



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเครือข่ายหนี้สินชานชาลาแห่งประเทศไทยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งต้องศึกษาถึงกรอบแนวคิดที่มีการยอมรับทางวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจ และวิเคราะห์ ที่มาของประชานิยม จนเป็นคำที่เรียกนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าของรัฐบาลทักษิณชินวัตรว่า นโยบายประชานิยม อีกทั้งการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ดึงพลังมวลชนในระดับล่างเข้าร่วมกัน จนในที่สุดกลายเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีพลังในการต่อรองกับรัฐบาล ทั้งสองฝ่ายส่งผลกระทบและการตอบสนองต่อกันในลักษณะใดบ้าง คำถามทั้งหมดนี้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง 3 แนวความคิดดังนี้

- 1) แนวคิดประชานิยม
- 2) แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- 3) แนวคิดเรื่องประชาสังคม และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

หลังจากที่ได้ศึกษา ถึงแนวคิดทั้ง 3 ข้างต้น ทำให้สามารถใช้แนวคิดดังกล่าวมาสร้างกรอบตัวชี้วัดผลกระทบที่มีต่อองค์กรเคลื่อนไหวทางสังคม โดยทำการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และการสรุปกรอบแนวคิดเพื่อการสร้างตัวชี้วัด

- 4) แนวทางการอธิบาย องค์กร ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม
- 5) สรุปกรอบทฤษฎีจากแนวคิด และ การสร้างตัวชี้วัด

1. แนวคิดประชานิยม

การศึกษาแนวคิดประชานิยมนั้นมีกำเนิดขึ้นในตะวันตกและ แพร่หลายไปทั่วโลกเป็นเวลาหลายทศวรรษ การนำคำว่าประชานิยมมาใช้ล้วนมีความหมายที่แตกต่างกันออกไปตาม การใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่มีเนื้อหา องค์ประกอบและหลักการที่แตกต่างกัน โดยพัฒนาการที่คำนี้ได้รับการนำมาใช้แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของสาระสำคัญ อุดมการณ์ และความหมายไปตามเวลา และบริบททางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง

ในช่วงที่รัฐบาลทักษิณ นำนโยบายที่พรรคหาเสียงเอาไว้มาปฏิบัตินั้นก็มิ้นักวิชาการหลายท่านพยายามให้ความหมายและอธิบาย ถึงที่มาของแนวคิดประชานิยมโดยหลักแล้ว ต่างมีที่มาของแนวคิดไม่ต่างกัน ส่วนความหมายนั้นไม่มีความหมายที่กระชับและเข้าใจได้โดยง่าย โดยสิริพรรณ นกสวน กล่าวถึงที่มาของแนวคิดประชานิยมได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วนถึง 5 แบบ (สิริพรรณ, 2546: 250) โดยผู้เขียนได้ทำการปรับแต่ง และเพิ่มเติมรายละเอียดจากนักวิชาการอื่นที่ให้ความหมายประชานิยมเอาไว้ด้วย

และจะกล่าวครอบคลุมถึงเฉพาะความหมายที่ถึง3เท่านั้น ส่วนแบบที่4และ5นั้น ไม่ได้ถูกใช้ในงานชิ้นนี้
ดังนี้

1. ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยพลังมวลชน (สิริพรรณเรียกว่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากพลังเกษตรกรในชนบท(agrarian political movement))

แนวความคิดแบบประชานิยม (populist) ในลักษณะนี้เริ่มต้นมาจาก

1.1 ขบวนการเกษตรกรในอเมริกา ช่วงทศวรรษ 2430 โดยเกษตรกรรายย่อยได้เข้ามารวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองที่3 เพื่อต่อต้านอิทธิพลบริษัทใหญ่ โดยขบวนการได้ตั้งชื่อพรรคว่า “พรรคประชาชน” (people party) โดยได้ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี2439 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จและพรรคนี้ก็สลายตัวไป (วินัย ผลเจริญ, 2546) ในปัจจุบันคนกลุ่มนี้เรียกตัวเองว่าป๊อปปูลิสต์หัวก้าวหน้า (progressive populist) และยังคงเคลื่อนไหวในอเมริกา โดยมีจุดยืนอยู่บนความเชื่อที่ว่าพลังของประชาชนสำคัญกว่าพลังของกลุ่มธุรกิจ (corporation) (สิริพรรณ 2546:251)

1.2 ในยุคเดียวกัน(ศตวรรษที่ 2400) รัสเซียได้เกิดขบวนการ”นารอดนิคเชสโว” (Narodnichestvo) ซึ่งมีความหมายในภาษาอังกฤษว่า populism ขบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากปัญญาชนรัสเซียที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกระดมชาวนาให้เข้าร่วมการปฏิวัติสังคมนิยม

1.3 ขบวนการเคลื่อนไหวของมวลชนในประเทศกำลังพัฒนา เป็นการลุกขึ้นประท้วงเป็นครั้งคราวตามความรู้สึกหรือสถานการณ์ในช่วงหนึ่ง (anomic) ไม่ได้มีการวางแผนยาวนานล่วงหน้า การเคลื่อนไหวในลักษณะนี้เช่น การปฏิวัติ Zapatistas ในเม็กซิโก การปฏิวัติบอลเชวิค(Bolsheviks) การปฏิวัติวัฒนธรรมจีนของเหมาเจ๋อตุง หรือนักศึกษาไทยลงไปสอนประชาธิปไตยในชนบทยุค14ตุลาคมของไทย(ไพโรจน์ ,นวน้อย2544:139-140)

ประชานิยมในแบบนี้! ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นปรากฏการณ์การรวมตัวกันทางการเมืองของมวลชนในระดับล่างด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยเป็นการรวมตัวกันเพื่อตอบสนองอุดมการณ์ทางการเมืองของมวลชนที่เข้าร่วมโดยไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับตัวผู้นำทางการเมืองโดยตรง

2. การดำเนินการทางการเมืองโดยผู้นำที่มีแรงสนับสนุนจากมวลชนจำนวนมาก(สิริพรรณเรียกว่าเผด็จการป๊อปปูลิสต์(Populist dictatorship))

แนวความคิดประชานิยมในช่วงศตวรรษที่20 ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบจากขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยมวลชน มาเป็นการที่ผู้นำได้รับแรงสนับสนุนอย่างล้นหลามจากมวลชนที่ไม่สังกัดกลุ่มองค์กร(Unorganized masses)

ผู้นำประชานิยมในลักษณะนี้เรียกอีกอย่างโดยไพโรจน์ วงศ์วิถานนท์และนวน้อย ตรีรัตน์ว่าประชานิยมแบบดั้งเดิม(Classical populism) มักสัญญาว่าจะทำการกระจายรายได้จากกลุ่มที่ถือว่าเป็นปรปักษ์ศัตรูซึ่งอาจเป็นนายทุนต่างชาติ เจ้าที่ดินใหม่ในชนบท ธุรกิจขนาดใหญ่ นักประชานิยมประเภทนี้

มักเอาปัจจัยชาตินิยมเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วยเสมอ อ้างว่าเพื่อประชาชนไว้ก่อน ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ไม่มีอุดมการณ์ชัดเจน สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์อะไรก็ได้คล้ายพวกนักการเมืองปลิ้นปล้อน (Demagogue) ประชาชนนิยมในมุมมองทางการเมืองย่อมเป็นคำที่ไม่ดี โคนคูหมินดูแคลน (ไพโรจน์, นวลน้อย 2544:140-141)

ประชานิยมในแบบที่2นี้ Canovan เรียกการปกครองเช่นนี้ว่า “เผด็จการป๊อปปูลิสต์” ซึ่งผู้นำมีความเป็นผู้มีบารมีสร้างคะแนนนิยมกับมวลชนนอกเหนือจากกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และยังทำทฤษฎีนิยมปฏิบัติในการปกครองประเทศ (สิริพรรณ 2540:252) โดยต้นแบบของประชานิยมนี้อยู่ในลาตินอเมริกา

ในยุคเริ่มแรกของการการใช้ประชานิยมในลาตินอเมริกา คำว่า “populist” ได้นำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เป็นอุดมการณ์ที่มุ่งยกสถานภาพของแรงงานจัดตั้งในเขตเมืองและอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ผสมความเป็นชาตินิยมเข้ากับการปฏิรูปสังคม (ไพโรจน์, นวลน้อย 2544:141) อุดมการณ์ดังกล่าวถือเป็นประชานิยมในลักษณะที่1 ที่กำลังพัฒนาเป็นประชานิยมในแบบที่2 (เผด็จการป๊อปปูลิสต์)

กรณีตัวอย่าง ประชานิยมในลาตินอเมริกา อาร์เจนตินา ลักษณะของการดำเนินนโยบายประชานิยมแบบผู้นำที่มีแรงสนับสนุนจากมวลชนจำนวนมาก

2.1 ยุคฮิริโกเยน(ในปี2459) อาร์เจนตินาเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยเผด็จการประชานิยม ตั้งแต่สมัยของประธานาธิบดี ฮิปอลิโต ฮิริโกเยน (Hipolito Yrigoyen) ที่เข้ามามีอำนาจจากการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง (ปี 2455) ที่บังคับให้ผู้มีสิทธิออกทุกคน ไปออกเสียงเลือกตั้ง จนมีผู้ไปลงคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นจาก30%เป็น80%* ฮิริโกเยนให้คำมั่นสัญญาว่าจะเปลี่ยนนโยบายให้ชนชั้นกลางและกรรมกรได้รับประโยชน์จากนโยบายและการใช้จ่ายเงินของรัฐโดยตรง ขณะที่สงครามโลกครั้งที่1มีผลให้เศรษฐกิจของอาร์เจนตินาตกต่ำ และรัฐบาลใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากไปกับการเอาใจกลุ่มต่างๆ โดยใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อสร้างความนิยม จนในที่สุดรัฐบาลไม่มีงบประมาณพอจะเอาใจ ทำให้ผู้ที่เคยได้รับประโยชน์อีกทั้งนักศึกษาและกรรมกรออกประท้วง ความไม่สงบแผ่ขยายไปทั่วประเทศรัฐบาลไม่อาจควบคุมได้ทหารจึงปฏิวัติ(ไสว 2546:45)

2.2 ยุครัฐบาลทหาร(ในปี2472) รัฐบาลทหารนี้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ ลดค่าใช้จ่าย ลดค่าเงิน ขึ้นภาษีเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดการอพยพคนงานเข้าเขตเมือง แต่ไม่นานเกิดสงครามโลกครั้งที่2 จนเกิดปัญหาเศรษฐกิจ ไม่สามารถส่งสินค้าออกไปยุโรป ถูกกีดกันจากตลาดอเมริกา จึงเกิดการต่อต้านอเมริกาและปลุกกระแสชาตินิยมขึ้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจไม่ดี รัฐบาลทหารก็ใช้นโยบายขยายสร้างความนิยมคล้ายฮิริโกเยน เมื่อเวลาผ่านไปจึงเกิดการปฏิวัติอีกครั้ง โดยมีพันเอกคนหนึ่งชื่อ ฮวน เปรอง(Juan peron) เข้าร่วมด้วย

* ในยุคก่อนการเลือกตั้ง1916 ผู้ปกครองอาร์เจนตินาเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงช่วยการทุจริตการเลือกตั้ง อำนาจจึงอยู่กับชนชั้นสูงทางเศรษฐกิจ โดยตลอด จึงมีการบังคับให้ไปออกเสียง ทำให้ผู้ไม่พอใจในความเหลื่อมล้ำทางสังคมจึงลงคะแนนเลือก ฝ่ายที่สนับสนุนชนชั้นกลางและกรรมกร

2.3 ยุคเปร็อง(ในปี2489) นำเอาลัทธิประชานิยมมาใช้อย่างกว้างขวาง เป็นแนวทางเศรษฐกิจมหภาคอย่างเต็มรูปแบบ ตามประวัติเขามีอำนาจมาจากการเป็นทหารที่มีบุคลิกดี สนใจการเมือง มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกรรมกรซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่มาก เขาสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่ม รวมทั้งก่อตั้งทบวงแรงงาน และเมื่อได้เป็นรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมได้หาเงินเพิ่มให้กับกองทัพจนได้รับแรงสนับสนุน เขาได้คบหากับคาราชื่อ อีวา ดูอาร์เต(Eva Duarte) เอิวีต้ามีบทบาทสำคัญในการนำกรรมกรเดินขบวนเมื่อเปร็องถูกคุมขัง หลังจากนั้นเขาได้หย่ากับภรรยาเก่าแล้วมาสมรสกับเอวีต้าอย่างถูกกฎหมาย ช่วงที่เขาลงสมัครเลือกตั้ง จนเปร็องชนะการเลือกตั้ง

ประชานิยมตามความหมายที่2มีความแตกต่างกับแบบที่ 1 มากตามบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนไป มีการนำเอาคำว่าประชานิยมมาใช้เรียกการดำเนินการทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะจงใจเอาใจมวลชนในระดับล่างเพื่อหวังผลทางการเมืองผ่านระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้ง

3. การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศแบบประชานิยม(Populist economy) ศึกษาผ่านกรณีตัวอย่าง ประชานิยมในอาร์เจนตินา ชิลี

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศแบบประชานิยมหมายถึง รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเจริญเติบโตและกระจายรายได้ระยะสั้นเพื่อขยายปริมาณการบริโภคภาคเอกชน โดยไม่ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงในระยะยาวและความสมดุลของเศรษฐกิจมหภาค(macroeconomic Equilibrium) การดำเนินนโยบายในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมาได้หลายแบบเช่นภาวะเงินเฟ้อ และการขาดดุลงบประมาณเพราะการใช้จ่ายเกินขนาด หรือการต่อต้านจากตลาดโลกเพราะการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อทดแทนการนำเข้า(สิริพรรณ 2540:254)

3.1 ยุคของเปร็องเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเอาประชานิยมมาเป็นแนวทางเศรษฐกิจมหภาค(Macro Economic Populism) ซึ่งนักวิชาการต่างชี้ว่าเป็นสาเหตุให้หลายประเทศในลาตินอเมริกาที่ใช้แนวทางนี้ตกอยู่ในสภาพล้มละลายในทศวรรษที่1980 (ไพโรจน์, นวลน้อย 2544:145) รัฐบาลของเปร็องดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยประกาศใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ5ปีแรกคือ

- 1) พัฒนาอุตสาหกรรมของภาคเอกชนอย่างเต็มที่ทั้งด้านเงินทุน การลดดอกเบี้ย ตั้งกำแพงภาษีห้ามนำเข้าสินค้าบางอย่างยกเว้นภาษีขาเข้าให้เครื่องจักร วัตถุดิบ
- 2) การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น เพื่อทำอุตสาหกรรมหนัก
- 3) ยึดกิจการของต่างชาติมาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะ รถไฟ โทรคมนาคม
- 4) ตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อทำหน้าที่ซื้อขายและส่งออกผลผลิตด้านเกษตรแบบผูกขาดเพื่อเอารายได้จากการเกษตรไปพัฒนาอุตสาหกรรม
- 5) ให้กรรมกรและข้าราชการมีรายได้และสวัสดิการเพิ่มขึ้น และเข้าแทรกแซงสภาพแรงงาน

6) ตั้งองค์กรเพื่อสวัสดิการ สังคมเพื่อแจกเงินและสิ่งของให้คนจนในนามเอวีต้า

7) ตั้งหน่วยประชาสัมพันธ์ เพื่อกระจายข่าวความสำเร็จของรัฐบาล ชื่อกิจการหนังสือพิมพ์ และปิดหนังสือพิมพ์ที่ไม่เห็นด้วย

8) แต่งตั้งทหารระดับนายพล ขึ้นเงินเดือนให้งบประมาณซื้ออาวุธ ให้นำทหารเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

นโยบายข้างต้นทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูง มีการเพิ่มรายได้ให้กลุ่มต่างๆ การใช้จ่ายภาครัฐและการบริโภคที่ขยายตัวสูงขึ้น แต่เปรองก็ได้รับแรงต้านทานจากฝ่ายที่เสียประโยชน์เช่นเกษตรกรที่ต้องขายผลผลิตในราคาต่ำ

การการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมของเปรองนั้น มุ่งผลิตเพื่อตอบสนองการบริโภคภายในประเทศ ขณะที่ต้องนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบรวมทั้งเกษตรกรยังลดการผลิตลง รัฐบาลต้องนำทุนสำรองมาปิดการขาดดุล จนเงินทุนสำรองของประเทศหมด รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาโดยหาตลาดสินค้าเกษตรเพิ่ม ลดค่าเงินเปโซ ก็ไม่สามารถปิดดุลการค้าได้ เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาล เงินสวัสดิการสังคมของเอวีต้า และงบประมาณทางทหาร รัฐบาลจึงกู้เงินจากต่างประเทศ พร้อมทั้งพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม จนเกิดเงินเฟ้อ รายได้ของผู้กินเงินเดือนตกต่ำ จนเกิดการประท้วงหยุดงาน

แรงต่อต้านที่สูง ทำให้เปรอง โดยภรรยา ก่อตั้งกำลังลับ สะสมอาวุธเพื่อรับมือกับฝ่ายตรงข้ามจนปี 2495 เปรองสามารถกลับมาเป็นประธานาธิบดีได้อีกในสมัยที่ 2 หลังจากนั้นเอวีต้าเสียชีวิต เปรองพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เลวร้ายแต่ก็ไม่สำเร็จ ผู้ที่เคยได้ประโยชน์เก่าไม่ยอมเสียประโยชน์จนเกิดการประท้วงการใช้ความรุนแรงด้วยการวางระเบิด รัฐบาลได้ใช้กำลังลับๆและฝูงชนจัดตั้ง จับผู้ที่ไม่เห็นด้วยขังคุก ในที่สุดกองทัพจึงปฏิวัติ(ในปี2498) เปรองต้องหนีไปต่างประเทศ

3.2 ยุครัฐบาลทหารเผด็จการ ได้ใช้วิธีการรุนแรง จับขัง ทรมาน ประหาร เพื่อกวาดล้างฐานการเมืองของเปรอง อาร์เจนตินาคือต้องติดอยู่ในวงจรของการ ปฏิวัติ เลือกตั้ง ประท้วง ติดต่อกันถึง27ปีจนสังคม เศรษฐกิจตกต่ำจนถึงขีดสุด

ในปี2524 เมื่อรัฐบาลทหารหมดความชอบธรรมทางการเมือง ไม่สามารถปฏิวัติได้อีกเนื่องจาก การดำเนินการทางการเมืองที่ผ่านมาและการใช้ความรุนแรงจนประชาชนอาร์เจนตินาเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และความพ่ายแพ้ในการก่อกรณีพิพาทเรื่องดินแดนกับประเทศชิลี และประเทศอังกฤษ ต้องใช้ค่าเสียหายในสงคราม รัฐบาลทหารจึงกำหนดวันเลือกตั้ง คืนอำนาจให้ประชาชน ขณะที่ค่าเงินเปโซตกไปกว่า100เท่า(200,000เปโซ: ดอลลาร์) และเงินเฟ้อกว่าปีละ400%

3.3 ยุคของประธานาธิบดี คาลอส เมเนม (ปี 2531) สังกัดพรรคการเมืองของเปรองในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง เขาวางแผนนโยบายในแบบประชานิยม แต่เมื่อได้เข้ามาบริหารประเทศจริงเขาก็กลับดำเนินเศรษฐกิจ ระบบตลาดเสรีมากขึ้น ด้วยการแปรรูปวิสาหกิจให้ต่างชาติ พร้อมๆไปกับประชานิยมโดยการโอนเงินช่วยเหลือต่างจังหวัดทำให้จังหวัดมีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและการจ้างงานมากขึ้น โดยกลุ่มที่ได้การจ้างงานเป็นกลุ่มของพรรคเปรอง ซึ่งเงินโอนดังกล่าวในทางปฏิบัติเป็นเงินที่เอามาใช้สนับสนุนคนที่อยู่

ในพรรคและพวกพ้องและคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 มีผลทำให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นในช่วงแรก จนเมเนเมได้รับเลือกกลับมาใหม่ในสมัยที่ 2 (ปี 2538) แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เม็กซิโก ทำให้เศรษฐกิจอาร์เจนตินาถดถอยอีกครั้ง รวมทั้งข่าวการคอร์รัปชันของเครือญาติประธานาธิบดี และการตายอย่างมีเงื่อนงำของผู้เปิดเผยข้อมูล ช่วงปี 2542 ชาวอาร์เจนตินาจึงเลือกประธานาธิบดีคนใหม่

3.4 ประชาชนในชิลี (2513-2516) ภายใต้การนำของประธานาธิบดี อัลเลนเด (Salvador Allende)

การเมืองของชิลีเคยตกอยู่ภายใต้ การควบคุมของชนชั้นนำผู้มีอภิสิทธิ์ในสังคมจำนวนน้อย การนำเข้าเทคโนโลยีตะวันตกทำให้เกิดการเรียนแบบการผลิตสินค้า และรูปแบบการบริโภคของตะวันตกอีกด้วย รูปแบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้ผลิตภาคอุตสาหกรรมที่มีฐานะซึ่งเป็นคนส่วนน้อย ที่เชื่อในทฤษฎี (trickle down) ให้ความมั่งคั่งจากด้านบนไหลล้น ไปสู่เบื้องล่าง ทำให้ กรรมกรและคนยากจนออกประท้วงถึง 1,127 ครั้งในปี 2513

การเข้ามาของอัลเลนเด ผ่านการเลือกตั้งในปี 2513 จึงพยายามดึงเอาความมั่งคั่งที่ตกอยู่กับคนกลุ่มน้อยไปยังกรรมกร ชาวไร่ชาวนา ผ่านกลไกของรัฐเป็นหลัก เช่นการยึดกิจการเหมืองแร่จากบริษัทเอกชนมาเป็นของชาติ การขยายพื้นที่อุตสาหกรรมที่เป็นของรัฐเพิ่มขึ้น การปฏิรูปการเกษตร การให้ธนาคารพาณิชย์เป็นของรัฐ การควบคุมกิจกรรมค้าส่งและการกระจายสินค้าโดยรัฐ

เศรษฐกิจชิลีเติบโตขึ้นอย่างสูงทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำมากขึ้น เงินเพื่อลดต้นทุนทั้งการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ด้วยการที่รัฐทุ่มงบประมาณเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบขาดดุล ในที่สุดยอดหนี้สาธารณะจึงพุ่งสูงขึ้น ขณะที่ราคาทองแดงที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญราคาตกต่ำทำให้ดุลบัญชีการค้าขาดดุล และปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงทำให้รัฐบาลชิลีถูกรัฐประหารและปกครองโดยทหารในเวลาต่อมา

4. สรุปสาระสำคัญของประชานิยมแบบ การดำเนินการทางการเมืองโดยผู้นำที่มีแรงสนับสนุนจากมวลชนจำนวนมาก และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศแบบประชานิยม

การดำเนินนโยบายทั้งสองข้างต้นในแบบที่ 2 และ 3 ผ่านกรณีตัวอย่างของประเทศในอเมริกาใต้แสดงให้เห็นทั้งสาเหตุของการเกิด การดำเนินนโยบายและผลที่เกิดขึ้นของนโยบาย โดยมีความหมาย เถกต่าง ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546:1-30)

นโยบายประชานิยมหมายถึง นโยบายที่สนับสนุนมวลชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีจำนวนมากในสังคมทุกกลุ่มให้ได้รับประโยชน์อย่างทันทีทันใด ด้วยการใช้งบประมาณของรัฐในลักษณะของการให้โดยมิได้ให้ความสำคัญกับการมีเหตุผลหรือไม่ โดยเฉพาะเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งผลร้ายที่จะตามมาจากการดำเนินนโยบาย เพื่อให้ได้รับแรงสนับสนุนจากมวลชนเหล่านั้นเป็นคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง (Worldnet อ้างใน เรื่องวิทย์ 2546:2)

นโยบายที่เกิดจาก การปกครองที่มวลชนเป็นฐานอำนาจของผู้ที่มีบารมี เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่มีความใกล้ชิดกันที่ไม่เชื่อมโยงไปถึงอุดมการณ์หรือชนชั้น มักจะเกิดในช่วงวิกฤต ในช่วงที่มีความเคลื่อนไหวของประชาชนในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือในช่วงที่สถาบันรัฐขาดความมั่นคง (Knight อ้างใน เรื่องวิทย์ 2546:2-3)

นโยบายประชานิยม มักเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจ เช่นการใช้นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าชาตินิยม การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ มาตรการกระจายรายได้หรือจัดสรรทรัพยากรใหม่ การขยายการบริโภคภาคประชาชน(Robert อ้างใน เรื่องวิทย์ 2546:4)

รูปแบบการดำเนินการทางการเมือง ด้วยการแยกประชาชนออกมาเป็นฝ่ายหนึ่ง เพื่อกำหนดพื้นที่ทางการเมืองใหม่ ว่ากำลังต่อสู้กับพวกเขาจะเป็นชนชั้นนำ คนรวย นักการเมือง มหาอำนาจต่างประเทศ หรือพวกที่คิดกันคนจน อภิสัทธาชนที่เคยมีอำนาจในสังคมมาก่อน โดยมีเพียงกลุ่มคนเท่านั้นที่หาเพื่อประชาชน ด้วยการเสนอปัญหาให้เข้าใจง่าย ทำให้ดูเหมือนแก้ไขได้ง่ายๆ ส่วนมากมักแก้ปัญหาจริงไม่ได้ แต่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการเอาใจใส่จากผู้นำและอีกด้านกำลังถูกเอาเปรียบจากศัตรูประชาชน ด้วยการดำเนินการทางการเมืองในลักษณะประชานิยม มีพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง(Skolkeyอ้างใน เรื่องวิทย์ 2546:5) แต่ในแง่อุดมการณ์ไม่มีความเป็นประชานิยม เพราะประชานิยมมักจะเชื่อว่าอุดมการณ์เก่ายังไม่สามารถแก้ปัญหาที่มีอยู่ได้ ต้องอาศัยอุดมการณ์ของตัวเองที่เป็นทางเลือกใหม่ คิดขึ้นใหม่อยู่เรื่อยๆ จนในที่สุดเป็นเผด็จการเพราะเชื่อแต่แนวทางของตนเองโดยไม่รับฟังแนวทางของผู้อื่น

2. แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายมีความจำเป็นในการศึกษางานชิ้นนี้เพื่อ ทำการศึกษานโยบายประชานิยมที่เป็นของผู้มีอำนาจรัฐ พร้อมทั้งศึกษาการเคลื่อนไหวของเครือข่ายหนี้สินชานาแห่งประเทศไทยที่มีนโยบายของพวกเขาเอง ผ่านการวิเคราะห์นโยบายด้วยกรอบต่างๆ

การวิเคราะห์นโยบายสามารถทำได้ในหลายกรอบแนวคิด หรือตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์นโยบาย(Model of policy analysis) ในงานของ Thomas Dye : understanding public policy ซึ่งให้เห็นว่า ตัวแบบเป็นสิ่งที่แทนลักษณะบางอย่างของโลกที่เป็นจริง เพื่อให้เข้าใจแก่การทำ ความเข้าใจ และชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการเสนอคำอธิบายและการทำนายผลที่ตามมาสำหรับนโยบายสาธารณะ (แก้วคำ 2544:73)

การศึกษานโยบายในงานชิ้นนี้มีตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายที่จำเป็นในการศึกษา 3 ตัวแบบดังนี้

- 1) ตัวแบบตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย (actor in policy process analysis)
- 2) ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (policy choice analysis)
- 3) ตัวแบบการมีส่วนร่วม (participatory policy analysis)

1. การวิเคราะห์ตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย

การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการศึกษาว่านโยบายนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร โดยทำการวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนๆอย่างเป็นขั้นตอน กระบวนการทางนโยบายอาจแบ่งออกมาได้ถึง 6 ขั้นตอน ดังนี้ คือ 1.การระบุปัญหา(problem identification) 2.การกำหนดประเด็น(agenda setting) 3.การทำเป็นชุดข้อนโยบาย(policy formulation) 4.การทำให้ นโยบายเป็นกฎหมาย(policy legitimation) 5.การนำนโยบายไปปฏิบัติ(policy implementation) 6.การประเมินนโยบาย(policy evolution)

ในแต่ละขั้นตอนจะมีตัวแสดงแตกต่างกันไป ตัวแสดงเหล่านั้นจะมีบทบาทและอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการกำหนดนโยบายต่างกันด้วย

ตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลก่อนนโยบายไม่ว่าจะเป็น ชนชั้นนำทางการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน เทคโนโลยี ฝ่ายบริหาร ศาล กรมการรัฐสภา หน่วยงานราชการ ฯลฯ ได้รับความสนใจในกิจกรรมของพวกเขาโดยเฉพาะในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองของวิทยาศาสตร์เชิงพฤติกรรมสมัยใหม่(modern behavioral political science)(แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544:78)

ความเติบโตอย่างแพร่หลายของกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ และประชาสังคมที่มีมากขึ้นในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายทางความคิด ความซับซ้อนทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายโดยตัวแสดงหลักที่ทำงานอยู่ในกระบวนการนโยบายแต่เดิม ในหลายกรณีเราจะเห็นว่ารัฐบาล หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดำเนินการทางนโยบายที่ผิดพลาด และก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้คนในสังคม ด้วยเหตุนี้พื้นที่ที่มีให้กับความมีสถานะภาพและการทำงานภายในกระบวนการนโยบายจึงเปิดให้หน่วยงานภายนอกภาครัฐเข้ามามีบทบาท(พิชญ เสงี่ยมพงษ์, 2544:6)

การเข้ามาของหน่วยงานนอกภาครัฐในรูปแบบการร่วมมือในระบอบรัฐบริษัทยนิยม(state corporatism) มีการร่วมมือกันระหว่างผู้มีอำนาจในรัฐและธุรกิจในการดำเนินโครงการต่างๆ ทำให้เกิดความเสียหายหรือต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้น อย่างเช่น โครงการสาธารณสุขขนาดใหญ่หลายโครงการ การทำสัญญาการให้สัมปทานของรัฐที่ทำต่อธุรกิจผู้ประกอบการ หลายโครงการทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อสังคม และทำลายทรัพยากรธรรมชาติ(Sangiampongsa 1998)

บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม มีกิจกรรมและบทบาทเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน ต่อกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในโลกที่3ซึ่งรวมทั้งไทยด้วย บทบาทขององค์กรเหล่านี้จึงเปรียบเสมือนตัวแทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของความเป็นองค์กรนอกภาครัฐในกระบวนการนโยบาย ขณะที่บทบาทของรัฐก็ต้องถูกจำกัด และทำให้มีขนาดเล็กลงตามไปด้วย บางพื้นที่มีการทำให้เป็นราชการน้อยลง(De-bureaucratization) หรือการแปรรูป(Privatization) (Clark,Heilman&Johnson 1995/1996)

การพูดถึงบทบาทของรัฐที่ลดลง และการเพิ่มขึ้นในบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีต่อกระบวนการนโยบายจึงเป็นเรื่องปกติก่อนนโยบายสาธารณะทุกวันนี้ ทั้งในเรื่องการใช้จ่ายการศึกษา และร่วมมือปฏิบัติ จึงถือเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่ทำให้โครงการของนโยบายนั้นๆประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมยังเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐ ป้องกันการใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิด(Folay & Edward 1996)การศึกษาของ พิชญ เสงี่ยมพงษ์ ในงาน "รัฐและ

องค์กรพัฒนาเอกชนไทย: ความเหมือนและความแตกต่างของลักษณะองค์กรและบทบาทภายในสาธารณกิจ และนโยบายสาธารณะ” แสดงให้เห็นว่า องค์กรนอกภาครัฐอย่างองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาท และมีพลังทั้งทางตรงทางอ้อมต่อขั้นตอนต่างๆในกระบวนการนโยบายตลอดทั้งกระบวนการ เมื่อเราทำการวิเคราะห์เป็นขั้นตอนไปที่การจัดทำชุดข้อเสนอ นโยบาย(policy formulation) องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการนำเสนอและสนับสนุนแนวคิด ทั้งการออกแบบและเลือกทางเลือกนโยบาย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกระทำการตัดสินใจ(Decision making) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ(implementation) องค์กรนอกภาครัฐเข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลให้เกิดการใช้งบประมาณ การจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

พื้นที่ในการศึกษากระบวนการนโยบายในยุคปัจจุบันไม่จำเป็นต้องมองเฉพาะภาครัฐเท่านั้น ภาคประชาสังคมจึงเป็นภาคที่สามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมกับกระบวนการนโยบายได้ ในกรณีของงานชิ้นนี้ที่ทำการศึกษา กลุ่มองค์กรนอกภาครัฐที่เคลื่อนไหวในประเด็นเกษตร พบว่ามีการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการนโยบายตลอดทุกขั้นตอน เช่น เครือข่ายหนี้สินชาวนาแห่งประเทศไทย เคลื่อนไหวเพื่อพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ.2542 ที่ผ่านการเคลื่อนไหวมาอย่างยาวนานตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการเร่งรัดในขั้นตอนการปฏิบัติ หรือขบวนการเกษตรยั่งยืนที่เคลื่อนไหวทั้งสนับสนุน วิพากษ์ และต่อต้านการดำเนินนโยบายส่งเสริมการทำเกษตรของรัฐ และกำกับกับการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังผลักดันให้มีโครงการนำร่องเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืน

บทบาทขององค์กรจากภาคประชาสังคมต่อกระบวนการนโยบาย ยังคงเป็นที่โต้เถียงกันอยู่หลายประเด็น เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีลักษณะที่ไม่ขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐ ผู้ครอบครองการตัดสินใจองค์กรใดมีความชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเหล่านี้จึงไม่มีการควบคุมหรือสั่งการจากองค์กรที่อยู่สูงกว่า เหมือนกับองค์กรรัฐอื่น เนื่องจากความเป็นอิสระจากรัฐจึงมักจะได้รับการวิจารณ์ว่าขาดการชี้แจงตรวจสอบได้ (accountability) มีความแตกต่างกับองค์กรสาธารณะประโยชน์อื่นที่ได้รับการควบคุมตามกฎหมายหรือองค์กรอิสระตามกฎหมาย

2. แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (public choice)

ทางเลือกสาธารณะ (public choice) คือการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้คน จึงมีค่านิยมและความต้องการมากมายหลากหลายทางเลือก ขณะที่โลกแห่งความเป็นจริงมีความซับซ้อนสูงทำให้นโยบายสาธารณะต้องเผชิญกับการท้าทายพื้นฐานที่ว่า ไม่มีทางที่จะได้ทุกสิ่งที่ผู้คนต้องการ จากความต้องการที่ไม่จำกัดเพราะความไม่เพียงพอ(scarcity)ของทรัพยากร มีจำกัด จึงต้องมีทางเลือกสาธารณะ(public choice) ว่าสินค้าหรือบริการ(public goods)ใดจะถูกผลิต นำมาสู่การต่อสู้ดิ้นรนในการตกลงทางผลประโยชน์เพื่อกำหนดทางเลือก(Cochran & Malone 1999:9)

การวิเคราะห์นโยบายทางเลือกสาธารณะเป็นการวิเคราะห์นโยบายด้วยพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ ที่มองว่านโยบายสาธารณะเป็นการให้คำตอบว่า ปัจเจกชน และสังคมจะรับมือกับข้อจำกัดทางทรัพยากรอย่างไร นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถมองได้ว่าเป็นแบบแผนการควบคุมและระดับความต้องการที่ไม่จำกัดของปัจเจกชนที่มีต่อทรัพยากรที่จำกัดด้วยการ สนับสนุนสวัสดิการ(Welfare) การจัดระเบียบความปลอดภัย(Secure order) และ การทำให้คาดการณ์ได้(Predictability) การกำหนดนโยบายจึงอยู่บนพื้นฐานเทคนิคการควบคุมที่นำมาใช้โดยผู้กำหนดนโยบาย Theodore Lowi ในงาน American Business, public policy, case studies and political theory ได้แบ่งเทคนิคการควบคุมดังกล่าวออกเป็น 3 ประเภท

- 1) นโยบายอุปถัมภ์(Patronage policy) การจัดหาสิ่งล่อใจให้ปัจเจกหรือองค์กรทำกิจกรรมบางอย่างที่เขาไม่ทำถ้าไม่มีสัญญาว่าจะให้รางวัล
- 2) นโยบายกฎข้อบังคับ(Regulatory policy) การใช้เทคนิคการควบคุมด้วยการออกกฎเพื่อควบคุมการประพฤติของผู้คน
- 3) นโยบายกระจายรายได้(Redistributive policy) เป็นนโยบายในลักษณะแจกแจงความมั่งคั่งเสียใหม่ด้วยการทำให้เกิดประโยชน์กับปัจเจกชนอีกกลุ่มหนึ่งในขณะที่ผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นต้องเสียไป

การดำเนินนโยบายหรือเทคนิคการควบคุมใดก็ตามจะก่อให้เกิดกลุ่มของผู้คนหรือองค์กร ที่จะได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเรียกว่าเป้าหมายสาธารณะ (Public target) และผู้ที่จะต้องจ่ายให้กับต้นทุนของนโยบาย(direct subject) ทั้ง2ส่วนนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจในช่วงของทางเลือกเพื่อนำมาออกแบบนโยบายนั้น ผู้คนที่ต้องจ่ายหรือได้รับประโยชน์จากนโยบายสามารถกว้างหรือแคบแล้วแต่นโยบาย บางนโยบายก็เป็นการยากที่จะบอกว่าจะผลประโยชน์หรือค่าใช้จ่ายจะเกิดขึ้นกับใคร เช่น โครงการสร้างถนน นโยบายในลักษณะนี้ให้ผลประโยชน์โดยตรงต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้ผลิตวัสดุก่อสร้าง และแรงงานก่อสร้างที่จะได้รับค่าตอบแทนเมื่อก่อสร้างสำเร็จ แต่ในอีกทางหนึ่ง ผู้รับเหมา ผู้ผลิตแรงงาน ก็มีค่านิยมเป็นผู้จ่าย(direct subject) อยู่ด้วยจากภาระหน้าที่ที่จะต้องทำตามสัญญาที่ทำเอาไว้กับรัฐบาล หากเขาทำผิดพลาดก็จะถูกฟ้องร้องหรือปรับ อันที่จริงวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ผู้รับเหมาและแรงงานไม่ใช่เป้าหมายของนโยบาย(Public target) แต่พวกเขาเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐ ในทางนโยบายผู้ที่เป้าหมายสาธารณะคือ ผู้ที่อยู่อาศัย และภาคธุรกิจที่จะมีการเดินทางที่สะดวกมากขึ้น ลดต้นทุนในการขนส่งสินค้า เพิ่มปริมาณการขนส่งสินค้าได้มากขึ้นของผู้ทำธุรกิจ ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจจ้างงาน ได้มากขึ้น เก็บภาษีได้มากขึ้น (Blikers&Williams 2001) เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะมีความซับซ้อน แง่มุม และความหลากหลายอยู่ในตัวของมันเอง การกำหนดนโยบายแต่ละอันสามารถก่อให้เกิดผลเกินกว่าหรือคิดไปจากเจตนารมณ์ของตัวนโยบายได้เสมอ การแยกแยะระหว่างเป้าหมายสาธารณะและผู้ที่จะต้องจ่ายเป็นการสร้างช่องทางเลือกที่กว้างขวาง ต่อนโยบายว่าจะออกแบบอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับแรงกดดันทางการเมืองและความต้องการที่ไม่จำกัดของสาธารณะชน โดยเฉพาะปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะ

เป็นประชานิยม ที่ยากจะตอบว่าผลประโยชน์จะตกอยู่กับเป้าหมายสาธารณะได้จริงหรือไม่ ในกรณีของ อาร์เจนตินาหรือชิลีที่เกิดการกระตุ้นทางเศรษฐกิจแต่กลับมียอดหนี้สาธารณะเกิดขึ้นตามมาอย่างมหาศาล

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังมีส่วนช่วยให้เราเข้าใจกลุ่มผลประโยชน์และ ทำหน้าที่กลุ่มผลประโยชน์ มีก่อน โขบายด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายของรัฐส่วนใหญ่เป็นการจัดหาสินค้ากึ่งสาธารณะ(Quasi-public goods) คือบริการที่ให้ผลประโยชน์กับบางกลุ่มมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ด้วยการที่มีบุคคลรวมตัวกันเพื่อกดดันใน รัฐบาลออกนโยบายสาธารณะที่ทำให้ต้นทุนของผลประโยชน์จำเพาะของกลุ่มกระจายไปยังผู้เสียภาษี ทั้งหมด โดยไม่มีบุคคลใดต้องรับภาระต้นทุนที่จะรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการใช้จ่ายนั้น เป็นผลให้เกิดระบบ กลุ่มผลประโยชน์ที่ให้ประโยชน์ต่อคนจำนวนน้อยที่มีการจัดตั้งอย่างดี แสวงหาทางที่จะขยายกิจกรรมของ รัฐบาลนภาระของกลุ่มพลเมืองและผู้เสียภาษีที่เป็นกลุ่มใหญ่กว่าแต่มีการจัดตั้งน้อยกว่า เพื่อดึงความสนใจให้ มีผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกและมีการให้เงินสนับสนุน กลุ่มผลประโยชน์จะต้องทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มดู เป็นเรื่องน่าสนใจและเป็นທີ່ได้รับการเผยแพร่ ผู้นำกลุ่มจะต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้สมาชิกโดยการขยาย ความเกินจริงเพื่อให้สังคมสนใจการเรียกร้องของกลุ่มตน(แก้วคำ ไกรสรพรมย์, 2544: 107-113) การเข้าใจ ในประเด็นนี้สามารถนำมาอธิบายขบวนการคุชชัสนส่วนเกินจากภาคการเกษตรในชนบทเข้าสู่เมืองของ สังคมไทยได้ดี ตั้งแต่เรื่อง ภาษีรัชชูประการ ค่านา ภาษีเมี่ยมข้าว ตลอดจนจนถึงค่าเช่านาและการทำเกษตรแบบ มีสัญญาผูกพัน ฯลฯ เพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจการค้า และเมือง ในขบวนการเหล่านี้ เป้าหมายนโยบาย(public target)กลายเป็นกลุ่มคนในเมือง พ่อค้า ทหาร นักการเมือง ข้าราชการ และผู้ต้อง จ่ายค่าต้นทุน(direct subject)นี้ คือชาวนาชาวไร่ในภาคเกษตรที่เป็นคนส่วนใหญ่และยากแก่การรวมตัวกัน ต่อต้าน แม้เกิดการรวมกลุ่มกัน ได้อย่างสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยรัฐบาลกลับสนับสนุนกลุ่ม แรกและช่วยกับปราบปรามของขบวนการฝ่ายขวา จนสหพันธ์ต้องสลายตัวไป(ลายละเอียดในบทที่3)

3. แนวคิดการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม(Participatory policy analysis)

การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม เป็นศาสตร์ทางนโยบายเชิงวิพากษ์(Critical policy sciences methodology) ที่มุ่งเน้นการโต้แย้งแนวคิดปฏิฐานนิยมในการมองปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลง และการ ยอมรับกระบวนทัศน์ตีความหมาย (interpretative, hermeneutic paradigm)ต่อการวิเคราะห์นโยบาย (DeLeon, 1943:111)

การวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมนี้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่มีต่อการกำหนดนโยบาย และ การเมืองในปัจจุบัน ที่มีทั้งความซับซ้อนและความหลากหลาย ซึ่งจะต้องเผชิญอยู่ทุกวัน Maarten Harjer&Hendrik Wagenaar ในงาน Deliberative policy analysis understanding governance in the network society ได้กล่าวถึงความท้าทายออกมา 5 ข้อดังนี้(Harjer&Wagenaar, 2003:8-12)

1) การกำเนิดพื้นที่ใหม่ทางการเมือง(new space of politics)

พื้นที่ทางการเมืองเก่าที่ผ่านมาเป็นพื้นที่ที่อยู่ในสถาบัน เช่นพรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแสดงหลัก ของสถาบันทางประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่สามารถทำหน้าที่ของการเป็นตัวชูประเด็นทางการเมืองได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคประชาสังคมนั้นสื่อกับผู้คนได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ผ่านรูปแบบการเมืองที่ Giddens เรียกว่า "การเมืองที่มีชีวิต" (Life politics) ที่ผู้คนเอาแบบแผนการดำเนินชีวิตเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง เป็นปรากฏการณ์ของผู้กระทำประจำวันซึ่งเป็นพื้นที่ทางการเมืองในระดับรากหญ้าของขบวนการทางสังคมหรือกลุ่มต่างในภาคประชาสังคม

การเมืองจึงกำเนิดขึ้นในพื้นที่ใหม่ที่ไม่มีความเป็นสถาบัน กฎเกณฑ์ตายตัว ผู้บังคับบัญชา ช่องทางการต่อรองที่เป็นทางการ แต่การเมืองใหม่คือการที่ผู้คนนำเอาความคาดหวังของตนเองเข้ามามีส่วนร่วม ต่อนโยบายแทนการต่อรองกันขององค์กรในสถาบันทางการเมือง

2) การกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่คาดการณ์ไม่ได้ (politic and policymaking under the condition of radical uncertainty)

ในยุคปัจจุบันสังคมมีความซับซ้อนจนไม่สามารถทำนายหรือคาดการณ์ได้ แม้จะมีความรู้ที่เชื่อว่าสมบูรณ์แล้วก็ยังไม่เพียงพอต่อการทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้เพียงพอ แตกต่างกับการมองสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตที่จะพบความชัดเจนเพราะมันได้เกิดขึ้นแล้ว รัฐบาลจะยึดติดกับวิธีการตัดสินใจโดยใช้แต่ความรู้ที่มีอยู่หรือระบบราชการที่มักใช้การวางแผนอย่างมีเหตุผลในการแก้ปัญหาไม่ได้อีกแล้ว การตัดสินใจต้องเป็นการแก้ปัญหาแบบรูปธรรมจากการกระทำต่อเนื่อง รับผิดชอบร่วมกันทั้งรัฐบาลและพลเมืองมาเป็นพื้นฐานและการเรียนรู้เพื่อหาทางเลือกอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะสถาบันทางการเมืองของรัฐทันสมัยไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้เพียงฝ่ายเดียว

3) การทำความเข้าใจทางการเมืองของเราในเรื่องการยอมรับในความแตกต่างมีความสำคัญมากขึ้น (The increased importance of 'difference' for our understanding of politics)

สังคมสมัยใหม่เป็นสังคมที่มีความซับซ้อน ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับคนหลากหลายกลุ่มผู้คนมีความเข้าใจในโลกที่แตกต่างกัน ทั้งวัฒนธรรม ภาษา การให้ความหมาย การทำความเข้าใจความหลากหลายจะทำให้เข้าใจการเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังต้องสร้างหลักการที่นำมาใช้ได้จริงเพื่อนำมาจัดทำนโยบายในยุคที่มีความหลากหลายแตกต่างทางสังคมปัจจุบันนี้

4) หลักการปฏิบัติบนพื้นฐานของการตระหนักถึงการพึ่งพากันและกัน (Action upon an awareness of interdependence)

การกำหนดนโยบายและการเมืองในยุคปัจจุบันที่มีเงื่อนไขคือ ความแตกต่างกันอย่างมาก จึงต้องตระหนักถึงการพึ่งพากันมากขึ้น ถ้าทุกกลุ่มอยู่ร่วมกันในพื้นที่ทางกายภาพเดียวกันต้องเผชิญกับปัญหาสังคมหรือสิ่งแวดล้อมเดียวกัน พวกเขาจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้เลยถ้าไม่มีการร่วมมือกัน เนื่องจากรูปแบบการปกครองเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตแดนหนึ่งๆ ได้เพราะขอบเขตของปัญหากว้างเกินกว่าเขตอำนาจตัดสินใจที่องค์กรปกครองเก่ามีอยู่ ดังนั้นเครือข่ายของตัวแสดงที่อยู่ในเขตแดนนั้นจะต้องสร้างความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารกันเพื่อแก้ปัญหาให้ตัวเอง เกิดการแก้ปัญหาในรูปแบบใหม่ การจัดการกับความขัดแย้งทางนโยบายจำเป็นต้องใช้กระบวนการไตร่ตรองอย่างรอบคอบค่อยเป็นค่อยไป การหาทางแก้ปัญหาร่วมกัน (process of deliberation) เป็นการพัฒนาระบบการรับผิดชอบ

ด้วยกัน แทนที่จะใช้ระบบการต่อรองกัน โดยใช้ผลประโยชน์เป็นเท่านั้น การร่วมมือที่เกิดขึ้นทำให้การกำหนดนโยบายกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “Community action” สามารถตกลงความหมายของปัญหา และวิธีการแก้ปัญหาาร่วมกัน

5) การกำหนดนโยบายกับความไม่คงที่ของความไว้วางใจและความมีตัวตน (policymaking and the dynamics of trust and identity)

การเมืองใหม่มีตัวแสดงแตกต่างกันหลายตัวที่มาใช้พื้นที่ทางการเมืองร่วมกันทำให้ความไว้วางใจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การกำหนดนโยบายไม่ใช่เพียงการหาทางแก้ปัญหา แต่เป็นเรื่องการหาทางให้เกิดการไว้วางใจซึ่งกันและกัน การไว้วางใจในบริบททางสังคมปัจจุบันเกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำรวมหมู่และการแก้ปัญหาาร่วมกัน เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการอภิปรายภายในการกระทำกำหนดนโยบายในลักษณะนี้สามารถสร้างหนทางในการแก้ปัญหาที่ถูกเสนอขึ้นมาได้มากกว่า การมีส่วนร่วมในการหาหนทางแก้ปัญหานี้ไม่ใช่เพียงแค่การสร้างเครื่องมือเพื่อแก้ปัญหานโยบายเท่านั้น แต่เป็นการปรับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบาย ที่แต่ก่อนนโยบายเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองจากการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมือง ทุกวันนี้เราจะเห็นว่าพลเมืองพยายามสร้างสรรค์นโยบายที่หลากหลายทำให้การกำหนดนโยบายมีความสำคัญในความเป็นเวทีทางการเมืองมากกว่าแต่ก่อนที่เคยคิดว่าการกำหนดนโยบายคือผลที่ตามมาจากการก่อรูปเจตนารมณ์ทางการเมือง แต่ในปัจจุบันการกำหนดนโยบายก่อให้เกิดการก่อรูปเจตนารมณ์ทางการเมืองแล้ว

ความท้าทายต่อการกำหนดนโยบาย 5 ข้อข้างต้น จำเป็นต้องมีศาสตร์ทางนโยบายที่สอดคล้องกับความท้าทายนั้น Harjer & Wagenaar ได้เสนอหลัก 3 ประการเพื่อรับมือกับความท้าทายข้างต้นดังนี้ (Harjer & Wagenaar, 2003, 16-23)

1) การวิเคราะห์นโยบายคือการตีความ(หาความหมาย)(policy analysis is interpretative)

การวิเคราะห์นโยบายกระแสหลักที่ขึ้นอยู่กับปรัชญาประจักษ์นิยม(Realism) ที่ใช้การรวบรวมข้อมูล การสำรวจกับการวิเคราะห์เชิงเทคนิคเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่มึปัญหา เพราะเน้นการมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแบบหยาบๆแต่ขาดการมองสาระสำคัญที่ละเอียดอ่อน ทำให้การศึกษาในลักษณะประจักษ์นิยมไม่ต่างไปจาก การเข้าชมพิพิธภัณฑน์ เนื่องจากปรากฏการณ์ไม่สามารถถูกบันทึกได้ด้วยคำที่ถูกเก็บเป็นข้อมูล การที่เราจะทำความเข้าใจปรากฏการณ์ได้คือการเข้าถึงวิถีชีวิตเฉพาะ หรือวิถีเฉพาะของสิ่งที่เราทำการศึกษาด้วยการทำความเข้าใจความหมาย พร้อมกับการทำความเข้าใจในบริบทแวดล้อมของมัน

ผู้คนจะเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายด้วยการเสนอความคิดเห็นข้อโต้แย้งด้วยความรู้ในการเข้าใจความหมายที่มีของเขาเอง มาเป็นตัวแสดงในกระบวนการผ่านการทำความเข้าใจความหมายที่ปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นการนำสิ่งที่มึอยู่เป็นปกติของพวกเขา ทั้งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่ช่วยกันนำเสนอออกมา

2) การวิเคราะห์นโยบายต้องสัมพันธ์กับการปฏิบัติ(policy analysis is practice-orienten)

ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารงานสาธารณะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อสถานการณ์หนึ่งๆ แต่การปรับให้ปฏิบัติได้จริงทางการเมืองการบริหรานั้นเป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามในการวิเคราะห์นโยบายดั้งเดิมด้วยการให้ความสำคัญแต่กับทฤษฎีบริสุทธิ์ของAuguste comte ที่มองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นไปตามทฤษฎี โดยผลที่ได้ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติว่าจะทำตามทฤษฎีบริสุทธิ์นั้นได้หรือไม่

การยอมรับธรรมเนียมการวิเคราะห์นโยบายแบบมีเหตุผล เป็นความพยายามกำหนดนโยบายที่เหมาะสมภายใต้ภาวะทางการเมืองที่ไม่มีเหตุผล ก่อให้เกิดความไม่สัมพันธ์กันในการวิเคราะห์และปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น แนวคิดที่ว่า การใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่ดีจะนำมาซึ่งการตัดสินใจที่ดีที่สุดตามมาอย่างอัตโนมัติ เป็นการวิเคราะห์ปัญหาสังคมด้วยการนั่งคิด สิ่งนี้ก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างศาสตร์ทางนโยบายที่ใช้เหตุผลกับข้อจำกัดที่เกิดขึ้นของผู้ปฏิบัติ นโยบาย ผู้กำหนดนโยบายอาจสร้างความยากลำบากให้กับผู้ปฏิบัติ นโยบายหลายกรณี ในสถานการณ์หนึ่งๆมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตัดสินใจภาคปฏิบัติที่จะหาวิธีใดวิธีหนึ่งเพื่อที่จะผ่านพ้นสถานการณ์นั้นได้ด้วยการใช้ความรู้และประสบการณ์เท่าที่มีของผู้ปฏิบัติ

การเมืองใหม่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม แสดงให้เห็นแง่มุมใหม่ของนโยบายสาธารณะที่เปลี่ยนไปจากการใช้เหตุผลนิยมแบบเดิม ด้วยการต่อสู้กันอย่างนุ่มนวลต่อความขัดแย้ง อำนาจ ความไม่แน่นอน และคาดการณ์ไม่ได้ในสถานการณ์จริงด้วยการใช้ภูมิปัญญาภาคปฏิบัติ(pragmatic wisdom) ได้รับการนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเสี่ยงในการเกิดความผิดพลาดและชะงักงันในการดำเนินนโยบาย ในกรณีตัวอย่างของโครงการสร้างสนามบินSchiphol(Wagenaar&cook, 2003 157-164) ที่กระทรวงคมนาคมของเนเธอร์แลนด์จัดให้มี เวทีของการมีส่วนร่วมอย่างเสมอหน้าเพื่ออภิปรายแนวทางการดำเนินงานของสนามบินขึ้นด้วยการนำ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ตัวแทนของคนในท้องถิ่น องค์กรสายการบิน อุตสาหกรรมการบิน พนักงาน สหภาพแรงงาน ผลปรากฏว่าโครงการสร้างสนามบินประสบความสำเร็จในการหาข้อตกลงร่วมกันได้และสามารถดำเนินโครงการได้สำเร็จ การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการหาหนทางในการแก้ปัญหาสังคมในยุคปัจจุบัน

3) การวิเคราะห์นโยบายต้องพิจารณาอย่างรอบคอบค่อยเป็นค่อยไป(policy analysis is deliberative)

ชุมชนในสังคมประกอบไปด้วย สถานะและเวลาที่มีความใกล้ชิดเกี่ยวพันกัน แสดงออกมาซึ่งความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อเหตุการณ์ต่างๆ โครงการแผนงานของรัฐเป็นสิ่งที่เข้ามากระทบต่อผลประโยชน์ของเขา และการพูดถึงเหตุการณ์ที่หลากหลายก่อให้เกิดความขัดแย้งทางนโยบาย ประเด็นทางนโยบายเป็นเรื่องของการแข่งขัน ทุน อำนาจ การกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดการถกเถียงทางนโยบาย การกำหนดนโยบายต้องเข้าใจในความขัดแย้งของผลประโยชน์ของผู้คนที่หลากหลาย ธรรมชาติความขัดแย้งของชุมชนไม่ใช่เพียงการสำรวจเชิงประจักษ์ แต่เป็นการทำความเข้าใจในฐานคิดของวิถีชีวิตผู้คนท้องถิ่นนั้นๆ

นักพหุนิยมเชื่อว่า แนวคิดในเรื่อง ชีวิตที่ดีและ คุณค่า ของคนคนหนึ่งจะแตกต่างกับอีกคนหนึ่ง ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “Value pluralism” ความเป็นพหุนิยมทางคุณค่า ที่ไม่มีค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าค่านิยมอื่นๆ สิ่งนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความยากลำบากแก่ผู้กำหนดนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวิเคราะห์นโยบายแบบดั้งเดิมมองค่านิยมว่าเป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกไม่มีตรรกะจึงเกิดการแยกระหว่างความจริงกับค่านิยมออกไป การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ไม่สามารถจัดการหรือเข้ากันกับ Value pluralism หรือการมีค่านิยมที่หลากหลายได้

ทุกวันนี้เราเผชิญ(แก้ปัญหา)กับความขัดแย้งทางค่านิยมด้วยสิ่งที่เรียกว่า “Practical judgment” การตัดสินใจเชิงปฏิบัติ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยทันทีทันใด การหยั่งรู้ การมีปฏิสัมพันธ์กัน การปฏิบัติได้จริง มีความเป็นเฉพาะตัว และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาโดยธรรมชาติของมนุษย์ เกิดขึ้นอยู่ทุกวัน โดยไม่ต้องมุ่งไปที่การคิด แต่เป็นการการตกลงร่วมกันทางปฏิบัติเพื่อหาข้อตกลงที่มีต่อปัญหาที่ยอมรับการทำความเข้าใจในเรื่องของอารมณ์พร้อมกับความมีเหตุผลอย่างสมดุลกัน รูปแบบของอารมณ์ประกอบไปด้วยความเข้าใจและความสามารถในการเข้าใจ เพื่อนำมาให้ความหมายแก่ความเป็นจริง เหตุการณ์ และพฤติกรรม ในบริบทที่ไม่มีความแน่นอน

การตัดสินใจเชิงปฏิบัติ(Practical judgment) ด้วยตัวมันเองคือการพิจารณาอย่างรอบคอบค่อยเป็นค่อยไป เป็นปฏิสัมพันธ์ทางวาทกรรมร่วม โดยการเสนอเรื่องราวและตอบสนองกับเรื่องราวของผู้อื่น ซึ่งไม่มีทางที่จะเกิดครั้งเดียวก็เสร็จ แต่เกิดขึ้นอย่างช้าๆผ่านการทดลอง สอบถามกันและกัน(Deliberative)

เมื่อทำการวิเคราะห์ แนวคิดประชานิยม กับแนวการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมจะเห็นความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญคือ นโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากการนำเสนอของผู้นำทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการก้าวเข้าสู่อำนาจด้วยเสียงสนับสนุนจากมวลชน ต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำแบบประชานิยมมักอ้างว่าเข้าใจถึงปัญหาของประชาชนเป็นอย่างดีรู้ว่าประชาชนต้องการอะไรและควรได้รับอะไร นโยบายประชานิยมจึงมีลักษณะกำหนดโดยผู้นำทางการเมืองลงมาเพื่อดำเนินการให้แก่ประชาชน(Top-Down policy) ขณะที่แนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วม (Participatory policy analysis) เป็นแนวทางที่เกิดขึ้นมาเพื่อโต้แย้งแนวทางการดำเนินนโยบายแบบ (Top-Down policy) ว่าเป็นนโยบายที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองทุกวันนี้ แนวทางการวิเคราะห์นโยบายแบบมีส่วนร่วมจึงได้เสนอแนวทางที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (Bottom-up policy) เพื่อกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องสามารถแก้ปัญหาในสังคมการเมืองทุกวันนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินนโยบายแบบประชานิยม

3. แนวคิดเรื่องประชาสังคม และขบวนการทางสังคม

แนวคิดประชาสังคมนั้น มีความเชื่อมโยงกันระหว่าง การกำหนดนโยบาย และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่มีเครือข่ายหนี้สินชานาแห่งประเทศไทยอยู่ในนั้น ประชาสังคมเป็นพื้นที่ทางการเมืองนอกภาครัฐ และธุรกิจซึ่งมีความแตกต่างจาก แนวคิดประชานิยมอย่างเห็นได้ชัด ดังนี้

3.1 แนวคิดประชาสังคมในไทย

สังคมไทยในระยะแรกเริ่มประชาสังคมเป็นแนวคิดนำเข้ามาจากตะวันตกในช่วง 2523-24 และหลังจากการเกิดขึ้นของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ได้นำแนวคิดประชาสังคมมาใช้ในชื่อต่างๆ เพื่ออธิบายความร่วมมือภาคประชาชน โดย ม.ร.ว. พุทธิสาธ ชุมพล ได้แบ่งแนวคิดประชาสังคมไทยออกเป็น 3 แบบด้วยกัน สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ได้นำมาใช้ 2 แบบคือ

1. แนวคิดประชาสังคมแบบชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนเข้มแข็งได้รับการพัฒนาแนวคิดมาจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งมองความเป็นอุดมคติของชุมชนในอดีตที่ยังเหลืออยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นฐานการพัฒนาให้ยั่งยืน และเห็นว่าควรฟื้นฟูส่งเสริมคุณลักษณะที่เน้นความเอื้ออาทร ความช่วยเหลือเกื้อกูล การพึ่งตนเอง มีภูมิปัญญา ของตนเองในการจัดการกับชีวิตความเป็นอยู่อย่างองค์รวม มีศีลธรรมเป็นตัวกำกับควบคุมความประพฤติผ่าน โครงสร้างความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงาน มีนักคิดหลักคือ น.พ. ประเวศ วะสีเป็นผู้เสนอแนวคิดเสนอคุณลักษณะที่เรียกว่า “สังคมสมานภาพ” ให้มีชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็งเพื่อถ่วงดุลอำนาจภาครัฐและภาคเอกชนที่มีมากกว่า และในทางกลับกันเขาก็ได้เสนอความร่วมมือแบบ “พหุภาคี” โดยให้ภาครัฐและภาคธุรกิจเข้าร่วมมือสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยเนื่องจากชุมชนมีความอ่อนแอมาก ปฏิเสธความคิดแบบวิวาทอาจนำไปสู่ความรุนแรง จึงต้องใช้สันติวิธีผ่านการประชุมหารือกันเป็นประจำ กระทำกิจกรรมที่พอทำได้ร่วมกัน (พุทธิสาธ ชุมพล ม.ร.ว., 2541)

2. แนวคิดประชาสังคมแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่

ม.ร.ว. พุทธิสาธ ได้จัดแนวคิดนี้เป็นอีกกลุ่มหนึ่งของแนวคิดประชาสังคมในไทย มีนักพัฒนาองค์กรเอกชน นำเสนอแนวความคิดขบวนการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่ (new social movement) นักคิดในองค์กรพัฒนาเอกชนหลักที่เสนอแนวคิดนี้คือ กฤษณา บุญชัย มองว่า

ประชาสังคมเป็น “เวทีแห่งการต่อสู้ทางอุดมการณ์” ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่มีความหลากหลายซับซ้อน ทั้งขัดแย้งและร่วมมือ อาจใช้ความรุนแรงหรือสันติวิธีก็ได้ ตามยุทธการและสถานการณ์ ขบวนการเคลื่อนไหวรูปแบบใหม่มีการจัดองค์กรแบบเครือข่ายมากกว่าเป็นกลุ่มชัดเจน การเคลื่อนไหวเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กฎเกณฑ์ กติกา และอุดมการณ์ของสังคม มากกว่าเข้าไปต่อสู้ในกลไกรัฐหรือมุ่งยึดอำนาจรัฐ แต่เป็นการกระทำในพื้นที่สาธารณะ ไม่จำเป็นต้องเป็นเชิงภูมิศาสตร์ เพื่อเป็นการชักนำความคิดและวัฒนธรรมของผู้คนในสังคม โดยหวังว่าท้ายที่สุดจะเป็นการปรับสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐ ทุนและประชาชนเสียใหม่ (พุทธิสาธ ชุมพล ม.ร.ว., 2541)

ประชาสังคมในแบบขบวนการทางสังคมใหม่มองต่างจาก แบบชุมชนเข้มแข็งดังนี้

1) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมไม่จำกัดขอบเขตและมีความซับซ้อน จึงไม่เป็นองค์กร หรือ ชุมชน แต่ต้องเคลื่อนไหวแบบเครือข่าย และไม่มุ่งไปที่รัฐหรือนโยบายรัฐเพียงอย่างเดียว

2) ในประชาสังคมเองมีความขัดแย้งกันเองระหว่างชุมชน ความสามัคคีร่วมมือเอื้ออาทรกันนั้นเป็นเรื่องอุดมคติ จึงต้องมีการทะเลาะกันอย่างสันติหรืออย่างอารยะมากกว่าชักจูงให้เกิดความสมานฉันท์ เพื่อให้เกิดการแก้ไขความขัดแย้งร่วมกัน

3) ประชาสังคมไทยเติบโตมาจากคนชั้นล่างมากกว่าอย่างอื่น ที่มาจากการรวมตัวกันของผู้ที่ได้รับผลกระทบเหมือนกันก่อตัวเป็นเครือข่าย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจในสังคมไม่เท่าเทียมกัน การสร้างพหุภาคีทำให้มีกลุ่มที่เสียเปรียบในเวทีการร่วมมือกัน ภาคีมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องเพิ่มอำนาจการต่อรองให้กับคนชั้นล่างก่อน จึงจะเกิดพหุภาคีที่สมดุลได้

4) รัฐไทยมีแนวโน้มรวบอำนาจ ไม่เป็นกลางมักร่วมมือกับทุน ขบวนการภาคประชาสังคมจึงต้องขยายพื้นที่และอำนาจของตนเองเพื่อทำให้รัฐเล็กลง ระวังไม่ให้รัฐจัดตั้งประชาสังคมโดยรัฐเพื่อรักษาสถานภาพของรัฐและระบุงบไม่ให้นำมาลดบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐลง จนกลายเป็นประชาสังคมของนายทุน และคนชั้นกลาง ที่ต้องการให้กลไกตลาดปลอดจากการควบคุม เพราะไม่ใช่ประชาสังคมที่เป็นประโยชน์ของคนระดับล่าง

3.2 เปรียบเทียบแนวคิดประชาสังคมกับประชานิยม

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาทั้งแนวคิดประชานิยมและประชาสังคมทั้งสองกลุ่มแนวคิด ได้ก่อให้เกิดการเทียบเคียงแนวคิดของประชาสังคมที่มีลักษณะของการระดมกลุ่มคนที่หลากหลาย เพื่อสร้างพลังในการต่อรองกับอำนาจรัฐ ขณะที่ประชานิยมมีลักษณะที่รัฐ โดยผู้นำทำการระดมแรงสนับสนุน ผ่านระบบตัวแทนเพื่อเข้าไปมีหรือดำรงอำนาจไว้ซึ่งอำนาจของตน สามารถจำแนกประเด็นที่แตกต่างระหว่างสองแนวคิดได้ดังนี้

1) รูปแบบของการก่อรูปทั้งสองแนวคิดก่อรูปขึ้นด้วย การระดมมวลชน แต่การระดมมวลชนของทั้งสองแนวคิดนั้นต่างกันตรงที่ประชานิยมเป็นการระดมมวลชนจากผู้นำที่มีคุณสมบัติโดดเด่นมีบารมีด้วยการเสนอนโยบายที่มีลักษณะเอาใจ ต่อมวลชนที่ยอมรับการอุปถัมภ์จากเบื้องบน(Top-down) ขณะที่ประชาสังคมระดมมวลชนจาก ปังเจกชน,ชุมชน ที่มีความต้องการความหวังใจเหมือนกันเข้ามารวมเป็นกลุ่มต่างๆเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน การระดมจึงเป็นการสร้างพลังเพื่อต่อรองกับอำนาจรัฐหรือทุนจากเบื้องล่าง(bottom-up)

ผลของการระดมพลังในประชาสังคมมีขึ้นเพื่อ ปกป้องหรือให้ได้มาซึ่ง สิทธิและผลประโยชน์ที่เข้ามาร่วมกลุ่มเคลื่อนไหว และจะส่งผลต่อสังคมโดยรวม ขณะที่ประชานิยมมีจุดมุ่งหมายของการระดมพลังเพื่อ คะแนนเสียงสนับสนุนที่มีให้ต่อตัวผู้กำหนดนโยบายเอาใจมวลชน

2) แม้จะมีการก่อรูปด้วยการระดมมวลชนเหมือนกัน แต่ก็มีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกัน แนวทางในการดำเนินนโยบายในส่วนของประชานิยมนั้นเน้นการใช้กลไกของรัฐเป็นหลัก เพื่อนำเอา

งบประมาณของรัฐ มาตอบแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่ได้อำนาจไว้เป็นความพยายามของรัฐที่จะทำ
 ให้คนกลายเป็นมวลชนที่โคเดียวจากกัน(Atomization) รัฐใหญ่ขึ้นมีอำนาจมากขึ้น ขณะที่ประชาสังคม
 เคลื่อนไหวด้วยกลุ่มที่อยู่นอกรัฐ มหากรรมของกลุ่มคนชนิดต่างๆ กลุ่มที่หลากหลายเข้ามารวมตัวกัน เอื้อ
 ให้เกิดความสัมพันธ์กันแบบเครือข่าย(Network) ทำด้วยตัวเองเป็นอิสระจากอิทธิพลอื่น(Autonomy)กดดัน
 รัฐเพื่อให้ตอบสนองความต้องการที่ตนคิดว่ามันเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงรัฐจึงมีขนาดเล็กลงภาค
 ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น

3) ทั้งสองแนวคิดอ้างสิ่งเดียวกันคือความเป็นประชาธิปไตย แต่มีแบบต่างกันประชาธิปไตยของ
 ประชาชนนั้นเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเสียงส่วนใหญ่โดยอ้างว่า
 สามารถแก้ปัญหาของสังคม ได้เพราะตัวแทนพยายามทำให้ปัญหาสังคมไม่ซับซ้อนแก้ไขได้ง่ายจนเป็นที่
 ยอมรับจากเสียงส่วนใหญ่(Majority rule) ขณะที่ประชาธิปไตยของประชาสังคมเป็นประชาธิปไตยแบบมี
 ส่วนร่วม การมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำร่วมกัน การแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะ
 มาแก้ปัญหาสังคมที่มีทั้งความซับซ้อนและเป็นนามธรรมสูง โดยมีหลักนิติธรรม(Rule of law)ยึดเอาไว้
 ไม่ให้เกิดการกระทำของกฎหมาย

ตาราง แสดงความแตกต่างระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับประชาสังคม

จุดเน้นของ แนวคิด	ประชาธิปไตย	ประชาสังคม
1. การระดมพลัง มวลชน	ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมี หรือมีอำนาจในรัฐ	กลุ่มต่างๆ เป็นอิสระจากรัฐและธุรกิจ
2. จุดหมาย	ตำแหน่งทางการเมืองของผู้ เสนอ นโยบายเอาใจมวลชน	สิทธิและผลประโยชน์ของปัจเจกชน. ชุมชนที่เหมือนกันจนเป็นผลประโยชน์ สาธารณะ
3. ยุทธศาสตร์	ใช้กลไกของรัฐ รักษา สถานภาพของรัฐเอาไว้	ใช้การกระทำรวมหมู่ ปรับโครงสร้างเดิม ที่มีปัญหา
4. ความสัมพันธ์ของ บุคคลที่เกิดขึ้น	กลายเป็นมวลชนที่โคเดียว จากกัน(Atomization)	เอื้อให้เกิดความสัมพันธ์กันแบบเครือข่าย (Network) ความมีอิสระทางความคิดการ และแสดงออก(Autonomy)
5. ประชาธิปไตยที่ ยึดถือ	ระบอบประชาธิปไตยแบบ ตัวแทน ระบบเลือกตั้ง เสียง	ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ถ่วงดุล สิทธิเสรีภาพ หลักนิติธรรม(Rule of law)

	ส่วนใหญ่(Majority rule)	
6. ทักษะที่มีต่อปัญหาทางสังคม	แก้ไขง่าย ไม่ซับซ้อน ผ่านนโยบายที่ผู้นำคิดขึ้นเอง	มีความซับซ้อน ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยผู้ใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3.3 แนวความคิดขบวนการทางสังคม

จากงานสำรวจขบวนการทางสังคมของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (resource mobilization theory) RMT กับการกระทำรวมหมู่(collective action) ใน Olson ได้อธิบายการเกิดปรากฏการณ์ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย 2 ตัวคือ 1. เหตุกระตุ้นร่วม(collective incentive) 2. เหตุกระตุ้นสำหรับปัจเจก(selective incentive) โดยมองว่าแม้จะมีเหตุกระตุ้นร่วมก็ไม่เพียงพอที่จะมาอธิบายการกระทำรวมหมู่ นอกจากจะมีเหตุกระตุ้นสำหรับปัจเจกที่จะลดปัญหาการมีผู้รับประโยชน์โดยไม่ยอมจ่าย(free rider) ทำให้ Olson เสนอ “ตัวแบบมนุษย์เศรษฐกิจที่สมเหตุสมผล” (rational economic man) ปัจเจกจะตัดสินใจบนผลประโยชน์สูงสุดด้วยการเลือกเข้าสู่การรวมกลุ่มหรือในการกระทำร่วม ถ้าการรวมตัวดังกล่าวสามารถสนองผลประโยชน์ได้คุ้มค่างับต้นทุนที่เขาได้จ่ายไปกับการเข้าร่วม(ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2543:6-9)

แนวคิดของสำนัก(Resource mobilization)RM สามารถอธิบายการเข้าร่วมของปัจเจกในขบวนการทางสังคม การระดมทรัพยากรเพื่อการเคลื่อนไหว และโครงสร้างโอกาสทางการเมือง(political opportunity structure) แต่RMก็ยังไม่สามารถอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใหม่ได้อย่างรอบด้าน เพราะยังไม่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในบริบททางการเมืองสังคม จึงมีการวิเคราะห์การเมืองแบบขบวนการทางสังคมเกิดขึ้น

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร ได้อธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ว่า

- 1) ขบวนการเหล่านี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของชนชั้นเดียวตามทฤษฎีมาร์คซิสต์ แต่เป็นการเคลื่อนไหวแบบหลายชนชั้น
- 2) การเคลื่อนไหวเรียกร้องไม่ผ่านสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ เช่น พรรคการเมือง นักการเมือง หรือระบบราชการ เพราะปัญหามีความซับซ้อนเกินกว่าสถาบันทางการเมืองปกติจะจัดการได้
- 3) ประเด็นการเรียกร้องของขบวนการเหล่านี้มีใช้การเรียกร้อง เกี่ยวกับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มแต่เป็นผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม
- 4) ขบวนการเหล่านี้ไม่ต้องการช่วงชิงอำนาจรัฐ แต่ต้องการกฎเกณฑ์หรือกติกาชุดใหม่ในการดำรงชีวิต (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร 2542:64)

ขบวนการทางสังคมใหม่มีพื้นที่กระทำการอยู่ที่สังคม หรือวัฒนธรรมไม่ใช่รัฐหรือเศรษฐกิจ เพราะผลกระทบของการพัฒนาสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ไม่ใช่เฉพาะบางชนชั้น

ระบบการเมืองจำเป็นต้องเพิ่มการควบคุมระบบเศรษฐกิจและส่วนที่ยังไม่ถูกกระทำให้เป็นการเมือง กลายเป็นการเมืองของสังคมประชา ทำให้ระบบการเมืองสามารถปรับตัวเข้ากับการท้าทายใหม่ที่มีผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ให้มีช่องทางให้กับผู้คนที่อยู่นอกพื้นที่ทางการเมือง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2543:9)

4. แนวทางการอธิบาย องค์กร ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

แนวทางการอธิบายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม สำหรับงานชิ้นนี้ได้ใช้ การนิยามความหมาย ผลสำเร็จ ล้มเหลว และผลกระทบ จากงานเขียนของ ประภาส ปิ่นตบแต่งใน “ขบวนการประชาชนในชนบท ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530 : ผลสำเร็จ ล้มเหลว และผลกระทบ” เพื่อนำมาใช้สร้างตัวชี้วัดผลกระทบ จากนโยบายประชานิยมของรัฐ ที่มีต่อองค์กรต่างๆ ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมดังนี้

1.1. กำเนิดองค์กร ทฤษฎีขบวนการทางสังคมมองว่า เงื่อนไขสำคัญของการก่อเกิด องค์กร ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม คือ เงื่อนไขจำเป็นเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะ โครงสร้างทางการเมือง และเศรษฐกิจ ที่รัฐพัฒนาทุนนิยมเข้ามารุกรานวิถีชีวิตของมวลชนในระดับล่าง (ประภาส 2543:22) เช่นปัญหาเรื่องหนี้สินภาคการเกษตรอันเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐที่ผิดพลาด ก่อให้เกิดความยากจน เป็นหนี้สินสูญเสียชีวิตในที่สุด มวลชนในระดับล่างจึงต้องรวมตัวกันเป็นขบวนการทางสังคมเพื่อกระทำการร่วมในการตอบโต้ วิกฤตการณ์การรุกรานของรัฐพัฒนาทุนนิยม *

1.2. โครงสร้างโอกาสทางการเมืองและสังคมที่มีต่อองค์กร (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2543:24) ในระบบการเมืองประชาธิปไตยเต็มใบแบบตัวแทน โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ กระแสความชอบธรรมของรัฐบาล ความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของรัฐบาล ที่จะเอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้องค์กรดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวได้ โดยไม่มีการสกัดโดยรัฐบาล และยังรวมความถึงท่าทีของรัฐบาลในการขัดแย้ง หรือสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวขององค์กรอีกด้วย เช่นในช่วงที่รัฐบาลอ่อนแอ ทำให้รัฐบาลต้องคล้อยตามข้อเรียกร้องขององค์กรเพื่อรักษามวลชน หรือในช่วงที่รัฐบาลเข้มแข็งกระแสความนิยมของรัฐบาลมีสูง ทำให้รัฐบาลมีท่าทีเมินเฉย หรือขัดแย้งกับข้อเรียกร้องขององค์กรเป็นต้น

* อย่างไรก็ตามเงื่อนไขจำเป็นเชิงโครงสร้างก็ยังไม่เพียงพอในการการก่อเกิดของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเช่นกัน จึงต้อง อธิบายถึง การจัดองค์กร การระดมทรัพยากรและผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหว ผู้นำและบทบาทผู้นำ รูปแบบกิจกรรมการเคลื่อนไหวอีกด้วย(ประภาส 2543:24)

1.3. พัฒนาการภายในองค์กรเคลื่อนไหว ในงานของ William Gamson “The Strategy of Social Protest” (อ้างใน ประภาส 2547:33) ได้กล่าวถึงแนวทางการอธิบาย พัฒนาการภายในองค์กรเคลื่อนไหว ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ เอาไว้ว่า

1) ลักษณะขององค์กรที่มีความต้องการหรือจุดหมายเดียว (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2547) เช่น องค์กรที่เคลื่อนไหวเฉพาะประเด็นเรื่องนี้ ล้างหนี้ให้ชาวนาผู้มีหนี้สิน หรือเคลื่อนไหวเฉพาะนโยบายที่เป็นธงนำ การเคลื่อนไหวขององค์กร ให้ได้รับการดำเนินการในกระบวนการนโยบายโดยหน่วยงานรัฐ

2) ลักษณะขององค์กรที่ใช้มาตรการลงโทษหรือให้คู่แข่งให้โทษแก่สมาชิกในการแก้ปัญหาผู้รับประโยชน์ฟรีแต่ไม่จ่าย (Free rider) เช่นองค์กรจะไม่รับรองความเป็นสมาชิกขององค์กรหาก สมาชิกผู้นั้นไม่เข้าร่วมการประชุมนัดทั่วภาคคนรัฐ หรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง หรือเข้าร่วมกิจกรรมเคลื่อนไหวอื่นๆขององค์กร*

3) อำนาจของคนจนนั้นสร้างขึ้น โดยอาศัย องค์กรเคลื่อนไหวที่มีลักษณะเป็นพาหนะ หรือ เครื่องมือ ที่จะสามารถทำให้มีทรัพยากรสำหรับสมาชิกที่มากมายได้ (งานของ Frances Fox Piven เรื่อง “Poor people’s movements : why they succeed , how they fail” อ้างในประภาส 2547:34) เช่น การมีองค์กรเคลื่อนไหวทำให้ ชาวนาผู้มีหนี้สิน สามารถรวมกลุ่มกันต่อรองกับเจ้าหนี้ของเขาได้

4) องค์กรการเคลื่อนไหว ทำหน้าที่ในการสร้างและพัฒนายุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวต่อสู้(เพ็งอ้าง) เช่น องค์กรพัฒนายุทธศาสตร์การชุมนุมกดดัน เริ่มจากการชุมนุมหน้าหน่วยงานราชการระดับจังหวัด พัฒนาเป็นหลายจังหวัด จนถึงการประชุมปิดล้อมหน่วยงานระดับประเทศ จนถึงขั้นปิดล้อมหน่วยงานรัฐระดับประเทศ และหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเคลื่อนไหว ในเวลาเดียวกันหลายหน่วยงาน จนในที่สุดไม่ต้องทำการปิดล้อมก็ได้ข้อตกลงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

5) องค์กรเคลื่อนไหวสามารถทำให้เกิดความต่อเนื่องในการระดมทางการเมือง(เพ็งอ้าง) เช่น องค์กรใช้ความสำเร็จในการชุมนุมกดดันในระดับเล็กกว่า มาใช้เป็นขวัญกำลังใจและประสบการณ์เพื่อสร้างการชุมนุมในระดับที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้เกิดความต่อเนื่องทั้งในด้านปริมาณของผู้ชุมนุม และจำนวนครั้งของการชุมนุมกดดัน

ประเด็นพัฒนาการภายในองค์กรการเคลื่อนไหวข้างต้น อธิบายถึงประสิทธิภาพของตัวองค์กรในการเข้าไปหยุดยั้ง เปลี่ยนแปลง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการเคลื่อนไหวด้วยยุทธวิธีชัดเจนทำทาบระบบการเมืองปกติ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2547: 34)

1.4. อัตลักษณ์ หรือวัฒนธรรมขององค์กรเคลื่อนไหว นักทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ เสนอแนวทางการอธิบายขบวนการทางสังคมที่มุ่งไปยังมิติทางด้าน

* แนวทางการลงโทษดังกล่าวอาจมีผลต่อการได้หรือไม่ได้ประโยชน์โดยตรงหากองค์กรประสบความสำเร็จในการกดดันให้ได้รับการอนุมัติข้อเรียกร้องจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง(ลายละเอียดในบทถัดไป)

วัฒนธรรม โดย นลินี ตันธุนิษฐ์ ใน บทความ “ขบวนการประชาชนในชนบทช่วงตั้งแต่ 2530 : ผลสำเร็จ/ ล้มเหลวและผลกระทบ” นลินีได้เสนอถึง ทางเลือกในการวิเคราะห์ในแง่มุมอื่น ๆ ของขบวนการเคลื่อนไหวที่เราสามารถศึกษาและเอาแนวคิดบางอย่างเข้ามาช่วยเพื่อการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ในมิติที่อาจจะยังไม่เคยได้รับความสนใจ(นลินี ตันธุนิษฐ์, 2547:75)

นลินี ได้เสนอแนวทางการศึกษาไว้ 2 ข้อ คือ

- 1) ศึกษาจากภายในองค์กรการเคลื่อนไหว โดยเน้นที่ตัวคนที่เคลื่อนไหว
- 2) ศึกษาศักยภาพของการทำงานมวลชนของขบวนการเคลื่อนไหว

นลินี ได้อ้างถึง “บทความของ อ.ประกาศก็ได้มีการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นนี้ได้แก่ หัวใจของการต่อสู้คือการสื่อสารกับสังคมและการสร้างมิตินิติศาสตร์ กระบวนการประชาชน ไม่ขยาย โงทย์และฐานมวลชนให้กว้างขวางหลากหลาย และดังนั้นจึงถูกโคดเคี้ยว”

อัตลักษณ์ วัฒนธรรมองค์กรการเคลื่อนไหวนั้น เป็นตัวแสดงถึงรูปแบบ สไตล์ บุคลิกลักษณะการดำเนินการต่างๆ ขององค์กร ประเด็นนี้เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรค ขยับยั้งความเติบโตเข้มแข็งขององค์กร ในทางกลับกันอาจ ทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ขององค์กรให้เจริญเติบโตและเข้มแข็งได้ด้วยเช่นกัน

หากมองจากทฤษฎี กลุ่มผลประโยชน์ ในงานของ ม.ร.ว. พุทธิสาธิต ชุมพล ใน “ปัญหาในการวิเคราะห์กลุ่มผลักดัน” ที่มองว่ากลุ่มผลประโยชน์มีสมาชิกที่มักจะเป็นคนในอาชีพเดียวกัน เช่น กลุ่มชาวนา สหภาพแรงงาน ส่วนกลุ่มที่สนคตินั้น สมาชิกมีค่านิยมชุดหนึ่งร่วมกัน เช่นต่อต้านพลังงานนิวเคลียร์ หรืออนุรักษ์ธรรมชาติ (พุทธิสาธิต ชุมพล,ม.ร.ว., 2544(1):3)

การรวมตัวกันของบุคคลที่มี ผลประโยชน์อย่างเดียวกันหรือมีความห่วงใยในเรื่องเดียวกัน การอธิบายนี้เป็นการให้ความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์”(พุทธิสาธิต ชุมพล,ม.ร.ว., 2544:1) แนวทางการมองการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ผู้วิจัยเห็นว่า มีนัยเกี่ยวพันไปถึง การรวมตัวกันของบุคคลในพื้นที่ใกล้เคียงกัน มีภูมิภาคเดียวกัน ส่งผลต่อ สไตล์ วิถีชีวิต บุคลิกลักษณะ หรือเรียกรวมกันว่ามี อัตลักษณ์เดียวกัน

องค์กรที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของผู้คนในภูมิภาคเดียวกัน เช่น “ชาวนาภาคกลางไทย” ชาวนาภาคกลางของไทยมีประวัติศาสตร์การต่อสู้กับอำนาจรัฐศูนย์กลาง ในรูปแบบ “โจรชาวนา”^{*} ในช่วงทศวรรษ 2440 วัฒนธรรมโจร ที่มีความ อหังการ กล้าต่อสู้กับอำนาจรัฐศูนย์กลาง จึงมีบุคลิกลักษณะนิสัยที่แฝงไปด้วยความก้าวร้าวเป็นปัจเจก เรียกกันว่า “เสือ” การต่อสู้ของโจรชาวนาภาคกลางในยุคนั้นไม่ประสบ

* ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชาวนาภาคกลางและภาคใต้ แถบชุมโจร เห็นได้ชัดในงานของงานของ Johnston David Bruce อ้างใน ประกาศ ในคาบแต่ง 2542การต่อสู้ของชาวนาไทยปี2475-2516 ใน นฤมล ท้าชุมพล และ นิธิรัตน์ ทรัพย์สมบูรณ์ (บรรณาธิการ) เส้นทางชาวนาไทย: รำลึก 25ปี สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเล็ก และในงานของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเกอร์, 2539. วัฒนธรรมกับการต่อต้านรัฐ ใน เศรษฐกิจ การเมืองไทยสมัยกรุงเก่า สำนักพิมพ์ศรีวิบูลย์

ความสำเร็จ เท่ากับภูมิภาคอื่นเพราะไม่สามารถรวมตัวกันขึ้นก่อนกฎ ได้เหมือนกับภาคอีสาน อย่างกฎผู้มีบุญ (ประกาศ 2542:11) เป็นลักษณะของชุมชนโจรต่างๆ มีผู้นำเดี่ยว เป็นปัจเจกชนสูง เสือไม่ระดมมวลชนอย่างกว้างขวาง เน้นการปล้นคนรวยมาให้คนจนผู้เสียหาย ในทางกลับกันก็ทำให้โจรชวานาได้รับความช่วยเหลือจากชาวบ้านในหมู่บ้าน(ผาสุก และ คริส, 2539 : 123)

วัฒนธรรมโจรยังคงค้ำค้ำอยู่กับ ชวานาภาคกลาง สิ่งนี้มีผลต่อ วัฒนธรรมองค์กรการเคลื่อนไหวในยุคปัจจุบัน ดังนี้

1) มีความยากลำบากในการสื่อสารกับสาธารณะ หรือต่อมวลชนในระดับกลาง คนเมือง นักวิชาการ สื่อ NGO ด้วยบุคลิกลักษณะขององค์กรที่แฝงไปด้วยความกระด้าง และเป็นปัจเจกชนสูง จึงสื่อกับมวลชนในระดับกลางไม่รู้เรื่อง ไม่ใช่ภาษาเดียวกัน ทำให้องค์กรมีลักษณะ ทำงานกับสาธารณะน้อย เป็นอุปสรรคต่อการสร้างมติสาธารณะ แต่ในทางกลับกันองค์กรก็เป็นที่ชื่นชอบของมวลชนในระดับล่าง ชาวบ้านชื่นชอบ สามารถสื่อกับชาวบ้าน ได้รู้เรื่องมากกว่า ใช้ภาษาเดียวกัน ชาวบ้านจึงมองว่าองค์กรเคลื่อนไหวกำเนิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาในวิถีชีวิตของพวกเขา

2) วัฒนธรรมชวานาภาคกลางยังมีประเด็นในเรื่อง “พลเมืองชวานา” การยอมรับการอุปถัมภ์ของอำนาจรัฐศูนย์กลาง เพราะอำนาจรัฐศูนย์กลางครอบงำชาวบ้านภาคกลางได้มากที่สุด องค์กรที่มีวัฒนธรรมดังกล่าวจึงมีลักษณะ ชื่นชม ชื่นชอบผู้นำทางการเมือง ขุนนาง เจ้าเมือง ซึ่งในปัจจุบันก็กลายเป็นชื่นชม นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด

ทั้ง 2 ข้อข้างต้นกลายเป็นประเด็นที่ ฝ่ายต่อต้าน (Counter movement) กลุ่มที่แตกแยกจากองค์กรออกไป หรือ NGOs ที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2543:25) ใช้ตอบได้ว่า เป็นองค์กรของนักการเมือง หรือ เป็นองค์กรนำเดี่ยว ฯลฯ

5. สรุปกรอบทฤษฎีจากแนวคิด และ การสร้างตัวชี้วัด

จากแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทั้งหมดมีแนวคิดหลักๆ ที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 1. แนวคิดประชานิยม 2. แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 3. แนวคิดเรื่องประชาสังคม และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

จากการศึกษานิยามความหมายของประชานิยม การดำเนินนโยบายประชานิยมที่ได้ยกตัวอย่างประเทศในทวีปอเมริกาใต้ การดำเนินนโยบายประชานิยมได้สร้างปัญหาต่างๆที่มีผลกระทบกับสังคมในวงกว้าง ทั้ง การใช้งบประมาณของประเทศมากระจายให้แก่ มวลชนกลุ่มต่างในเวลาอันสั้นและเป็นการให้ประโยชน์แบบชั่วคราว เพื่อเป็นฐานอำนาจแก่ผู้นำทางการเมือง โดยแยกประชาชนออกมาเป็นฝ่ายหนึ่ง ว่ากำลังต่อสู้กับฝ่ายอื่น เช่น “แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นคนส่วนใหญ่ ที่ถูกแย่งชิงผลประโยชน์ไปโดยอภิสิทธิ์ชนคนจำนวนน้อย” โดยอ้างว่ามีเพียงกลุ่มคนเท่านั้นที่เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ ด้วยการเสนอปัญหาให้เหมือนแก้ไขได้ง่าย แต่ไม่สามารถแก้ไขจริง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเอาใจใส่จากผู้นำ

หรือมองว่าผู้นำนั้น“เห็นหัวคนจน” และอุดมการณ์ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะประชานิยมมักสร้าง อุดมการณ์ของตัวเองที่เป็นทางเลือกใหม่ คิดขึ้นใหม่อยู่เรื่อยๆ จนในที่สุดเป็นเผด็จการ ซึ่งการดำเนิน นโยบายประชานิยม จึงเชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์นโยบาย ตามตัวแบบต่างๆ ในหลายประเด็น

เรื่องตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย จะเห็นได้ว่านโยบายประชานิยมเกิดขึ้นมาจากความต้องการของผู้นำทางการเมืองเพียงผู้เดียวขณะที่กระบวนการกำหนดนโยบายมีตัวแสดงในการกำหนดนโยบายที่มากมายหลายหลาย ทั้งในสถาบันปกติซึ่งกุมพื้นที่การกำหนดนโยบายมาโดยตลอด แต่ก็ยังมีตัวแสดงการกำหนดนโยบายนอกสถาบัน ที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของปัจเจกชนกลุ่มต่างๆ ในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องมีการกำหนดทางเลือกสาธารณะ ว่ากลุ่มใดควรจะเป็นผู้จ่ายผลประโยชน์และกลุ่มใดจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จากการจัดทำบริการ สาธารณะ นั้นๆ นำมาสู่การแข่งชิงทรัพยากรสาธารณะ(ในที่นี้หมายถึงงบประมาณประเทศ) ระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็น ความหลากหลายและซับซ้อนที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายในสังคมปัจจุบัน

รัฐบาลผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ถือเป็นตัวกลางของปัญหาที่หลากหลายและซับซ้อนนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐ จึงไม่สามารถกำหนดโดยตัวรัฐแต่เพียงผู้เดียว หรือใช้ ทฤษฎีความรู้ของรัฐที่ใช้ มาโดยตลอดในการกำหนดนโยบาย เพราะสังคมเต็มไปด้วย ความขัดแย้ง ความไม่ไว้วางใจ มีปัญหาใหม่ๆ ที่มีก็จะเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ไม่สามารถคาดการณ์ ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ที่ หลายฝ่ายจะต้องมาร่วมมือกันในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา นี่คือการเมืองในพื้นที่ใหม่ เป็นการเมือง ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในสถาบันทางการเมืองปกติแบบปิด แต่เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นพื้นที่การกำหนดนโยบายแบบเปิด

ภาคประชาสังคม เป็นพื้นที่ของกลุ่มต่างๆ ภายนอกภาครัฐ ขณะที่ภาครัฐมักจะเกื้อกูลกลุ่มธุรกิจในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มมวลชนในระดับล่างกลายเป็นกลุ่มที่ถูกแข่งชิงทรัพยากรไปใช้ในการพัฒนา ตามแนวทางของรัฐและกลุ่มธุรกิจอยู่เสมอ ดังนั้น มวลชนในระดับล่างจึงต้องรวมตัวกันเพื่อ สร้างพลังในการต่อรอง กันเป็นเครือข่ายของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากแนวทางการพัฒนาของรัฐและธุรกิจ เป็น ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ประกอบไปด้วยองค์กรของมวลชนในระดับล่างองค์กรต่างๆ มีความหลากหลายทั้งในมิติ การกำเนิดองค์กร โครงสร้าง โอกาสทางการเมืองและสังคมที่สร้างองค์กรขึ้นมา พัฒนาการภายในองค์กร และอัตลักษณ์ หรือวัฒนธรรมการเคลื่อนไหวขององค์กร

การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณชินวัตร ที่เกิดขึ้นมาจากการกำหนดนโยบายของผู้นำเป็นหลัก ย่อมสร้างผลกระทบต่อองค์กรเคลื่อนไหวต่างๆ ที่อยู่ในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกศึกษาองค์กรในขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ชื่อว่า “เครือข่าย หนีสินชวานาแห่งประเทศไทย”

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ที่ผู้วิจัยได้ทำการสรุปกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาไว้ข้างต้น นำมาสู่ การสร้างตัวชี้วัดผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเครือข่ายหนีสินชวานาแห่งประเทศไทย

5.1 ตัวชี้วัดผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเครือข่ายหนี้สินชานนาแห่งประเทศไทย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งตอบคำถามว่า นโยบายประชานิยมที่เกิดขึ้นหรือกำหนดโดยรัฐบาลได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม เครือข่ายหนี้สินชานนาแห่งประเทศไทยอย่างไร จากการศึกษาทฤษฎีที่ได้ทำการสรุปกรอบเอาไว้ข้างต้น ได้นำมาสู่การสร้างตัวชี้วัดผลกระทบของนโยบายประชานิยมที่มีต่อเครือข่ายหนี้สินชานนาแห่งประเทศไทย โดยจะกล่าวถึงตัวชี้วัดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ดังนี้

- 1) ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านโครงสร้างองค์กรการเคลื่อนไหว
- 2) ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านโครงสร้างโอกาสทางการเมือง และสังคม

1. ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านโครงสร้างองค์กรการเคลื่อนไหว

1.1 นโยบายประชานิยม มีผลกระทบอย่างไรต่อพฤติกรรมรวมหมู่ขององค์กร ผลของนโยบายอาจทำให้องค์กรไม่สามารถเพิ่มสมาชิกองค์กรหรืออาจลดลง ในทางกลับกันผลของนโยบายอาจทำให้มีผู้เข้าร่วมมากขึ้น

1.2 นโยบายประชานิยม ทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินยุทธวิธี รูปแบบและการจัดกิจกรรมการเคลื่อนไหว การมีหรือไม่มีนโยบายอาจมีผลกับการเลือกที่จะดำเนินหรือไม่ดำเนินยุทธศาสตร์ขององค์กร หรืออาจทำให้มีกิจกรรมขององค์กรแบบอื่นๆที่หลากหลายขึ้น

2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านโครงสร้างโอกาสทางการเมือง และสังคม

2.1 นโยบายประชานิยม ที่ออกมานั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ทำทีของรัฐบาลที่จะมีต่อองค์กร กิจกรรมการเคลื่อนไหวขององค์กร และเป้าหมายขององค์กร เช่น นโยบายของรัฐบาลทำให้รัฐบาลมีท่าทีเพิกเฉย หรือขัดขวางเป้าหมายขององค์กร

2.2 นโยบายประชานิยม มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงกระบวนการทางนโยบายขององค์กร เช่น นโยบายของรัฐทำให้องค์กร เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายที่องค์กรเรียกร้องยากหรือง่าย หรืออาจมีผลให้องค์กรต้องเข้าไปมีส่วนร่วมมากหรือน้อยลง

2.3 นโยบายประชานิยม มีผลต่อ การตัดสินใจในทางนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมืองต่อข้อเรียกร้องขององค์กรอย่างไร เช่น รัฐบาลเอานโยบายที่กำหนดขึ้นมาอ้างเพื่อ หยัดยั้งข้อเรียกร้องขององค์กร

2.4 นโยบายประชานิยม ได้สร้างประเด็นสาธารณะจนมีผลกระทบต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวขององค์กร เช่น การดำเนินนโยบายของรัฐทำให้สาธารณะให้ความสนใจนโยบายของรัฐ และลดการให้ความสนใจในนโยบายขององค์กร หรือลดการเข้ากระทำการร่วมกับกิจกรรมการเคลื่อนไหวขององค์กร หรือเป้าหมายข้อเรียกร้องขององค์กรมีความเป็นกระแสย่อยลง ทำให้องค์กรต้องใช้ยุทธศาสตร์ยุทธวิธีที่แตกต่างจากการดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวที่เคยใช้มาก่อน