

ปฏิสัมพันธ์ของการวางแผน – บทเรียนจากการศึกษาเปรียบเทียบ
ในปฏิบัติการวางแผนจากล่างสู่บน

**Planning Interaction – Lessons from a Comparative Study
of Bottom-up Approach in Practice**

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์
Nattawut Usavagovitwong



ปฏิสัมพันธ์ของการวางแผน – บทเรียนจากการศึกษาเปรียบเทียบ ในปฏิบัติการวางแผนจากล่างสู่บน

Planning Interaction – Lessons from a Comparative Study of Bottom-up Approach in Practice

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์

Nattawut Usavagovitwong

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพฯ 10900

Faculty of Architecture, Sripatum University, Bangkok 10900, Thailand, E-mail: nattawut.us@spu.ac.th

บทคัดย่อ

บ่อยครั้งที่ศาสตร์การวางแผนมักมาถึงทางตันในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ เมื่อการวางแผนของการพัฒนาถูกนิยามโดย “ตัวกลาง” (agent) ที่แตกต่างกัน ความไม่ลงรอยกันเชิงอุดมการณ์และโลกทัศน์ของตัวกลางเหล่านั้นก่อให้เกิดสัญญาณในสภาพที่แต่ละภาคส่วนไม่สามารถเดินหน้าไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ได้ ผู้เขียนฉายภาพให้เห็นกระบวนการการวางแผนเพื่อการพัฒนาในประเด็นสาธารณะ ซึ่งผู้มีส่วนได้-เสียที่แตกต่างกันนี้ ดำเนินมาถึงสถานการณ์ดังกล่าว ผ่านกรณีศึกษาสองกรณี บทความมีวัตถุประสงค์สำคัญสองประการ ประการแรกเพื่อเผยให้เห็นการเผชิญหน้ากันของคำอธิบายที่แตกต่างกันเชิงโลกทัศน์และกรอบความคิดของแต่ละภาคส่วน อันนำไปสู่ความขัดแย้งทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้น และประการที่สอง เพื่อสะท้อนความพยายามแย่งชิงนิยามความหมายนำของการพัฒนา ตลอดจนการผสานอุดมการณ์สู่การสร้างทางออกร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ โดยพบว่าความพยายามในการผสานอุดมการณ์ดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากปราศจากคนกลางเข้ามามีส่วน อย่างไรก็ตามบรรยากาศในการหาทางออกร่วมกันมีขึ้นในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งในท้ายที่สุดผู้ที่มีอำนาจเหนือก็จักครอบงำและแย่งชิงอำนาจของคำอธิบายไปได้ แม้ว่าความขัดแย้งอาจได้รับการคลี่คลายไปแล้วมากบ้างน้อยบ้างหรือไม่เกิดขึ้นเลยก็ตาม

Abstract

It has often been that an operation of development planning process approaches to an unfortunate dilemma, especially in public affairs. The uprising ideological contrast brings on a vacancy that each development agent cannot accomplish its own will. The author portrays the planning stake in public affairs that each stakeholder has proceeded to the aforementioned crosscutting dialogue based on two case studies. The paper aims twofold. The first is to reveal the discursive struggle of ideological yardstick posited by each agent that undergoes both explicit and implicit controversies. The second is to mirror each effort to grasp and to redefine the development discourse as well as to reconcile toward an effective operation/outcome. It is discovered that without a reconciliatory agent, the anticipated dialogue cannot be attained. Nevertheless, the entailed resolution will temporarily sound. Only the superior coercion will eventually last, although at best, some prior controversial propositions have been either more or less mitigated or, at worst, they have been unvoiced ever.

คำสำคัญ (Keywords)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคม (State-civil Society Interaction)

การแก้ปัญหความขัดแย้ง (Conflict Resolution)

การวางแผนเพื่อการพัฒนาในทางปฏิบัติ (Development Planning in Practice)

กรณีศึกษา (Case Studies)

1. ความเป็นมา

ในศาสตร์การวางแผนนั้น ความไม่สัมพันธ์ของสถานะทางทฤษฎีและความเป็นจริงในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่พบเห็นได้เช่นเดียวกับสังคมศาสตร์แขนงอื่น ๆ อยู่เสมอมา สำหรับสังคมตะวันตกนั้น ศาสตร์การวางแผนได้เกิดขึ้นในฐานะเครื่องมือเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านกลไกของรัฐ และได้พัฒนามาเป็นทฤษฎีการวางแผนในยุคแรกเริ่ม (Stiftel, 2000) ในขณะที่ในโลกความเป็นจริงแล้ว ยังมีสิ่งที่เป็นปฏิบัติการนอกกลไกรัฐอีกนับไม่ถ้วน ทำให้พัฒนาการต่อมาของศาสตร์ดังกล่าวได้เคลื่อนสถานะในฐานะเครื่องมือเชิงปฏิบัติการแก้ปัญหาเชิงระบบ หรือข้อเสนอเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย มาสู่เครื่องมือความเท่าเทียมกันในสังคมและเพิ่มอำนาจสู่ประชาชน ซึ่งแนวทางการมองศาสตร์การวางแผนดังกล่าว ถือเป็นการศึกษากระแสรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทยที่รากฐานประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งนัก ศาสตร์การวางแผนในฐานะเครื่องมือสร้างความเท่าเทียมกันและเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายนักวางแผนเพื่อประเมินศักยภาพและข้อจำกัดในการศึกษาศาสตร์การวางแผนในขอบดังกล่าว ผู้เขียนพยายามสะท้อนปรากฏการณ์สังคมเมือง ผ่านกรอบการมองอย่างวิพากษ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคม (ดูกรอบการมองปรากฏการณ์สังคมในฐานะปฏิบัติการทางการเมือง ใน Kooiman (2003) เกี่ยวกับ state-civil society interaction) โดยอภิปรายผ่านสองกรณีศึกษาที่ศาสตร์การวางแผนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะสิ่งกำหนดนโยบายการพัฒนา และมีผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง

กรอบดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เกิดการมองพื้นที่ปฏิบัติการทางสังคมเชิงปริมาตร (arena) ซึ่งข้อเขียนนี้ใช้เป็นฐานในการอภิปราย เมื่อภาครัฐและภาคประชาสังคมมีจุดหมายในการพัฒนาและกระบวนการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์นั้น ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้นในเบื้องต้นโดยเริ่มจากทฤษฎีการวางแผนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการดำเนินรัฐกิจ กระบวนการพัฒนาของภาคประชาสังคม และการศึกษาด้านองค์กรพัฒนาไม่แสวงผลกำไร จากนั้นได้ทำการอภิปรายปรากฏการณ์ของกรณีศึกษา การอภิปรายผลเปรียบเทียบ และการสร้างกรอบความคิดทั่วไปของกระบวนการวางแผนที่ผนวกเอามิติการเมืองในระดับปฏิบัติการเข้ามารวมด้วย

2. สำนววรรณกรรม: ศาสตร์การวางแผนที่เกี่ยวข้องในบริบท

เนื่องจากศาสตร์การวางแผนนั้นเป็นศาสตร์ที่มีการ “ข้ามผ่าน” (cross-cutting) ศาสตร์ (discipline) และตัวกลางปฏิบัติ (agent) ทำให้สถานะทางทฤษฎียังเป็นที่ยกเถียงทางวิชาการว่า ศาสตร์การวางแผนดังกล่าวได้ถูกมองจากมุมใด อาทิ การวางแผนในฐานะเครื่องมือทางเทคนิค การวางแผนในฐานะเครื่องมือการตัดสินใจของรัฐ หรือการวางแผนในฐานะการเพิ่มอำนาจแก่ประชาชน บทความนีวางอยู่บนพื้นฐานของ “การวางแผนแบบเรียนรู้ร่วมกัน” (social learning and communication action planning) อันเป็น 1 ใน 6 รูปแบบของศาสตร์การวางแผน ยึดตามการจัดกลุ่มโดย Sandercock (1998) ในขณะที่ศาสตร์การวางแผนกระแสหลักที่นิยมปฏิบัติ (ในบริบทสังคมไทย) ยังคงเป็นแนวทางแบบ “rational planning” และ “advocacy planning”

อย่างไรก็ตาม ศาสตร์ด้านการวางแผนได้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในฐานะศาสตร์แห่งปฏิบัติการ (practice theory) John Friedmann (1998) ได้เน้นย้ำว่า “ศาสตร์การวางแผนนั้น ถึงแม้จะมีพัฒนาการมากกว่า 5 ทศวรรษ แต่ก็ไม่สามารถยกระดับการมีสถานะเป็นทฤษฎีที่สามารถสร้างคำจำกัดความร่วมกันได้ เหตุผลหนึ่งเพราะการไม่อาจสร้างข้อถกเถียงทางทฤษฎีที่พ้นไปจากบริบทเชิงสถาบันและการเมืองได้นั้นเอง” เช่นเดียวกับที่ศาสตร์แห่งการวางแผนเป็นเรื่องของความเป็นการเมือง ซึ่งมากและสำคัญไปกว่าเรื่องทางเทคนิคในฐานะเครื่องมือเพื่อการวางแผนอย่างเดี่ยว (Forester, 1989) โดยทั้งประเด็นเรื่องการเกิดขึ้นของประชาสังคม และคำถามเกี่ยวกับอำนาจนั้น เป็นสองประเด็นสำคัญที่บทความนี้จะอภิปราย

ด้วยเหตุนี้ เพื่อทำความเข้าใจถึงการถ่ายเทและการเคลื่อนไหวของอำนาจอันเป็นพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญของศาสตร์การวางแผนในทางปฏิบัติ และด้วยเหตุว่าในโลกความเป็นจริงนั้น ศาสตร์การวางแผนไม่ใช่เรื่องของระบบและขั้นตอนเชิงกลไกแต่เพียงอย่างเดียว (Forester, 1989) การอภิปรายจึงประยุกต์โดยอาศัยส่วนหนึ่งของกรอบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างสถาบัน-ตัวกลาง (structure-agent: the theory of structuration) (Giddens, 1984) เมื่อศาสตร์การวางแผนเป็นเรื่องของปฏิบัติการทำงานผ่านกลไกเชิงสถาบัน และตัวกลางเป็นตัวกลางแห่งอำนาจที่ชี้นำทิศทาง ตลอดจนผลลัพธ์ของการพัฒนาเสมอมา

รูปแบบและพัฒนาการของการวางแผนจากล่างสู่บนนั้น มีการริเริ่มโดยกลุ่มองค์กรชุมชนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีบทบาทในฐานะสะพานเชื่อมโยงภาครัฐท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม โดยในด้านหนึ่งได้ผลักดันและพัฒนาระบบการระดับชุมชนผ่านโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชุมชนหรือการเพิ่มความตระหนัก/สำนึกในประเด็นการพัฒนาต่าง ๆ อันมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มอำนาจแก่ชุมชนโดยตรง (Edward & Hulme, 1992) ในขณะที่อีกด้านหนึ่งได้ผลักดันให้เกิดการเจรจาและหาทางออกร่วมกันที่มีความขัดแย้งในประเด็นสาธารณะ (Carroll, 1992)

2.1 นโยบายสาธารณะและรัฐในฐานะศูนย์กลางการผลักดันให้เกิดกลไกการพัฒนา

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy theory (John, 1998) and integrated theory of public policy implementation (Chanthornsorn, 2003)) เป็นกรอบศึกษาสำคัญประการหนึ่ง วรเดช จันทรศร ได้แจกแจงตัวแบบที่นำมาใช้จากมุมมองของการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ที่กล่าวเน้นถึงข้อดีของการผนวกแนวคิดการวางแผนแบบบนสู่ล่างเข้ากับแบบล่างสู่บนโดยสร้างเป็นตัวแบบที่ผสมผสาน อย่างไรก็ดี ตัวแบบดังกล่าวยังจำกัดกรอบการมองผ่านการวางแผนบนฐานโครงสร้างของกลไกรัฐทั้งสิ้น ซึ่งการวางแผนทั้งสองวิธีกระทำผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ (โดยแบบบนสู่ล่าง หมายถึง ระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการ และแบบล่างสู่บน หมายถึง ระดับปฏิบัติการสู่ระดับนโยบาย) ที่ลอยตัวออกจากสภาพสังคมที่เป็นจริง ในฐานะแรงปฏิกิริยาอันส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของแผนที่วางไว้ (Chanthornsorn, 2003)

นโยบายสาธารณะนั้นย่อมส่งผลกระทบทั้งทางบวกและลบโดยตรงต่อสังคม โดยที่ภาครัฐใช้ฐานคิดแบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งการดำเนินการของราชการไทยสมาทานมาจากตะวันตกในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการไปมาก การศึกษาเรื่องประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ก่อให้เกิด “การเมืองนอกรัฐ” (non-state politics) ขึ้น เนื่องจากบ่อยครั้งที่นโยบายสาธารณะได้ก่อให้เกิดความเสียหายความไม่พอใจของแนวนโยบายที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม ความชอบธรรมของรัฐในฐานะ

ผู้ปกครองที่หลุดลอยออกไปจากการรับฟังเสียงสะท้อนของผู้ที่ถูกกระทำได้อาจก่อให้เกิดคำถามถึงความเป็นธรรมในการวางแผนมากขึ้น พัฒนาการของศาสตร์การวางแผนได้เดินหน้ามาถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและใกล้ชิดกันมากขึ้นระหว่างรัฐและประชาสังคม ตัวแบบของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติย่อมต้องคำนึงถึงมุมมองจากภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น ในฐานะตัวแปรที่มีผลต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการวางแผนในประเด็นต่าง ๆ

2.2 ภาคประชาสังคมในฐานะแรงปฏิกิริยา

ตามที่ได้มีการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาความไม่สัมฤทธิ์ผลของตัวแบบไม่ได้มีสาเหตุมาจากปริณทณของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมภายนอกภาครัฐ ด้วยเหตุนี้การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมจึงได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาจำนวนมากได้แสดงถึงความสำคัญของภาคประชาชนที่อยู่นอกกลไกรัฐในฐานะองค์ประกอบสำคัญที่มีส่วนให้เกิดการแก้ปัญหาเมืองในด้านต่าง ๆ อาทิ การวางแผนจากล่างสู่บนที่ริเริ่มโดยชุมชนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาชน (Kelly, 2004) หรือโดยศาสตร์การวางแผนเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกัน (collaborative planning) (Healey, 1997) และการวางแผนเพื่อให้เกิดฉันทามติร่วมกัน (consensus planning) (Innes, 1996; Innes et al., 1994) ในสังคมตะวันตกนั้น พัฒนาการไปสู่การวางแผนร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนได้เกิดขึ้นมาร่วม 2 ทศวรรษแล้ว แต่ในบริบทสังคมไทยนั้น ศาสตร์การวางแผนที่ริเริ่มทั้งจากบนสู่ล่าง (จากภาครัฐสู่ภาคประชาสังคม) และล่างสู่บน (จากภาคประชาสังคมสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ) ยังไม่อาจก้าวไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันหรือการต่อรองอย่างเท่าเทียม โดยสามารถสร้างการเจรจาร่วมกันของการวางแผนที่รวมเอาความต้องการของหลายฝ่ายเข้ามาไว้ด้วยกันอย่างเปิดเผยได้ เช่น การศึกษาในประเทศไทยก่อนหน้านี้ที่ชุมชนมีบทบาทในการลดปัญหาขยะจนเป็นผลสำเร็จ แต่กลับไม่ได้เคลื่อนไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจากภาครัฐอย่างจริงจัง ทำให้ท้ายสุดเป็นเพียงความพยายามในระดับชุมชนเท่านั้น แทนที่จะเกิดการขยายผลในวงกว้างตามที่ทฤษฎีได้ให้ความคาดหวังไว้ (Mongkolnchaiarunya, 2005)

จากทฤษฎีการวางแผนและกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาในฐานะกรอบการศึกษา ทำให้เห็นว่าในบริบทสังคมไทยนั้นเกิดสัญญาณของการที่แนวทางทั้งจากบนสู่ล่างและล่างสู่บนไม่อาจผสมผสานเข้าด้วยกันได้สนิท แต่เป็นพื้นที่ที่แยกจากกันในลักษณะ “ความเป็นการเมืองเชิงสถาบันของทั้งภาครัฐและประชาสังคม” ที่ต่างฝ่ายมีพื้นที่ในระดับปฏิบัติการของตัวเอง ดังนั้นเพราะเหตุใดการผสมผสานกันของทิศทางการพัฒนาในกรอบของการวางแผนร่วมกันจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย เป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการศึกษา เพื่อเปิดแนวทางต่อการผลักดันให้เกิดการสร้างกรอบแนวคิดของศาสตร์การวางแผนที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย และที่สอดคล้องกับเงื่อนไขบริบทที่เป็นจริง การศึกษานี้จักเผยให้เห็นการปะทะกันของแนวคิดการวางแผนที่ต่างกันของภาครัฐและประชาสังคม ผ่านกรณีศึกษาสองกรณี ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นผู้เขียนจักได้อภิปรายต่อไป

2.3 กรอบและองค์ประกอบของการวิเคราะห์

กรอบและองค์ประกอบที่ใช้ในการศึกษาสามารถจำแนกออกได้เป็นสองกรอบหลัก จากฐานความคิดเรื่องรัฐและประชาสังคม ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการเรื่อง สถาบัน-ตัวกลาง ในเชิงโครงสร้างแล้ว ผู้เขียนจักกำหนดให้สถาบันการเมืองภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่มีคุณสมบัติทวิลักษณ์แบบขั้วตรงข้าม (polemical domain) โดยสถาบันการเมือง หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาสังคม หมายถึง สมาคม องค์กรชุมชน และองค์กรเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ

เพื่อให้เห็นความไม่ลงรอยของทิศทางการวางแผนที่ริเริ่มโดยรัฐและประชาสังคมอย่างเป็นเอกเทศกัน ผู้เขียนใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมผ่านปฏิบัติการภาคสนาม โดยอาศัยองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนา ยุทธศาสตร์ที่แต่ละฝ่ายเลือกใช้ บทบาทที่แสดงออก และปรากฏการณ์ของความขัดแย้ง/ความไม่ลงรอยกันของแต่ละฝ่าย โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาเปรียบเทียบในช่วงเวลาที่ทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้ากัน และคลี่คลายไปสู่บทสรุปบางประการ

3. กรณีศึกษา

ผู้เขียนในฐานะผู้สังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมขออธิบายลักษณะรูปแบบของการวางแผนในบริบทที่ผู้มีส่วนได้-เสีย เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะ “ตัวแสดง” (actor) หนึ่งในกระบวนการวางแผนในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากกรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่ 1) กรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชนในโครงการเมืองใหม่บางพลี ผ่านบริบทของกรณีชุมชนโซน 201 ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นตัวแทนรูปแบบการวางแผนจากล่างสู่บน ที่ประชาสังคมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม และ 2) กรณีการอนุรักษ์กลุ่มอาคารย่านพาณิชย์กรรมที่ตลาดสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นตัวแทนการวางแผนจากบนสู่ล่าง ที่การเปลี่ยนแปลงของนโยบายการพัฒนาได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านความไม่มั่นคงในด้านเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยของชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และการก่อรูปเป็นแรงต้านจากภาคประชาสังคม

3.1 กรณีที่ 1: ชุมชนโซน 201 กับการจัดการขยะโดยองค์กรชุมชน

กรณีศึกษานี้ถืออภิปรายบนปรากฏการณ์การจัดการขยะโดยองค์กรชุมชนโซน 201 ในชุมชนเมืองใหม่บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งปัญหาขยะเป็นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ชาวชุมชนกังวลที่สุด (Samut Prakarn Province, 2003) และเป็นปัญหาที่หน่วยงานรัฐท้องถิ่นให้ความสำคัญมากที่สุด (Bangsaothong Municipality, 2006b)

3.1.1 ข้อมูลพื้นฐาน

โครงการเมืองใหม่บางพลี (ระยะ/วาระที่ 1) ประกอบไปด้วยชุมชนทั้งสิ้น 8 ชุมชน พื้นที่โครงการดังกล่าวแต่เดิมได้รับการดูแลโดยการเคหะแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันได้โอนถ่ายอำนาจการปกครองมาอยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาลตำบลบางเสาธง ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์กรชุมชนในโครงการเมืองใหม่บางพลีนี้เป็นชุมชนที่ประกอบขึ้นด้วยผู้อยู่อาศัยที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง และใช้แรงงานในนิคมอุตสาหกรรมบางพลีเป็นส่วนใหญ่ โดยลักษณะพื้นฐานของ

การตั้งถิ่นฐานประกอบไปด้วยแรงงานแฝงจำนวนมากกว่าประชากรที่มีสำมะโนครัวอยู่ราว 4-5 เท่า หรือราว 80,000-90,000 คน (Ritsamret, 2001) กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนมากไม่ได้มีภูมิลำเนาเดิมในพื้นที่ อีกทั้งยังไม่ได้ย้ายถิ่นฐานอย่างเป็นทางการเข้ามา ในขณะที่เทศบาลซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรายได้ต่อหัวจากประชากร ความไม่สมดุลของรายได้-รายจ่ายในการบริหารภาครัฐที่เทศบาลแบกรับทางอ้อมจากปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ (Bangsaothong Municipality, 2003) ทำให้ประเด็นนี้เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เรื้อรังมานาน อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งคนในชุมชนที่อยู่อาศัยดั้งเดิมเมื่อครั้งตอนเริ่มต้นโครงการเมืองใหม่ภายใต้การกำกับของการเคหะแห่งชาติได้รวมกลุ่มกันขึ้น และมีกิจกรรมพัฒนาชุมชนเป็นรูปธรรมภายหลังจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 โดยได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอกเพื่อพัฒนาชุมชน และได้นำเนินการพัฒนาชุมชนควบคู่กันไป จวบจนปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยเชิงสังคมวิทยาเมืองก่อนหน้านี้ พบว่า ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนไม่ได้แน่นแฟ้นมากนัก โดยมีลักษณะผูกพันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่ต่างคนต่างอยู่ (Senanuch, 2001) จนเมื่อราวกลางปี พ.ศ. 2549 ชุมชนโซน 201 หนึ่งใน 8 ชุมชนในโครงการเมืองใหม่บางพลี (ระยะ/วาระที่ 1) นั้น ได้รับการสนับสนุนโครงการการจัดการขยะในชุมชนจากองค์กรเพื่อการพัฒนาภายนอกพื้นที่ ให้ริเริ่มจัดการในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งครอบคลุมการจัดการขยะรีไซเคิลและขยะเปียก อันเป็นที่มาของการก่อเกิดกระบวนการทัศน์การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน โดยมีเป้าหมายให้เกิดการประยุกต์และขยายผลในชุมชนอื่น ๆ ที่เหลือผ่านการสนับสนุนโดยเทศบาลต่อไป

เมื่อวิเคราะห์ในเชิงสถาบัน จากกรอบการพิจารณาในเชิงทวิลักษณ์แบบชั่วคราวข้ามระหว่างรัฐ-ประชาสังคมแล้ว ทำให้พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเทศบาลตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียม ดังสะท้อนออกมาในงานวิจัยที่มีก่อนหน้านี้กล่าวคือ “ผู้บริหารท้องถิ่นมักมองว่ากลุ่มของตนเองคือเจ้าของบ้าน ส่วนผู้เข้ามาอยู่ใหม่เป็นเพียง ผู้อาศัยเท่านั้น บ่อยครั้งที่ผู้อาศัยดิ้นรนการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นว่าไม่ใส่ใจดูแลแก้ปัญหาชุมชน... ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นก็มองว่าผู้อยู่อาศัยไม่ให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น และขาดจิตสำนึกของการอยู่ร่วมกัน (Senanuch, 2001)” (ตัวหนาเน้นโดยผู้เขียน) ในขณะที่

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลและองค์กรชุมชนเป็นลักษณะแบบกึ่งอุปถัมภ์ (Usavagovitwong & Jongpukdee, 2005)

3.1.2 กลไกสู่กระบวนการวางแผน: การพัฒนาจากรากหญ้าโดยองค์กรภายนอก

การริเริ่มการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชนไม่ได้เริ่มจากชุมชนเองแต่แรก แต่เป็นกระบวนการสร้างกิจกรรมผ่านตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน (มูลนิธิชุมชนไทย) โดยความร่วมมือขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแคนาดาและสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ภายใต้โครงการ CIDA-AIT Partnership โครงการมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ 1) เพื่อลดขยะในชุมชน โดยให้คนในชุมชนรู้จักคัดแยกขยะ 2) เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนโดยผนวกกิจกรรมการคัดแยกขยะ การซื้อ-ขายขยะรีไซเคิล การเลี้ยงไส้เดือนดินด้วยขยะเปียก และการจัดตั้งธนาคารขยะให้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมวิสาหกิจชุมชนที่มีอยู่เดิม แต่ยังไม่เข้มแข็งมากนัก โดยหวังผลให้กิจกรรมสามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้ด้วยตัวเอง และ 3) เพื่อก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีต่อชุมชน ในลักษณะสนับสนุนและต่อยอดให้เกิดกิจกรรมลักษณะเดียวกันนี้แก่ชุมชนอื่น ๆ (Usavagovitwong, 2007a)

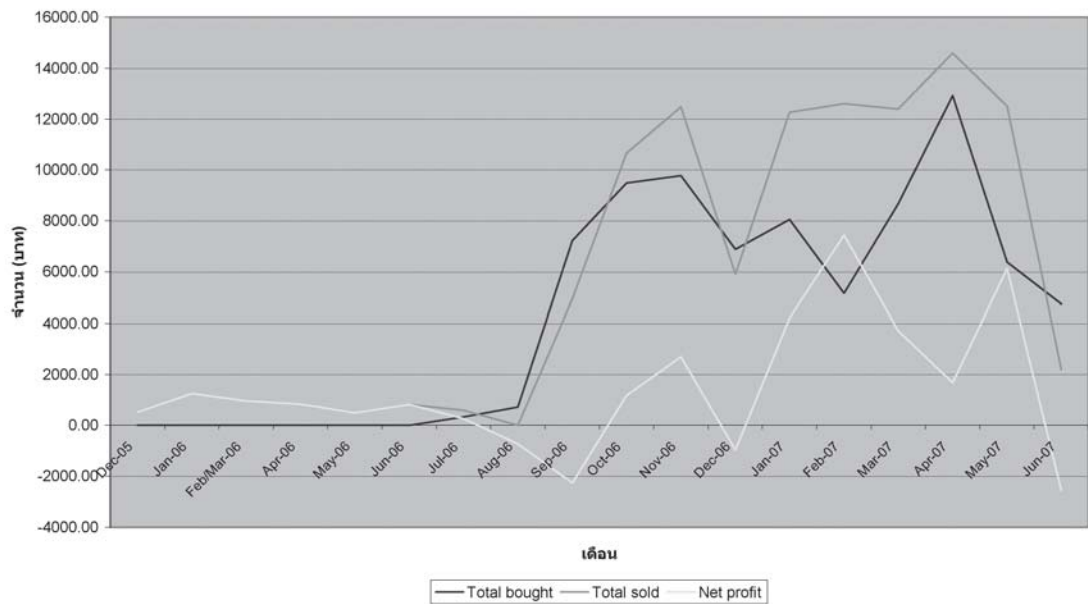
ลำดับของพัฒนาการที่เกิดขึ้นในองค์กรชุมชนโซน 201 สามารถอธิบายได้โดยสังเขปดังนี้

● การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชุมชน

องค์กรชุมชนได้รับการเสริมหนุนเพื่อเพิ่มพูนทักษะและศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนให้สามารถดำเนินงานได้ตามแนวทางการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อม ได้แก่ การฝึกอบรม การดูงานนอกสถานที่ และการสัมมนา โดยได้รับจากหน่วยงานภายนอกทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนภายนอกและเทศบาล จนกระทั่งองค์กรชุมชนแห่งนี้สามารถดำเนินการได้ถึงระดับที่เลี้ยงตัวองค์กรเองได้ (ดังแสดงในรูปที่ 1) แม้ว่า จะยังไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานอย่างกว้างขวาง

● การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

ได้แก่ การจัดการขยะรีไซเคิลและขยะเปียก โดยองค์กรชุมชนโซน 201 ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนขึ้น ประกอบไปด้วย อาสาสมัครชุมชน เยาวชน และคณะกรรมการชุมชน ซึ่งได้ดำเนินการ



รูปที่ 1 การดำเนินงานการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรชุมชนโซน 201

ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะและการจัดตั้งธนาคารขยะ กิจกรรมมีเป้าหมายในการลดขยะในชุมชนเพื่อให้การเก็บขยะของเทศบาลเกิดประสิทธิผลมากขึ้น กิจกรรมการส่งเสริมการคัดแยกขยะ ได้แก่ การรับซื้อขยะโดยหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ ที่ดำเนินการสัปดาห์ละ 3-4 วัน กิจกรรมการทำปุ๋ยจากขยะอินทรีย์ในเชิงพาณิชย์ อันเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับกลุ่มอาชีพชุมชนโซน 201 ที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน (การเพาะเลี้ยงเห็ดนางฟ้า)

● การสร้างเครือข่ายภาคีความร่วมมือ

ได้แก่ การสร้างความร่วมมือในภาคประชาสังคม อาทิ สำนักข่าวท้องถิ่น (สารนิเวศ) และเครือข่ายสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรปราการ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ขยายผลการปฏิบัติให้กระจายวงกว้าง และส่งผลให้เกิดการเรียนรู้แลกเปลี่ยนของภาคประชาสังคม ในฐานะทางเลือกในการดูแลสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน อีกทั้งยังเป็นตัวเร่งให้เกิดความตื่นตัวของเทศบาลให้สนใจสิ่งที่องค์กรชุมชนดำเนินการ เพื่อผลในการเปลี่ยนแปลงเชิงแผนและนโยบาย

หากกล่าวถึงภาคประชาสังคมแล้ว ปฏิบัติการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีและความตื่นตัวในระดับชุมชน ทั้งผู้อยู่อาศัยและเครือข่ายประชาสังคม แต่ได้รับความสนใจจากชุมชนข้างเคียงในระดับที่เบาบางมาก อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้ส่งผลต่อการรับรู้

ของเทศบาล และเกิดการเปลี่ยนแปลงท่าทีความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนเล็กน้อย ซึ่งปรากฏเฉพาะในระดับปฏิบัติการและวางแผนเท่านั้น มิได้สะท้อนไปถึงระดับนโยบายแต่อย่างใด แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือโครงการได้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางสร้างพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมขึ้นมา โดยไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ในมิติเชิงสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนสามารถมีส่วนร่วม ได้แก่ การเกิดขึ้นของโครงการจัดการขยะในชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนอื่น ๆ สามารถเริ่มกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันกับโครงการ CIDA-AIT Partnership ด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากเทศบาลฯ

3.1.3 ผู้มีส่วนได้-เสีย และวาทกรรมการพัฒนาของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบลบางเสาธงในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวแสดงฝ่ายรัฐ) องค์กรชุมชนโซน 201 (ตัวแสดงฝ่ายชุมชน) และมูลนิธิชุมชนไท/ CIDA-AIT Partnership Project (ตัวแสดงในฐานะตัวกลางประสาน) ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจทิศทางการพัฒนาในภาพรวมที่ตัวกลางของแต่ละภาคส่วนเข้ามามีบทบาท การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้-เสีย จึงช่วยเผยให้เห็นความไม่ลงรอยของทิศทางการพัฒนาที่แต่ละฝ่ายมีความเห็นหรือความต้องการที่ไม่ตรงกัน

ตารางที่ 1 อภิปรายทิศทางของการวางแผนที่เกิดขึ้น อันเป็นเป้าหมายที่แต่ละภาคส่วนต้องการบรรลุ เป้าหมายของตนเองในประเด็นเดียวกัน คือ เรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม เทศบาลในฐานะองค์กรภาครัฐที่ดูแลพื้นที่ มีรูปแบบและทิศทางต่อการจัดการขยะไปในทางที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล และขีดความสามารถในการจัดการด้านเทคนิค เช่น การส่งเสริมงบประมาณส่วนใหญ่ไปเพื่ออุปกรณ์การจัดเก็บขยะที่มีประสิทธิภาพ (โดยเฉลี่ยร้อยละ 85 ของงบประมาณด้านการจัดการขยะทั้งหมดในแต่ละปี (Bangsaothong Municipality, 2006a)) ในขณะที่องค์กรชุมชน มีแนวทางที่เน้นการส่งเสริมให้เกิดการลดขยะในชุมชน (การรณรงค์ให้เกิดการคัดแยกและซื้อ-ขาย) การสร้างทุนสังคม และ

การผสมผสานกิจกรรมสิ่งแวดล้อมในเชิงบูรณาการกับกิจกรรมการพัฒนาสังคมอื่น ๆ โดยการออมทรัพย์ และการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ส่วนแนวทางที่ทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันนั้น แต่กลับผสมผสานส่งเสริมเข้าด้วยกันได้ CIDA-AIT Partnership ในฐานะตัวกลางได้เชื่อมประสานให้เกิดการเปลี่ยนท่าทีของแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของทางฝ่ายรัฐที่เน้นวิธีการ “แก้ปัญหา” ที่ปลายเหตุ ให้มาสนับสนุนวิธีการที่ “ลดปัญหา” มากขึ้น ผ่านการทำงานต่อยอดที่ชุมชน โดยคาดหวังว่าภาครัฐจักได้มีการสนับสนุนโครงการ หรือกระทั่งริเริ่มแนวนโยบายการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เน้นการจัดการโดยชุมชนมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 ทิศทางการวางแผน และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาของผู้มีส่วนได้-เสียที่เกี่ยวข้อง (กรณีศึกษาที่ 1)

	ตัวแสดง	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์ที่ใช้	ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ความขัดแย้ง/ ความไม่ลงรอย
ภาครัฐ	เทศบาล	เพื่อดูแลรักษาความสะอาดและสุขอนามัยที่ดีต่อชุมชน	เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการขยะทางด้านเทคนิคของเทศบาล ได้แก่ การเพิ่มสาธารณูปการ เช่น จำนวนรถขยะ อุปกรณ์ และการจัดเก็บ เป็นต้น	มีอำนาจ กฎหมาย ความชอบธรรม และงบประมาณในการบริหารจัดการ ตลอดจนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม	การเมืองไม่เปิดกว้าง และรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีต่อชุมชนเป็นแบบกึ่งอุปถัมภ์	ไม่มี
	องค์กรชุมชน	- เพื่อลดการทิ้งขยะในชุมชน - เพื่อสร้างกิจกรรมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน	การตั้งกลุ่มจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน ได้แก่ องค์กรกึ่งวิสาหกิจชุมชนในการซื้อ-ขายขยะ ธนาคารขยะ การรณรงค์เพื่อลดการทิ้งขยะ เป็นต้น	สามารถสื่อสารกับคนในชุมชนได้โดยตรง และเป็นสะพานเชื่อมคนในชุมชนต่อเทศบาล	ขาดทรัพยากร ทุนสังคม บทบาทหน้าที่ ตลอดจนอำนาจ หากเทศบาลไม่มีการสนองตอบ	ไม่มี
ภาคประชาสังคม	CIDA-AIT Partnership (และมูลนิธิชุมชนไทย)	- เพื่อสร้างชุมชนตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สามารถลดขยะในชุมชนได้ - เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายดังกล่าวต่อเทศบาล และมีการขยายผลซ้ำในพื้นที่อื่น ๆ	สนับสนุนงบประมาณและองค์ความรู้โดยให้ชุมชนริเริ่มกิจกรรมซึ่งเน้นชุมชนเป็นศูนย์กลางในการจัดการขยะ	เป็นตัวกลางประสานการถ่ายทอดองค์ความรู้งบประมาณ	สามารถทำได้เพียงระยะสั้น	ไม่มี

3.1.4 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

ผลลัพธ์จากปฏิบัติการการวางแผนแบบล่างสู่บนที่กรณีศึกษาได้ฉายภาพให้เห็นนี้ สามารถจำแนกโดยสรุปได้ 2 ประเด็น คือ

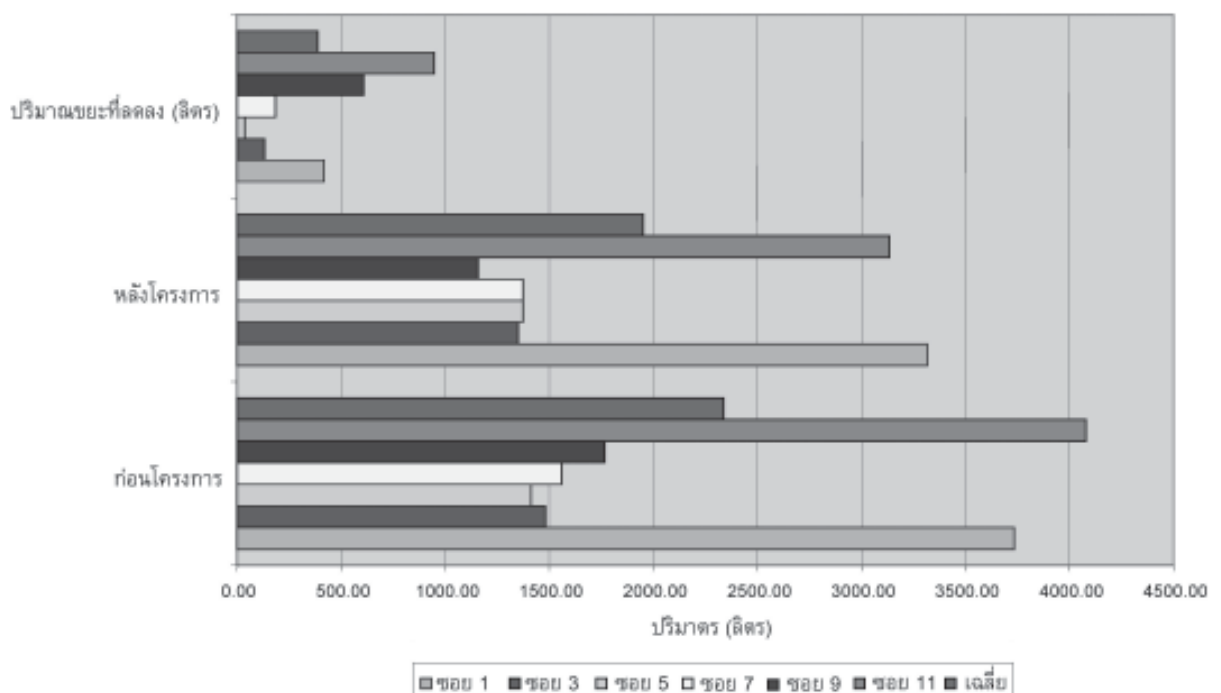
- ผลลัพธ์ที่เกิดโดยตรงต่อชุมชน

กิจกรรมดังกล่าวดำเนินการเป็นระยะเวลา 9 เดือน (กรกฎาคม 2549 – มีนาคม 2550) และบรรลุผลสำเร็จในระดับหนึ่ง คือ ปริมาณขยะในชุมชนได้ลดลงร้อยละ 17 (รูปที่ 2) ความสามารถของชุมชนในการดำเนินการด้วยตัวเองต่อกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อกิจกรรมของชุมชน ตลอดจนการริเริ่มสนับสนุนกิจกรรมในทำนองเดียวกันโดยเทศบาล (เทศบาลได้บรรจุโครงการนี้ไว้ในแผนของเทศบาล) เป็นต้น (Usavagovitwong, 2007a) อย่างไรก็ตาม ความสามารถขององค์กรชุมชนในการจัดการขยะยังมีข้อจำกัดในบางด้านซึ่งชุมชนไม่อาจบรรลุได้ อาทิ การส่งเสริมจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม (ที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3) ความไม่สามารถไปสู่การเป็นวิสาหกิจชุมชนที่แท้จริง (ที่ปัจจุบันองค์กรชุมชนยังคงบริหารแบบกึ่งธุรกิจบนพื้นฐานของจิตอาสา) ระดับทุนสังคมที่ไม่เพิ่มพูนขึ้น (เครือข่ายที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการและความสัมพันธ์ในชุมชนเฉพาะกลุ่มเข้าร่วมกับองค์กรชุมชน) ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ทำให้การวางแผนระดับ

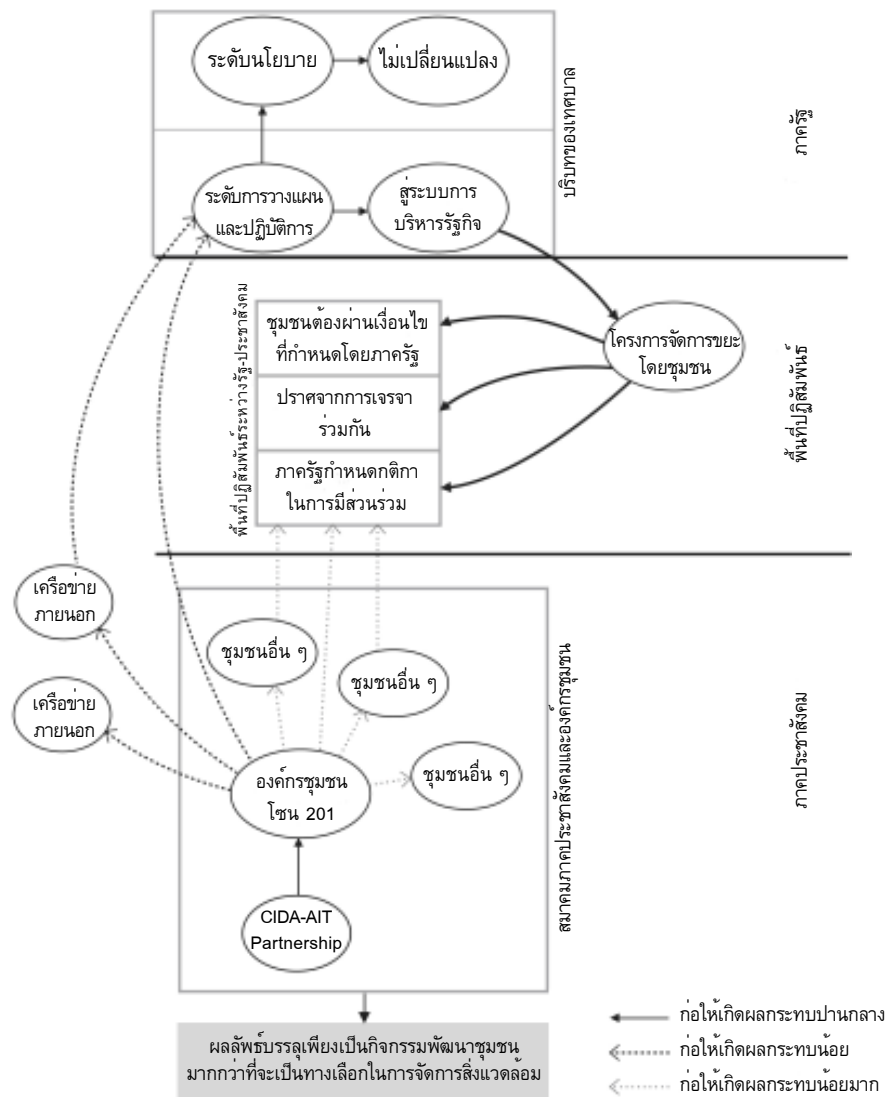
ชุมชนไม่มีพลังเข้มแข็งพอในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย โดยเฉพาะมีอาจกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวต่อสถานการณ์การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดกิจกรรมที่ทำมาทั้งหมดสามารถเป็นได้เพียงกิจกรรมที่ประสบผลสำเร็จในระดับชุมชน และได้รับการยอมรับ เผยแพร่ ตลอดจนเป็นที่สนใจในวงแคบ ซึ่งได้แก่ สื่อท้องถิ่น และเครือข่ายทางวิชาการของผู้สนับสนุนโครงการเท่านั้น

- ผลลัพธ์ในเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาสังคม

ในการศึกษาภาคสนาม สามารถจำลองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามโครงการ CIDA-AIT Partnership ได้เป็นสามปริณทลหลัก คือ ปริณทล ภาครัฐ (state arena) ภาคประชาสังคม (civil society arena) และการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคม (state-civil society interaction) ในรูปที่ 3 แสดงให้เห็นผลจากโครงการที่ภาคประชาสังคมในระดับเครือข่ายชุมชนได้ขยายตัวมากขึ้น จึงเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้เกิดความกดดันสู่เทศบาล โดยแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงได้ปรากฏในระดับวางแผนและระดับปฏิบัติการมาสู่การจัดร่างแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยทางเทศบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณแก่ชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่



รูปที่ 2 การเปรียบเทียบปริมาณขยะก่อนและหลังโครงการ CIDA-AIT Partnership



รูปที่ 3 ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปริมณฑลรัฐ ประชาสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างกัน

นอกจากนี้เป้าหมายหนึ่งที่เป็นยุทธศาสตร์ระดับอุดมการณ์ ได้แก่ “การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์” ของการวางแผนจากบนสู่ล่างที่ฝังรากลึกในระบบบริหารราชการไทยมาเป็นเวลานาน และเพื่อเป็นการขยายกิจกรรมของปฏิบัติการด้านประชาสังคมให้กว้างขวางในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้จากโครงการดังกล่าว โดยสะท้อนให้เห็นจากการที่เทศบาลได้ครอบงำโครงการที่ริเริ่มโดยชุมชนให้แปรสภาพกลายเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับชุมชนเปลี่ยนไปในทางบวกมากขึ้น จากเดิมที่มีลักษณะกึ่งอุปถัมภ์ในลักษณะที่คณะกรรมการชุมชนเสมือนหนึ่งเป็น “แขนขา”

ของเทศบาลในการดูแลชุมชนมาสู่ความมีปากเสียง หรือเรียกร้องความต้องการจากเทศบาลได้มากขึ้น (อาทิ เทศบาลได้สนองตอบต่อสิ่งที่ชุมชนร้องขอ โดยให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการพัฒนาชุมชน จากการที่เกิดเครือข่ายทางวิชาการ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้/ การศึกษาดูงาน และการแลกเปลี่ยนเชิงวิชาการ) การขยายตัวของกิจกรรมเหล่านี้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่เปิดพื้นที่ที่เทศบาลออกไปสู่การสังเกตการณ์จากภาคประชาสังคมที่ไกลไปกว่าระดับพื้นที่ ทำให้ปฏิกิริยาสนองตอบของเทศบาลต่อชุมชนเป็นไปในทางบวก เนื่องจากกิจกรรมของเทศบาลถูกเฝ้าสังเกตและติดตามจากภาคประชาสังคม

3.2 กรณีที่ 2: คณะกรรมการตลาดสามชุก และการอนุรักษ์กลุ่มอาคารย่านพาณิชย์กรรม

กรณีศึกษานี้เป็นการอภิปรายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการอนุรักษ์กลุ่มอาคารเรือนแถวไม้ที่ตลาดร้อยปีสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี โดยเป็นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนกับหน่วยงานราชการท้องถิ่นในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ จนเป็นเหตุให้มรดกการอนุรักษ์ได้ถูกหยาบยกมาเป็นเครื่องมือในการผกผันแนวความคิดในการพัฒนาสู่ทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน

3.2.1 ข้อมูลพื้นฐาน

ราวครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ตลาดร้อยปีสามชุกเป็นย่านพาณิชย์กรรมสำคัญในฐานะชุมทางค้าขายแห่งหนึ่งในแถบที่ลุ่มภาคกลาง โดยมีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนพาณิชย์กรรมโดยรอบตลาดในรูปแบบเรือนแถวไม้ริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน เวลาต่อมาเมื่อมีการตัดถนน อันเป็นเหตุให้การค้าขายทางน้ำลดน้อยลง และก่อปรกกับการย้ายศูนย์ราชการออกไปนอกพื้นที่ ส่งผลให้ประชากรส่วนหนึ่งลดลงตามลำดับ ตลาดสามชุกจึงได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จนนำไปสู่การมีเศรษฐกิจที่ซบเซาในที่สุด (Sapu et al., 2007)

ภาวะการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดความคิดที่จะฟื้นฟูตลาดขึ้นมาใหม่ ดังนั้นประชาชนในชุมชนส่วนหนึ่งจึงได้รวมกลุ่มกันเป็น คณะกรรมการฟื้นฟูตลาดสามชุก ขึ้นในราวปี พ.ศ. 2538-2539 การรวมตัวนี้ได้รับความช่วยเหลือจากนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนจากภายนอก แนวคิดด้านการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมเป็นแนวความคิดสำคัญที่ได้รับการส่งเสริมเข้าสู่ชุมชน อย่างไรก็ตาม มิติด้านอนุรักษ์ในช่วงแรกไม่ได้รับการขานรับจากชุมชนมากนัก เพราะเหตุว่าชุมชนยังไม่เห็นถึงการมีส่วนร่วมสัมพันธ์เชื่อมโยงไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจในตลาดอันเป็นความสำคัญหลักแต่อย่างใด จนกระทั่งองค์กรพัฒนาเอกชน (ได้แก่ มูลนิธิชุมชนไท) ได้เข้ามาผลักดันให้กระบวนการอนุรักษ์เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งการจัดกิจกรรม “อรัยดีที่สามชุก” การถ่ายทอดแนวความคิดด้านการพัฒนา การปรับปรุงอาคารบางส่วนเป็นพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น (พิพิธภัณฑ์บ้านขุนจำนงจินารักษ์) จนกระทั่งมิติด้านการอนุรักษ์ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวที่สามารถฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจในชุมชนให้กลับดีขึ้นมาได้บางส่วน จนถึงปัจจุบัน

3.2.2 กลไกกระบวนการวางแผน: แรงปฏิกิริยาจากชุมชนเมืองนโยบายเปลี่ยน

ปัญหาสำคัญที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่มีผลต่อประเด็นการพัฒนาพื้นที่ตลาดสามชุก ได้แก่ สภาพการณ์เรื่องความไม่ชัดเจนในสิทธิการเช่าที่เรื้อรังและดำเนินอยู่ในภาวะสัญญาภาคมาช่วงเวลาหนึ่ง เนื่องจากกรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานเจ้าของที่ดินปฏิเสธการทำสัญญาเช่าระยะยาว (20 ปี หรือมากกว่า) ต่อผู้เช่าเดิมโดยมีหลักการในการพิจารณาบนพื้นฐานของความตั้งใจในการปรับปรุงสภาพอาคารของผู้เช่าปัจจุบัน เช่น หากผู้เช่าปรับปรุงอาคารให้มีสภาพดีก็จะได้รับการต่อสัญญาเช่าระยะยาว แต่หากผู้เช่าละเลยไม่มีการบำรุงรักษาอาคารก็จะต่อสัญญาเช่าในระยะสั้น ขณะที่ชาวชุมชนไม่กล้าปรับปรุงอาคารมากนักเนื่องจากไม่มั่นใจว่าจะเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ กระบวนการวางแผนและการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมในชุมชนได้ถูกหยาบยกมาเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการคลี่คลายปัญหาดังกล่าวโดยผู้เขียนจักอภิปรายถึงลำดับขั้นตอนของกระบวนการและความเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

● ความคิดในการรื้ออาคารของเจ้าของที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากระบวนการวางแผนและอนุรักษ์ตลาดสามชุกเกิดขึ้นมาจากปัญหาความขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นสำคัญ ด้วยเหตุว่ากลุ่มอาคารเรือนแถวไม้จำนวนหนึ่งกำลังจะหมดสัญญาเช่าจากกรมธนารักษ์ ในขณะที่กรมธนารักษ์กลับมีแนวความคิดที่จะรื้ออาคารไม้ลง เพื่อสร้างเป็นอาคารที่มีความคงทนถาวร เนื่องจากเห็นว่าสภาพอาคารปัจจุบันมีความเสี่ยงต่อการเกิดเพลิงไหม้สูง อีกทั้งยังเห็นว่าหากได้ทำการปรับปรุง ตลาดก็จะสามารถสร้างรายได้ให้หน่วยงานด้วยการเพิ่มค่าเช่าได้มากขึ้น (อีกทั้งยังเป็นไปเพื่อการรื้อสิทธิเช่า จากการให้เช่าช่วงของผู้เช่าส่วนหนึ่งในปัจจุบัน) ประเด็นนี้ได้ก่อให้เกิดแรงต้านจากคนในชุมชน ดังนั้นมิติของการอนุรักษ์เป็นแนวคิดที่สวนได้กับผลประโยชน์ของคนในชุมชน กระแสของการอนุรักษ์ที่ได้ถูกริเริ่มในตอนแรกจึงมีพลังให้เกิดแผนที่จะพัฒนาที่สำคัญของชุมชนในเวลาต่อมา

● การอนุรักษ์ในฐานะเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจ

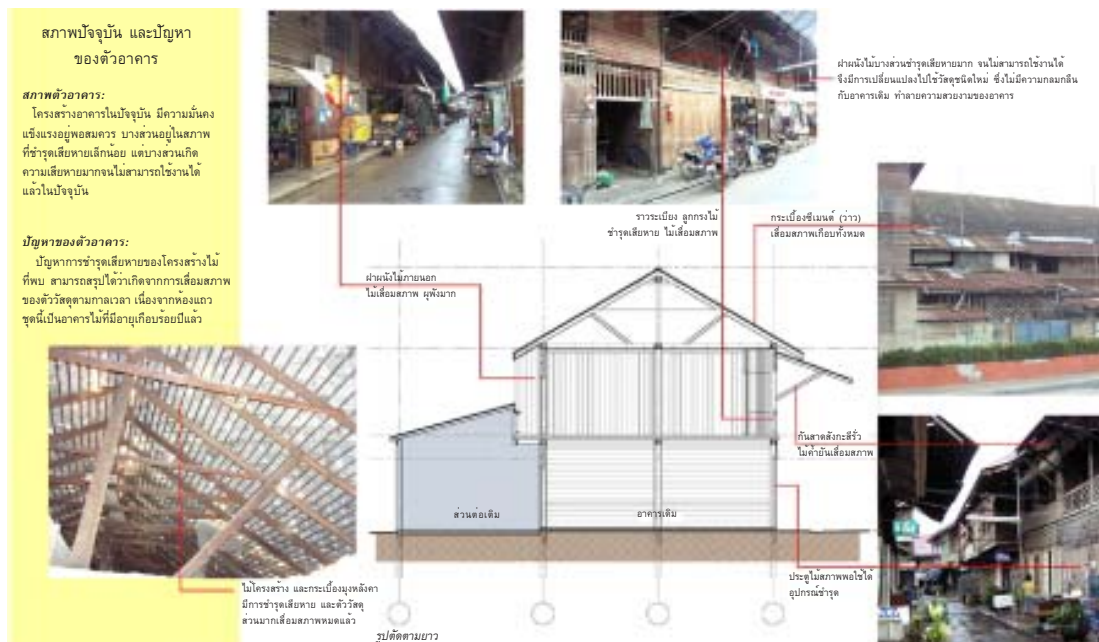
เมื่อกระแสการรื้อตลาดได้แพร่สะพัดออกไปทำให้วาทกรรมการอนุรักษ์จึงเป็นประเด็นสำคัญสองประเด็น โดยประเด็นแรกปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นไปเพื่อ

รักษาสถิติการเช่าที่ดินของผู้เช่าเดิม และประเด็นที่สองได้เชื่อมโยงกับการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นที่การอนุรักษ์ผนวกกับการท่องเที่ยว โดยชุมชนได้อาศัยวาทกรรมการอนุรักษ์และการท่องเที่ยวนี้เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นให้กลับคืนมา ซึ่งสามารถทำได้ประสบผลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ประเด็นด้านการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและวิถีชีวิตดั้งเดิมก็เป็นส่วนที่ชุมชนมีความกังวลเช่นกัน และได้รับการเสริมหนุนจากองค์กรภาคประชาชนอย่างกว้างขวางเนื่องจากลักษณะชุมชนประเภทนี้ได้ทยอยลดน้อยลง

ปัญหาหนึ่งที่ทำให้แนวทางดังกล่าวไม่อาจก้าวเดินได้โดยง่าย เหตุเนื่องมาจากการอนุรักษ์เป็นคำที่กินความหมายกว้างจนก่อให้เกิดการนิยามที่ไม่ตรงกันของภาครัฐและชุมชน อาทิ ภาครัฐเห็น (ในภายหลัง) ว่าการอนุรักษ์สามารถทำได้โดยการรื้อชุมชนและสร้างใหม่ในรูปแบบเดิมแต่ปลอดภัยขึ้น เพราะอาคารปัจจุบันมีความทรุดโทรมมาก ในขณะที่ชุมชนเห็นว่าอาคารควรต้องอยู่ในสภาพเดิม ซึ่งส่วนใดเสียหายก็ควรซ่อมแซมเฉพาะจุด เพียงส่วนนี้ก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงและการเจรจาทำความเข้าใจกันหลายครั้ง เพราะใจความสำคัญของประเด็นนี้อยู่ที่การรื้อ-ไม่รื้ออาคาร จนท้ายที่สุดทางกรมธนารักษ์ได้ยอมรับแนวคิดในการอนุรักษ์อาคารเดิมเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่

• เครือข่ายประชาสังคมกับการอนุรักษ์

กระแสการอนุรักษ์ชุมชนท้องถิ่นได้เป็นที่แพร่หลายในวงวิชาการทั้งด้านสถาปัตยกรรมและวัฒนธรรมศึกษา อีกทั้งยังเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาชุมชนขององค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งนี้ได้ก่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมเกิดเป็นกระแสนำให้เกิดการทบทวนของนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ เครือข่ายนี้ได้ก่อให้เกิดเวทีเจรจาทางออกร่วมกันระหว่างรัฐและประชาสังคมไปสู่การปรับความเข้าใจในมิติของการพัฒนาซึ่งมีความคิดเห็นไม่ตรงกันของแต่ละฝ่าย โดยที่เป็นไปในเชิงวิชาการในลักษณะเรียนรู้ร่วมกัน ผ่านการปฏิบัติการของนักวิชาการภายนอกในฐานะการสร้างการเข้าใจร่วมกันระหว่างแนวทางการอนุรักษ์ที่ไม่ตรงกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม พร้อมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางในการอนุรักษ์ (รูปที่ 4)



รูปที่ 4 ตัวอย่างแนวทางการปรับปรุงอาคารที่เสนอโดยนักวิชาการภายนอกผ่านเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน (Sapu et al., 2007)

3.2.3 ผู้มีส่วนได้-เสีย และวาทกรรมการพัฒนาของ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนได้-เสียในขั้นตอนการเจรจา (ตารางที่ 2) สามารถจำแนกได้เป็นตัวแสดงภาครัฐและภาคประชาสังคม ที่มีแนวทางและทัศนคติต่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยมีการนำเสนอดังนี้

ภาครัฐประกอบด้วย กรมธนารักษ์และสำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี

● กรมธนารักษ์ในฐานะเจ้าของพื้นที่ ต้องการ รื้อสิทธิในการเช่า และเพื่อการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มขึ้น โดยยื่นเงื่อนไขให้ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ดินของกรมธนารักษ์ เสนอแผนการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนในภาพรวม ซึ่งมีผลต่อแนวทางการรื้อตลาด ตลอดจนสิทธิเช่าระยะยาว ทั้งชุมชนตามที่ชุมชนเรียกร้อง แนวทางและแผนการพัฒนาดังกล่าวครอบคลุมถึงประเด็นการปรับปรุงอาคารให้คงทนถาวร มิฉะนั้นทางกรมธนารักษ์จะพิจารณาสิทธิเป็นรายหลัง โดยพิจารณาจากความพร้อมของผู้เช่า ซึ่ง

ตารางที่ 2 ทิศทางการวางแผน และยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้มีส่วนได้-เสียที่เกี่ยวข้อง (กรณีศึกษาที่ 2)

	ตัวแสดง	เป้าหมาย	ยุทธศาสตร์ที่ใช้	ศักยภาพ	ข้อจำกัด	ความขัดแย้ง/ ความไม่ลงรอย
ภาครัฐ	กรมธนารักษ์	- เพื่อสามารถจัดเก็บรายได้จากค่าเช่าที่ดินมากขึ้น - เพื่อจัดระเบียบสิทธิในการเช่าที่ดินใหม่ - เพื่อปรับปรุงตลาดให้อยู่ในสภาพดีและคงทนถาวรมากขึ้น	รื้อตลาดเก่าที่ทรุดโทรมลง เพื่อสร้างใหม่ให้ถาวรในรูปแบบการอนุรักษ์	สามารถกำหนดเงื่อนไขที่มีผลต่อทิศทางการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ได้	ไม่มีฐานมวลชนรองรับนโยบายการพัฒนาพื้นที่	ไม่ลงรอยกับคณะกรรมการการตลาดสามชุกในเรื่องสิทธิเช่า โดยกรมธนารักษ์ต้องการพิจารณาให้เช่าที่ดินรายบุคคลและระยะสั้น โดยจะพิจารณาระยะเวลาการเช่าจากสภาพการดูแลอาคารของเจ้าของ
	สำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี	เพื่อผลักดันให้ตลาดสามชุกพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัด	ผลักดันให้เกิดการท่องเที่ยวในท้องถิ่น	มีงบประมาณจังหวัดที่สามารถสนับสนุนสาธารณูปโภคได้	ไม่มีอำนาจโดยตรงในการตัดสินใจ	ไม่มี
ภาคประชาสังคม	คณะกรรมการตลาดสามชุก	- เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน - เพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิม	กระตุ้นกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวและพัฒนาเศรษฐกิจในตลาด เช่น งานอีเวนต์ที่สามชุก ฯลฯ	สามารถกำหนดกรอบการพัฒนาที่ได้รับการยอมรับโดยชุมชนได้เองเนื่องจากมีฐานมวลชนรองรับ	ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้แผนพัฒนา	ไม่ลงรอยกับกรมธนารักษ์ โดยชุมชนต้องการสัญญาเช่าระยะยาว
	มูลนิธิชุมชนไท/สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน	ส่งเสริมกิจกรรมและศักยภาพขององค์กรชุมชน และถ่ายทอดแนวคิดด้านชุมชนนิยมให้แก่องค์กรชุมชน	เชื่อมโยงเครือข่ายและขยายภาคีภาคประชาสังคม นักวิชาการ	สนับสนุนกิจกรรมและองค์กรชุมชนได้เพียงระยะสั้น	ไม่มี
	องค์กรวิชาชีพ/นักวิชาการภายนอก	เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและชุมชน ตามวิถีทางที่ชุมชนต้องการในฐานะมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ	สร้างเวทีการวางแผนร่วมกัน ผ่านงานวิจัยและข้อมูล	มีความน่าเชื่อถือต่อสังคมโดยรวม และแนวคิดบนพื้นฐานของหลักวิชาการ	ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำได้เพียงให้ข้อคิดเห็นต่อประเด็นการอนุรักษ์	ไม่มี

หากผู้เช่ารายใดปรับปรุงอาคารให้อยู่ในสภาพดี ก็จะได้รับสิทธิเช่าในระยะยาว หรือในทางตรงข้ามหากผู้เช่ารายใดไม่ปรับปรุงอาคาร ทางกรมธนารักษ์จะพิจารณาให้เช่าในระยะสั้นแทน หรือถึงขั้นยกเลิกสัญญาเช่า

- สำนักงานจังหวัดสุพรรณบุรี ในฐานะตัวกลางประสานความเข้าใจร่วมกันระหว่างกรมธนารักษ์กับชุมชน อีกทั้งยังมีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ หากแผนพัฒนาตลาดฯ มีความชัดเจน โดยมีเป้าหมายขององค์กรเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ตลาดฯ และมียุทธศาสตร์ระดับจังหวัดประการหนึ่งคือการส่งเสริมการท่องเที่ยว (Office of Policy and Planning, Suphan Buri Province, 2006; Sapu et al., 2007)

ภาคประชาสังคม ประกอบด้วย องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรวิชาชีพ/วิชาการ

- องค์กรชุมชน (คณะกรรมการตลาดฯ) ในฐานะผู้ได้รับผลกระทบต่อนโยบายการรื้อตลาด และมีความกังวลต่อกลุ่มอาคารเรือนแถวไม้ริมหน้าที่อาจสูญหายไป เนื่องจากไม่มั่นใจในทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของกรมธนารักษ์ และได้เรียกร้องให้เจ้าของพื้นที่ทบทวนแนวทางการพัฒนาที่ดินใหม่ ซึ่งชุมชนต้องการอนุรักษ์ชุมชนไว้ และต้องการสัญญาเช่าระยะยาว เพื่อความชัดเจนต่อกระแสการรื้อตลาด อีกทั้งเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปรับปรุงอาคารให้มีความมั่นคงถาวร ตลอดจนเห็นว่าการอนุรักษ์เป็นหนทางที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนได้พร้อม ๆ กัน

- องค์กรพัฒนาเอกชน (มูลนิธิชุมชนไทย) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในฐานะองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการตลาดฯ มีบทบาทในการถ่ายทอดแนวคิดการอนุรักษ์ และปลูกฝังกระบวนการชุมชนนิยมในพื้นที่ อีกทั้งเป็นตัวกลางเชื่อมโยงเครือข่ายทางวิชาการและวิชาชีพจากภายนอก เพื่อกระตุ้นให้เกิดกระแสน้ำที่กว้างขวางต่อแนวคิดที่จะทำการพัฒนาพื้นที่

- องค์กรวิชาชีพและนักวิชาการ ในฐานะที่ปรึกษาทางวิชาการและหลักปฏิบัติในมิติของการอนุรักษ์ อาทิ สมาคมสถาปนิกสยามฯ และ International Committee for Monuments and Sites (ICOMOS) Thailand ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแผนการอนุรักษ์ด้วยการให้ชุมชนมีส่วนร่วม พร้อมทั้งได้สร้างพื้นที่เจรจาต่อรองระหว่างองค์กรชุมชนกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่อย่างเท่าเทียมมากขึ้น และมีเนื้อหาครอบคลุมการพัฒนาที่รอบด้านมากกว่าแผนที่ม่ประเด็นการอนุรักษ์เชิงเดี่ยว

3.2.4 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

เนื้อหาที่กล่าวถึงในส่วนนี้สะท้อนถึงกระบวนการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นในชุมชนที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในภายหลัง ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนโยบายระดับท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพัฒนาตลาดสามชุกมีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดหลายด้านทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่สามารถส่งผลกระทบให้เกิดขึ้นได้ (Sapu et al., 2007)

ส่วนที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีของตลาดสามชุกนี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงท่าทีของกรมธนารักษ์ จากนโยบายในแนวทางการรื้อสร้างอาคารขึ้นมาใหม่เพื่อเหตุผลทางการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และการมีแนวคิดในการอนุรักษ์แบบสร้างจำลองขึ้นมาใหม่ (remodelling) ให้มีเอกลักษณ์ที่คล้ายเดิม ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับความคิดของชาวบ้าน ดังที่ชาวบ้านท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า

“ใหม่ ๆ ผมก็ต่อต้านนะ จะมาทำ (รื้อตลาด) กันทำไม ใครเขาจะเข้ามา ตอนนั้นที่เขามีโครงการที่จะปลูกตึก เราก็เลยรวมตัวกัน แล้วเศรษฐกิจก็เป็นอย่างนั้น ใครจะมีเงินไปปลูกตึกล่ะ มาวัดพื้นที่กันหลายครั้งมาก ตั้งแต่ผมยังเด็ก ๆ มาเรื่อย แต่ไม่เห็นเขาทำเลย เขาก็หาแหล่งเงินทุนไม่ได้ คือถ้ามั่นทำลายลงแล้วมาคิดอนุรักษ์ทีหลังมันทำไม่ได้ มันเสียตาย อย่างบ้านพักนายอำเภอหลังใหญ่ เก่านี้ก็รื้อลงไปแล้ว บ้านพักนายอำเภอหลังใหญ่เรียกว่าบ้านพักผู้ว่าราชการบางจังหวัดยังอายุ มีสนามแบดมินตันเมื่อสี่สิบปีที่แล้วนะ รื้อไปแล้วน่าเสียตาย รื้อไปทำสวนสาธารณะ และกสิกรรมธรรมชาติหลังใหญ่เลย คนสามชุกเสียตายมาก”

(สัมภาษณ์คนในชุมชน 18 พ.ย. 2549 ตลาดร้อยปีสามชุก)

เมื่อชาวชุมชนได้ใช้กระบวนการขับเคลื่อนในหลายทาง เช่น กระบวนการศึกษาวิจัย เวทีการเสวนา เวทีการหารือ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยงานเจ้าของที่ดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ จนกระทั่งทำให้เกิดการยอมรับในแนวคิดของชุมชน ซึ่งส่งผลทางการเปลี่ยนแปลงท่าทีต่อพื้นที่เป็นอย่างมาก ที่เด่นชัดที่สุดคือ ท่าทีที่สุดแล้วกรมธนารักษ์ได้รองรับแผนการรื้อตลาด และได้เห็นชอบกับแนวทางการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม

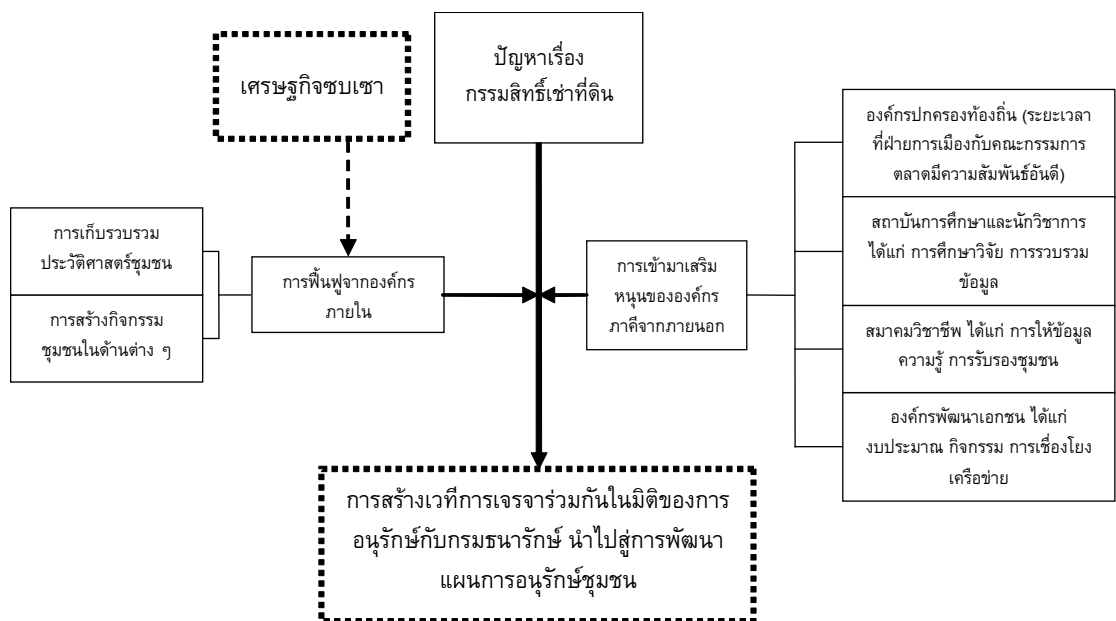
เรือนแถวไม้ตามที่ชุมชนเสนอ โดยเฉพาะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพิจารณาจากกรมศิลปากร ให้พื้นที่บริเวณตลาดร้อยปีสามชุกเป็นโบราณสถานประเภท “ย่านประวัติศาสตร์” อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของการอนุรักษ์ได้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อถกเถียงใหม่ระหว่างหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) และชุมชน และระหว่างคนในชุมชนเอง ซึ่งขณะนี้ประเด็นดังกล่าวยังไม่มียุติและไม่มีความชัดเจน

ภาพรวมของกระบวนการและการขับเคลื่อนของชุมชนในมิติการอนุรักษ์ในฐานะการดิ้นรนเพื่อความมั่นคงในที่ดิน ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ และแรงปฏิกิริยาจากชุมชนต่อท่าทีของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงในการพัฒนาพื้นที่ สามารถสรุปได้ในรูปที่ 5

สำหรับส่วนที่สองที่เป็นผลสะท้อนไปถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับท้องถิ่นนั้น กระบวนการของชุมชนได้สรุปผลที่จะริเริ่มสร้างกลไกการอนุรักษ์พื้นที่ในรูปของกฎหมายข้อบังคับ และการวางข้อกำหนดเฉพาะย่านที่มีรายละเอียดอันเกิดจากแนวความคิดร่วมกันของชาวชุมชนและนักวิชาการที่หลากหลายโดยใช้กระบวนการศึกษาวิจัยเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ทางชุมชนได้พยายามสร้างระเบียบของชุมชน

ทั้งในระดับอาคาร ระดับพื้นที่สาธารณะ และระดับย่าน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเหล่านั้นไม่สามารถส่งผ่านไปสู่การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นได้เนื่องจากข้อจำกัดที่หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วย ข้อจำกัดทางการเมืองท้องถิ่นระหว่างคณะผู้บริหารเทศบาลกับสภาเทศบาล และข้อจำกัดทางด้านองค์ความรู้และประเด็นปลุกย่อยทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นชุมชนและเทศบาลอยู่ระหว่างการดำเนินการและผลักดันให้เกิดผลต่อไปในอนาคต

อีกประการหนึ่ง คือ การเกิดขึ้นของเครือข่ายระดับนโยบาย (policy network) (John, 1998; Sapu & Usavagovitwong, 2007) เนื่องจากในกระบวนการวางแผนมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายระดับ เช่น ราชการส่วนกลาง คือ กรมธนารักษ์ ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดสุพรรณบุรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล ที่สามารถถ่ายทอดภาพรวมในการพัฒนาได้ระหว่างกัน และมีเนื้อหาการพัฒนาที่กว้างขวางกว่าความต้องการ/แผนที่เสนอโดยชุมชน อันมีลักษณะจุลภาค และจำกัดการเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นการพัฒนาในด้านอื่น ๆ



รูปที่ 5 พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการอนุรักษ์ (Usavagovitwong, 2007b)

4. การเปรียบเทียบปรากฏการณ์

ตามที่ได้นำเสนอภาพปรากฏการณ์อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนของกรณีศึกษาทั้งสองกรณีนี้ สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความแตกต่างและความเหมือนของวิธีการวางแผน จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาทั้งสองสามารถจำแนกการศึกษาผ่านการมองเชิงพัฒนาการในช่วงเวลาหนึ่งได้ โดยขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนา

นั้นแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ 1) ระยะเวลาก่อนหรือระหว่างการเผชิญหน้ากันของแนวคิดการวางแผนที่ต่างกันของสองฝ่าย ซึ่งสรุปภาพพัฒนาการของกระบวนการวางแผน และ 2) ระยะหลังจากการเผชิญหน้ากันของแนวคิด (หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น) ตารางที่ 3 ได้สรุปสิ่งที่เกิดขึ้นในปรากฏการณ์ของสองกรณีศึกษาทั้งระยะก่อนระหว่าง และผลลัพธ์ ของการเผชิญหน้ากันของการวางแผนที่แตกต่างกันไว้พอสังเขป โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบกระบวนการวางแผน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของสองกรณีศึกษา

ช่วงเวลาของปรากฏการณ์	องค์ประกอบ	กรณีที่ 1: การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองใหม่บางพลีโดยชุมชนโซน 201	กรณีที่ 2: การอนุรักษ์กลุ่มอาคารตลาดสามชุกโดยคณะกรรมการตลาดฯ	หลักการ/ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง
ระยะก่อนและระหว่างการเผชิญหน้า	กระบวนการวางแผน	ริเริ่มจากประชาสังคมภายนอกพื้นที่ ผ่านองค์กรชุมชนเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย	ริเริ่มจากประชาสังคมภายนอกพื้นที่ และองค์กรชุมชนเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย	องค์กรภาคประชาสังคมในฐานะตัวกลางเพื่อการวางแผน (Carroll, 1992)
	ระดับการสร้างการเจรจาและความเข้าใจร่วมกัน (dialogue)	ไม่เกิดการสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นทางการ	เกิดเวทีการสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นทางการหลายครั้งแต่ไม่อาจจบลงด้วยการเป็นข้อสรุป/ฉันทามติร่วมกันได้	การเรียนรู้ร่วมกัน (Friedmann, 1987, 1992)
	ระดับการรับรู้ข่าวสารการมีส่วนร่วมของประชาชน	เกิดเฉพาะภาคประชาสังคมในรูปขององค์กร	เกิดประชาสังคมทั้งรูปแบบองค์กรและส่วนบุคคล	ธรรมาภิบาล (Kooiman, 2003; Manor, 2004)
ระยะหลังการเผชิญหน้า	การหาทางออกร่วมกัน	เทศบาลเสนอให้ทำโครงการที่ริเริ่มโดยประชาสังคมมาต่อยอดขยายผล และดำเนินการโดยเทศบาลเอง	องค์กรชุมชนได้รับเงื่อนไขให้เสนอแผนการอนุรักษ์พื้นที่ให้หน่วยงานเจ้าของที่เพื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาและการจัดสิทธิเช่า แต่แผนที่นำเสนอไม่ได้ถูกสร้างความเข้าใจแต่อย่างใดเนื่องจากมโนทัศน์เรื่องการอนุรักษ์ระหว่างชุมชนกับภาครัฐมีไม่ตรงกัน	ฉันทามติ (Innes, 1996)
	ความเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายการวางแผน	เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับปฏิบัติการและวางแผนของเทศบาลในนโยบาย โดยได้จัดสรรโครงการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนขึ้น	เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเข้ามาสู่ประเด็นการอนุรักษ์มากขึ้น อย่างไรก็ตามรายละเอียดของเนื้อหาการอนุรักษ์ยังมีไม่ตรงกัน	ตัวแบบทางกระบวนการของราชการ (Chanthornsorn, 2003; Manor, 2004)
	ความยั่งยืนในการแก้ปัญหา	เป็นไปในระดับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยบรรจุในโครงการของเทศบาล	เป็นไปในลักษณะประวิงเวลาเพื่อลดแรงต่อต้านจากชุมชน	ไม่ปรากฏ

4.1 สถานการณ์ก่อนและระหว่างการเผชิญหน้ากันของความแตกต่าง

อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองกรณีมีจุดเริ่มต้นที่กระบวนการวางแผนได้เคลื่อนตัวไปสู่การเผชิญหน้าของชุดความคิดในการวางแผนที่แตกต่างกัน ในกรณีที่ 1 นั้น การเผชิญหน้ากันของวาทกรรมการวางแผนที่แตกต่างกันเกิดขึ้นจากประชาสังคมภายนอกเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายซึ่งไม่ได้ริเริ่มโดยชุมชนเอง ขณะที่ในกรณีที่ศึกษาที่ 2 การเผชิญหน้ากันของแนวทางวางแผน เกิดจากนโยบายภาครัฐที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนบางส่วน จึงก่อให้เกิดแรงปฏิกิริยาจากภาคประชาสังคมในฐานะวาทกรรมภาคกลับ (anti-discourse) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีได้แสดงให้เห็นความสำคัญของประชาสังคม/ชุมชน ในความหมายเชิงสถาบัน และความไม่เท่าเทียมกันของสถานภาพเชิงสถาบันในฐานะตัวแทนเพื่อผลประโยชน์ชุมชน โดยทั้งสองกรณีต้องอาศัยความร่วมมือและเครือข่ายทางวิชาการ/วิชาชีพจากประชาสังคมภายนอกพื้นที่ จึงจะเกิดพลังในการขับเคลื่อนไปสู่ความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในทิศทางที่ชุมชนปรารถนา

อย่างไรก็ตาม องค์กรชุมชนเป็นตัวจักรสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ดังสะท้อนให้เห็นถึงการหาทางออกร่วมกันในหลาย ๆ เวทีของกรณีที่ศึกษาที่ 2 ซึ่งต้นตอของการเผชิญหน้ากันในทิศทางการวางแผนเกิดจากชุมชนเอง ในขณะที่กรณีที่ 1 ชุมชนมิได้มีโมเมนตัมที่ชัดเจนต่อปัญหาอย่างจริงจัง หากแต่เกิดจากการผลักดันยุทธศาสตร์จากภายนอกเท่านั้น จึงไม่ก่อให้เกิดการเจรจาร่วมกันที่จะก่อให้เกิดการแก้ปัญหาชุมชนได้ แต่การเปลี่ยนแปลงเกิดในลักษณะการสวมทับ และครอบงำเป้าหมายและทิศทางการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยภาครัฐ

4.2 สถานการณ์หลังการเผชิญหน้ากันของความแตกต่าง

ถึงแม้ว่าจะเกิดการเผชิญหน้ากันของความแตกต่างทั้งเป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการวางแผนของผู้มีส่วนได้-เสียต่าง ๆ ก็ตาม ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลออกมาไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง กรณีศึกษาที่ 1 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนถูกผนวกรวมและกลายมา

เป็นแผนในการปฏิบัติของเทศบาล โดยเทศบาลจะให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของชุมชน ซึ่งเป็นการขยายผลจากการที่ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ได้ริเริ่มไว้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นหากมองในแง่มุมมองความสัมพันธ์เชิงอำนาจแล้วย่อมหมายถึงการที่ชุมชนมิได้รับการสนองตอบความต้องการของตนแต่อย่างใด เนื่องจากศูนย์กลางของอำนาจยังอยู่ที่เทศบาล เพราะถึงแม้จะเป็นโครงการเพื่อชุมชน แต่การดำเนินงานยังเป็นของรัฐ อีกทั้งรัฐยังมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดต่อแผนงาน ส่วนในกรณีที่ศึกษาที่ 2 ได้เกิดผลลัพธ์ในการคลี่คลายความขัดแย้งและพยายามสร้างความเข้าใจร่วมกัน แต่ความเข้าใจร่วมกันนี้ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใด ในทางกลับกันกลับเกิดประเด็นปัญหาใหม่จนทอดยาวไปสู่การสร้างความเข้าใจร่วมกันอีกหลายครั้ง จนท้ายสุดต้องมีอำนาจอื่นที่มีพลังเพียงพอเข้ามาตัดสินเพื่อให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากต่างฝ่ายต่างยึดถือจุดหมายการวางแผนและพัฒนาของตนไว้อย่างเหนียวแน่น โดย “ซ่อนความขัดแย้งทางวาจาและความคิดไว้ข้างหลัง แต่แฝงความรุนแรงไว้ด้านหลังด้วย” (Uwanno, 2005) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ ได้แก่ พื้นที่แห่งการเผชิญหน้ากันของวาทกรรมการพัฒนาที่กว้างขวางขึ้น ทั้งในส่วนงานที่เป็นเครือข่ายนโยบายรัฐ (กรมธนารักษ์ เทศบาล และจังหวัดสุพรรณบุรี) และส่วนงานเครือข่ายภาคประชาสังคม (องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคมวิชาชีพ และนักวิชาการ)

ทั้งสองกรณีศึกษาได้สะท้อนความคล้ายคลึงกันของการเผชิญหน้ากัน ที่ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมมีความคิดเห็นแตกต่างในการวางแผน ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว หากภาคประชาสังคมไม่เข้มแข็งอย่างแท้จริง หรือมีแรงปฏิกิริยาที่มากเพียงพอ ก็จักถูกกลืนหรือกระทั่งเปลี่ยนแปลงเจตจำนงเริ่มต้นให้เป็นความหมายบนความต้องการของผู้มีอำนาจและความชอบธรรมเหนือกว่า

4.3 การอภิปรายผล

สิ่งที่เกิดขึ้นร่วมกันและแตกต่างกันของกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง สามารถให้ผลลัพธ์ต่อการสร้างความเข้าใจศาสตร์การวางแผนในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมได้ดังนี้

4.3.1 ประชาสังคมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนท่าทีของฝ่ายรัฐ

การขยายตัวของภาคประชาสังคมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงท่าทีของภาครัฐ ซึ่งเป็นปฏิกิริยาต่อการครอบงำ/ช่วงชิงการนิยามการพัฒนาโดยรัฐจากการวางแผนแบบบนสู่ล่างแต่ฝ่ายเดียว ทั้งสองกรณีชี้ให้เห็นผลลัพธ์ที่ท่าทีต่อการพัฒนาของภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวในภาคประชาสังคมให้เห็นว่าการวางแผนจากล่างสู่บน ยังมีความจำเป็นในฐานะเครื่องมือสะท้อนความต้องการของคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบต่อการพัฒนาซึ่งชี้หน้าโดยรัฐ ถึงแม้ผลลัพธ์ที่ได้กลับมาจะสัมฤทธิ์ตามความปรารถนาของชุมชนมากน้อยแตกต่างกันไปตามบริบทและเงื่อนไข ดังแสดงผ่านกรณีศึกษาทั้งสอง

4.3.2 พื้นที่ต่อรองหรือพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมที่ขยายกว้างขึ้น

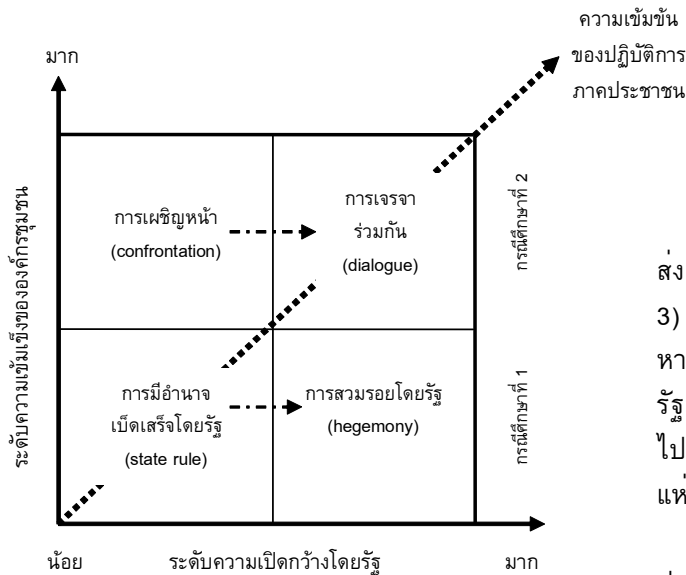
การเผชิญหน้าระหว่างภาครัฐและประชาสังคม ก่อให้เกิดพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ซึ่งเป็นพื้นที่แห่งการต่อรองขึ้น แต่ไม่มีลักษณะการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง หากแต่เพื่อประวิงเวลาและสร้างเงื่อนไขโดยฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นฝ่ายกำหนดกติกา เช่น ในกรณีศึกษาที่ 1 ถึงแม้ว่าเทศบาลได้ผลิตโครงการเพื่อชุมชน แต่การที่ชุมชนจะเข้าถึงโครงการได้กลับมีเงื่อนไขซับซ้อน อาทิ การเขียนโครงการตามหลักวิชาการ การไม่ได้ให้อำนาจในการจัดการโดยชุมชนเอง หรือแม้แต่การขาดการส่งเสริมศักยภาพที่จำเป็นต่อชุมชนในการดำเนินโครงการได้ หรือที่พบในกรณีศึกษาที่ 2 ว่าถึงแม้องค์กรชุมชนจะได้เสนอแผนงานการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนไปแล้วโดยความช่วยเหลือจากนักวิชาการภายนอก แต่ทางหน่วยงานเจ้าของพื้นที่และราชการส่วนจังหวัดไม่อาจยอมรับแผนงานที่เสนอโดยภาคประชาสังคมได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับนโยบายและมติชนในมิติการอนุรักษ์ของภาครัฐ และเห็นไม่ตรงกันในหลายประเด็นทำให้ไม่อาจคืบหน้าไปสู่ความยั่งยืนในระดับกลไกได้ ได้แก่ การมีแผนแม่บทการอนุรักษ์ มาตรการสร้างแรงจูงใจ มาตรการการสร้างกลไกการเงิน และมาตรการทางกฎหมาย อาทิ กองทุนเพื่อการบูรณะอาคาร และการกำหนดการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงได้ผลคืบหน้าจาก

ประเด็นที่ว่า จะดำเนินการอนุรักษ์หรือไม่ จนได้ฉันทามติสู่ความชัดเจนเรื่องที่ดิน และประเด็นกรอบแนวทางที่ว่า จะอนุรักษ์อย่างไรเท่านั้น

4.3.3 การเรียนรู้ร่วมกันและฉันทามติที่ (ยัง) ไม่เป็นจริงท้ายที่สุดแล้ว เวทีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นทางการไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ 1 และถึงแม้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ 2 ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถประนีประนอมการเผชิญหน้าของทัศนคติที่มีต่อการพัฒนาที่ต่างฝ่ายมีไม่ตรงกันได้สนิท และนำไปสู่การแก้ปัญหาาร่วมกันที่ต่างฝ่ายพอใจได้ หากไม่มีการแทรกแซงจากสถาบันที่มีอำนาจและความชอบธรรมที่เหนือกว่า

ผู้เขียนพบว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเป้าหมายการพัฒนาที่แตกต่างกันของผู้มีส่วนได้-เสียต้องเผชิญหน้ากัน จะเกิดในพื้นที่ปฏิสัมพันธ์ในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น และสอดคล้องตามสมมติฐานและข้อสังเกตของ นิค โบเลย์ (Bailey, 2005) ที่โดยท้ายที่สุดแล้วไม่เพียงแต่ในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หากภาคประชาสังคมไม่มีพลังเข้มแข็งพอที่จะผลักดันประเด็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรักษาเวทีการที่เข้มข้นไว้ได้ กระบวนการวางแผนที่ริเริ่มโดยภาคประชาสังคมอาจถูกแปรให้เป็นส่วนหนึ่งของการมีอำนาจนำจากภาคการปกครอง โดยการกลืนเข้า/สวมรอย/ครอบงำ จนหมดพลังในตัวเองลงในที่สุด ในขณะที่เดียวกันการเรียนรู้ร่วมกันไม่ได้เกิดขึ้นจริงบนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างแท้จริง แต่ทิศทางการพัฒนาที่เกิดขึ้นมีความโน้มเอียงไปสู่ข้อสรุปตามฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าโดยมีศาสตร์การวางแผนเป็นเครื่องมือหนึ่งรองรับอุดมการณ์หรือความเชื่อที่มีอยู่ก่อนแล้ว

รูปที่ 6 สามารถสรุปภาพรวมของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมในมิติของการวางแผนที่เกิดขึ้นจากกรณีศึกษาทั้งสอง ที่พบว่าหากมีการเพิ่มความเข้มข้นของปฏิบัติการภาคประชาสังคมย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเปลี่ยนจากการที่รัฐผูกขาดอำนาจการกำหนดแผนและนโยบาย มาสู่การสวมรอยแผนที่ชุมชนเสนอเข้าสู่รัฐ ในขณะที่หากชุมชนมีความเข้มแข็ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเปลี่ยนจากการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐและชุมชนมาสู่การเจรจา



รูปที่ 6 รูปแบบความเปลี่ยนแปลงของการวางแผนที่เกิดขึ้นในเงื่อนไขต่าง ๆ ของรัฐและชุมชน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวางแผนจากล่างสู่บนในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนตามหลักการของประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนได้รับการผนวกรวม (direct/inclusive democracy) ต่อนโยบายสาธารณะใด ๆ (Fotopoulos, 1997) สิ่งนี้ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงทำที่ของภาครัฐ ดังสะท้อนจากกรณีศึกษาทั้งสองแห่งที่มีลักษณะของการครอบงำและเผชิญหน้า ขึ้นอยู่กับระดับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนภาคประชาสังคม หากกรณีภาคประชาสังคมไม่มีความเข้มแข็ง แผนหรือข้อเสนอของชุมชนก็จักถูกแปรให้เป็นวาทกรรมที่ผลิตโดยภาครัฐ ส่วนในกรณีที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง ก็จักเกิดการขยายพื้นที่แห่งการต่อรองที่อาจกินเวลาและทรัพยากรเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ประชาสังคมต้องการ

ตามที่กล่าวมา ผู้เขียนพบปัจจัยที่สำคัญบางประการต่อการนำไปสู่การเปิดพื้นที่เรียนรู้ระหว่างรัฐและประชาสังคมได้มากขึ้น ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ 1) ความเข้มข้นของภาคีและเครือข่ายภายนอก กล่าวคือ หากภาคีและเครือข่ายประชาสังคมมีกิจกรรมและประเด็นเคลื่อนไหวระหว่างสมาชิกสูง โอกาสในการที่จะเปิดให้เกิดการเจรจาเพื่อวางแผนร่วมกันก็มีความเป็นไปได้มาก 2) ความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนอัน

ส่งผลต่อทำที่ของฝ่ายรัฐที่จักเปลี่ยนแปลงไปโดยตรง 3) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชน ซึ่งหากความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน รัฐมีแนวโน้มในการครอบงำแผนและข้อเสนอชุมชนไปสู่การปฏิบัติการของภาครัฐเองโดยไม่เปิดพื้นที่แห่งการเรียนรู้ร่วมกัน

กรณีศึกษาทั้งสองได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดบางประการของการวางแผนจากล่างสู่บนซึ่งไม่มีอำนาจในตัวเองดังที่การวางแผนจากบนลงล่างมี ได้แก่ อำนาจที่ชอบธรรมตามกฎหมาย ทรัพยากรสนับสนุน และองค์ความรู้ทั้งด้านแนวคิดและด้านเทคนิค ส่งผลให้การวางแผนจากล่างสู่บนทำได้มากที่สุดเพียงการเปิดพื้นที่การเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งยังคงไม่มีหลักประกันต่อความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ผู้เขียนเสนอว่าการจะสร้างกระบวนการที่ภาคประชาสังคมได้รับการผนวกรวมในการพัฒนาจึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดกลไก 3 ประการคือ 1) การสนับสนุนกิจกรรมในรูปของโครงการขนาดเล็กต่าง ๆ ที่มีส่วนเสริมทักษะและการเรียนรู้ในด้านการพัฒนาที่เชื่อมโยงมิติการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน 2) การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างสมาชิกในภาคประชาสังคมให้กว้างขวาง โดยส่งเสริมให้เกิดองค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบสถาบัน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองแก่ภาคประชาสังคม และ 3) การให้ความรู้ ความเข้าใจ ด้านกระบวนการพัฒนาที่สัมพันธ์กันทั้งในด้านกายภาพ สังคม-เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และชุมชน

ถึงแม้ว่าการกระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนยังไม่อาจเห็นผลลัพธ์ได้ในเวลาอันสั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการวางแผนในรูปแบบดังกล่าวยังคงมีคุณภาพต่อการลดความขัดแย้งในด้านการวางแผน และการเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐที่ฝังรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมการวางแผนแบบบนลงล่าง อีกทั้งยังเป็นกระบวนการระยะยาวที่ไม่อาจละเลยได้ในฐานะที่ศาสตร์การวางแผนผูกติดกันอย่างแนบแน่นต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย อันจักต้องมีการศึกษาถึงข้อจำกัดและความเป็นไปได้ในบริบทที่เหมาะสมอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการทำงานที่สัมฤทธิ์ผลของการวางแผนรูปแบบนี้อย่างกว้างขวางต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

หวัชข้อบทความได้ใช้คำศัพท์ว่า “Planning Interaction” ผู้เขียนได้หยิบยืมคำมาจากการพัฒนาทฤษฎีด้านการวางแผนแบบปฏิสัมพันธ์ (Interactive Planning) โดยเป็นส่วนหนึ่งในงานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ สักรินทร์ แซ่กู๋ จึงขอระบุถึงที่มาไว้ ณ โอกาสนี้

References

- Bailey, N. (2005). Transformation or bureaucratization? The changing role of community representation in local strategic partnerships in England. *Journal of Civil Society*, 1(2), 147-162.
- Bangsaothong Municipality. (2003). ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลบางเสาธง [Basic information of the Bangsaothong Municipality] (Mimeographed). Samut Prakran, Thailand.
- Bangsaothong Municipality. (2006a). แผนยุทธศาสตร์พัฒนาเทศบาลตำบลบางเสาธง (2549-2551) [Development strategic plan for Bangsaothong Municipality] (Mimeographed). Samut Prakran, Thailand.
- Bangsaothong Municipality. (2006b). วารสารแนะนำเทศบาลตำบลบางเสาธง [The introduction of Bangsaothong Municipality]. Samut Prakarn, Thailand: Banpoonam.
- Carroll, T. F. (1992). *Intermediary NGOs: The supporting link in grassroots development*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Chanthornsorn, W. (2003). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ [An integrated theory of public policy implementation]. Bangkok, Thailand: Thai University Research Association.
- Edwards, M., & Hulme, D. (1992). Scaling-up the development impact of NGOs: Concept and experiences. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Making a difference: NGO and development in a changing world* (p. 24). London: Earthscan.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fotopoulos, T. (1997). *Towards an inclusive democracy: The crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project*. London: Cassell Continuum.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in public domain: From knowledge to action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment*. Oxford: Blackwell.
- Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited. *European Planning Studies*, 6(3), 245.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented society*. London: Palgrave.
- Innes, J. E. (1996). Planning through consensus building. *Journal of American Planning Association*, 62(4), 460.
- Innes, J. E., Gruber, J., Neuman, M., & Thompson, R. (1994). *Coordinating growth and environmental management through consensus-building*. Berkeley, CA: University of California Press.
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. London: Pinter.

- Kelly, S. B. (2004). *Community planning: How to solve urban and environmental problem*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Manor, J. (2004). Democratisation with inclusions: Political reforms and people's empowerment at the grassroots. *Journal of Human Development*, 5(1), 25.
- Mongkolnchaiarunya, J. (2005). Promoting a community-based solid-waste management initiative in local government: Yala Municipality, Thailand. *Habitat International*, 29, 27-40.
- Office of Policy and Planning, Suphan Buri Province. (2006) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุพรรณบุรี (2547-2550) [Development strategy for policy and planning, Suphan Buri Province (2004-2007)]. Retrieved February 13, 2008, from <http://www.suphanburi.go.th/Strategic.doc>
- Ritsamret, S. (2001). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย: ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเสาธง กิ่งอำเภอบางเสาธง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ. [People participation in solid waste management: A case study of community in Bangsaothong Municipality, Samut Prakarn]. Master Thesis, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Chonburi, Thailand.
- Samut Prakarn Province. (2003). *Environmental database*. Retrieved February 1, 2005, from http://www.samutprakan.go.th/Base_25/data_25-01.htm
- Sandercock, L. (1998). *Towards cosmopolis*. New York: Wiley.
- Sapu, S., Usavagovitwong, N., & Jirawatthavee, M. (2007). กระบวนการขับเคลื่อนกลไกชุมชนท้องถิ่นในมิติของการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์: กรณีย่านตลาด 100 ปีสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี [Community mobilization in local heritage conservation: A case of Samchuk old market district, Suphanburi] (Research report). Bangkok, Thailand: Chumchonchai Foundation.
- Sapu, S., & Usavagovitwong, N. (2007). Driven-mechanism for local heritage conservation: Samchuk old market district, Suphanburi, Thailand. In G. Arun, *Proceedings of International Symposium on Studies on Historical Heritage* (pp. 213-220). Antalya, Turkey, 213-220.
- Senanuch, P. (2001). โครงการวิจัยและปฏิบัติการเรื่องพัฒนาชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง: กรณีศึกษาชุมชนเมืองใหม่บางพลี [Action research for urban poor development and its community-based organization: A case of Bangplee newtown community] (Mimeographed). Bangkok, Thailand: The Crown Property Bureau.
- Stiftel, B. (2000). Planning theory. In R. Palaseyed (Ed.), *The national AICP examination preparation course guidebook 2000* (p. 5). Washington: AICP.
- Usavagovitwong, N. (2007a). *Community-based solid waste management in Bang Plee Newtown Community, Samut Prakarn Province, Thailand*. Bangkok, Thailand: CIDA-AIT Partnership.
- Usavagovitwong, N. (Ed.). (2007b). *ย่านตลาดร้อยปีสามชุกกับกลไกชุมชนในมิติการอนุรักษ์* [Samchuk: A centennial market district and community mobilization in conservation]. Bangkok, Thailand: Chumchonchai Foundation.
- Usavagovitwong, N., & Jongpukdee, S. (2005). ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อการฟื้นฟูที่ว่างสาธารณะเพื่อการนัดทานการของชุมชนนิคมอุตสาหกรรม กรณีศึกษา: โครงการเมืองใหม่บางพลี วาระที่ 1 [The collaboration of stakeholders for neighborhood open space revitalization of industrial estate community: The case of Bang Plee New Town 1st phase. *Journal of Architectural/Planning Research and Studies*, 3, 185-205.
- Uwanno, B. (2005). การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมและวัฒนธรรมไทย [Environmental participatory process: Appropriated technique and approach in Thai's socio-cultural context]. In S. Walaisathein (Ed.), *ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม* [Good governance, participation, and environmental process] (p. 43). Bangkok, Thailand: Saitarn.

