อแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทั้งหน่วยงานรัฐ เอ็นจีโอ รวมทั้ง สสส. ขานรับและต่อยอด ว่าเป็นแนวคิดที่นำไปสู่การกำกับควบคุมทางศีลธรรมของผู้คน โดยเฉพาะคนในชนบท ให้ธำรงรักษาคุณค่าวัฒนธรรมชุมชนที่มีความดีงามตามแบบฉบับ “ความเป็นไทย” เอาไว้ (ประชาไท, 7 สิงหาคม 2551) ขณะที่การศึกษาของ Delcore พบว่าการอ้างเรื่อง “การทำดี” “ช่วยเหลือผู้อื่น” และ “ช่วยเหลือสังคม” อาจเป็นการทำเพื่อตนเองหรือไม่แยกขาดจากผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอเป็นผู้นำชุมชนแห่งนั้นมาก่อนที่จะมาทำงานเอ็นจีโอ ผลประโยชน์อย่างหนึ่งก็คือการรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตน หรือการได้รับการยอมรับนับถือจากผู้อื่นในชุมชน (Delcore 2000: 230-2) ในแง่นี้ ค่านิยมเรื่อง “ความดี” จึงถูกใช้สถาปนาอำนาจให้แก่ผู้ที่อ้างตนว่าเป็นผู้ปรารถนาดีทั้งต่อนักพัฒนาด้วยกันและต่อผู้ได้รับการพัฒนาที่พวกเขาจะไปให้คำแนะนำ จัดการปัญหา หรือจัดการชีวิต หากเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาทางเลือกคือการทำให้ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดอนาคตตนเอง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแทนการพัฒนากับผู้ถูกพัฒนาโดยอ้างคุณธรรม “ความดี” ดังกล่าวก็เป็นประเด็นที่พึงตรวจสอบ ทบทวน ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงประเด็นนี้แล้วในบทความก่อนหน้านี้ (อัจฉรา 2553)

เบื้องหลังประการหนึ่งของการสถาปนาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนคือการตอบโต้หรือต่อรองกับระบบทุนนิยมที่เน้นความเป็นปัจเจก ซึ่งเชื่อว่าทำให้มนุษย์เห็นแก่ตัวหรือเอารัดเอาเปรียบกัน การพัฒนาทางเลือกถูกอ้างว่าเป็นกระบวนการประชาธิปไตยแบบหนึ่ง เพราะสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนจากระดับฐานล่าง อย่างไรก็ตาม การชุมนุมนิยมมากเกินไป แต่ปฏิเสธสิทธิของปัจเจก อาจลึกลับหรือขัดแย้งกับสมมติฐานดังกล่าว เพราะการเคารพสิทธิของปัจเจกเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่การชุมนุมนิยมอาจเน้นเพียงรูปแบบการรวมกลุ่มคนหมู่มาก และทำให้คนหมู่มากมีอำนาจจนล้นเกิน กระทั่งไปเบียดบังสิทธิและเสียงของปัจเจกที่ด้อยอำนาจ ทั้งยังขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกลุ่มผู้มีอำนาจที่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งอาจทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจหรือชนชั้นนำภายในชุมชน

ผูกขาดอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทั้งในระดับชุมชน (เดโซ 2551, Turton 1989) และในระดับประเทศ การลดทอนความสำคัญของสิทธิและเสียงของปัจเจกบุคคลปรากฏชัดเจนเมื่อผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอแสดงความไม่เชื่อมั่นระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนชนบท ขณะที่การกำหนดท่าทีของ สสส. และเอ็นจีโอไทยต่อสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา และการเข้าร่วมขบวนการปฏิรูปประเทศไทยหลังเหตุการณ์ 19 พฤษภาคม 2553 ในฐานะ “ตัวแทน” ของภาคประชาชนที่อาสาเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศโดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการเลือกตั้ง เป็นประจักษ์พยานที่สะท้อนแนวคิดดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ดังที่ผู้เขียนเคยกล่าวถึงไว้บ้างแล้ว (ดูเพิ่มเติมใน อัจฉรา 2553)

กรอบคิดเรื่อง “ชุมชน” ยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก ทั้งในเรื่องความหมายสถานะที่เป็นอยู่จริง หรือพลังในการต่อรองกับอำนาจรัฐและทุน ในมิติทางเศรษฐกิจ เอ็นจีโอจำนวนมากตระหนักว่าเป็นไปได้ยากที่จะสร้างชุมชนอุดมคติซึ่งปฏิเสธระบบตลาดและทุนนิยมอย่างสิ้นเชิง จึงพยายามแสวงหารูปแบบทางเลือกให้ประชาชนที่ด้อยอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถต่อรองกับระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ หรือสามารถบริหารการผลิตให้อยู่รอดได้ในระบบทุนนิยม เช่น มูลนิธิชีวิตวิถีที่พยายามเพิ่มขีดความสามารถให้เกษตรกรรวมถึงผู้บริโภคสามารถพึ่งพาตนเองด้านอาหาร มีที่ดินทำการผลิต สร้างระบบตลาดทางเลือก และสร้างวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และกิงกร นรินทรกุล ณ อยุธยา, สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554) หรือกรณีมูลนิธิสายใยแผ่นดินที่ส่งเสริมการผลิตพืชผักอินทรีย์เพื่อส่งออก แต่การพัฒนาดังกล่าวยังเกิดผลเป็นจุดเล็กๆ และขยายตัวได้ช้า เพราะไม่ได้สร้างเงื่อนไขหรือการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนในการต่อรองกับรัฐ มีงานศึกษาที่ตั้งข้อสังเกตว่า “ชุมชน” กลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมประชาชน แทนที่จะเป็นเครื่องมือที่ประชาชนใช้ต่อรองกับอำนาจรัฐ (ดู บุญเลิศ 2550, Agrawal 2005, Li 2007) เช่น การเสนอเรื่องป่าชุมชนและโฉนดชุมชนทำให้ชุมชนในเขตป่าถูกจำกัดขอบเขตการใช้ที่ดิน แม้ว่าที่ดินดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพของชุมชนท้องถิ่นในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน หรือการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีระบบเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศและโลกที่เป็นระบบทุนนิยม หรือการจำกัดการพัฒนาเพื่อสงวนรักษาชุมชนชนบทให้มีสภาพธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยวแบบทางเลือก การส่งเสริมแนวทางเหล่านี้โดยความร่วมมือของรัฐและเอ็นจีโอได้ช่วยเพิ่มอำนาจการควบคุมของรัฐ แทนที่จะปลดทอนอำนาจรัฐ ขณะเดียวกันการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองหรืออยู่อย่างพอเพียง หรือควบคุมตนเองด้วยกลไกท้องถิ่น ยังเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม หรือ



จัดสวัสดิการต่างๆ เพื่อบริการประชาชนให้ดีขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ทำให้ชุมชนมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุล โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองระดับชาติ

มีข้อเท็จจริงและงานศึกษาจำนวนมากที่ชี้ชัดว่าระบบการผลิตหรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีชุมชนเป็นฐาน (Community-Based Natural Resource Management-CBNRM) ภายใต้ "การพัฒนาทางเลือก" ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไปเสียทั้งหมด ตัวอย่างเช่น พงุ โอโตเซา ปกาเกอะญอบ้านหนองเต่า อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ ให้สัมภาษณ์ (<http://www.youtube.com/watch?v=SDNTLvcsAP4>) ว่า ระบบโฉนดชุมชนเกิดจากคำแนะนำของนักวิชาการหรือเอ็นจีโอที่ "หวังดี" เกรงว่าหากมีการจัดสรรที่ดินให้ชาวบ้านในรูปแบบกรรมสิทธิ์ปัจเจกที่ซื้อขายเปลี่ยนมือได้ จะทำให้ที่ดินหลุดไปจากมือของเกษตรกรอย่างง่ายดาย การศึกษาวิจัยของผู้เขียนในเรื่องการจัดการโฉนดชุมชนที่เคยดำเนินการก่อนหน้านี้ (อัจนรา 2548) และอีกชิ้นหนึ่งซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ พบข้อมูลทำนองเดียวกันว่าชาวบ้านในหลายพื้นที่ต้องการกรรมสิทธิ์ปัจเจก เช่น โฉนด หรือ น.ส. 3 ที่ให้ทั้งความมั่นคงในการถือครองที่ดิน และสามารถใช้เป็นทุนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกันกับรูปแบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ประชาชนทั่วไปถือครอง แต่เงื่อนไขที่ชาวบ้านต้องต่อรองทั้งกับรัฐและเอ็นจีโอที่เป็นแนวร่วมของพวกเขา ทำให้พวกเขาต้องโอนอ่อนผ่อนตามรูปแบบทางเลือกดังกล่าวในเบื้องต้น

นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบการพัฒนาที่เกิดจากแนวคิดของคนภายนอกได้ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในชุมชนท้องถิ่น เพราะเป็นเพียงการพัฒนาในด้านรูปแบบการผลิตหรือการจัดการที่ไม่ได้นำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน เช่น งานศึกษาของ Latt (2008) แสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมการเกษตรปลอดสารพิษในพื้นที่โครงการหลวงแห่งหนึ่ง ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการผลิตระหว่างเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของโครงการหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชาวม้งที่เป็นเจ้าของแปลงเกษตรซึ่งซูดรีดแรงงานและผลกระทบความเสี่ยงต่างๆ จากการผลิตและการตลาดให้แก่ชาวไทยใหญ่ที่ เป็นผู้ใช้แรงงานในแปลงเกษตรมากกว่าเดิม หรือการศึกษาของผู้เขียนเองก็พบว่าการจัดการป่าชุมชนและการจัดการโฉนดชุมชนทำให้เกิดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำรูปแบบใหม่ๆ ในพื้นที่ชนบทระหว่างคนในชุมชนด้วยกันเอง (อัจนรา 2548, Atchara 2009) แม้ว่าแนวทางการจัดการดังกล่าวจะเป็นข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาของคนชนบทก็ตาม

แม้จะมีข้อวิจารณ์ต่อข้อเสนอเรื่องการจัดการทรัพยากรที่มีชุมชนเป็นฐานที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนก็เข้าใจว่าเอ็นจีโอและนักวิชาการไม่ได้สร้างข้อเสนอเช่นนี้ขึ้นมาในสุญญากาศ แต่อยู่ในเงื่อนไขของการต่อรองทางอำนาจระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ และเกิดจากการประมวลบทเรียนและปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นอยู่จริงในระบบทุนนิยม กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนต้องการนำเสนอให้เห็นว่าการพยายามไปให้พ้นจากปัญหาหนึ่ง ที่สุดแล้วอาจนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่ง อันเป็นผลที่เกิดจากความไม่ตั้งใจ

ผู้ปฏิบัติงานบางคนยอมรับว่าเอ็นจีโอยังไม่ประสบความสำเร็จในการต่อรองกับอำนาจรัฐและวาทกรรมครอบงำทั้งหลาย อีกทั้งยังไม่สามารถผูกขาดหรือช่วงชิงความหมายของวาทกรรมด้านว่าด้วย “ชุมชน” ที่พวกตนสถาปนาขึ้นมาเอง เพราะวาทกรรมด้านได้ถูกช่วงชิงและฉวยไปสร้างความหมายที่บิดเบือนไปจากเดิม เช่น ในปัจจุบันมีการใช้คำว่าป่าชุมชนและโฉนดชุมชนอย่างแพร่หลาย ทั้งๆ ที่รัฐยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่จะรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการหรือหนักแน่นมากพอ เดโช ไชยทัฬห ยอมรับว่าการต่อรองกับรัฐยังไม่ประสบความสำเร็จ แต่หน่วยงานรัฐบางแห่งยอมรับแนวคิดเหล่านี้ในบางระดับเพียงเพื่อซื้อเวลามากกว่าจะต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงโคน (เดโช ไชยทัฬห, สัมภาษณ์ 2 พฤษภาคม 2554) ในทำนองเดียวกัน วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (สัมภาษณ์ 3 มิถุนายน 2554) ยอมรับว่าการพูดเรื่องเกษตรยั่งยืน เศรษฐกิจพอเพียง หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ ในช่วงที่ผ่านมายังคงเน้นไปที่ความสำคัญของสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมากกว่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างอำนาจของประชาชนและการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาทางเลือก ดังนั้น เขาจึงไม่เห็นด้วยกับการกล่าวว่าการพัฒนาทางเลือกได้กลายเป็นหรือถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนากระแสหลักไปแล้ว แต่ยืนยันว่าเอ็นจีโจะต้องแสวงหาและนำเสนอทางเลือกให้สังคมต่อไป

## 5. บทส่งท้าย: ทางเลือกของใคร ใครเลือก ใครถูกเลือก

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เอ็นจีโอไทยปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำงานจากการต่อรองกับรัฐมาสู่การร่วมมือกับรัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเลือกรูปแบบต่างๆ จากระดับนโยบายมาจนถึงระดับปฏิบัติการ การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ดังกล่าวเกี่ยวพันกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมือง

การกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของเอ็นจีโามีความหมายต่อบทบาทและความสำคัญของการพัฒนาทางเลือกอย่างมีนัยสำคัญ ตามข้อเสนอของ Pieterse (1988) การพัฒนาทางเลือกควรมีสถานะเป็นข้อโต้แย้งหรือบทวิพากษ์วิจารณ์ต่อการพัฒนากระแสหลัก แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเผชิญสถานการณ์ความเป็นจริง เอ็นจีโอที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเลือกจำเป็นต้องคิดค้นยุทธวิธีและข้อเสนอเชิงรูปธรรมต่างๆ เพื่อผลักดันให้รัฐยอมรับ ทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชนในท้องถิ่น และผลักดันการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบายรัฐที่เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตประชาชน และเมื่อลงลึกในรายละเอียด เช่น จะมีการกำหนดทางเลือกให้เป็นนโยบายหรือกฎหมาย ก็ไม่สามารถสร้างข้อตกลงที่เป็นเอกฉันท์ แต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายกันมาโดยตลอด ไม่เพียงแต่ระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอ็นจีโอ หากแต่รวมไปถึงในบรรดาเอ็นจีโอด้วยกันเองด้วย ในสภาวะดังกล่าว หากมีกลุ่มหรือองค์กรใดสามารถร่วมมือหรือสร้างข้อตกลงให้รัฐยอมรับแนวทางของตนได้ ทั้งๆ ที่ยังมีอีกหลายกลุ่มหรือองค์กรที่มีความ

คิดเห็นขัดแย้ง ก็จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในขบวนการประชาชน ขณะเดียวกันการกำหนดแนวทางหรือแบบแผนที่ชัดเจนอาจเป็นการทำลายความหลากหลายของแนวทางการพัฒนา ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการพัฒนาทางเลือก ดังนั้น การกำหนดบทบาทและตำแหน่งแห่งที่ของเอ็นจีโอและการจัดความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นโจทย์สำคัญที่พึงตรวจสอบทบทวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเอ็นจีโอมักอ้างตนว่าเป็นตัวแทนที่นำเสนอความต้องการของ “ภาคประชาชน” ผู้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศ

การสร้างภาพแทน การคิดแทน และการพูดแทนประชาชน เป็นโจทย์สำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาทางเลือก ที่ผ่านมา เอ็นจีโอและนักวิชาการที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเลือกถูกมองว่ามีส่วนสำคัญในการสร้างภาพแทน “ชนบท” “ไทย” “เกษตรกร” “ชาวบ้าน” “ชุมชน” ฯลฯ ที่ส่งผลกระทบต่อต่างๆ ตามมา ครั้งหนึ่งพื้นที่ชนบทถูกมองว่าห่างไกลหรือเข้าไม่ถึง “การพัฒนา” อันเนื่องมาจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การลดความเหลื่อมล้ำหรือการสร้างความเท่าเทียมระหว่างเมืองกับชนบทจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระแสหลักหรือการพัฒนาทางเลือก แต่เมื่อไม่นานมานี้ การแพร่หลายของแนวคิดการพัฒนาทางเลือกได้ช่วยพลิกภาพลักษณ์ที่มีอคติต่อชนบทว่าเป็น “บ้านนอก” “ล้าหลัง” “ด้อยพัฒนา” หรือคนชนบทที่ “โง่ จน เจ็บ” ให้กลายเป็นพื้นที่แห่งภูมิปัญญา ความเรียบง่าย สงบสุข และรักษาไว้ซึ่งความดีงาม “ความเป็นไทย” ตลอดจนเป็น “ทางเลือก” ของชีวิตและสังคมที่ยั่งยืน แต่ภาพแทนเหล่านั้นก็ถูกวิจารณ์ว่ามีความโรแมนติก อุดมคติเกินจริง และลดทอนความซับซ้อนของ “ชนบท” “ไทย” “เกษตรกร” “ชาวบ้าน” “ชุมชน” ฯลฯ ซึ่งส่งผลต่อการกักขังอัตลักษณ์ของชาวชนบท เกษตรกร กลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งยังกีดกีดกันหรือเบียดขับกลุ่มคนอื่น ๆ ที่มีวิถีชีวิตหรือระบบการผลิตที่แตกต่างไปจากกรอบแนวคิดทางเลือกเหล่านั้นให้กลายเป็นชายขอบของสังคม (ยุคติ 2548, Forsyth and Walker 2008)

นอกจากนี้ การสร้างภาพแทนดังกล่าวได้ส่งผลต่อการจำกัดกรอบการดำเนินชีวิตและจำกัดการพัฒนาชนบทอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การส่งเสริมการทำเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมี ทั้งๆ ที่เกษตรกรมีข้อจำกัดด้านแรงงานและโอกาสทางการตลาดในการจำหน่ายผลผลิตปลอดสารพิษ การจำกัดการพัฒนาพื้นที่ชนบทที่ควรสงวนรักษาให้มีสภาพธรรมชาติเพื่อสุนทรีย์ของนักท่องเที่ยว หรือแม้แต่การที่คนชนบทจำนวนมากกำลังถูกเบียดขับออกจากที่ดินของตนเอง เมื่อมีชนชั้นกลางที่ห่วงใยสุขภาพเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อทำเกษตรปลอดสารพิษหรือทำธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแบบทางเลือก เป็นต้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่ได้สะท้อนว่าจะทำให้คนชนบทมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดการทรัพยากรหรือกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง แต่ยังคงถูกกำหนดควบคุมโดยรัฐหรือแม้แต่ตัวแทนการพัฒนาทางเลือกเอง จึงกลายเป็นว่ารูปแบบการพัฒนาทางเลือกที่ส่งเสริมโดยความร่วมมือของรัฐและเอ็นจีโอได้ช่วยเพิ่มอำนาจการควบคุมของรัฐแทนที่จะไปลดทอนอำนาจรัฐเพื่อเพิ่มอำนาจของประชาชน

ผู้ปฏิบัติงานเอ็นจีโอส่วนใหญ่กล่าวว่าตนยังคงพยายามต่อรองกับรัฐเพื่อยืนยันถึงแนวทางการพัฒนาทางเลือก แม้ว่าจะร่วมมือกับรัฐหรือรับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐก็ตาม วิธีการต่อรองหรือแม้แต่การอธิบายความหมายของ “การต่อรอง” เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องถกเถียงมากขึ้น เพราะการจัดความสัมพันธ์บางลักษณะอาจไม่เอื้อให้เกิดการต่อรองหรือผลักดันการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง แต่กลับทำให้รัฐหรือกลุ่มอำนาจอื่นๆ ช่วงชิงหรือฉกฉวยข้อเสนอของการพัฒนาทางเลือกไปใช้ประโยชน์มากกว่า หรือเป็นการต่อรองแบบเป็นครั้งคราว เป็นรายการณี มากกว่าจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

การสร้างความร่วมมือระหว่างเอ็นจีโอกับหน่วยงานรัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ สสส. ซึ่งเป็นแหล่งทุนในกำกับของรัฐที่หยิบยกมากล่าวถึงในบทความ เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่าทั้งรัฐและเอ็นจีโอไม่เพียงสนับสนุน รั้งทุน หรือประสานยุทธศาสตร์หรือแผนองค์การในการทำงานพัฒนาทางเลือกเท่านั้น หากแต่ยังร่วมกันผลิตซ้ำอุดมการณ์บางอย่างซึ่งทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ซึ่งในที่สุดแล้วการพัฒนาทางเลือกก็อาจเป็นเพียงเทคนิควิธีของอำนาจ (Technology of Power) ที่กลบเกลื่อนหรือลดทอนความเป็นการเมืองของเอ็นจีโอ ซึ่งอาศัยการพัฒนาทางเลือกในการสถาปนาให้ตนเองมีอำนาจและมีบทบาทในกระบวนการพัฒนาของรัฐ

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- เดโช ไชยทัฬห. 2551. “ลตทอนพลังชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชนเชิงเดี่ยว.” ใน *ผมไม่มีคำตอบ: 60 ปี อานันท์ กาญจนพันธุ์ กับ 20 ปี ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, บรรณาธิการ โดย อัจฉรา รักษ์ยุติธรรม, เชียงใหม่: คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ.*
- ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. 2550. *โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2494-2546). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. 2543. *บันทึกกลับ NGOs.* กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.
- ณัฐพล ใจจริง. 2552. “การเมืองไทยสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2491-2500).” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- ไบตองแห่ง. 2554. *หมาเห่า.* กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.
- บุญเลิศ วิเศษปรีชา. 2550. “ชุมชน เครื่องมือใหม่เพื่อการปกครอง.” *ฟ้าเดียวกัน* 5 (3).
- ประชาไท. 2551. “ฟ้าเดียวกันสัมภาษณ์ ‘แอนดรูว์ วอล์กเกอร์’: เศรษฐกิจพอเพียง ประชาธิปไตยพอเพียง และ รัฐธรรมนูญชาวบ้าน.” เข้าถึงวันที่ 2 มกราคม 2555. <http://prachatai.com/journal/2008/08/17633>.
- ประชาไท. 2554. “สัมภาษณ์ ภัคดี ไม่มีนามสกุล: เอ็นจีโอไทย ไม่ใช่ นิยามของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม.” เข้าถึงวันที่ 17 มกราคม 2554. <http://prachatai.com/journal/2011/01/32678>.
- ยุกติ มุกดาวิจิตร. 2548. *อ่านวัฒนธรรมชุมชน.* กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. *สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. รายงานที่ตีออร์ไอ ฉบับที่ 55 (กุมภาพันธ์ 2551).*
- สถาบันอิศรา. 2552. “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินชี้ 84 คดีชุมชน 409 ราย กฎหมายยังมีช่องโหว่ให้ชาวบ้าน ถูกละเมิดสิทธิในที่ดิน.” เข้าถึงวันที่ 1 มกราคม 2555. <http://www.biothai.net/news/1873>.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. 2553. *รายงานประจำปี 2553. สำนักงานกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ.*
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2545. *นิเวศประวัติศาสตร์ พรหมแดนความรู้.* กรุงเทพฯ: คปไฟ.
- อัจฉรา รักษ์ยุติธรรม. 2548. *ที่ดินและเสรีภาพ.* เชียงใหม่: Black Lead Publishing.
- \_\_\_\_\_ 2553. “The Will to be Good กับดักจินตนาการทางเลือกที่สามของเอ็นจีโอ ทบทวน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไทย” บทความนำเสนอในเวทีวิชาการ, วันที่ 17 กันยายน 2553 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาอังกฤษ / เอกสาร

- Agrawal, Arun. 2005. *Environmentality: Technologies of Government and The making of Subjects*. Durham: Duke University Press.
- Atchara Rakyutidharm. 2009. "Constructing the Meanings of Land Resource and A Community in the Context of Globalization." Ph.D. Dissertation, Social Sciences, Chiang Mai University.
- Decore, D. Henry. 2000. "Localizing Development: Environment, Agriculture, and Memory in Northern Thailand." Ph.D. Dissertation, Anthropology, University of Wisconsin-Madison.
- Escobar, Arturo. 1995. "Power and Visibility: Tale of Peasant, Women and the Environment." In *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Esteva, Gustavo. 1997. "Development." In Wolfgang Sachs, ed. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, 6-25. London and New Jersey: Zed Book.
- Ferguson, James. 1990. *The Anti-politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesitho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forsyth, Tim and Andrew Walker. 2008. *Forest Guardians, Forest Destroyers: The Politics of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Latt, Sai S. W. 2008. "The Hmong and Shan: Ethnic Politics, Labour Restructuring and Agrarian Transformation in a Royal Upland Project in Northern Thailand." Master of Art, Programe Studies in Geography, York University.
- Li, Murray, Tania. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Pieterse, Jan Nederveen. 1998 "My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development." *Development and Change* 29, 343-373.
- Quinn, Rapin. 1997. "NGOs, Peasants and the State: Transformation and Intervention in Rural Thailand, 1970-1990." Ph.D. Thesis. The Australian National University.
- Rigg, Jonathan. 2010. "An Early Critical Foray into Participation in Thailand." In Philip Hirsch and Nicolas Tapp. *Tracks and Traces*. Amsterdam University Press.
- Shigetomi, Shinichi. 2002. "Thailand: A Crossing of Critical Parallel Relationship." In Shinichi Shigetomi, ed. *The State and NGOs: Perspective from Asia*. 125-144.
- Shinichi Shigetomi. 2006. "Bringing Non-governmental Actors into the Policy Making Process: the Case of Local Development Policy in Thailand." *Discussion Paper No. 69*, Institute of Developing Economies, Pasir Panjang, Institute of Southeast Asian Studies.

Somchai Phatharathananunth. 2002. "The Politics of the NGO Movement in Northeast Thailand." *Popular Movements: Asian Review*, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.

\_\_\_\_\_. 2007. *Civil Society and Democratization: Social Movement in Northeast Thailand*. Copenhagen: Nias Press.

Turton, Andrew. 1989. "Local Powers and Rural Differentiation." In Gillian Hart, Andrew Turton, and Benjamin White, eds. *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

### สัมภาษณ์

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, สัมภาษณ์, 7 พฤษภาคม 2554.

เดชา ไชยทิพย์, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2554.

### เว็บไซต์

คำผกา <http://www.youtube.com/watch?v=fhN-6CnJ8LI&feature=related>

