

สภาองค์กรชุมชน : การเมืองใหม่และการท้าทายต่อกลุ่มอำนาจ ในท้องถิ่น*

รัชนี ประดับ**

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “สภาองค์กรชุมชน: การเมืองใหม่และการท้าทายต่อกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับ “สภาองค์กรชุมชน” ในฐานะเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นศิลปะในการปกครอง (Art of government) ของรัฐไทยสมัยใหม่และมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการชีวิตประชาชนอย่างลึกซึ้ง (governmentality) ในขณะเดียวกันสภาองค์กรชุมชนก็ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ สภาองค์กรชุมชนในฐานะองค์กรการเมืองใหม่มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรการเมืองในท้องถิ่นทั้งในด้านที่แสดงความขัดแย้งและด้านที่ประสานความร่วมมือกัน โดยเฉพาะปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากปฏิบัติการของสภาองค์กรชุมชนในการเพิ่มพลังอำนาจให้กับประชาชน (Empowerment) การพัฒนาความสามารถและศักยภาพให้กับผู้นำชุมชน การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนข้ามพื้นที่ และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในชีวิตประจำวันของผู้คนที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นจากการเรียนรู้และจากประสบการณ์ที่ก้าวหน้าของพวกเขาตัวเอง

* บทความนี้ ดัดแปลงจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง **ชุมชนเข้มแข็ง: ปฏิบัติการเชิงอำนาจของประเทศไทยสมัยใหม่** โดยมี ศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** มหบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทนำ

บริบททางสังคมการเมืองในช่วงหลังการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้ “พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.๒๕๕๑” ถือกำเนิดขึ้น อย่างไรก็ตาม “สภาองค์กรชุมชน” แม้จะมีสถานะตามกฎหมายแต่กลับมีความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจาก การปะทะขัดแย้งกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรเมืองที่มีอยู่เดิมในระดับท้องถิ่น^๑

ในส่วนี้ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่ๆ ขององค์กรการเมืองในท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในประการแรก ต้องการชี้ให้เห็นถึงกระบวนการก่อตัวเป็นชุมชนเข้มแข็งผ่านการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ซึ่งนำพาองค์กรชุมชนต่างๆ ให้ก้าวไปสู่พื้นที่ทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างเต็มตัว และประการที่สอง ต้องการอธิบายถึงลักษณะการทำทนายและต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสภาองค์กรชุมชน ทั้งในรูปแบบของการขัดแย้งและการ

ประสานความร่วมมือกัน ในบทความนี้พยายามจะชี้ให้เห็นว่าสภาองค์กรชุมชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ศิลปะในการปกครองของรัฐไทยสมัยใหม่ ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการชีวิตประชาชนจำนวนมากด้วยกระบวนการที่พวกเขาจัดการตนเองในชุมชนมากกว่าให้รัฐเข้าไปดำเนินการให้ การบริหารจัดการของรัฐในลักษณะนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในระดับท้องถิ่นอย่างน่าสนใจ

บรรยาการของ “การเมืองใหม่” หลังการรัฐประหารในปี ๒๕๔๙

ในบรรดานักวิชาการที่สนใจศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในท้องถิ่นช่วงทศวรรษ ๒๕๕๐ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เช่น ยุคตี มุกดาวิจิตร ประภาส ปิ่นตบแต่ง^๒ ต่างกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเมืองท้องถิ่นที่มักถูกเรียกว่า “การเมืองใหม่” โดยวิเคราะห์องค์กรการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สภาองค์กรชุมชน ยุคดียังได้

^๑ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความหมาย “สภาองค์กรชุมชน” ตาม มาตรา ๓ และ ๕ ว่า “องค์กรชุมชน” หมายความว่าองค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเอง หรือโดยการแนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน” (เน้นโดยผู้เขียน) และ “ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้าน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลซึ่งได้จัดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนัน ทั้งนี้ โดยการจัดแจ้งการจัดตั้งได้กระทำก่อนวันประชุม อาจประชุมปรึกษากันจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติการกิจตามพระราชบัญญัตินี้ได้”

ส่วนบทบาทหน้าที่ของสภาองค์กรชุมชน เป็นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้ พัฒนาประเทศ สร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมภิบาล ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้

ขณะที่การต่อสู้กันในช่วงที่มีการร่างกฎหมายฉบับนี้ ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งเรื่องอำนาจของกลุ่มการเมือง เช่น “แถลงการณ์สมัชชาสภาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทยคัดค้านมททไทยปลุกมือบด้านร่าง พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน” (ประชาไทออนไลน์, ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐)

^๒ ดู ยุคตี มุกดาวิจิตร, “ชนชั้นใหม่ ชนบทใหม่ และท้องถิ่นใหม่ ทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยการเมืองในทศวรรษ ๒๕๓๐-๒๕๕๐” (ฟ้าเดียวกัน, ๘ (๒) ตุลาคม ๒๕๕๓) และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การลุกขึ้นสู้ของคน” ยอดหญ้า”: บทวิเคราะห์ในเชิงมิติการเมือง” ใน RED WHY แดงทำไม (กรุงเทพฯ:โอเพ่นบุ๊กส์,๒๕๕๓)

วิเคราะห์ลงไปอีกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นองค์กร กึ่งราชการกึ่งการเลือกตั้ง ในขณะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรจากการเลือกตั้ง และสภา องค์กรชุมชนเป็นองค์กรกึ่งเลือกตั้งกึ่งแต่งตั้ง (ยุกติ, ๒๕๕๓, น.๙๗)

โครงสร้างการเมืองสามส่วนดังกล่าว แม้สองส่วน แรกจะอยู่มาก่อนส่วนหลังเป็นระยะเวลายาวนาน พอสมควร แต่การให้ความสำคัญกับสภาองค์กรชุมชน ในฐานะองค์กรการเมืองเกิดใหม่ในคราบองค์กรชุมชน ที่มีทั้งเก่าและใหม่ในที่นี้นั้น ถือว่ามีความน่าสนใจอย่าง ยิ่งต่อการอธิบายภาพลักษณ์ของการเมืองในท้องถิ่น ที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เรียกว่า “การเมืองใหม่” และการอธิบายลักษณะการทำทลายต่ออำนาจรัฐสมัย

ใหม่ที่ครอบงำชุมชนในนามของการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

สิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนดูจะเป็นปมปัญหา ทางการเมืองหลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี ๒๕๔๙ ทำให้ผู้ก่อการตีกลุ่มต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวเสนอ รูปแบบของประชาธิปไตยที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย และสิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยชุมชน” “การเมืองสมานฉันท์” เป็นวาทกรรมที่ได้รับการ กล่าวถึงอย่างมากในบรรดาผู้ก่อการตีที่สนับสนุน บทบาทของชุมชนในการพัฒนาสังคม นำโดย ประเวศ วัชชี และไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม^๓

สำหรับประเวศ วัชชี การเมืองสมานฉันท์นำไปสู่ การสร้างสรรค์ความเข้มแข็งในท้องถิ่น เขากล่าวว่า

“การเมืองสมานฉันท์เป็นประชาธิปไตยมากกว่าการเมืองเลือกตั้ง และการเมืองสมานฉันท์คือ ประชาธิปไตยของชุมชน เมื่อชุมชนเข้มแข็งเป็นประชาธิปไตยจะช่วยต้านทานทุกสิ่งทุกอย่าง จะช่วย แก้ปัญหาทุกชนิด เพราะฉะนั้นเราต้องมีชุมชนเข้มแข็งเต็มพื้นที่ ก็จะช่วยสร้างประชาธิปไตยหรือ การเมืองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น” (ประเวศ, ๒๕๔๙, น.๖)

ประชาธิปไตยชุมชน จึงกลายเป็นวาทกรรมรื้อ ทุแต่กลับพบว่ามีมิติความแตกต่างกันอยู่พอสมควร ระหว่าง ประชาธิปไตยชุมชนที่มีนัยของประชาธิปไตย ทางตรงหรือประชาธิปไตยในระดับชุมชนซึ่งเป็นฐานที่ สำคัญต่อประชาธิปไตยในท้องถิ่นและในระดับประเทศ (ประภาส, ๒๕๕๑, น.๑๖; เอนก, ๒๕๕๓, น.๖) กับ ประชาธิปไตยชุมชนซึ่งมีนัยของประชาธิปไตยบน พื้นฐานวัฒนธรรมความเป็นชุมชน โดยการตีความ

แบบหลังยังสอดคล้องกับ “การเมืองสมานฉันท์” ซึ่ง เป็นรูปแบบของการเมืองใหม่ที่ถูกเสนอขึ้นเพื่อเป็น ทางเลือกสำหรับสังคมการเมืองที่ระบบการเลือกตั้ง กลายเป็นปัญหา และได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่าง มากในปลายทศวรรษ ๒๕๔๐^๔

การขับเคลื่อนเรื่องสภาองค์กรชุมชนให้น้ำหนัก ไปยังประชาธิปไตยชุมชนในความหมายหลังหรือ

^๓ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ในช่วงเวลานั้น ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ในรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่จัดตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

^๔ ดู ประเวศ วัชชี, “การเมืองสมานฉันท์ สร้างสรรค์ความเข้มแข็งท้องถิ่น” ใน *ต้นทางชุมชน ชุมชนประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการจัดการทางสังคม, ๒๕๔๙) และ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, “การเมืองสมานฉันท์: หนทางสู่การแก้ไขความ ขัดแย้งในสังคมสองชั้น” ใน *ต้นทางชุมชน ชุมชนประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการจัดการทางสังคม, ๒๕๔๙)

รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ ในที่นี้หมายถึงเป็นประชาธิปไตยแบบเห็นพ้องต้องกัน ไม่นำมาซึ่งความขัดแย้ง นอกจากนั้นยังคำนึงถึงศีลธรรมอันดีและความสงบสุขของคนทุกคนเป็นเป้าหมาย (ประเวศ, ๒๕๔๙ น.๘) ฉะนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “การเมืองใหม่” จึงเป็นการเมืองของความสมานฉันท์ ที่เน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนท้องถิ่น เน้นสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในรูปแบบเดียวกับความเป็นชุมชน คือการใช้ระบบฉันทามติ ใช้การปรึกษาหารือกันเพื่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันอย่างไม่แบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือขัดแย้งกัน (ไพบุลย์, ๒๕๔๙ น.๓๕)

“การเมืองใหม่” ในความหมายนี้จึงเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับการพัฒนาตามแนววัฒนธรรมชุมชนหรือกล่าวอีกทางหนึ่งว่า “การเมืองใหม่” คือการเปิดพื้นที่การเมืองให้ชุมชน องค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทและมีสถานภาพเป็นที่ยอมรับในระดับท้องถิ่น เทียบเท่ากับกลุ่มการเมืองอื่นๆ และกล่าวได้ว่าการเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชนเป็นความพยายามสร้างการเมืองใหม่ การเมืองสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นท่ามกลางบริบทความขัดแย้งทางการเมืองหลังการรัฐประหาร โดยหวังให้สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรการเมืองที่มีพื้นฐานอยู่ที่ “ความเป็นชุมชน” มากกว่าพื้นฐานของ “ปัจเจกบุคคล” ในการเมืองแบบเดิม และทำหน้าที่เชื่อมโยงร่วมมือกับองค์กรการเมืองอื่นๆ ในท้องถิ่นมากกว่าไปสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น

สภาองค์กรชุมชน ชุมชนเข้มแข็งและ ประชาสังคมไทย

คำว่า “ชุมชนเข้มแข็ง” มักถูกนำไปเชื่อมโยงกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การสร้าง

ความสมานฉันท์ และการพัฒนาที่เน้นความยั่งยืน กล่าวได้ว่ากระบวนการชุมชนเข้มแข็งหรือสังคมเข้มแข็งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐-๒๕๔๔) โดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ในช่วงเวลานั้นเกิดเวทีประชาคมแผนฯ ๘ ขึ้นทั่วประเทศทั้งเวทีประชาคมตำบลและประชาคมจังหวัด (พลเดช, ๒๕๕๑) ทำให้ชุมชนกลายเป็นพื้นที่ของปฏิบัติการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจรูปแบบใหม่ๆ เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นของ “สภาองค์กรชุมชน”

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนพ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ระบุถึงความหมายเกี่ยวกับ “ชุมชน” ว่าหมายถึง “ชุมชน”, “ชุมชนท้องถิ่น”, และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งวางอยู่บนฐานคิดแบบท้องถิ่นนิยม (localism) และชุมชนนิยม (communitarian) ค่อนข้างมาก ในขณะที่เมื่อพิจารณากระบวนการก่อตัวของสภาองค์กรชุมชนจะพบว่ามีลักษณะเด่นอยู่ที่สถานะทางกฎหมาย ซึ่งผูกขาดการอธิบายเรื่องสภาองค์กรชุมชนไว้ กล่าวคือ กลุ่มผู้สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนได้มีความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเข้าสู่สภาในหลายรูปแบบและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเพื่อลดแรงกดดันจากฝ่ายสนับสนุนกลุ่มการเมืองเดิมในท้องถิ่น โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งกฎหมายสภาองค์กรชุมชนออกมาในลักษณะที่กล่าวกันว่า “อำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนเท่าใดนัก” (ยุกติ, ๒๕๕๓, น. ๙๗)

ทั้งนี้ สิ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งคือสถานะของสภาองค์กรชุมชนกลายเป็นส่วนประกอบสำคัญในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง

พ.ศ. ๒๕๕๑^๕ ปัญหาจึงเกิดขึ้นได้ว่าสภาองค์กรชุมชน กลายเป็นองค์กรภาคประชาสังคมตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันกระบวนการร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนกับพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน^๖ อาจนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างลักษณะของ องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นทางการขึ้นมา และส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ ส่วน คือ สภาองค์กรชุมชนตำบล ที่ประชุมระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนและที่ประชุมระดับชาติของสภาองค์กรชุมชน สถานะตามกฎหมายของ สภาองค์กรชุมชนจึงนับว่ามีส่วนบีบรัดและจัดระเบียบ สภาองค์กรชุมชนอยู่น้อยเพื่อให้ดำเนินการตาม ขอกฎหมาย และทำให้ชุมชนกลายมาเป็นส่วนหนึ่งใน โครงสร้างอำนาจที่ควบคุมโดยกฎหมายมากยิ่งขึ้น เช่นกัน^๗

ในขณะเดียวกัน คำถามที่มีต่อสถานะทางกฎหมาย ของสภาองค์กรชุมชนในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม อาจไม่สำคัญเท่ากับการตั้งคำถามต่อลักษณะที่เรียกว่า “**ประชาสังคม**” ในสภาองค์กรชุมชน เอนก เหล่าธรรมทัศน์ นักรัฐศาสตร์ที่สนใจศึกษาประชา สังคม (civil society) และการเมืองแบบพหุนิยม รวมถึงเรื่องชุมชนท้องถิ่น เช่น **ประชาสังคมในมุมมอง ตะวันตก: ประสบการณ์จากการอ่านและสอนที่**

จอห์นส์ ฮอปกินส์ (๒๕๔๒), แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน (๒๕๕๒) เป็นต้น ประชาสังคมในทัศนะของเอนกหมายถึง เครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรที่เชื่อมระหว่าง “รัฐ” กับ “ปัจเจกบุคคล” หรือที่เขาเรียกว่า “**พลังที่อยู่นอก ภาครัฐ**” (เอนก, ๒๕๕๒, น.๓๖-๓๘) และเขายังเห็นว่า ลักษณะของชุมชนทั้งในความหมายแบบพวกอนุรักษ์ นิยมหรือแบบสมัยใหม่ที่ตามลัทธิจ๋าว่าเป็นประชา สังคมในความหมายนี้ด้วย กล่าวคือ แนวคิดประชา สังคมพยายามสร้างพื้นที่ตรงกลางระหว่างรัฐกับ ประชาชนขึ้นมา ทำให้บทบาทของสังคมโดดเด่น คู่ขนานไปกับบทบาทภาครัฐ และในความหมายกว้าง ของประชาสังคมเช่นนี้ทำให้ลักษณะชุมชนแบบชุมชน เข้มแข็งจัดเป็นภาคประชาสังคมในอีกรูปแบบหนึ่ง แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมส่วนใหญ่ให้คุณค่ากับ ประชาสังคมเป็นสัญลักษณ์ของสังคมประชาธิปไตย ประชาสังคมจึงถูกมองว่าเป็นพื้นฐานของการมี ส่วนร่วมทางการเมือง นักวิชาการและผู้กำหนด นโยบายในปัจจุบันเชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าประชา สังคมที่เข้มแข็งมีบทบาทสำคัญระดับรากฐานในการ ส่งเสริมประชาธิปไตย (ประจักษ์, ๒๕๕๔, น.๑๕๗)

อย่างไรก็ตาม ทัศนะเรื่องประชาสังคมในระยะหลัง เริ่มปรากฏคำถามและมองถึงปัญหาอันเกิดจากแนวคิด เกี่ยวกับประชาสังคมที่ได้รับความนิยมและส่งเสริมกัน ทั่วโลก^๘ เช่น ทัศนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง

^๕ ในมาตรา ๗ (๑) กำหนดให้สมาชิกของสภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วย “สมาชิกซึ่งมาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคม” และ ตามคำนิยามคำว่า “องค์กรภาคประชาสังคม” (๑) ในมาตรา ๓ หมายถึง “ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล เลือกกันให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน” ,ประกาศ ป็นตบแต่งและคณะ, กระบวนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน: ก้าวผ่านปัญหา มุ่งหาความสำเร็จ (กรุงเทพฯ:สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ๒๕๕๕): ๑๗-๑๘.

^๖ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง ประกาศใช้ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ ส่วนพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ประกาศใช้ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๗ ดูรายละเอียดตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน โดยเฉพาะการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล

^๘ ความนิยมเรื่องประชาสังคมไปทั่วโลกเกิดขึ้นจากนโยบายการส่งเสริมของธนาคารโลก ซึ่งรับแนวคิดมาจากนักทฤษฎีประชาสังคม อย่างโรเบิร์ต ดี พัทนัม (Robert D. Putnam) นักรัฐศาสตร์ชื่อดังจากมหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด พัทนัมได้เสนอแนวคิดเรื่อง “ทุนทาง สังคม” ที่เชื่อมโยงกับกระบวนการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง โดยเน้นไปที่บทบาทและความสำคัญของกลุ่มองค์กรอาสาสมัคร

ประชาธิปไตยกับทุนทางสังคม มีนักวิชาการหลายคนชี้ให้เห็นว่าประชาสังคมและเครือข่ายทางสังคมเป็นเงื่อนไขจำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การปฏิรูปประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ อีกหลายอย่างประกอบกัน เช่น ความเข้มแข็งของฝ่ายค้านทางการเมือง ความเต็มใจของรัฐบาลที่จะเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาท และที่สำคัญองค์กรในภาคประชาสังคมเองต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อให้สามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๔

ในขณะที่ประจักษ์ ก้องกีรติ นำเสนอทัศนะที่ตั้งคำถามต่อประชาสังคม โดยกล่าวถึงด้านร้ายของประชาสังคมทั้งในด้านที่ก่อให้เกิดความรุนแรงและการล่มสลายของประชาธิปไตย เขาเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับประชาธิปไตยมีแนวโน้มในลักษณะกำกวมและกำหนดชัดไม่ได้ว่าจะออกมาในรูปแบบไหนขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง ชนิดของรัฐและธรรมชาติของกลุ่มองค์กรที่ก่อปรี่ขึ้นเป็นประชาสังคม ซึ่งเขาได้ยกเอางานวิจัยหลายเรื่องที่เขาชี้ให้เห็นภัยร้ายจากประชาสังคมที่อาจคุกคาม สร้างความอ่อนแอและบ่อนทำลายประชาธิปไตยได้ เช่น การล่มสลายของประชาธิปไตยเยอรมันภายใต้ระบอบนาซี และประชาสังคมในอินโดนีเซียช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐ (ประจักษ์, ๒๕๕๔, น.๑๕๘-๑๖๖)

เช่นเดียวกับคำถามที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชน ประชาสังคม และประชาธิปไตย เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นนักวิชาการผู้หนึ่งที่สนับสนุนสภาองค์กรชุมชน เขาได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ใน “ประชาธิปไตยชุมชน: รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน” (เอนก, ๒๕๕๓) ทัศนะของเอนกต่อสภาองค์กรชุมชนไม่ต่างไปจากทัศนะประชาสังคมในกระแสหลักทั่วไปที่เห็นว่าสภาองค์กรชุมชนจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชุมชน เพื่อเป็นรากฐานของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศได้อย่างดีเยี่ยม เขาสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนด้วยเหตุผลหลักๆ ๓ ประการ คือ ๑) สภาองค์กรชุมชนสามารถเปิดพื้นที่ให้กับชุมชนในฐานะหน่วยพื้นฐานของสังคมซึ่งไม่ได้เน้นไปที่ปัจเจกบุคคล ๒) สภาองค์กรชุมชนอาจต้านทานต่อการพัฒนาที่เข้ามาบั่นทอนทำลายชุมชนได้ และ ๓) เมื่อชุมชนเข้มแข็งก็สามารถแก้ปัญหาให้ปัจเจกบุคคลได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สร้างประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศได้ รวมถึงสามารถกำหนดการพัฒนาชุมชนตามพื้นฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของตนได้ (เอนก, ๒๕๕๓, น.๖)

นัยเหล่านี้ สะท้อนว่าสำหรับเอนก เหล่าธรรมทัศน์ สภาองค์กรชุมชนจะช่วยพัฒนาประชาธิปไตยให้กับปัจเจกบุคคล โดยให้ชุมชนเป็นเวทีให้เกิดการเรียนรู้และส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น แต่เขา

ต่างๆ ในภาคประชาสังคมที่มีต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานของการเมืองแบบพหุนิยม ดู Robert D. Putnam, **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**, with Robert Leonardi and Raffaella Y, (Nanetti. Princeton: Princeton University press, 1993) ซึ่งเขาได้พัฒนาต่อจากผลงานทางรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักอันโด่งดังเรื่อง “Democracy in America” ของต็อกเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ดู ดาริน อินทร์เหมือน, “ทุนทางสังคม ประชาสังคม กับการปฏิรูปประเทศไทย” (ฟ้าเดียวกัน ๙ (๑)):๒๘-๒๙.

^๔ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดการบรรยายสาธารณะในหัวข้อ “Community and Democracy: Why Civil Society is Essential to Democratic Reform?” โดยมีโรเบิร์ต ดี. พัทนัม เป็นวิทยากร เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุม ๓๐๑ อาคารมหาจักรีสิรินธร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ส่วนนักวิชาการ ที่วิจารณ์แนวคิดประชาสังคมกระแสหลัก ได้แก่ ธเนศวร์ เจริญเมือง, อุทัย ดุลยเกษม, จรัส สุวรรณมาลา ดู ดาริน อินทร์เหมือน, เพิ่งอ้าง : ๒๘-๓๔.

ไม่ได้มุ่งเน้นความสำคัญไปยังเรื่อง “ชุมชน” แบบพวกชุมชนนิยมโดยตรง ในขณะที่เดียวกัน เอนกเองยังเห็นวาทกรรมสภาองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดอยู่หลายเรื่อง โดยเฉพาะข้อสงสัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนหรือการสร้างประชาสังคมในท้องถิ่น สิ่งที่เขาเน้นย้ำก็คือการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนควรให้เกิดความชัดเจนว่าจะต้องสร้างให้ชุมชนปกครองตนเอง ดูแลตัวเองตามแนวคิด “ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง” (Self government democracy) เพื่อให้ชุมชนเป็นยุทธศาสตร์การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศมากกว่าจะเป็นเพียง “เครื่องมือในการพัฒนาของรัฐ” (เอนก, ๒๕๕๓, น.๗-๘)

ปัญหาและข้อสังเกตต่อการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน

ปัญหาของสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นจากการปะทะกันของหลายวาทกรรมที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับชุมชนเพื่อต้องการให้ชุมชนหรือสภาองค์กรชุมชนเสริมสร้างความสมบูรณ์ให้กับวาทกรรมเหล่านั้น เช่น สภาองค์กรชุมชนกลายเป็นองค์กรภาคประชาสังคม หรือเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ หรือเป็นกลไกสำหรับการเมืองสมานฉันท์ รวมถึงเป็นกลไกการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ชุมชนเป็นต้น กล่าวได้ว่าสถานการณ์เหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากความคาดหวังต่อสภาองค์กรชุมชนไปคนละทิศคนละทาง ส่งผลให้การขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชนในทาง

ปฏิบัติกลายเป็นปัญหา โดยจะนำเสนอปัญหาและข้อสังเกตสำคัญๆ ๓ ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ การเร่งรัดจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน กล่าวคือ สถานะขององค์กรภาคประชาสังคมที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองทำให้สภาองค์กรชุมชนถูกตรึงด้วยกฎหมายถึงสองฉบับ คือพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนและพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง ส่งผลให้เกิดการเร่งรัดจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นทั่วประเทศหลังประกาศเป็นกฎหมายในช่วงเวลาไม่ถึงหนึ่งปี^{๑๐} หลังจากการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลแล้ว เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในแต่ละจังหวัดต้องประชุมเพื่อคัดเลือกตัวแทนมาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุมสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มผู้สนับสนุนสภาองค์กรชุมชนต่างเห็นว่าการเร่งรัดจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนไม่ทำให้เกิดปัญหามากนักเพราะในชุมชนมีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มองค์กรอยู่ก่อนแล้ว การจัดตั้งตามกฎหมายจึงเป็นแต่เพียงกระบวนการที่เป็นทางการและไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อชุมชน (พรพนทิพย์, ๒๕๕๒, น.๑๐๖) แต่การเร่งรัดจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตามกระบวนการทางกฎหมาย อาจส่งผลให้หลายพื้นที่ซึ่งยังไม่มีความพร้อมจำเป็นต้องจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดบัญญัติ และยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในท้องถิ่นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เช่น เป็นการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มที่ขัดแย้งกับองค์กรการเมืองเดิมในท้องถิ่นใช้เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกันภายในท้องถิ่น เป็นต้น

^{๑๐} ข้อมูลจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ระบุว่า ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลทั่วประเทศ จำนวน ๑,๐๗๕ ตำบล ดู พรพนทิพย์ เพชรมากและคณะ, **ขบวนการที่ผ่านกับการสานสร้างสภาองค์กรชุมชน**, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ๒๕๕๒)

ประการที่สอง คือ สภาองค์กรชุมชนกลายเป็นสภาผู้นำชุมชน กล่าวคือ โครงสร้างของสภาองค์กรชุมชนที่มีลักษณะซ้อนทับกันระหว่างโครงสร้างระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศนั้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ภายในขององค์กรชุมชน โดยเฉพาะที่โดดเด่นมากที่สุดคือตัวผู้นำองค์กรชุมชน กล่าวได้ว่ามีสถานภาพทางการเมืองเพิ่มขึ้น เนื่องจากโครงสร้างของสภาองค์กรชุมชนมีลักษณะที่ซับซ้อนในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงเครือข่ายตามกฎหมายมากขึ้นตั้งแต่ในระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับประเทศ เริ่มจากองค์กรชุมชนในพื้นที่เดียวกันเมื่อจัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้วจะต้องมีตัวแทนเข้าไปเป็นสมาชิกเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในระดับจังหวัดและระดับประเทศ

สภาองค์กรชุมชนตำบลจึงเป็นเวทีสำหรับ **“ผู้นำในชุมชน”** มากกว่าจะเป็นเวทีประชาคมของคนทั้งตำบล เนื่องจากผู้นำสภาองค์กรชุมชนมักให้ความสำคัญกับการประชุมเป็นอันดับแรกๆ ของกิจกรรมที่สภาองค์กรชุมชนควรทำตามทีระบุไว้ในกฎหมาย^{๑๑} และการประชุมก็มักจำกัดแต่เฉพาะตัวแทนที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นทางการค่อนข้างมาก นอกจากนี้ ตัวแทนจากสภาองค์กรชุมชนที่ได้รับเลือกมาเป็นตัวแทนในระดับชาติและสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีสถานะและบทบาทที่โดดเด่นแตกต่างจากตัวแทนในระดับตำบลและจังหวัดอย่างมาก เช่น มีความใกล้ชิดกับองค์กรสนับสนุน มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายระดับประเทศ รวมถึงข้อเสนอซึ่งเป็นภาพรวมของขบวนการสภาองค์กรชุมชนทั่วประเทศ

ลักษณะเช่นนี้ เห็นได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสภาองค์กรชุมชนไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับโครงสร้างของผู้นำสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบล, ระดับจังหวัด และระดับชาติ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำสภาองค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นกับผู้นำสภาองค์กรชุมชนในระดับชาติ และระหว่างผู้นำสภาองค์กรชุมชนกับสมาชิก และเป็นไปได้ว่าความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวจะส่งผลกลายเป็นความขัดแย้งภายในชุมชน และความขัดแย้งในเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในระดับต่างๆ กล่าวคือ สภาองค์กรชุมชนเป็นรูปแบบของสภาประชาชน เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นเวทีสำหรับคนในชุมชนได้มีกิจกรรมการพัฒนาทางสังคมร่วมกัน โดยมีผู้นำชุมชนเป็นผู้ประสานงาน แต่โครงสร้างของสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายที่ต้องการเชื่อมโยงเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนทั่วประเทศ ทำให้บทบาทของผู้นำสภาฯต้องทำงานนอกชุมชนมากขึ้น และเป็นเหตุให้ช่องว่างระหว่างสภาผู้นำชุมชนกับสภาประชาชนเกิดขึ้นได้

ประการที่สาม คือ การบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) ในสภาองค์กรชุมชน กล่าวคือ วาทกรรมว่าด้วยชุมชนเข้มแข็ง/สังคมเข้มแข็งที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนั้น ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐไทยในการพัฒนาสังคมตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ ให้ความหมายของรัฐในที่นี้ ไม่ใช่รัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกดบังคับหรือควบคุมในความหมายเดิม แต่เป็นรัฐที่คำนึงถึงการดูแลและความมั่นคงของประชากรโดยอาศัยสำนึกของประชากรเองในการสร้างระเบียบวินัยเข้าควบคุมและบริหารจัดการชีวิต

^{๑๑} จากรายงานผลการดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชน จัดทำโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๕) พบว่า สภาองค์กรชุมชนตำบลส่วนใหญ่ดำเนินการตามภารกิจในกฎหมาย มาตรา ๑๙ คือ การจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง ส่วนภารกิจตามมาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๑๒) นั้นเกิดขึ้นในสัดส่วนมากบ้างน้อยบ้างตามธรรมชาติของแต่ละองค์กร ซึ่งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้ระบุว่าต้องการพัฒนาคุณภาพความเข้มแข็งของสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานผลการดำเนินงานส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนากิจการสภาองค์กรชุมชนตำบลประจำปี ๒๕๕๕, (เอกสารถ่ายสำเนา)

นักคิดคนสำคัญในโลกวิชาการด้านสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับ “อำนาจ” ในแง่มุมที่แปลกใหม่อย่าง มิเชล ฟูก็อดต์ (Michel Foucault, 1926-1984) นั้น เขาสนใจศึกษารูปแบบการใช้อำนาจของรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นการบริหารจัดการชีวิตประชาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับประชากรในรัฐ หรือที่เรียกว่า “governmentality”^{๑๖} นักวิชาการที่สนใจทัศนะดังกล่าว อย่าง มิทเชล ดีน (Mitchell Dean) กล่าวว่า ทศวรรษ ๑๙๙๐ (หรือในช่วงปี ๒๕๓๓) เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมให้เห็นชัดเจนเกี่ยวกับความคิดของฟูก็อดต์ โดยเฉพาะบทบาทของรัฐเสรีนิยมหลังเกิดการเสื่อมถอยของรัฐสวัสดิการ (welfare state) ทำให้ความหมายของการปกครองในอดีตซึ่งมีลักษณะควบคุมเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องเปลี่ยนกลายมาเป็นวิธีการจัดการของรัฐสมัยใหม่โดยที่รัฐคำนึงถึงเทคนิควิธีการในการปกครองรูปแบบใหม่ๆ (Dean, 1999, pp.1-2) สังคมสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพทำให้คำว่า “การปกครอง” ในความหมายเดิมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือปฏิบัติการเชิงอำนาจของรัฐสมัยใหม่ที่อาศัยสำนึกของประชากรในการสร้างระเบียบวินัยเข้าควบคุมจัดการจึงทำให้สามารถบริหารจัดการสังคมที่เต็มไปด้วยปัญหาและความวุ่นวายได้ (Rose, 1993, p.287)

การบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองชีวิตและการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวันของมนุษย์โดยอาศัยกลไกและเทคนิควิธี

การอันซับซ้อนในการใช้อำนาจ หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นเทคโนโลยีของอำนาจ (Technology of power) ในการจัดการกับชีวิตและร่างกาย ทั้งในลักษณะของการจัดการตัวเองและการจัดการความสัมพันธ์กับผู้อื่น ภายใต้กฎเกณฑ์ที่สร้างสรรค์ขึ้นมาจากเป้าหมายบางอย่างในการดำรงอยู่ของประชาชนเอง ความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนะดังกล่าวของฟูก็อดต์ปรากฏในงานชิ้นสำคัญ คือ The Foucault Effect (Burchell, 1991) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการปกครองและการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐสมัยใหม่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๖-๑๘ ว่าเป็นการปกครองที่มีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและทำให้บทบาทของรัฐสมัยใหม่เปลี่ยนมาเป็นลักษณะของ “รัฐบาล” ที่มีหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ประเด็นสำคัญในการนำเสนอแนวความคิดดังกล่าวของฟูก็อดต์กลับเป็นเรื่องของเทคนิคในการปกครองหรือที่เรียกว่า “ศิลปะการปกครอง” (Art of government) ซึ่งต่อมากลายเป็น “ศาสตร์ในการปกครอง” หรือ “รัฐศาสตร์” ในที่สุด ศิลปะการปกครองเหล่านี้ไกลห่างจากการปกครองในความหมายเดิมและได้สร้างกลไกอันซับซ้อนแทรกซึมเข้าไปในปฏิบัติการและกิจกรรมของมนุษย์ ราวกับว่าไม่มีการควบคุมจากรัฐหรือในอีกทางหนึ่งอาจเรียกว่าเป็นการสร้างการควบคุมผ่านปฏิบัติการของมนุษย์ด้วยกันเอง โดยอาศัยเทคนิคของอำนาจรูปแบบใหม่

โดยสรุป การบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) ประกอบด้วยความหมาย ๓ ประการ ได้แก่ ๑) เป็นเทคนิควิธีการในการใช้

^{๑๖} ทัศนะเรื่องการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) ของมิเชล ฟูก็อดต์ เผยแพร่ขึ้นครั้งแรกเมื่อปีค.ศ. ๑๙๗๘ หากได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในทศวรรษ ๑๙๙๐ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบการปกครองหรือวิธีการบริหารจัดการของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะการพุ่งเป้าไปยังวิธีการบริหารจัดการปัญหาของรัฐเสรีนิยม (liberal state) เช่น ความยากจน, สวัสดิการ, การประกันสังคม, การประกันความเสี่ยง รวมไปถึงการทำงานเพื่อสังคม โดยกล่าวอย่างรวบรัดว่าการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ เหล่านี้เป็นเทคนิควิทยาการหรือศิลปะในการปกครองแบบใหม่ ดู Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (London: Sage Publications, 1999): ๑-๕.

อำนาจอันซับซ้อนกับประชาชน ด้วยหลักความรู้ทาง เศรษฐกิจการเมือง ๒) เป็นการสร้างกลไกของรัฐและ การพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญ และ ๓) เป็น กระบวนการเปลี่ยนแปลงของรัฐจากยุคกลางที่ใช้ อำนาจโดยตรงตามหลักกฎหมายมาเป็นรัฐสมัยใหม่ที่ ใช้อำนาจอย่างซับซ้อน (Burchell, 1992, pp.102-103)

ทัศนะเรื่องการบริหารจัดการชีวิตประชาชนดังที่ได้ กล่าวมาสามารถนำมาวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ของ รัฐไทยสมัยใหม่ผ่านนโยบายและการขับเคลื่อนแผน พัฒนาประเทศตั้งแต่ปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็งและสังคม

เข้มแข็ง^{๑๓} กระบวนการชุมชนเข้มแข็งที่เกิดขึ้นอย่าง กว้างขวางและหลากหลายนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการ บริหารจัดการชีวิตประชาชนของรัฐไทยสมัยใหม่ผ่าน กิจกรรมการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับ “ชุมชน” ใน ฐานะเป็นแกนกลางของการพัฒนาและหากพิจารณา สภาองค์กรชุมชนในฐานะของกลไกที่ทำหน้าที่ เชื่อมโยงองค์กรชุมชนต่างๆ แล้ว สภาองค์กรชุมชน ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง กล่าวคือ

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ได้ระบุถึงความคาดหวังต่อการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ไว้ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ...เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถ จัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบ ประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิ ชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น...”

ข้อความข้างต้น สะท้อนว่าสภาองค์กรชุมชนเป็น เครื่องมือในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง/สังคมเข้มแข็ง เป็นองค์กรนำในท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการ ชีวิตประชาชน (governmentality) เกิดขึ้นอย่าง กว้างขวางในอีกรูปแบบหนึ่ง และสิ่งที่น่าจะสะท้อนถึง การบริหารจัดการชีวิตประชาชนได้ชัดเจนที่สุด คือ การเคลื่อนไหวของจิตสำนึกและปฏิบัติการของ ประชาชนผ่านกฎ ระเบียบและแบบแผนต่างๆ ของ สภาองค์กรชุมชนที่ส่งผลต่อการควบคุมชีวิตของปัจเจก ชนและการดำเนินชีวิตในชุมชนโดยเฉพาะแบบแผน ของการพึ่งตนเองของชุมชน จากข้อมูลผลการดำเนิน

งานของสภาองค์กรชุมชนในปัจจุบัน พบว่ามีหลาย พื้นที่ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของสภาองค์กรชุมชน ที่ส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการชีวิตในชุมชนอย่าง โดดเด่น เช่น

สภาองค์กรชุมชนตำบลไทยสามัคคี อำเภอ วังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา สามารถจัดการปัญหา ที่ดินในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบจากการประกาศเป็น เขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับที่ทำกินของชาวบ้าน ประมาณ ๑๔๒ ครัวเรือนตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ในเวลานั้น ชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งสภาเครือข่ายอนุรักษ์ ดินน้ำมูนขึ้นมาเป็นองค์กรขับเคลื่อนปัญหา ในขณะที่

^{๑๓} โดยพิจารณาได้จากกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐-๒๕๔๔) เป็นต้นมา ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน

เดียวกันก็ชูประเด็นรณรงค์ต่อต้านการบุกเบิกพื้นที่ป่าของนายทุนที่ขยายตัวมากขึ้นในพื้นที่วังน้ำเขียว โดยเฉพาะธุรกิจการท่องเที่ยว สภาองค์กรชุมชนจึงเป็นเสมือนองค์กรการเมืองของชาวบ้าน ทำให้เกิดเวทีประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อสร้างการยอมรับและหาแนวทางในการจัดการปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ยังมี การกำหนดกติกาการใช้ที่ดินของชุมชน^{๑๔} และการจัดตั้งกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดินโดยการออมของสมาชิกกลุ่มเพื่อรับซื้อที่ดินจากสมาชิกด้วยกันเป็นการป้องกันปัญหาที่ดินเปลี่ยนมือไปสู่คนนอกชุมชน

สภาองค์กรชุมชนตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย สามารถจัดการปัญหาน้ำแล้งในท้องถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตลุ่มน้ำโขงที่เกิดขึ้นซ้ำซากมานานกว่า ๔๐ ปี สภาองค์กรชุมชนเป็นองค์กรนำในการจัดทำโครงการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแหล่งน้ำในท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านแหล่งน้ำ จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำ เช่น การดูแลโครงสร้างน้ำและการบำรุงรักษา การจัดทำระบบข้อมูลน้ำในชุมชน การขยายและพัฒนาเครือข่ายชุมชนลุ่มน้ำ เชื่อมโยงโครงสร้างน้ำในพื้นที่ พัฒนาบุคลากรในท้องถิ่นให้มีความรู้ในการจัดการน้ำ จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้การจัดการน้ำ สร้างแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาท้องถิ่น และผลักดันการจัดการน้ำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการโดยชุมชน (จันทนา, ๒๕๕๔)

จากตัวอย่างปฏิบัติการดังกล่าว สภาองค์กรชุมชนจึงนับว่าเป็นองค์กรการเมืองที่เป็นทางการของชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการชุมชนให้มีประสิทธิภาพ สภาองค์กรชุมชนที่มีผลการดำเนินงานที่ดีสามารถทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

หน่วยงานราชการในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าสภาองค์กรชุมชนมีสถานะไม่ต่างอะไรกับกลไกของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรการเมืองอื่นๆ ในท้องถิ่น และยังเป็นกลไกเชิงอำนาจรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) ได้อย่างแนบเนียน

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่ศึกษาสภาองค์กรชุมชนยังเห็นว่าชุมชนและสภาองค์กรชุมชนเมื่อได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจ ก็ไม่เพียงตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากการบริหารจัดการชีวิตแนวใหม่เท่านั้น หลายชุมชนยังได้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นทั้งในเชิงความขัดแย้งและความร่วมมือเกิดขึ้นอย่างชัดเจน (ประภาส, ๒๕๕๕, น.๑๔-๑๙) กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายสภาองค์กรชุมชนจะแสดงจุดยืนไม่ยุ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจไปซ้อนทับกับกลไกเชิงอำนาจอื่นๆ ในท้องถิ่น ซึ่งแสดงออกผ่านภารกิจของสภาองค์กรชุมชนที่มุ่งเน้นไปยังการสร้าง ความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนและการประสานความร่วมมือกับกลไกในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ก็ไม่อาจปฏิเสธถึงความสัมพันธ์ของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจได้ ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนถึงพลังที่เกิดจาก “การมีส่วนร่วม” อันเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตยสมัยใหม่ กล่าวได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการของสภาองค์กรชุมชนจึงไม่อาจสะท้อนให้เห็นแต่ในด้านที่ชุมชนถูกครอบงำจากการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) โดยรัฐสมัยใหม่เพียงด้านเดียว แต่ยังสะท้อนถึงพลังอำนาจจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำไปสู่การทำลายต่ออำนาจภายนอกชุมชน หรือทำลายต่ออำนาจของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น กลุ่มอื่นๆ ด้วย

^{๑๔} โดยแบ่งเป็นที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกันครอบครัวละ ๑ งาน และที่ดินทำกินครอบครัวละ ๓ ไร่ มีการจัดผังแปลงแปลงที่ดิน ทำแผนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยและแผนการพัฒนาพื้นที่ทำกิน เช่น การกำหนดชนิดของพืชในการเพาะปลูก เป็นต้น (แหล่งที่มา <http://www.codii.or.th/sapa/>)

การทำลายต่ออำนาจ กลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ของสภาองค์กรชุมชน

การทำลายต่ออำนาจดังกล่าวสามารถอธิบายได้ ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก คือ การปะทะหรือขัดแย้งกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น และแนวทางที่สอง คือ การประสานความร่วมมือกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเพื่อต่อรองเชิงอำนาจ โดยในที่นี่จะมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ จากข้อมูลภาคสนามในงานวิจัยของประภาสและคณะ (๒๕๕๕, น. ๕๒-๖๑) พบว่าการปะทะหรือขัดแย้งกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากเงื่อนไขสำคัญ คือ “ผู้นำ” และ “ทุนทางสังคม” ในระดับชุมชน^{๑๔} กล่าวได้ว่าความขัดแย้งหลายกรณีนั้นเกิดขึ้นจากกลุ่มผู้นำซึ่งไม่ใช่กลุ่มการเมืองเดียวกันหรือมีความขัดแย้งระหว่างผู้นำจากกรณีปัญหาในพื้นที่จนส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

สภาองค์กรชุมชนตำบลทรงธรรม อำเภอเมืองจังหวัดกำแพงเพชร นายก อบต.ไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนเพราะเกรงว่าผู้นำในขบวนการสภาองค์กรชุมชนจะใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งตน เช่นเดียวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลม่วงน้อย อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ที่กลุ่มผู้นำจาก

ทั้งสองฝ่ายเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองในเวทีระดับท้องถิ่นกันมาก่อน ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือกันได้อย่างเต็มที่ หรือสภาองค์กรชุมชนตำบลดอนศิลา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ผู้นำในขบวนการสภาองค์กรชุมชนมีความขัดแย้งกับนายก อบต.มาก่อนจากเรื่องที่สงสัยว่านายก อบต.เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะในชุมชน รวมถึงความขัดแย้งจากปัญหาการเมืองเรื่องเสื่อสีระหว่างผู้นำในขบวนการสภาองค์กรชุมชนกับสมาชิกหรือกระทั่งเกิดการแบ่งฝ่ายและแข่งขันกันระหว่างผู้นำกลุ่มต่างๆ เพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นในกรณีเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี (ประภาส, ๒๕๕๕, น.๕๕-๖๐)

ปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ แม้จะยังไม่มีข้อมูลยืนยันว่าเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่ก็นับว่าส่งผลด้านลบต่อสภาองค์กรชุมชน เห็นได้ว่าสภาองค์กรชุมชนยังไม่สามารถสะท้อนถึงการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชนในความหมายที่เน้นความสมานฉันท์ในท้องถิ่นได้มากนัก เนื่องจากติดอยู่กับตัวผู้นำ และอำนาจนำของกลุ่มผู้นำในการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน จนทำให้สภาองค์กรชุมชนไม่สามารถหลุดพ้นจากการเมืองแบบตัวแทนที่ตนพยายามหลีกเลี่ยงได้ ขณะเดียวกันยังนำไปสู่การขยายวงของความขัดแย้งในชุมชนให้เพิ่มมากขึ้น สวนทางกับอุดมการณ์ในการสร้างการเมืองสมานฉันท์ดังที่ตั้งใจกันไว้

ส่วนกรณีที่สภาองค์กรชุมชนสามารถประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีนั้น ข้อมูลภาคสนามในงานวิจัยของประภาส (๒๕๕๕)

^{๑๔} ทุนทางสังคมในที่นี้ คือ เครือข่ายและการเชื่อมโยงกันของคนในชุมชนบนพื้นฐานของการช่วยเหลือเกื้อกูลกันและการไว้วางใจกัน ตามนิยาม “ทุนทางสังคม” ของ โรเบิร์ต ดี. พัทนัม (Robert D. Putnam) แปลจากประโยคภาษาอังกฤษที่ว่า “Social capital here refer to features of social organization, such as trust norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action” ดู Robert D. Putnam, **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**, with Robert Leonardi and Rafaella Y, (Nanetti. Princeton: Princeton University press, 1993): 167.

ยังได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือกันขององค์กรการเมืองทั้งสองเป็นไปเพื่อการต่อรองเชิงอำนาจของกลุ่มองค์กรชุมชน และใช้สภาองค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือในการต่อรองให้ได้มาซึ่งข้อเสนอหรือความต้องการของฝ่ายตนมากกว่า และเงื่อนไขที่นำไปสู่การประสานร่วมมือกันขององค์กรการเมืองทั้งสองก็เกิดขึ้นจากผู้นำและทุนทางสังคมด้วยเช่นกัน (ประภาส, ๒๕๕๕, น.๕๒-๖๑) โดยพบว่าลักษณะของความสัมพันธ์แบบนี้เกิดขึ้นจากความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและเครือข่ายองค์กรชุมชน เช่น สภาองค์กรชุมชนตำบลจองคำ อำเภอมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พื้นที่นี้แต่เดิมมีสภาประชาชนที่เรียกกันว่า “สภาน้ำเมา” เป็นสภาตามวิถีชีวิตของคนไทใหญ่ ซึ่งเป็นคนพื้นเมืองในพื้นที่ และมีเครือข่ายชุมชนเมืองที่เข้มแข็ง อีกทั้งต้นทุนเหล่านี้ยังสามารถยึดกุมพื้นที่การเมืองท้องถิ่นไว้ได้ด้วย เพราะมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้นำกลุ่มต่างๆ ทำให้สภาองค์กรชุมชนมีบทบาทและอำนาจในท้องถิ่นอยู่พอสมควร หรือสภาองค์กรชุมชนตำบลพรุพี อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ใช้ให้เห็นถึงศักยภาพของกลุ่มผู้นำที่สามารถประสานเข้าเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันได้ ส่งผลให้สภาองค์กรชุมชนมีอิทธิพลสามารถต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางผู้นำที่มีประสบการณ์ในการทำงานทางสังคม และการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในท้องถิ่นมากมาย โดยเฉพาะอิทธิพลที่มีต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการเสนอข้อคิดเห็นต่อแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประภาส, ๒๕๕๕, น.๕๔-๕๗)

กล่าวได้ว่า จากความพยายามในการสร้างขบวนการประชาสังคมหรือประชาคมที่มีลักษณะเป็นทางการ และคาดหวังให้เกิดขึ้นในทุกจังหวัดของ

ประเทศภายใต้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และเป็นกลไกให้เกิดการเมืองสมานฉันท์ ท่ามกลางวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้นในปัจจุบันนั้น การยกย่องให้ชุมชนเป็นยุทธศาสตร์หรือเป็นเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลด้วยความพยายามสร้างพื้นที่ตรงกลางแบบประชาสังคมในนามของ “สภาองค์กรชุมชน” นับว่าเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง และยังไม่ใช่เป็นเพียงการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียว เห็นได้ชัดว่าภาครัฐก็ตอบสนองต่อการเคลื่อนไหวเรื่องนี้และมีส่วนสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนส่งเสริมและพัฒนามาตั้งแต่เริ่มต้น จนกล่าวได้ว่ารัฐเป็นผู้สร้างขบวนการประชาสังคมในลักษณะนี้เสียเอง

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของสภาองค์กรชุมชนทั่วประเทศในปัจจุบัน ประมาณ ๓,๓๔๙ แห่ง^{๑๖} ได้แสดงให้เห็นว่าสภาองค์กรชุมชนเป็นสัญลักษณ์หรือตัวแทนของอำนาจรูปแบบใหม่ในการบริหารจัดการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันสภาองค์กรชุมชนที่ดีหลายแห่งยังมีปฏิบัติการในการต่อสู้ขัดแย้งและต่อรองเชิงอำนาจกับกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชนได้กลายเป็นองค์กรการเมืองใหม่ที่เข้ามาแบ่งปันพื้นที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนอาจไม่ใช่เป็นเพียงเทคนิคในการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) เท่านั้น แต่ยังนำไปสู่โอกาสของสภาองค์กรชุมชนในการย้อนกลับมาท้าทายต่ออำนาจรัฐหรืออำนาจจากกลุ่มการเมืองอื่นได้มากขึ้น

^{๑๖} ดู สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, รายงานผลการดำเนินงานส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนากิจการสภาองค์กรชุมชนตำบลประจำปี ๒๕๕๕ (ข้อมูลเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕)

บทส่งท้าย

สภาองค์กรชุมชนเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ศิลปะในการปกครองของรัฐไทยสมัยใหม่ที่น่าไปสู่การบริหารจัดการชีวิตประชาชนจำนวนมากด้วยกระบวนการที่พวกเขาจัดการตนเองในชุมชนมากกว่าให้รัฐเข้าไปดำเนินการให้ สภาองค์กรชุมชนจึงถือเป็นการก่อตัวของขบวนการชุมชนในแบบใหม่ที่เน้นการจัดการตนเองโดยอาศัยสำนึกของคนในชุมชนเองในการพัฒนาความเข้มแข็งให้กับชุมชนและสังคมประเทศ และการบริหารจัดการชุมชนในลักษณะนี้ของรัฐไทยสมัยใหม่ยังมีการดำเนินการอย่างเปิดเผยรวมถึงได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและแผนการดำเนินงานอย่างหลากหลาย เพราะเชื่อมั่นว่าปฏิบัติการเหล่านี้คือความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต และความมั่นคงเข้มแข็งของประชาชนอันสอดคล้องตรงกันกับ “เหตุผล” ของรัฐสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการชุมชนของรัฐไทยสมัยใหม่ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) โดยมีองค์กรชุมชนเป็นกลไกเชิงอำนาจนั้น ยังส่งผลให้ชุมชนเกิดการท้าทายกับอำนาจในรูปแบบต่างๆ เช่น ความ

ขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาองค์กรชุมชนซึ่งมีสถานภาพตามกฎหมายได้กลายเป็นองค์กรการเมืองใหม่ที่เข้ามาแบ่งปันพื้นที่ทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว นัยของการท้าทายอำนาจที่เกิดขึ้นเหล่านี้ เป็นผลมาจากปฏิบัติการของชุมชนในกระบวนการเพิ่มพลังอำนาจให้กับประชาชน (Empowerment) การพัฒนาความสามารถและศักยภาพให้กับผู้นำชุมชน การสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชนข้ามพื้นที่ และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองในชีวิตประจำวันของผู้คนที่ซับซ้อนตื่นตัวในการพัฒนาตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นจากการเรียนรู้และจากประสบการณ์ที่ก้าวหน้าของพวกเขาตนเอง

การต่อสู้ท้าทายกับการบริหารจัดการชีวิตประชาชน (governmentality) ของขบวนการชุมชนเข้มแข็งหรือสภาองค์กรชุมชนนั้น จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงข้อจำกัดของรัฐในการเข้าไปควบคุมบริหารจัดการในรายละเอียดของชีวิตในชุมชนโดยอาศัยความรู้และเทคนิคของความรู้ว่าด้วยการพัฒนาเป็นเครื่องมือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าแม้อำนาจรัฐสมัยใหม่ดังกล่าวจะส่งผลต่อการบริหารจัดการชุมชนมากเพียงใดแต่ก็ยังมี ความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจนั้นๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ดาริน อินทร์เหมือน. ๒๕๕๔. “ทุนทางสังคม ประชาสังคม กับการปฏิรูปประชาธิปไตย” **ฟ้าเดียวกัน** ๙:๑ (มกราคม-มีนาคม).

ยุกติ มุกดาวิจิตร. ๒๕๕๓. “ชนชั้นใหม่ ชนบทใหม่ และท้องถิ่นใหม่ บทบาททวนวรรณกรรมว่าด้วยการเมืองไทย ทศวรรษ ๒๕๓๐-๒๕๕๐.” **ฟ้าเดียวกัน** ๘: ๒ (ตุลาคม – ธันวาคม).

ประจักษ์ ก้องกีรติ. ๒๕๕๔. “ประชาสังคม ความรุนแรงและการล่มสลายของประชาธิปไตย ความสำคัญของแนวคิดเรื่องความมีอารยะและการเมืองแบบอารยะของเอ็ดเวิร์ด ซิลล์.” **ฟ้าเดียวกัน** ๙: (มกราคม-มีนาคม).

ประกาศ ปันตบแต่ง. ๒๕๕๓. “การลุกขึ้นสู้ของคน “ยอดหญ้า”: บทวิเคราะห์ในเชิงมิติการเมือง” **RED WHY** **แดงทำไม**. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์.

_____. และคณะ. ๒๕๕๕. **กระบวนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน: ก้าวผ่านปัญหา มุ่งหาความสำเร็จ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

ประเวศ วะสี. ๒๕๔๙. “การเมืองสมานฉันท์ สร้างสรรค์ความเข้มแข็งท้องถิ่น” ใน **ต้นทางชุมชน ชุมชนประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการจัดการทางสังคม.

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. ๒๕๔๙. “การเมืองสมานฉันท์: หนทางสู่การแก้ไขความขัดแย้งในสังคมสองชั่ว” **ต้นทางชุมชน ชุมชนประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการจัดการทางสังคม.

พลเดช ปิ่นประทีป, บรรณาธิการ. ๒๕๕๑. **ชุมชนเข้มแข็งและประชาสังคม: ๒๐ปี มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๔๒. **ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก: ประสบการณ์จากการอ่านและสอนที่จอห์นส์ ฮอปกินส์**. กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.

_____. ๒๕๕๒. **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. ๒๕๕๓. **ประชาธิปไตยชุมชน: รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

ภาษาต่างประเทศ

Burchell, Graham, Colin Gordon and Peter Miller, Editeds. 1991. **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Chicago: University of Chicago Press.

Dean, Mitchell. 1999. **Governmentality: Power and Rule in Modern Society**. London: Sage Publications.

Putnam, Robert D. 1993. **Making democracy work: Civic traditions in modern Italy**. with Robert Leonardi and Rafaella Y. Nanetti. Princeton: Princeton University press.

Rose, Nikolas. 1993. "Government, authority and expertise in advanced liberalism". **Economic and Society** Vol.22, no. 3 August.

เอกสารอื่นๆ

จันทนา เบญจทรัพย์. ๒๕๕๔. "จากวิกฤตลุ่มน้ำโขง สู่การบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนท้องถิ่น สภาองค์กรชุมชน ตำบลเวียงคุก อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย". **พลังชุมชนท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑.

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑.

พรรณทิพย์ เพชรมากและคณะ. ๒๕๕๒. **ขอบปีที่ผ่านมากับการสานสร้างสภาองค์กรชุมชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). รายงานผลการดำเนินงานส่งเสริมการจัดตั้งและพัฒนากิจการ **สภาองค์กรชุมชนตำบลประจำปี ๒๕๕๕** (เอกสารถ่ายสำเนา)

เว็บไซต์

"แถลงการณ์สมัชชาสภาองค์กรชุมชนแห่งประเทศไทยค้ำนามหาตไทยปลุกมือบต้านร่างพ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน", ประชาไทออนไลน์, แหล่งที่มา <http://prachatai.com/journal/2007/06/13079>, สืบค้น ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐.