

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

Civil Society Team (2009). *World Bank- Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2007 to 2009*. Washington, DC. : The World Bank.

ณัฐพล ชันธไชย¹

I

คำศัพท์ประชาสังคม (Civil Society) มีประวัติความเป็นมาและพัฒนาการเชิงความคิดทางการเมืองและสังคมตั้งแต่ยุคกรีกและโรมันในทศวรรษที่ 18 กล่าวคือ ในทัศนะของ Socrates การถกปัญหาสาธารณะโดยกระบวนการวิวาทะ (Dialectic) เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคม (Civility) ในวงการเมือง (Polis) และชีวิตที่ดี (Good life) ของประชาชน สำหรับ Plato เห็นว่ารัฐในอุดมคติ เป็นเพียงสังคมซึ่งประชาชนอุทิศตนเองให้แก่ความดีโดยทั่วไป (Common good) ใช้สติปัญญา ความดีงามของส่วนรวม (Civil virtues) ความกล้าหาญ ทางสายกลาง (Moderation) และความยุติธรรม รวมทั้งกระทำบทบาททางอาชีพที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมที่สุด ในยุคที่มีการต่อสู้ทางแนวความคิดและกำลังทางการเมืองในประเทศอังกฤษ ระหว่างสิทธิที่มีการสืบทอด (Divine right) ของกษัตริย์และสิทธิทางการเมืองของรัฐสภา (Parliament) John Locke เสนอทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ (State) และให้สังคมมีอำนาจมากขึ้น (Powerful society) โดยการที่ประชาชนรวมตัวกันทำความตกลงในสัญญาประชาคมและสร้างองค์กรสาธารณะให้มีอำนาจโดยทั่วไป (Common public authority) ขึ้น โดยมีอำนาจในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชน แต่อย่างไรก็ดีองค์กรดังกล่าวนี้ไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเบื้องต้นของมนุษย์ (Basic rights of human beings) และรัฐจะต้องดำเนินการอยู่

ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายธรรมชาติและพลเรือน (Civil and natural laws) Thomas Hobbes และ John Locke พิจารณาเห็นว่าประชาสังคม (Civil society) คือชุมชน (Community) ที่ดำรงรักษาไว้ซึ่งชีวิตพลเมือง (Civil life) ในขอบเขตซึ่งคุณความดีของพลเมือง (Civic virtues) และสิทธิ (Rights) ได้มาจากกฎหมายธรรมชาติ (Natural laws)

ในทัศนะของ G.W.F. Hegel ประชาสังคม (Civil society) หมายถึงขอบเขตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่ในสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ หรือเป็นสังคมของพลเรือน (Civilian society) ภายใต้ผลประโยชน์ของนายทุน (Capitalist interests) ซึ่งมีความขัดแย้งและความไม่เสมอภาคภายใน เช่นความไม่เสมอภาคด้านสติปัญญาและกายภาพ (Mental and physical aptitude) สภาพแวดล้อมทางการเงินและความสามารถ เป็นต้น Karl Marx ซึ่งมีแนวความคิดคล้าย Hegel เห็นว่า ประชาสังคม (Civil society) เป็นฐาน (Base) ของกำลังการผลิต (Productive forces) และความสัมพันธ์ทางสังคมโดยมีสังคมการเมือง (Political society) เป็นโครงสร้างเบื้องต้น (Superstructure) และรัฐ (State) มีผู้ใช้ที่จะทำการแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นกลาง (Neutral problem solver) ประชาสังคมอุบัติขึ้นเพราะลัทธิทุนนิยม และประชาสังคมเป็นเวที (Sphere) ซึ่งประชาชนดำเนินการต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและให้การรับประกันแก่สิทธิส่วนบุคคล (Individual rights)

¹รองศาสตราจารย์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ความหมายของประชาสังคมในยุคหลังทันสมัยนิยม (Post modernism) ในทศวรรษ 1980s โดยทฤษฎีการปรับโครงสร้างระบบสวัสดิการ (Theory of Restructurization of Welfare Systems) นั้น แนวความคิดประชาสังคมเป็นอุดมการณ์เสรีนิยมยุคใหม่ (Neoliberal ideology) ที่เป็นพัฒนาการของภาคส่วนที่สาม(The third sector)ในสังคมทดแทนรัฐสวัสดิการ(Welfare state) ในทศวรรษ 1990s ในช่วงเวลาเดียวกันกับการมีบทบาทขององค์กรมิใช่รัฐบาล(Nongovernmental Organization, NGO) และขบวนการสังคมใหม่ (New Social Movements, NSMS) ในกระบวนการพัฒนาประเทศ ประชาสังคมในฐานะภาคส่วนที่สามของสังคม กลายเป็นปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่เป็นทางเลือกในการสร้างระเบียบโลก และสังคม (An alternative social and world order) (Wikipedia, 2012).

ในสุนทรพจน์ที่ World Economic Forum ที่ Davos, Switzerland เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2009 นาย Ban Ki - moon เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่าในยุคปัจจุบัน โลกต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศสามฝ่าย คือ รัฐบาล (Governments) ประสังคม (Civil society) และภาคเอกชน (Private sector) ทำงานร่วมกันในการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามร่วมกันของโลก (Collective global good) โดย NGO และองค์การประชาสังคม (Civil Society Organizations, CSOs) เป็นหุ้นส่วนของระบบองค์การสหประชาชาติ(UN system partners) และเป็นตัวเชื่อมโยงกับประชาสังคม (Civil society) (United Nation, 2012).

กล่าวโดยสรุป ความหมายในปัจจุบันของประชาสังคม(Civil society) หมายความว่า องค์กร หรือ ส ถ า บั น ข อ ง ป ร ะ ช า ช น (Peoples' Organizations / Institutions) ที่มีลักษณะเป็น องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary) ดำเนินงานด้วยตนเอง(Self generating) เลี้ยงตัวเอง (Self-supporting)

เป็นอิสระจากรัฐ (Autonomous from the state) และรวมตัวกันอยู่ด้วยค่านิยมร่วมกัน (Shared values) หรือระเบียบตามกฎหมาย (Legal order) ตัวอย่างของประชาสังคมหรือองค์กร/สถาบันประชาสังคม จึงมีหลากหลาย ตั้งแต่ ชมรม (Clubs) สโมสร(Associations) มูลนิธิ (Foundations) กลุ่ม (Groups) สหภาพแรงงาน (Trade unions) องค์กรไม่สังกัดรัฐบาล (NGOs) องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPOs) และองค์กรอาสาสมัครเอกชน (Private Voluntary Organizations, PVOs) เป็นต้น (Wikipedia, 2012)

II

หนังสือ World Bank – Civil Society Engagement : Review of Fiscal Years 2007 to 2009 เป็นรายงานของทีมงานด้านประชาสังคม (Civil Society Team) เกี่ยวกับกิจกรรมของธนาคารโลกที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรประชาสังคม(Civil Society Organizations, CSOs)ทั้งในระดับระหว่างประเทศ เช่น การประชุมสัมมนา หรือการระดมความคิดเห็น และระดับประเทศในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อรวบรวมลักษณะกิจกรรมและการให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งพิจารณาแนวทาง และประเมินผลการมีส่วนร่วมของธนาคารโลกกับองค์กรประชาสังคมในการพัฒนาประเทศต่างๆ ทั่วโลกในปี 2007 ถึง 2009 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจในการลดระดับความยากจน และนำเสนอให้เห็นว่าในรอบระยะเวลา3ปีดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับประชาสังคมขยายตัวทั้งในมิติ แนวตั้งและแนวนอนในด้านต่างๆ หลายด้าน เช่น ในภาวะวิกฤตทางด้านอาหารและการเงิน ผู้นำองค์กรประชาสังคมทั่วโลก เดินทางมาร่วมประชุมประจำปีและการประชุมฤดูไม้ผลิของธนาคารโลกที่นครวอชิงตัน โดยมีการพิจารณา บทบาทของประชาสังคมในด้านต่างๆ เช่น ธรรมชาติ

(Governance) การเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ (Climate change) ของโลกและนโยบายการเผยแพร่ข่าวสาร (Information disclosure policies) เป็นต้น ในระดับประเทศกิจกรรมของธนาคารกับองค์กรประชาสังคม ที่สำคัญได้แก่การสนทนา (Dialogue) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการให้คำปรึกษาแนะนำ (Consultations) เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยุทธศาสตร์การลดความยากจน และการก่อสร้างหลังวิบัติภัยขึ้นใน Aceh, Indonesia เป็นต้น รวมทั้งการจัดตั้งกองทุน เช่น กองทุนประชาสังคม (Civil Society Fund) และกองทุนเพื่อความโปร่งใสในอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการขุดเจาะ (Extractive Industries Transparency Fund) สำหรับองค์กรประชาสังคม เป็นต้น

สาระสำคัญของรายงาน ได้เรียบเรียงและนำเสนอเป็น 7บท ดังนี้

1. บทบาทการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของธนาคารโลกกับประชาสังคม (World Bank Engagement with Civil Society)
2. การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน นโยบาย ยุทธศาสตร์และการวิจัยของธนาคารโลก (Consultation on Bank Research, Strategies, Policies and Operations)
3. ความร่วมมือในการดำเนินการ และความเป็นหุ้นส่วนทางด้านสถาบัน (Operational Collaboration and Institutional Partnerships)
4. การเกี่ยวข้องขององค์กรประชาสังคมกับหน่วยงานต่างๆ ของธนาคารโลก (CSO Engagement across the World Bank Group)
5. การเกี่ยวข้องของประชาสังคมในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ (Civil Society Engagement across the Regional and Country Levels)
6. การเข้าถึงหน่วยประชาสังคมต่างๆ (Outreach to Civil Society Constituencies)

7. สรุป (Conclusion)

III

แบบแผน(Approaches) การเข้ามาเกี่ยวข้องกับประชาสังคมของธนาคารโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านปัญหาความยากจนมี 4 รูปแบบที่สำคัญ คือ

1. การให้คำปรึกษาแนะนำ (Consultation)
2. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information sharing)
3. กลไกการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างถาวร (Permanent participation mechanisms)
4. การร่วมมือระดับปฏิบัติการ (Operational collaboration)

ในการกระตุ้นให้องค์กรประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนำแผนงาน /โครงการสู่การปฏิบัติและการติดตามการปฏิบัติงาน (Implementation and Monitoring) ธนาคารโลกใช้ยุทธศาสตร์ (Strategies) ต่างๆ ได้แก่

1. ธรรมเนียมและการต่อต้านการประพฤติมิชอบ (Governance and Anticorruption Mechanisms)
2. การวิเคราะห์สังคม (Social Analysis)
3. การติดตามผลและการประเมินผล การปฏิบัติงานโดยการมีส่วนร่วม (Participatory Monitoring and Evaluation)

ระดับความต่อเนื่องของการเข้าแทรกแซง (Influence) และการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ของธนาคารโลก กับองค์กรประชาสังคมใน 6 ระดับจากน้อยที่สุดไปมากที่สุด ดังนี้

1. ระดับข่าวสาร (Information) หรือการแลกเปลี่ยนข่าวสาร
2. ระดับเสวนา (Dialogue) แลกเปลี่ยนความคิดเห็น
3. ระดับให้คำปรึกษาแนะนำ (Consultation)
4. ระดับร่วมในการดำเนินการ (Collaboration)
5. ระดับหุ้นส่วน (Partnership)

รายงานระบุกลุ่มเป้าหมายหรือองค์กรประชาสังคมซึ่งธนาคารโลกได้เข้ามาเกี่ยวข้องต่างๆ ได้แก่

- 1.เยาวชนและเด็ก (Children and youth)
- 2.บุคคลซึ่งด้อยสมรรถภาพ (Persons with Disabilities)
- 3.กลุ่มความเชื่อต่างๆ (Faith-Based Groups)
- 4.มูลนิธิ (Foundations)
- 5.กลุ่มจำแนกตามเพศ (Gender Groups)
- 6.สหภาพแรงงาน (Labor Unions)
- 7.บุคลากรรัฐสภา (Parliamentarians)

โดยกลุ่มเป้าหมายหรือองค์กรประชาสังคมเหล่านี้อยู่ใน แอฟริกา เอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ยุโรปตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ เอเชียใต้ อเมริกาเหนือ และญี่ปุ่น

ในภาคผนวกของรายงานระบุกิจกรรมสำคัญของธนาคารที่เกี่ยวข้องกับประชาสังคมในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในด้านการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือต่อประเทศในด้านต่างๆ (Country Assistance Strategies) จำนวน 79 ประเทศ และการมีส่วนร่วมกับประชาสังคมในยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy) ในประเทศต่างๆ 38 ประเทศ

IV

หนังสือ World Bank – Civil Society Engagement : Review of Fiscal Years 2007 to 2009 แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของประชาสังคมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีชีวิตที่ดี (Good life) ของประชาชนพลเมือง เช่น การพัฒนาประเทศ การบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ มลภาวะและสิ่งแวดล้อม และสิทธิในฐานะมนุษย์ชาติ (Human Rights) เป็นการยอมรับว่าประชาสังคมเป็นภาคส่วนที่สามนอกจากภาครัฐ (Government) และภาคเอกชน (Private sector) ในการดำเนินการต่างๆ ซึ่งมีเป้าหมายสุดท้าย (Ultimate goal) คือความอยู่ดีมีสุข หรือ Good

life ของประชาชนในฐานะพลเมือง (Citizens) โดยที่ทั้งสามภาคส่วนมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายสูงสุดประการเดียวกันดังกล่าว

บทบาทของประชาสังคมในกระบวนการกำหนดและนํานโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ควรได้รับการส่งเสริมให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างครบวงจร กล่าวคือตั้งแต่การกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะ (Public issue) หรือปัญหาที่ประชาชนเดือดร้อน หรือปัญหาต่างๆ ของประเทศท้องถิ่น สังคม หรือชุมชน เป็นต้น การกำหนดเป้าหมายเชิงนโยบาย (Policy objective) มาตรการทางด้านนโยบาย (Policy measures) และเครื่องมือทางด้านนโยบาย (Policy instrument) ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy transformation) ในรูปโครงการหรือแผนงาน การนำแผนงานหรือโครงการหรือนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) การติดตามการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการ (Program/Project monitoring) รวมทั้งการประเมินผลแผนงาน/โครงการ (Program / Project evaluation) การให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างครบวงจรนี้จะทำให้ประเด็นนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างแท้จริง และมีการดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการแสดงความสำนึกของผู้เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าต้องตอบสนองต่อปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชนพลเมือง (Accountability) ป้องกันการประพฤติมิชอบ และมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (Transparency) เป็นต้น ตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

รายงานเรื่องประชาสังคม ของธนาคารโลกดังกล่าวเป็นเอกสารที่นักศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (Development administration) การ



พัฒนาสังคม (Social development) และการพัฒนาประเทศทั่วไป ผู้บริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับความมีชีวิตที่ดีของประชาชนพลเมือง และผู้ทำงานในองค์กรประชา

สังคม ควรศึกษาเพื่อความเข้าใจบทบาทต่างๆ ของประชาสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคเอกชนในการดำเนินงานร่วมกันในยุคปัจจุบัน

บรรณานุกรม

United Nations (2012) <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml>,12/3/2012.

Wikipedia (2012) http://en.wikipedia.org/wiki/civil_society,12/3/2012.