

# ประชาสังคม เครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

## Civil Society, Network and Community Participation in Configuring Strategic Development Plan, Baan Nam Kem Community, Phang Nga Province

ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์<sup>1</sup> และปूरณ ขวัญสุวรรณ<sup>2</sup>

Nattawut Usavagovitwong<sup>1</sup> and Poon Khwansuwan<sup>2</sup>

<sup>1</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>2</sup> คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

<sup>1</sup> Faculty of Architecture, Sripatum University

<sup>2</sup> Faculty of Architecture, King Mongkut's Institute of Technology, Ladkrabang

### บทคัดย่อ

เป็นเวลากว่าสองปีภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนหลายจังหวัดบริเวณชายฝั่งตะวันตกของประเทศไทย พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา เป็นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงที่สุดแห่งหนึ่ง โดยมีหลายองค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศได้หยิบยื่นความช่วยเหลือในหลายด้าน อาทิ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาชีพ การเยียวยาสุขภาพจิตใจ ฯลฯ ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูในช่วงแรกเป็นไปอย่างเร่งด่วนเพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า โดยขาดการประสานงาน ตลอดจนการบริหารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ จนเมื่อเหตุการณ์เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแผนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มอย่างมียุทธศาสตร์รอบด้าน ได้แก่ ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเฝ้าระวังภัยพิบัติ ตลอดจนจนถึงด้านสิ่งแวดล้อม จากหลายหน่วยงานภาครัฐที่ (พยายาม) เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมานั้นขาดการมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคมและชุมชนเจ้าของพื้นที่ หรือแม้กระทั่งหน่วยงานรัฐท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จนทำให้เกิดการหยิบยกประเด็นเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มขึ้นในส่วนขององค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่

บทความนี้ได้อภิปรายกระบวนการและผลการศึกษาผ่านปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมของคณะผู้เขียน โดยมีวัตถุประสงค์สามประการที่จะสะท้อนให้เห็นกระบวนการการสร้งกรอบแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา โดยประการแรก เพื่อเผยให้เห็นการทำงานในระดับโครงสร้างและระดับปฏิบัติการทั้งของหน่วยงานภาครัฐ/องค์กรภายนอกที่มีส่วนในการพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมานี้ในด้านหนึ่ง ขณะเดียวกันในอีกด้านหนึ่งเพื่อเผยให้เห็นถึงกระบวนการชุมชน เครือข่ายชาวบ้านภาคประชาสังคมที่ทำงานคู่ขนานกันกับส่วนแรก ประการที่สอง เพื่อวิเคราะห์ สะท้อน ตลอดจนเผยให้เห็นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับกลไกต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยในประเด็นนี้คณะผู้เขียนจักอภิปรายมิติของการแย่งชิงวาทกรรมทางการเมืองเสริมแทรกด้วย และประการสุดท้าย เพื่ออภิปรายผลของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งพบว่ากระบวนการประชาสังคมในช่วงเวลาที่ทำการศึกษายังไม่อาจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงการพัฒนาพื้นที่ในระดับนโยบายได้ แต่ได้พบองค์ประกอบสำคัญบางประการที่ประกอบกันทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการระดับรากหญ้าที่สามารถ

สร้างเครือข่ายการเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายได้เป็นอย่างดีสูง คณะผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งให้บทความชิ้นนี้เป็นหนึ่งในกรณีศึกษาที่มาจากประสบการณ์จริงภาคสนาม ซึ่งเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในศาสตร์การวางแผน (Planning studies) โดยเฉพาะการวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up planning approach)

## Abstract

Having been more than two years, the catastrophic Tsunami severely devastated the Andaman's coast. *Baan Nam Kem Community*, in Ta Kua Pa district, Phang Nga province, was one of the worse. However, there have been many and various supports, aids, and alleviation underpinning ever from that time until nowadays, such as accommodation, infrastructure and service, career, and mental healing. The initial supports and aids had chaotically been and targeting only for ad-hoc solution and alleviation without a wider sufficient plan, coordination and information management among the supporters/donors. Until the circumstance remains regular, there have been many attempts from various agencies to identify the strategic development plan for *Baan Nam Kem Community* addressing on physical, tourism-economic, disaster-alarmed, social development, and environmental betterment. Nonetheless, the previous development plans, herein, were lack of civic participation with local civil society, communities, or even a local administrative authority. Consequently, the topic of development plan has become a rigorous discussion about proposing a community-own development plan.

This paper is discussed on the process and result based on the authors' participatory action and observation. It aims at three chronological objectives to mirror the process in configuring the framework of specific development plan. Firstly, it is, on the one hand, to reveal the structural and operational process of a working mechanism on the aids and supports undertaken by central government and other agencies. On the other hand, it is to also explore the community-networking and civil societal process that works in parallel to the former agencies. Secondly, it is to illustrate the community participation process and mechanism on configuring the strategic-specific development plan. Also, the authors will discuss on a political discourse. And lastly, it is to discuss on the outcome that community participation and civil societal process could not yet change the relevant development policy. Nonetheless, some combinative elements necessitated for bottom-up process are discovered, which could rather highly embrace the groups of grassroots watchdog network. The authors wish this paper to be one of the experienced case studies contributed to the *Planning Studies*, especially for bottom-up planning approach.

## คำสำคัญ (Keywords)

พื้นที่ประสบภัยสึนามิ (Tsunami affected area)  
การมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic participation)  
การวางแผนจากล่างขึ้นบน (Bottom-up planning)  
แผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (Specific development plan)  
การเมือง (Politics)

## 1. บทนำ: ความเป็นมาของพื้นที่บ้านน้ำเค็มโดยสังเขปก่อนและหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย

พื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มมีพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมายาวนาน แต่ไม่ได้รับความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นชุมชนชาวบ้านขนาดเล็กที่พบเห็นได้ทั่วไปแถบชายฝั่งทะเลตะวันตก จากหลักฐานที่ปรากฏเด่นชัดเกี่ยวกับชุมชนบ้านน้ำเค็ม ทั้งจากสภาพพื้นที่ทางกายภาพจากคำบอกเล่าของคนในพื้นที่ และจากเครื่องมือเครื่องใช้ที่ปรากฏให้เห็นอยู่ ทำให้สามารถจำแนกพัฒนาการของชุมชนได้ออกเป็นสองช่วงโดยสังเขป [1] กล่าวคือ ช่วงแรกหรือช่วงก่อนการเกิดเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ หรือหมายถึงช่วงที่เริ่มมีการสัมปทานเหมืองแร่จนกระทั่งยกเลิกไป อันมีความเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกลายเป็นชุมชนชาวประมงขนาดกลางและเล็ก และช่วงหลังหรือช่วงภายหลังเกิดเหตุการณ์พิบัติภัย ดังที่จักกล่าวถึงต่อไปนี้

### ช่วงแรก: บ้านน้ำเค็มก่อนเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ

บ้านน้ำเค็มเดิมเป็นชุมชนขนาดเล็กประมาณ 30 กว่าครัวเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมง จนเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2515-2516 ได้มีการอนุญาตทำเหมืองแร่ดีบุกทั้งบนบกและในทะเล สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับต่อมาซึ่งมีนโยบายหลักคือการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้บ้านน้ำเค็มมีการหลั่งไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่องของคนจากพื้นที่โดยรอบและพื้นที่ต่างภูมิภาค (ซึ่งปรากฏเป็นชื่อชอยประจำถิ่นฐานต่าง ๆ เช่น ชอยสุพรรณ ชอยเสนา ชอยนครศรีธรรมราช ชอยเชียงใหม่ เป็นต้น) เพื่อประกอบอาชีพขุดแร่ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 ทำให้ชุมชนมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก และการประกอบอาชีพประมงลดน้อยลง ซึ่งการทำเหมืองแร่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพและภูมิประเทศของพื้นที่ ทั้งร่องน้ำที่เปลี่ยนแปลงไป การเกิดขึ้นของชุมชนเหมือง ตลอดจนพื้นที่เนินสูงซึ่งเกิดจากการถมดินทรายที่ได้จากการขุดเหมืองแร่ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2530 จำนวนแร่ที่ขุดได้อย่างต่อเนื่องก็หมดลงและการขุดแร่จึงได้ยุติลงตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ชาวชุมชนบ้านน้ำเค็มจึงเริ่มกลับมาทำการประมงอีกครั้ง รวมไปถึงกิจกรรมต่อเนื่องจากการประมงอื่น ๆ และกลายเป็นวิถีอาชีพหลักของชุมชนจนถึงปัจจุบัน

### ช่วงหลัง: บ้านน้ำเค็มหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ

หลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ซึ่งเป็นหมู่บ้านชายฝั่งทะเลอันดามัน เป็นหมู่บ้านที่ได้รับ ความสูญเสียมากที่สุด ทั้งทรัพย์สิน ผู้บาดเจ็บ และผู้เสียชีวิต ชาวบ้านประมาณ 1 ใน 4 จากประชากรราว 4,200 คนได้เสียชีวิตในเหตุการณ์ บ้านเรือนราวร้อยละ 80 พังเสียหายทั้งหมด ส่วนที่เหลือก็อยู่ในสภาพที่ชำรุดต้องบูรณะซ่อมแซมใหม่ ปัจจุบันชุมชนบ้านน้ำเค็ม ได้รับการช่วยเหลือในด้านที่พักอาศัย เครื่องมือและอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพจากหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน ตลอดจนมูลนิธิ เป็นจำนวนมาก หากแต่เป็นการช่วยเหลือที่กระจุกกระจาย ไม่สามารถกำหนดทิศทางของการพัฒนาชุมชนทั้งทางจิตใจ สังคม เศรษฐกิจ และกายภาพสิ่งแวดล้อม ได้อย่างเป็นองค์รวม เนื่องจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเร่งด่วน

### สภาพทางกายภาพของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ชุมชนบ้านน้ำเค็มตั้งอยู่บนพื้นที่ หมู่ 2 ตำบลบางม่วง อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา พื้นที่ชุมชนมีอาณาเขตทางด้านทิศเหนือติดต่อกับอำเภอเกาะคอเขา ทิศใต้ติดต่อกับชุมชนบ้านบางหลูด ทิศตะวันออกติดต่อกับชุมชนบ้านบางม่วงโดยมีคลองบางม่วงเป็นแนวแบ่งเขต และทิศตะวันตกติดต่อกับทะเลอันดามัน สภาพโดยทั่วไปของพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มพื้นดินทรายมีความลาดชันของพื้นที่เพียงเล็กน้อย บริเวณชายหาดทางด้านทิศตะวันตก และทิศเหนือเป็นหาดทรายยาวตลอดแนวจรดกับทะเลอันดามัน ส่วนที่เหลือเป็นที่ราบลุ่มดินปนทราย ซึ่งมีชุมชนเหมืองที่เกิดจากทำเหมืองแร่ในอดีตขนาดขนาดเล็กและใหญ่ต่างกัน โดยกระจายตัวอยู่ตลอดทั้งพื้นที่ นอกจากนี้พื้นที่บริเวณฝั่งตะวันออกของคลองบางม่วง ซึ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติยังเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่ยังมีสภาพธรรมชาติไม่มีการบุกรุกตลอดแนวฝั่งคลอง (รูปที่ 1)

การใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนมีลักษณะเป็นชุมชนประมงขนาดกลาง มีพื้นที่ส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยและสาธารณูปการในชุมชนกระจายอยู่เต็มพื้นที่สลับกับพื้นที่ธรรมชาติและชุมชนเหมือง พื้นที่บริเวณตลอดแนวชายหาดโดยมากเป็นท่าเทียบเรือและแพปลา มีบ้านพักอาศัยกระจายอยู่บางพื้นที่ ศูนย์กลางการค้าของชุมชนเป็นตลาดสด อยู่บริเวณใจกลางชุมชนค่อนข้างห่างจากท่าเทียบเรือ ส่วนร้านค้าย่อยและบ้านพักอาศัยมีกระจายอยู่ทั่วไป ซึ่งโดยจะรวมตัวกันอยู่สองข้างถนน และลึกเข้ามาในซอยย่อยต่าง ๆ ระบบสาธารณูปโภคของชุมชนบ้านน้ำเค็มส่วนมากเป็นสิ่งที่ก่อสร้างที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิแทบทั้งสิ้น พื้นที่



รูปที่ 1 แผนที่แสดงที่ตั้งของชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา

ส่วนที่เป็นชุมชนจัดตั้งใหม่ และพื้นที่ที่ห่างไกลจากชุมชน ยังใช้ถนนลูกรังตามธรรมชาติอยู่ ระบบส่งไฟฟ้าเป็นแบบตั้งเสาพาดสายโดยเดินสายไฟหลักบริเวณริมถนนใหญ่ แยกย่อยเข้าสู่ถนนซอยเพื่อแจกจ่ายเข้าสู่บ้านเรือน โดยมีการติดตั้งระบบส่งไฟฟ้าเกือบทั่วทั้งพื้นที่ มีเฉพาะในที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนที่ไฟฟ้ายังไม่ถึง ระบบจ่ายน้ำประปามีศูนย์กลางอยู่บริเวณริมถนนน้ำเค็มใกล้กับสถานีอนามัย ซึ่งเป็นพื้นที่ใจกลางของชุมชนมีการจ่ายน้ำประปาสู่บ้านพักอาศัยเกือบทั้งหมดในชุมชน ขาดแต่เพียงพื้นที่บางส่วนของชุมชนจัดตั้งใหม่ และพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนที่น้ำประปายังไม่ถึง ระบบระบายน้ำผิวดินยังขาดการก่อสร้างทางระบายน้ำถาวรทั้งบริเวณถนนสายหลัก และถนนสายรอง อาศัยการระบายน้ำตามธรรมชาติจากผิวถนนลงสู่พื้นที่สองข้างถนน และระบายลงสู่ทะเล ซึ่งส่วนมากจะเป็นชุมชนเมืองคลอง และชายหาดลงสู่ทะเล และระบบบำบัดน้ำเสียในชุมชนน้ำเสียจากครัวเรือนที่เป็นน้ำโสโครกจากส้วม ซึ่งโดยมากใช้ระบบบ่อเกราะ-บ่อซึม ในการบำบัด ส่วนน้ำทิ้งจากครัว ส่วนมากปล่อยลงทางระบายน้ำสาธารณะโดยปราศจากการบำบัด

### สภาพสังคม-เศรษฐกิจ ของชุมชนบ้านน้ำเค็ม

ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ชุมชนบ้านน้ำเค็มในปัจจุบันประกอบด้วยผู้คนจากหลากหลายภูมิภาคมาตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่แห่งนี้ สืบเนื่องจากในอดีตสมัยที่มีการทำเหมืองแร่ พื้นที่แห่งนี้ถือเป็นแหล่งทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่ ทั้งการทำเหมืองแร่แบบหนักและการทำเหมืองแร่ในทะเล ด้วยเหตุจูงใจในอันนี้ทำให้ผู้คนหลั่งไหลมาจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ภายหลังจากการยกเลิกสัมปทานการทำเหมืองแร่ และการประกาศยกเลิกการทำ

เหมืองแร่ทั่วประเทศ ทำให้ผู้คนที่เข้าประกอบอาชีพในพื้นที่แห่งนี้เปลี่ยนอาชีพจากการเป็นลูกจ้างทำเหมืองแร่มาเป็นอาชีพประมงจนถึงในปัจจุบัน รวมถึงการแปรรูปผลผลิตที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประมง การค้าขายส่วนมากเป็นร้านค้าย่อยในชุมชน ค่าขายเกี่ยวกับเครื่องอุปโภคบริโภคในชุมชนชาวบ้านบางส่วนประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น การรับจ้างกรีดยาง ก่อสร้าง หรือรับจ้างทั่วไป โดยในช่วงฤดูที่ไม่สามารถออกทะเลได้จะประกอบอาชีพเสริม ได้แก่ การแปรรูปสินค้าจากการประมง หรือการรับจ้าง ในส่วนของนักลงทุนที่มาประกอบการในพื้นที่ ได้แก่ การทำแพปลา เรือข้ามฟากไปยังเกาะคอเขา โรงแรม/รีสอร์ท ตลอดจนการเก็บรังนกนางแอ่น เป็นต้น

ชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ประกอบด้วยคนจากหลากหลายชาติพันธุ์ และนับถือศาสนาแตกต่างกันไป กล่าวคือชาวบ้านที่เป็นชาวตะกั่วป่าซึ่งอยู่ในพื้นที่แต่เดิม ส่วนมากเป็นชาวไทย-พุทธ และไทย-มุสลิม นอกจากนี้ยังมีชาวมอแกน ซึ่งเป็นชาวเล ไม่มีสัญชาติ แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งนี้มาแต่โบราณ ชาวบ้านส่วนที่ย้ายถิ่นฐานมาจากที่อื่นเพื่อมาทำเหมืองแร่ และหันมาประกอบอาชีพประมง ส่วนมากก็เป็นชาวไทยที่มาจากทั่วทุกสารทิศ มีทั้งไทย-พุทธ และไทย-มุสลิม อีกทั้งในปัจจุบัน ประชากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งกำลังเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวชาวพม่า ซึ่งเข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างในชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีทั้งที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมา ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ของชุมชนบ้านน้ำเค็ม ล้วนมีรากฐานมาจากลักษณะเชื้อชาติ และการนับถือศาสนาของแต่ละกลุ่มคน การนับถือศาสนาของชาวชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ มีทั้งศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม

ศาสนาคริสต์ และชาวเลที่นับถือผี ด้วยความหลากหลายทางศาสนาเอง ส่งผลให้เกิดรูปแบบของชนบทธรรมนิยม และวัฒนธรรมที่หลากหลายในชุมชนบ้านน้ำเค็มแห่งนี้ กล่าวคือ มีการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอยู่เป็นประจำ ตามงานเทศกาล และวันสำคัญทางศาสนาของแต่ละศาสนา มีประเพณีและการละเล่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามแต่กลุ่มวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในประเทศไทย เช่น รำวง หนังตะลุง การเลี้ยงนกเขา และวัฒนธรรมของชาวมอแกนที่พบได้เฉพาะในพื้นที่แถบภาคใต้ฝั่งตะวันตก เช่น การแสดงรอกแรงของชาวมอแกน

## 2. ประชาสังคมและเครือข่ายในพื้นที่: รูปแบบ โครงสร้าง และกระบวนการ

ภายหลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิได้มีความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นสองกลุ่มที่มีนัยสำคัญ คือ ส่วนแรก ได้แก่ องค์กรภายนอกทั้งของภาครัฐส่วนกลางและองค์กรความช่วยเหลือทั้งในและนอกประเทศ และส่วนที่สอง ได้แก่ กระบวนการชุมชนอันเกิดขึ้นมาจากความช่วยเหลือของส่วนแรก จนภายหลังได้พัฒนาการขึ้นมาเป็นกลุ่มประชาคมในพื้นที่ที่มีเครือข่ายกว้างขวาง คณะผู้เขียนจึงอธิบายให้เห็นในเชิงระบบและโครงสร้างพอสังเขปดังแสดงในรูปที่ 2

### ภาครัฐและองค์กรในประเทศ / นานาชาติภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ภาครัฐและองค์กรภายนอกทั้งในและนอกประเทศ ได้เข้ามาอย่างล้นหลามในช่วงแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อยุติความเสียหายและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ การเร่งสร้างที่อยู่อาศัย การให้เงินชดเชยจากความเสียหายด้านทรัพย์สิน การให้เงินชดเชยเพื่อการประกอบอาชีพ รูปแบบการให้ความช่วยเหลือจกสรุปไว้ตามรูปที่ 2 การช่วยเหลือที่เกิดขึ้นจากภาครัฐและองค์กรความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นความช่วยเหลือที่ให้มาแก่ชุมชนบ้านน้ำเค็มแล้วหมดไปหรือถอนตัวออกจากพื้นที่ภายหลังจากโครงการสิ้นสุดลง โดยส่วนมากจะมีระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน จนถึง 1 ปี ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบความช่วยเหลือได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

- **ความช่วยเหลือในรูปแบบค่าชดเชย** โดยองค์กรรัฐทั้งหมด และภาคเอกชนบางส่วนทั้งในและนอกประเทศ

ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการชดเชยในรูปของเงินชดเชย และเงินบริจาค โดยจำแนกเป็นประเด็นชดเชยเงื่อนไขต่าง ๆ อาทิ ค่าชดเชยอันเกิดจากเรือประมงเสียหาย ค่าชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการร้านค้าที่เสียหายความช่วยเหลือประเภทนี้กินเวลา 3-6 เดือนภายหลังเกิดเหตุการณ์พิบัติภัย จึงเสร็จสิ้น

- **ความช่วยเหลือที่ให้เป็นวัสดุแบบให้เปล่า** โดยบริษัทและมูลนิธิการกุศล ต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ มูลนิธิศุภนิมิตและสมาคมโรตารี ที่สนับสนุนด้านการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัย Adventist Development and Relief Agency (ADRA) สนับสนุนด้านสาธารณสุขโมคพื้นฐาน UN-Habitat International สนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยความช่วยเหลือเหล่านี้อยู่ในช่วงเวลา 6 เดือน-2 ปี

- **ความช่วยเหลือในรูปของกิจกรรม** โดยมีทั้งที่ผ่านหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ กรมสุขภาพจิตที่มีส่วนฟื้นฟูสภาพจิตใจผู้ประสบภัย หรือมูลนิธิเด็ก เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ให้ความช่วยเหลืออยู่ในช่วงระยะเวลา 6 เดือน-1 ปี

- **ความช่วยเหลือในรูปของกองทุน** ได้แก่ เงินบริจาคที่ได้รับการบริหารจัดการในรูปของกองทุนกัญยิม ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อฟื้นฟูกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอาชีพ ได้แก่ การประมง การเลี้ยงปลาในกระชัง ฝ้ายตาก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือที่กล่าวมานั้น หากพิจารณาตามรูปแบบการดำเนินการและเนื้อหาของโครงการ/กิจกรรม คณะผู้เขียนเห็นว่า เป็นมาตรการระยะสั้น โดยมีเป้าหมายเพื่อการแก้ปัญหาในเรื่องปัจจัยพื้นฐานและมีลักษณะให้เปล่า โดยขาดการสร้างฐานความเข้มแข็งของชุมชน จึงเกิดคำถามขึ้นจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหนึ่งในข้อสังเกตที่สำคัญที่ได้รับการหยิบยกมาอภิปรายบ่อยครั้ง ได้แก่ เมื่อหมดโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ แล้ว ชาวชุมชนในหมู่บ้านน้ำเค็มจะอยู่กันต่ออย่างไร หากไม่มีแผนชุมชนระยะยาวและการเตรียมความพร้อมของชุมชน ข้อกังวลอันนี้ได้มีหน่วยงานและองค์กรจำนวนหนึ่งสนใจที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมในพื้นที่ ดังที่จกกล่าวถึงต่อไป

### ภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมก่อตัวขึ้นจากกลไกความช่วยเหลือจากภายนอกในช่วงแรกเช่นกัน หากแต่ผ่านหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกประเทศ กล่าวคือขณะที่ความช่วยเหลือในช่วงแรกหลังเหตุการณ์พิบัติภัยสึนามิ ซึ่งโดยส่วนมากเป็นการให้เงินและสิ่งของผ่านการ

รูปแบบความช่วยเหลือที่ผ่านโครงสร้างรัฐ



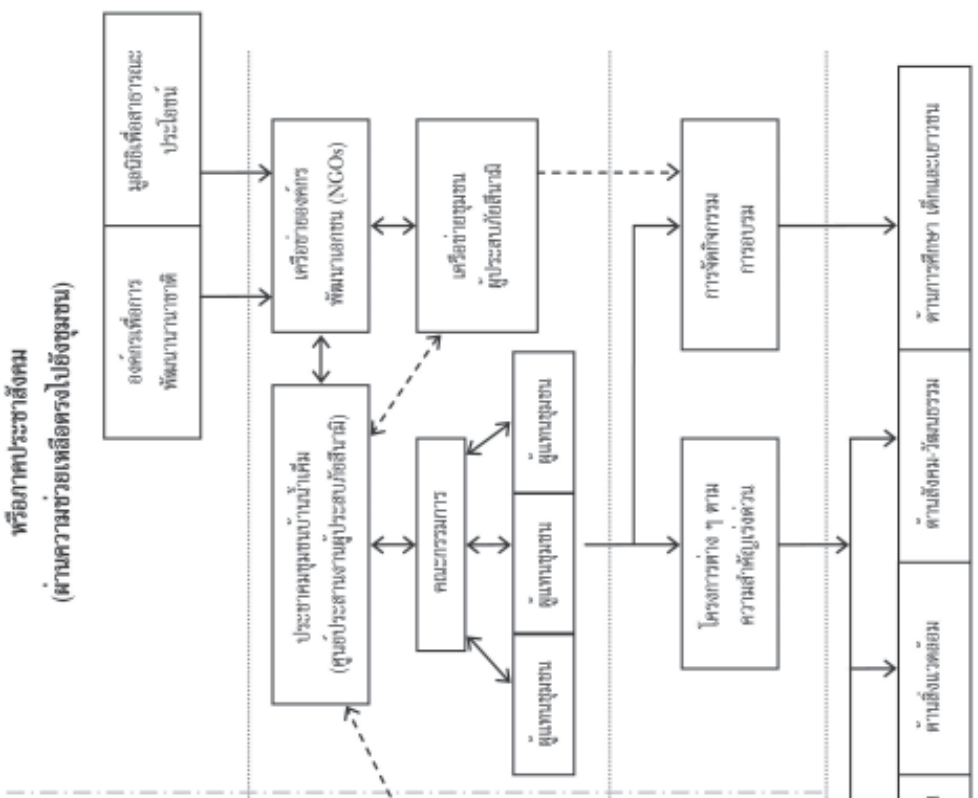
แหล่งความช่วยเหลือ

กลไกความช่วยเหลือ

รูปแบบความช่วยเหลือ

ประเด็นความช่วยเหลือ

รูปแบบความช่วยเหลือนอกโครงสร้างรัฐ



หรือภาคประชาสังคม (ผ่านความช่วยเหลือตรงไปยังชุมชน)

รูปที่ 2 สรุปภาพรวมความช่วยเหลือและพื้นที่ที่เกิดขึ้นในชุมชนบ้านน้ำเค็มพอสังเขป

บริจาคองค์กรบางส่วนได้สังเกตเห็นผลกระทบเชิงสังคมที่อาจเกิดขึ้นในเชิงลบ หากไม่มีการเตรียมความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เมื่อทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกหมดไป จึงได้มีการรวมตัวกันของคนในพื้นที่บ้านน้ำเค็มบางส่วน ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ในการสร้างชุมชนและประชาคมชาวหมู่บ้านน้ำเค็มที่เข้มแข็ง ในขณะนั้นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ มูลนิธิชุมชนไท สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่าย Save Andaman ซึ่งมีศักยภาพในการเชื่อมต่อการช่วยเหลือและทรัพยากรจากภายนอกโดยไม่ผ่านโครงสร้างองค์กรรัฐ แต่ทำงานคู่ขนานไปกับกลไกรัฐ เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่

กลุ่มชุมชนชาวบ้านน้ำเค็มได้ขยายตัวและมีศักยภาพในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกลุ่มเครือข่ายชุมชนเองในรูปแบบองค์กรนิติบุคคล [2] โดยเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของผู้ประสภภัยที่เป็นชาวบ้านน้ำเค็มดั้งเดิม [3] ที่สังเกตเห็นว่าชุมชนควรมีการบริหารจัดการทรัพยากรและความช่วยเหลือที่หลังไหลเข้ามาอย่างเป็นระบบและมีวิสัยทัศน์มากกว่าที่เป็นอยู่ ตั้งใจความตอนหนึ่งว่า “หากเราเอาแต่รอรับของบริจาคไปเรื่อย ๆ แบบใช้หมดก็ไปขอใหม่แบบนี้ ผมมองว่าสักวันหนึ่งเราจะไม่มีอะไรเหลือ...เราควรทำกิจกรรมอะไรบางอย่างเพื่อเก็บเงินช่วยเหลือของเหล่านี้เพื่อเกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชน อย่างน้อยเราจะพัฒนาอะไรเราจะได้ช่วยขยายของเราได้เอง ไม่ต้องรอรัฐมาทำให้” [4] จนภายหลังพัฒนามาเป็นองค์กรชุมชนรูปแบบนิติบุคคลที่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ได้รับมาได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การจัดตั้งธนาคารชุมชน [5] การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย [6] การให้สินเชื่อเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพรายกลุ่ม [7] เป็นต้น

กลุ่มประชาคมบ้านน้ำเค็ม ภายใต้ชื่อ “ศูนย์ประสานงานผู้ประสภภัยสึนามิ” เป็นสะพานที่เชื่อมประสานคนในชุมชนบ้านน้ำเค็มกับแหล่งเงินทุน และความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากภายนอก อีกทั้งยังเชื่อมโยงองค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายผู้ประสภภัยสึนามิในพื้นที่อื่นเข้าด้วยกัน เป็นการทำงานเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาบ้านน้ำเค็มนอกไกลไกรรัฐ และเป็นศูนย์รวมของการทำงานภาคประชาชนในพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับทั้งโครงสร้างรัฐและเครือข่ายหลายระดับ โดยเนื้อหาการพัฒนาพื้นที่ที่เด่นชัด ได้แก่ การแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย การอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมชุมชนดั้งเดิม (รวมไปถึงศิลปวัฒนธรรมของคนไทยพลัดถิ่น) ตลอดจนจนถึงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนโดยส่งเสริมกลุ่มอาชีพ [8]

คณะผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงแมหากมองในภาพ

รวมแล้ว ศูนย์ประสานงานฯ จะมุ่งเน้นการทำงานในประเด็นที่สำคัญสามประเด็น คือ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชน และด้านสังคม-องค์กรชุมชน แต่ประเด็นการพัฒนาประการอย่างหลังสุด ถือเป็นรากฐานของงานพัฒนาภาคประชาชน ซึ่งแนวคิดของศูนย์ประสานงานฯ ได้รับการถ่ายทอดแนวคิดมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนา (NGDO) ด้านชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีปรัชญาว่า “ชุมชนเป็นรากฐานของการพัฒนา” เมื่อชุมชนเข้มแข็งแล้วจักขยายการพัฒนาไปสู่ด้านอื่น ๆ ตามมา [9] ได้แก่ ด้านความเป็นอยู่ เช่น ความพยายามในการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสุขภาพของคนในชุมชน เช่น การดูแลกลุ่มเด็ก พ่อหม้าย แม่หม้าย ด้านสิ่งแวดล้อม เช่นการปรับภูมิทัศน์ในซอย ด้านการสื่อสาร เช่น การมีวิทยุชุมชน เป็นสื่อกลางในการสื่อสารและเรียนรู้ของชุมชน และด้านสวัสดิการ เช่น การช่วยเหลือให้เกิดสวัสดิการของชาวบ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย

### 3. มิติการวางแผนจากบนลงล่างที่ปรากฏ: การสำรวจวรรณกรรมแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาพื้นที่บ้านน้ำเค็ม ณ ปัจจุบัน

ภายหลังจากการเยียวยาผลกระทบอันเกิดจากธรณีพิบัติภัยในช่วงแรก ระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ถึง 1 ปี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นประเด็นความช่วยเหลือเร่งด่วน ได้แก่ การฟื้นฟูระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การจัดสร้างที่พักอาศัย การฟื้นฟูอาชีพ การฟื้นฟูสุขภาพและสภาพจิตใจ ฯลฯ จนเมื่อความช่วยเหลือส่วนใหญ่ค่อย ๆ ทอยถอยถอนตัวออกไป ระหว่างนั้นได้มีการเสนอแผนพัฒนาชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย อาทิ กระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เป็นต้น จากการสำรวจวรรณกรรมพบว่า เนื้อหาหลักของแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูพื้นที่ชายฝั่งอันดามัน 6 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบ ประกอบไปด้วยแผนยุทธศาสตร์ 6 ประการ [10, 11] ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ 2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว 3) ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและสิ่งปลูกสร้างขึ้นตามธรรมชาติ (รวมถึงมาตรการบรรเทาต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต) 4) ยุทธศาสตร์ด้านบริการสาธารณะ ระบบการสนับสนุน 5) ยุทธ-

ศาสตร์ด้านการพัฒนาชุมชนและสังคม และ 6) ยุทธศาสตร์ด้านการใช้ที่ดินและการวางแผนเมือง

แผนยุทธศาสตร์เกือบทั้งหมดนั้นเป็นแผนระดับมหภาคที่กำหนดกรอบ แนวทางการพัฒนาไว้อย่างกว้าง ๆ สำหรับพื้นที่อำเภอตะกั่วป่า อันเป็นที่ตั้งของชุมชนบ้านน้ำเค็ม นั้น ได้รับการระบุในแผนให้ได้รับการส่งเสริมกิจกรรมการ “ท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์และวัฒนธรรม และให้พัฒนาพื้นที่เป็นจุดเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจท้องถิ่นอื่น ๆ” [12]

อย่างไรก็ตามได้มีแผนการพัฒนาเฉพาะในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มเกิดขึ้น โดยเป็นแผนเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์บ้านน้ำเค็ม โดยการดำเนินงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ซึ่งแผนดังกล่าวได้ผสมผสานแนวคิดมาจากยุทธศาสตร์ระดับนโยบายอย่างน้อย 3 แห่ง ได้แก่ ประการแรกมาจากผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 กันยายน 2548 ประการที่สอง มาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพังงา และประการที่สาม มาจากแนวความคิดใหม่ในการฟื้นฟูจิตใจประชาชน 6 จังหวัดภาคใต้ [13] โดยสาระของแผนดังกล่าวมีรายละเอียดที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนในประเด็นต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) การปรับปรุงภูมิทัศน์ 2) การสร้างกิจกรรมการท่องเที่ยว และ 3) การกำหนดพื้นที่ปลอดภัย

แผนการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์ชุมชนบ้านน้ำเค็มนั้น ได้มีความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งอันดามัน โดยเป็นโครงการที่เน้นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และมีความพยายามที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ที่อยู่ในสภาพไร้ระเบียบ อันเนื่องมาจากการขาดแผนการใช้ที่ดินที่ชัดเจนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแผนการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้กล่าวถึงแนวทางการปรับปรุงในด้านกายภาพและแนวทางการจัดการการท่องเที่ยวเท่านั้น ไม่ได้ขยายวงความสนใจของแผนไปสู่การแก้ปัญหาอื่น ๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจชุมชน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคม-วัฒนธรรมชุมชน

ต่อมาภายหลัง กลุ่มแผนดังกล่าวได้สร้างประเด็นความสนใจและกังวลใจให้เกิดขึ้นในวงกว้างโดยเฉพาะภาคประชาชนเครือข่าย และองค์กรชุมชน เนื่องจากการนำแผนดังกล่าวมาปฏิบัติย่อมต้องส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนไม่มากนักน้อย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการเวนคืนที่ดิน การเข้ามาของนายทุนอันอาจเป็นภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นขนาดเล็ก ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการต่าง ๆ ตลอดจนจนถึงความยั่งยืนของโครงการที่ขาดการ

มีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนน้ำเค็มตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำแผน เหตุเพราะแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่ปรากฏ ไม่ว่าจะโดยหน่วยงานรัฐระดับชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นแผนที่เน้นกระบวนการวางแผนจากบนลงล่าง (Top-down planning) โดยชุมชนถูกมองในฐานะผู้ถูกกระทำอยู่เสมอ ความกังวลในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้นำไปสู่กระบวนการประชาสังคม ในการจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มภาคประชาชนขึ้น สาระในแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มภาคประชาชนมีเนื้อหาครอบคลุมมิติต่าง ๆ 5 มิติ [14] ประกอบด้วย 1) ด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสิ่งปลูกสร้าง 2) ด้านสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการท่องเที่ยว 4) ด้านเศรษฐกิจชุมชน และ 5) ด้านสังคม-วัฒนธรรม โดยกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา การได้มาซึ่งรายละเอียดของแผนจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

#### 4. กระบวนการวางแผนจากล่างสู่บน: จากทฤษฎีและแนวคิดถึงปฏิบัติการภาคสนาม

คณะผู้เขียนเห็นว่าอันที่จริงแล้วเนื้อหาของกระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนนั้น มีความมุ่งหวังที่นำไปสู่กระบวนการประชาสังคมและการเพิ่มความเข้มแข็งให้ชุมชน (Community empowerment) ในตัวเอง พื้นที่ที่มีความเป็นประชาสังคมสูง และเข้มแข็ง จะสามารถร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้ด้วยตัวเอง หากภาคการเมือง และภาครัฐมีความเข้าใจและมีความมุ่งหวังเดียวกันแล้ว จะทำให้การพัฒนาพื้นที่อยู่บนฐานความเป็นจริงและจากระดับล่างอย่างแท้จริง

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล [15] ได้ให้หน้าหนักในคำจำกัดความของคำประชาสังคมว่า “เราจะพบว่าการเมืองภาคประชาชนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหวในประชาสังคมด้วย และต่างจากขบวนการปฏิวัติในสมัยก่อนตรงที่ไม่ได้มีจุดหมายที่จะยึดกุมอำนาจรัฐมาดัดแปลงสังคมให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น แต่ประสงค์จะได้มาซึ่งฐานะในการกำหนดปกครองด้วยตนเอง (Self-determination) โดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐเสมอไป ตรงนั้นเป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะเท่ากับขยายกระบวนการที่พ้นจากการเอารัฐเป็นตัวตั้ง (State oriented) มาสู่การเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง (People oriented) ในกระบวนการสร้างความผาสุกทางสังคม...คำว่า Civil society ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen) ไม่ใช่ในฐานะราษฎร



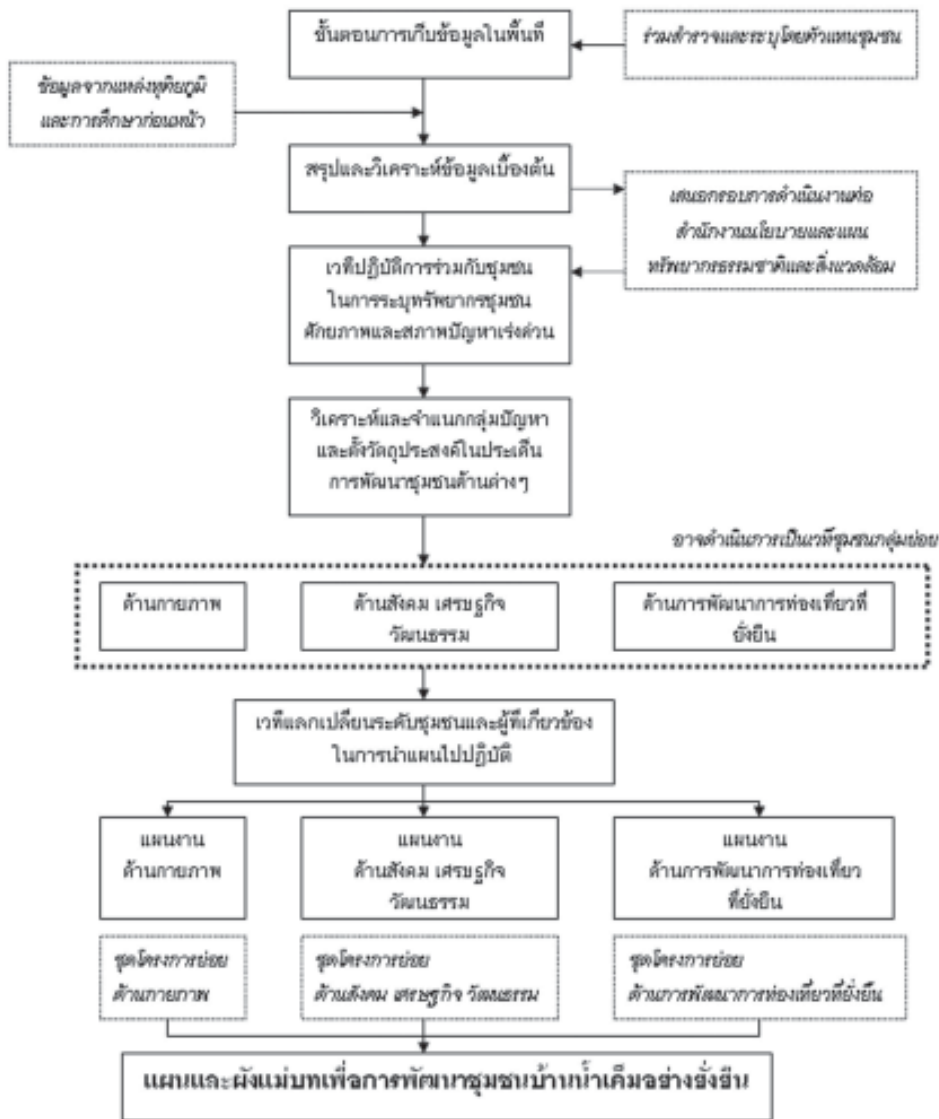
(Subject) หรือไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่รอรับบริการของรัฐเท่านั้น”

อย่างไรก็ตาม หากมองบริบทของการพัฒนาชุมชน บ้านน้ำเค็มจากที่คณะผู้เขียนลงไปเก็บข้อมูลและปฏิบัติการในพื้นที่ต้องยอมรับว่าหลังจากเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ล้วนแต่มีการช่วยเหลือมายังพื้นที่อย่างรวดเร็ว ไม่ใช่เพียงภาครัฐหากแต่ยังมีองค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งก็เป็นเรื่องพึงกระทำตามปกติในสถานการณ์ที่คับขันเช่นนั้น แต่ในภาวะการณ์ปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ได้คลี่คลายลงแล้ว การรวมกลุ่มของชุมชนมีมากขึ้น มีทิศทางไปสู่การพัฒนาประชาสังคมได้ และเป็นเรื่องสำคัญยิ่งที่จะให้ภาคประชาสังคมเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้ต่อไปการยอมรับในขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่นก็เป็นอีกแรงส่งหนึ่งในการผลักดันให้ภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร [16] ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “...การเมืองแบบเก่าที่มีรัฐประชาชาติเป็นศูนย์กลางนั้นไม่มีที่ยืนอย่างมีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเท่าเทียมกันให้กับชุมชน/ท้องถิ่น แต่กลับมองชุมชน/ท้องถิ่นว่าไม่มีศักยภาพเป็นตัวสร้างปัญหาหรือเหนี่ยวรั้งการพัฒนา ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องถูกสลายและผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐภายใต้ข้ออ้างของความเป็นชาติเดียวกัน (Nationness) นั่นคือ ขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่นเห็นว่าการเมืองแบบรัฐประชาชาติเป็นการเมืองที่โหดร้าย เพราะใช้ความรุนแรงทำลาย/สลายชุมชนเล็กๆในท้องถิ่นลง...” อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับข้อคิดในขบวนการวัฒนธรรม/ท้องถิ่น ในบริบทของไทยที่ว่าขบวนการวัฒนธรรมชุมชน/ท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นกระบวนการสากลที่สามารถเป็นแบบอย่างให้ลอกเลียนกันได้อย่างง่ายแต่เป็นขบวนการเฉพาะที่ เฉพาะชุมชน เฉพาะวัฒนธรรมมากกว่า [17] เป็นขบวนการที่ต้องการ “บรรจุ” ความเฉพาะเจาะจงของตัวเองไว้ในรูปของการสร้างวาทกรรมชุดใหม่ขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับวาทกรรมหลักในสังคมที่ไม่มีที่ว่างให้กับความเฉพาะเจาะจงนี้

หากหันกลับมามองกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ชุมชนนั้น ในวงวิชาการวางแผนมีวิธีการซึ่งถูกเรียกกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic participation) ซึ่งนำไปสู่การวางแผนจากล่างสู่บน (Bottom-up planning) ที่มุ่งหวังได้ในเชิงอุดมคตินั้น หากเทียบเคียงกับทฤษฎีประชาสังคมและองค์ประกอบของประชาสังคมของ Jürgen Habermas ซึ่งธีรยุทธ บุญมี [18] ได้อธิบายว่า ประชาสังคม คือ ภาวสาธารณะ (Public sphere)

ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการวางแผนพัฒนาชุมชนไม่ว่าในระดับใดก็ตาม จะเป็นการวางแผนเพื่อส่วนรวม ประโยชน์ส่วนตัวไม่สามารถเกิดขึ้นโดดเดี่ยวได้ หากแต่เป็นผลสืบเนื่องจากภาพรวมหรือส่วนรวมของสังคมนั้นดีขึ้นด้วย ประเด็นนี้เองในเวทีสาธารณะของกระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะข้อเสนอด่าง ๆ ที่ถูกเสนอมานั้นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นส่วนตัว (Private sphere) ซึ่งคณะผู้เขียนก็ได้ให้ความสำคัญในข้อนี้เช่นกัน ทฤษฎีประชาสังคมของ Habermas เน้นองค์ประกอบที่สำคัญคือ การสร้างอัตลักษณ์ (Identity formation) และอัตวิญจรรย์ (Autonomy) คือความสามารถในการกำหนดตัวเอง กล่าวคือในกระบวนการวางแผนพัฒนาชุมชนต้องมีการดึงเอาเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ (Identity) ของทั้งปัจเจกชนและชุมชนออกมาให้ได้มากที่สุด รวมไปถึงฐานทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ทุกคนได้เห็นภาพร่วมกันของมโนทัศน์ในอนาคต (Vision) ในการใคร่ครวญไตร่ตรองถึงทิศทางการไปข้างหน้าของชุมชนร่วมกัน คือ ให้ชุมชนสร้างภาวะของอัตวิญจรรย์ (Autonomy) กำหนดตัวเองสู่ทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานแห่งอัตลักษณ์ ความเป็นจริงเฉพาะของพื้นที่นั้นได้ แต่ก็จะมีลักษณะของการสร้างอัตลักษณ์ส่วนตัว (Ego identity) เกิดขึ้นมาเสมอ และนำไปสู่ข้อเสนอนี้ที่เป็นเรื่องเฉพาะของบุคคล หากแต่อัตวิญจรรย์ในแนวคิดใหม่ซึ่ง ธีรยุทธ ได้อ้างถึงนี้ จึงหมายถึง “สิทธิหรือความสามารถที่จะดำเนินบทบาทในการสื่อสารสนทนาอย่างเสมอภาคทัดเทียมกับผู้อื่น รวมทั้งบทบาทบทบาทเหล่านี้ได้ตลอดเวลา เพื่อที่จะสามารถดำเนินการเพื่อความจำเป็น เพื่อผลประโยชน์ หรือเพื่อคุณค่าต่าง ๆ โดยผ่านการทำให้สิ่งเหล่านี้มีความเป็นสากล (Universalizability) เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงให้เป็นบรรทัดฐานร่วมกัน” หรือการรวมกำหนดชุมชน (ส่วนรวม) นั่นเอง

จากแนวความคิดดังกล่าวแล้วทั้งหมด คณะผู้เขียนจึงได้วางกรอบในการดำเนินงานวางแผนในฐานะผู้ผลักดันให้เกิดกลไกในการวางแผนยุทธศาสตร์ หรือในฐานะของ “ผู้เตรียมการรอบการวางแผน” (Planning facilitator) มากกว่าการเลือกใช้บทบาทในการเป็นผู้วางแผน (Planner) เสียเอง โดยจะเป็นลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน (Action Planning and Research: Community Participation Approach) และเป็นกระบวนการที่เน้นการทำงานจากฐานล่างสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายประกอบในแผนผัง ตามรูปที่ 3 ดังนี้



รูปที่ 3 แผนผัง (diagram) แสดงกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งหวัง

เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้ในการรวบรวมแผนและแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่โดยชุมชนเป็นศูนย์กลางได้ถูกนำมาใช้เป็นระยะ วิธีการได้มาซึ่งความต้องการของชาวชุมชน และแผนของชุมชนสำหรับกระบวนการนี้ใช้เครื่องมือหลักสามประการ ได้แก่ ประการแรก ได้แก่ การสำรวจพื้นที่โดยคนในท้องถิ่น (Surveys) ประการที่สองได้แก่ การจัดเวทีประชาคม (Public forum) และประการสุดท้ายได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกพร้อมกับการสนทนากลุ่มย่อยเฉพาะระดับแกนนำ (Key person interview and focus group) [19, 20]

### การสำรวจพื้นที่โดยคนในท้องถิ่น

ในขั้นตอนการเก็บข้อมูลเบื้องต้นนั้น คณะผู้เขียน

ได้เลือกใช้วิธีสำรวจข้อมูลอย่างคร่าว (Rapid survey) พร้อมกับตัวแทนจากชุมชน โดยเป็นการปรับประยุกต์จากกระบวนการวางแผนชุมชนและฟื้นฟูเมืองของประเทศเดนมาร์ก โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด Steen Holmgren และคณะ [21] ได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่เรียกว่า “Dialogue research” คือการเก็บข้อมูลที่ต้องมีการสื่อสารกันระหว่างผู้ปฏิบัติวิชาชีพ (Professional dialogue) ไม่ว่าจะเป็นสถาปนิกหรือนักวางแผนที่อยู่อาศัย (Residents’ dialogue) ที่รับรู้สิ่งต่าง ๆ ในสภาพแวดล้อมของชุมชน เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาและฟื้นฟูชุมชน วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นภาษาร่วม (Shared dialogue) ระหว่างชุมชนกับนักวิชาการ วิธีการดังกล่าวได้แก่ “Residents’ group work” คือการทำงานร่วมกัน

ระหว่างชุมชนกับผู้ปฏิบัติวิชาชีพ สถาปนิก และนักวางแผน ในการวางแผนโครงการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยการร่วมนำเดินสำรวจโดยผู้แทนจากชุมชนในเส้นทางที่มีการวางแผนร่วมกันไว้ก่อนแล้ว (Walk through evaluation) โดยโครงการในประเทศไทยที่ได้นำวิธีการดังกล่าวมาใช้จริง ได้แก่ โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา [22] ซึ่งลักษณะวิธีการมีการใช้ในแบบใกล้เคียงกันทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร [23] อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดแล้ว คณะทำงานให้ตัวแทนชุมชนเป็นผู้นำทาง โดยลงสำรวจในจุดที่พบว่ามีค่าสำคัญ อีกทั้งมีการแลกเปลี่ยนสื่อสารระหว่างคณะทำงานกับตัวแทนชุมชน โดยเฉพาะประเด็นของคุณค่าของพื้นที่ที่ซ่อนอยู่ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า หมู่บ้านน้ำเค็มได้ถูกฟื้นฟู โดยความช่วยเหลือจากหลายองค์กร หลายหน่วยงาน ด้วยแบบรูปแบบใหม่ที่สามารถสร้างได้เร็ว ดังนั้น การมองคุณค่าดั้งเดิมและคุณค่าซึ่งสามารถส่งเสริมได้ใหม่ของสถานที่ คือสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มาจากมุมมองของคนในชุมชนเอง โดยเฉพาะ

ในพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มซึ่งยังมีข้อพิพาทกันในเรื่องที่ดินและเรื่องอื่น ๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจนั้นพอจะสรุปเนื้อหาสาระพอสังเขปได้ดังนี้

- ทำให้เห็นภาพรวมและลักษณะเฉพาะของซอยประจำถิ่นต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้แล้วตอนต้น เช่น กิจกรรมการประกอบอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น อาทิ การแปรรูปสินค้าจากการประมง (รูปที่ 4) รวมไปถึงองค์ประกอบดั้งเดิมของชุมชนที่เคยมีอยู่ แต่ปัจจุบันได้หายไปแล้ว เช่น อาคารซึ่งเคยเป็นโรงภาพยนตร์เก่า ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ต้องได้รับการบอกผ่านคนในพื้นที่เท่านั้น

- เห็นผลกระทบจากเหตุการณ์พิบัติภัยสึนามิ ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ได้แก่ อาคารบ้านเรือน องค์ประกอบชุมชน (รูปที่ 5) ทางสังคม-เศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ และการรวมกลุ่มใหม่ ๆ ซึ่งได้ถูกส่งเสริม เช่น กลุ่มต่อเรือ (รูปที่ 6) กลุ่มซ่อมจักรยานยนต์ กลุ่มผ้ามัดติก ทางสภาพแวดล้อม อาทิ ทางน้ำ และแนวสันทรายที่เปลี่ยนไป รวมไปถึงสภาพป่าชายเลน อีกทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น เรือสีส้ม (รูปที่ 7) และ เรือสีฟ้า ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ตัวแทน



รูปที่ 4 แสดงลักษณะเฉพาะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก เช่น การแปรรูปสินค้าทางการประมง



รูปที่ 5 แสดงรูปแบบบ้านพักอาศัย ที่ก่อสร้างโดยความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ



รูปที่ 6 กลุ่มต่อเรือ-กลุ่มกิจกรรมอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมขึ้นใหม่



รูปที่ 7 เรือสีส้ม สัญลักษณ์ของเหตุการณ์พิบัติภัยสึนามิ

ของวันที่เกิดเหตุการณ์ ซึ่งเรือสองลำดังกล่าวได้ถูกคลื่นซัดขึ้นมาบนฝั่ง และยังไม่ได้ถูกเคลื่อนย้ายไปไหน

- เห็นลักษณะภูมิประเทศ โดยเฉพาะความโดดเด่นของชุมชนเมืองเก่า ซึ่งมีลักษณะเหมือนหนองน้ำขนาดใหญ่กระจายอยู่ทั่วทั้งพื้นที่ ชุมเมืองบางแห่งสามารถเชื่อมต่อไปกับทางน้ำธรรมชาติสามารถนำเรือเข้า เข้ามาจอด และออกสู่ทะเลได้ บางแห่งก็มีลักษณะปิด หรือมีระบบน้ำที่เชื่อมต่อกันแบบปิด เป็นลักษณะของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural landscape) เฉพาะของพื้นที่ (รูปที่ 8)

- เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Shared dialogue) ด้านคุณค่าเอกลักษณ์ของชุมชน กล่าวคือ ตัวแทนชุมชนผู้นำการสำรวจได้ให้หรือมองเห็นคุณค่าของกิจกรรม บางชนิดที่ครอบคลุมมากกว่ากิจกรรมที่สะท้อนภาพรวมของชุมชน กิจกรรมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือบ้านใดบ้านหนึ่งที่มีความเฉพาะ เช่น การต่อเรือซุดเร โรงกลึง หรือร้านค้าขายอุปกรณ์ไชนาร์ (รูปที่ 9) โดยมองว่าการดำรงอยู่ของกิจกรรมเหล่านี้ ส่งผลถึงเอกลักษณ์ความภูมิใจโดยรวมของชุมชนด้วย

**การจัดเวทีประชาคมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น**

การจัดเตรียมเวทีสาธารณะเพื่อการระดมความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้ความเห็นของสมาชิกแต่ละคนในชุมชนมีส่วนร่วม ในการออกแบบพัฒนาพื้นที่นั้นเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่ง คณะผู้เขียนได้เลือกใช้เครื่องมือสองประการ ในการระดมความคิดเห็นของชาวชุมชน ได้แก่ ประการแรก คือการจัดเวทีประชาคมชุมชนบ้านน้ำเค็ม และประการที่สอง คือ การจัดประชุมแกนนำชุมชน เพื่อหาหรือถึงการกรอบแนวทางของแผน ในส่วนของการจัดเวทีประชาคมระดับชุมชนขึ้นในพื้นที่ (รูปที่ 10) ก็เพื่อชี้แจงถึงการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็ม จากความต้องการของชุมชน โดยระดมความคิดเห็นและเรียกร้องข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของชาวชุมชน ซึ่งข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเหล่านี้จะถูกควมรวมในแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มวิธีการที่ใช้ ได้แก่ การอธิบายบอกเล่าในรูปแบบการระดมความคิดเห็น โดยให้ผู้เข้าร่วมประชาคมเสนอความคิดเห็นทั้งแบบเปิดเผย(โดยการเสนอความเห็นกลางเวทีสาธารณะ)



**รูปที่ 8** แสดงสภาพชุมชนเมืองเก่าทั้งที่สามารถเชื่อมกับคลองธรรมชาติได้และลักษณะชุมชนเมืองที่เป็นหนองน้ำขนาดใหญ่



**รูปที่ 9** กิจกรรมโรงกลึงอุปกรณ์เรือและใบพัดตักแร่ ก็สามารถบอกถึงที่มาที่ไปของชุมชนได้



**รูปที่ 10** การจัดเวทีประชาคมและการประชุมแกนนำชุมชนเพื่อกรอบแนวทางแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็ม



และแบบไม่เปิดเผย (การเขียนรายละเอียดประเด็นที่สนใจ และอยากให้มีในแผนลงในแผ่นกระดาษ โดยความเห็นจะถูกนำมารวมกันภายหลัง) วิธีการจัดเวทีสาธารณะนั้น มีข้อดีคือทำให้ได้ความคิดเห็นที่หลากหลาย และเป็นโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการเสนอความคิดเห็น อย่างไรก็ตามการนำข้อเสนอทั้งหมดมาปฏิบัติพร้อมกัน เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยละเอียด เนื่องจากข้อคิดเห็นหนึ่งที่เสนอมาน่า อาจมีเป็นขัดแย้งกับอีกข้อเสนอนึงก็ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการประชุมชนกลุ่มย่อยระดับแกนนำเพื่อร่วมพิจารณาแผนเชิงโครงสร้างและแยกแยะความสัมพันธ์ของแผนและเพื่อการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วน เป็นต้น โดยการประชุมกลุ่มระดับแกนนำมีวัตถุประสงค์ เพื่อคัดกรองประมวลสรุปความคิดเห็นที่หลากหลายกระจัดกระจายให้เป็นหมวดหมู่และเป็นระบบระเบียบมากขึ้น อย่างไรก็ตามการวางแผนจากล่างสู่บนนั้นไม่ได้เกิดขึ้นด้วยความราบรื่นซึ่งสอดคล้องกันกับงานศึกษาที่มีมาก่อนหน้าที่ปรากฏให้เห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการส่งผ่านแนวคิดจากรากหญ้าไปสู่ระดับนโยบายนั้น เหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งภายในชุมชนเอง [24, 25] ซึ่งต้องอาศัยเวทีการทำความเข้าใจในวาระอื่นต่อไป

### การสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกได้ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้จำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็น “ประวัติศาสตร์ผ่านกรบอกเล่า” (Oral history) ได้แก่ ข้อมูลด้านความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ผ่านชั่วอายุคน ทั้งด้านความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐาน อาชีพ และข้อมูลที่สำคัญที่สุดอันนำมาสู่การออกแบบพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ กระบวนการชุมชนภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ทางคณะผู้เขียนได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการศูนย์ประสานงานฯ และคนเก่าแก่ในพื้นที่ โดยกลุ่มบุคคลแรกเป็นผู้ให้ข้อมูล กระบวนการชุมชนภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ส่วนกลุ่มบุคคลหลังได้ให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนหน้าเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ตลอดจนถึงความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มอาชีพ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ เป็นต้น ข้อมูลที่ได้เหล่านี้มีความสำคัญในการนิยามความเป็นชุมชน สิทธิพลเมือง และความชอบธรรมในการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากร โดยคนในท้องถิ่นเองได้

### ผลลัพธ์ที่ได้ของการรวมกรอบแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มแบบมีส่วนร่วม

ผลที่ได้จากการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาเฉพาะที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มทำให้เกิดกรอบยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเป็น 3 ด้าน (ที่คณะผู้เขียนเลือกมาอภิปรายจากทั้งหมด 5 ด้าน) ได้แก่ 1) ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม 2) ด้านสังคมและวัฒนธรรม และ 3) ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ซึ่งส่วนหนึ่งอาศัยกรอบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พื้นที่อนุภาคอันดามัน เป็นแนวทางเบื้องต้น และด้วยเพราะเป็นแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ทำให้มีรายละเอียดแตกต่างกับแผนยุทธศาสตร์ที่ผ่านมา และมีความแตกต่างอย่างมากกับแผนเฉพาะพื้นที่ฉบับที่มีการศึกษามาก่อนหน้าโดย อพท. ในแผนฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น มีรายละเอียดในมิติด้านสังคม-วัฒนธรรมเพิ่มเติมเข้ามา อีกทั้งมีการเชื่อมความสัมพันธ์ของมิติหนึ่งสู่อีกมิติหนึ่งเชิงบูรณาการ ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มจึงประกอบไปด้วยรายละเอียดของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญที่จักผลักดันให้เกิดขึ้นตามมา เป็นชุดโครงการย่อยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละมิติในภาพรวม ดังแสดงในตาราง 1 [26] หน้าที่ของแผนพัฒนา ที่จัดทำขึ้นนี้เพื่อเป็น เครื่องมือในการมองเห็นภาพรวมของการพัฒนาพื้นที่ ทั้งในแง่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ทั้งในแง่การจัดระบบการจัดการโครงการที่สนับสนุนเข้ามาจากภายนอกให้เกิดความซ้ำซ้อนและทับซ้อน ทั้งในแง่การเสริมสร้างอัตลักษณ์ของชุมชน ทั้งในแง่การดึงชุมชนเข้ามาสู่ภาคประชาสังคม และทั้งในแง่ความยั่งยืนของชุมชนในทุกด้าน

แนวทางการพัฒนาในแต่ละมิติจะดำเนินการผ่านโครงการต่าง ๆ โดยมีทั้งโครงการที่มีลักษณะการสนับสนุนในรูปแบบของตัวอาคาร และโครงการที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมส่งเสริมทั้งในรูปแบบของการบริหารจัดการระบบและการส่งเสริมบรรยากาศของกิจกรรม จากการศึกษาการปฏิบัติกร่วมกับชุมชนของคณะผู้เขียน พบว่าส่วนหนึ่งของโครงการต่าง ๆ ที่ชาวชุมชนเสนอได้มีความเป็นไปได้อยู่บ้างแล้ว โดยหน่วยงานภายนอก ได้แก่ มูลนิธิฯ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จะให้การสนับสนุนในบางโครงการ ในขณะที่บางส่วนจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น เนื่องจากเป็นเรื่องเกินกำลังที่ชาวชุมชนจะทำได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนเอง

อย่างไรก็ตาม คณะผู้เขียนเห็นว่าแต่ละชุดโครงการย่อยจำเป็นต้องมีการศึกษาเฉพาะลงในรายละเอียดเพิ่มเติมตามแต่เงื่อนไขข้อจำกัดของโครงการ เช่น สถานที่ตั้งของโครงการ เงินสนับสนุนที่ได้รับ ขอบเขต ขนาด ระยะเวลาของกิจกรรม เป็นต้น เพื่อให้แต่ละโครงการเกิดประโยชน์แก่ชุมชนอย่างสูงสุด ชุดโครงการย่อยแต่ละชุดไม่จำเป็นต้องดำเนินงานพร้อมกันทั้งหมดโดยหากมีแหล่งทุนใดสนับสนุนเข้ามาให้ดำเนินการไปก่อนได้ ซึ่งกรอบแผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางว่าโครงการที่เข้ามาจากภายนอกนั้นเหมาะสมหรือไม่ หากเหมาะสมดีแล้วจะมีส่วนร่วมในการสนับสนุนในมิติใดได้บ้าง เพื่อให้เป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### 5. บทสรุป: บทเรียนและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ความพยายามในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม โดยความตั้งใจของคนในพื้นที่เองนั้น นับเป็นความพยายามที่มีนัยสำคัญอย่างมากต่อวงการศึกษาด้านการวางแผนการพัฒนา (Development planning studies) ในฐานะกรณีศึกษาหนึ่งที่ตัวพื้นที่ชุมชนมีความเป็นสาธารณะในแง่ของการเป็นสถานที่สำคัญภายหลังเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งหลายฝ่ายให้ความสนใจ และพื้นที่นี้ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรจากภายนอกเป็นจำนวนมาก ทำให้มีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่เองได้มากในระดับหนึ่ง (อย่างน้อยในระดับท้องถิ่น) ความพยายามในการยกระดับตนเองของชาวชุมชนจากเดิมที่อยู่

ในฐานะผู้ถูกกระทำโดยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐมาสู่ความพยายามสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐและประชาสังคม (Shared dialogue) ในการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะถือเป็นความพยายามในการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน ซึ่งหากมองโดยอาศัยกรอบของศาสตร์การวางแผน (Planning studies) จะพบว่ากระบวนการวางแผนจากล่างสู่บน (Bottom-up planning) ได้ก่อรูปขึ้นและกำลังจะมีปฏิกริยาแทรกแซงแนวคิดของกระบวนการวางแผนจากบนสู่ล่าง (Top-down planning) อันเป็นวัฒนธรรมการวางแผนดั้งเดิมที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการวางแผนจากล่างสู่บนนั้นในแง่ของกลไกอาจถูกมองได้ในสองระดับ ได้แก่ 1) ระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ และ 2) ระดับที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในประเด็นการพัฒนาต่าง ๆ ในขั้นตอนการศึกษานี้ ขั้นตอนการวางแผนจากล่างสู่บนยังไม่เห็นผลลัพธ์ในระดับที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย เนื่องจากกำลังอยู่ในขั้นตอนการเสนอแผน แต่ในระดับที่ทำให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการนั้น คณะผู้เขียนพบองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งมีผลให้เกิดการก่อรูปของกระบวนการ Bottom-up planning approach ขึ้นในพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

- การเกิดขึ้นของโครงการที่มากับกระบวนการ Top-down planning approach โดยเป็นโครงการที่กำเนิดมาพร้อม ๆ กับนโยบาย ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาาร่วมกันของคนในชุมชน เมื่อชุมชนมีประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน

ตารางที่ 1 แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่มีฐานอยู่บนข้อเสนอของชาวชุมชน

แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านกายภาพ-สิ่งแวดล้อม	แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านสังคม-วัฒนธรรม	แนวทางการพัฒนาชุมชน ด้านเศรษฐกิจ-การท่องเที่ยว
<ul style="list-style-type: none"> <li>• หอหลบภัย</li> <li>• กำแพงกันคลื่น</li> <li>• ศาลาริมทาง</li> <li>• หอคอยชมวิว</li> <li>• ปรับปรุงท่าเรือจ้าง</li> <li>• การพัฒนาด้านสาธารณสุขปลอดภัยพื้นฐาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ห้องสมุดชุมชน</li> <li>• พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ</li> <li>• พิพิธภัณฑ์เหมืองแร่</li> <li>• ศูนย์ฝึกอาชีพ</li> <li>• ศูนย์กีฬาและการนันทนาการ</li> <li>• สวนสาธารณะ</li> <li>• ศูนย์วัฒนธรรม</li> <li>• ศูนย์ประชุม-สัมมนา</li> <li>• ศูนย์เยาวชน-เด็กเล็ก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ศูนย์กระจายสินค้าพื้นบ้านตลาดกลางการค้า</li> <li>• กิจกรรมการท่องเที่ยวตลาดชุมชนงานถนนคนเดิน</li> <li>• กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์-วัฒนธรรม</li> </ul>

ทำให้เป้าหมายและทิศทางในการรวมกลุ่มกันมีความชัดเจน

- **ความเข้มแข็งของผู้นำ** โดยผู้นำชุมชนและกลุ่มองค์กรจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่น และเจตจำนงที่ดี (Goodwill) ที่ปรารถนาจะเห็นประโยชน์ให้ตกแก่คนในท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ

- **ภาคีความร่วมมือในภาคประชาสังคม** ได้แก่ หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะหน่วยงานปกครองพื้นที่) องค์กรพัฒนาเอกชน (ในฐานะพี่เลี้ยงด้านการจัดการองค์กร) สถาบันการศึกษา (ในฐานะที่ปรึกษาด้านวิชาการและเทคนิค) เครือข่ายชุมชนและประชาสังคม (ในฐานะแนวร่วมทำให้ประเด็นมีน้ำหนักเพราะได้รับความสนใจในวงกว้าง) และสื่อมวลชน (ในฐานะกระบอกเสียงและผลักดันประเด็นเรียกร้องให้เป็นประเด็นสาธารณะ)

- **การบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ** โดยองค์กรมีการจัดการอย่างมีระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความสามารถในการปรับตัว ความคล่องตัวขององค์กร และการทำงานที่ประสานงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่เป็นและไม่เป็นสถาบัน ทำให้เกิดฐานสนับสนุนของชุมชนที่โยงใยกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี แผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็มยังปรากฏข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่ ประการแรก ประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนานั้นประกอบด้วย เครือข่ายชุมชน ภาคองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่อาจเชื่อมโยงภาคประชาชนไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ (ระดับชาติ) ที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้แผนขาดข้อคิดเห็นที่หลากหลาย นอกจากนี้คำถามที่ว่า “ชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการโครงการเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต” เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ชุมชนต้องอธิบายให้ได้ มิฉะนั้นประเด็นเหล่านี้จักกลายเป็นจุดอ่อนของแผนพัฒนาที่เสนอโดยชุมชน และอาจไม่เพียงพอให้เกิดการขับเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอย่างมีนัยสำคัญได้ อีกทั้งไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชุมชนกับหน่วยงานรัฐ โดยท้ายที่สุดแล้วแผนพัฒนาดังกล่าวอาจมีสถานะเป็นเพียงแค่อธิบายเสนอแนะจากภาคประชาชนเท่านั้น

ไม่ว่าแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ฉบับการมีส่วนร่วมของชุมชนจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีทัศน์ในระดับนโยบายให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีอำนาจตัดสินใจได้ตระหนักถึงความสำคัญของการชุมชนและองค์กรชุมชนในฐานะเจ้าของพื้นที่หรือไม่ก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ชุมชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนโดยตรง อีกทั้งยังเกิดเครือข่ายความร่วมมือขึ้นจำนวนหนึ่งระหว่างกลุ่มรากหญ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งและเป็นกลุ่มก้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองในประเด็นสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นอีกในชุมชนบ้านน้ำเค็ม บทเรียนนี้ได้สร้างทักษะและประสบการณ์แก่ชุมชนในการรับมือนโยบายสาธารณะใด ๆ ก็ตามที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดจนการลดอำนาจของชุมชนลง อีกทั้งประสบการณ์นี้ ยังได้ยกระดับองค์กรชุมชนให้มีความสำคัญในฐานะสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง จากที่เคยเป็นเพียงหน่วยทางสังคมที่ถูกกระทำ อยากรู้ก็ตามชุมชนไม่สามารถโดดเดี่ยวจากความช่วยเหลือขององค์กรภายนอกได้ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องทำงานควบคู่กับกระบวนการชุมชน เนื่องจากกระบวนการชุมชนมีความเป็นพลวัตสูงที่ต้องอาศัยการประคับประคองและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการอยู่เสมอ

ท้ายสุดนี้ คณะผู้เขียนอาจขอสรุปจากปฏิบัติการและการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมที่ผ่านมาว่า ในระบอบนามธรรมนั้น ความพยายามของชุมชนบ้านน้ำเค็มและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็น **ความพยายามในการแย่งชิงพื้นที่ทางวาทกรรมบนกระดานเกมส์ของแผนยุทธศาสตร์** เพราะขณะที่เมื่อภาครัฐและหน่วยงานระดับนโยบายอ้าง “วาทกรรมในการพัฒนา” เป็นความชอบธรรม ในการมีอำนาจ (Authority) ที่จะเข้ามากำหนดแผนการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ อีกด้านหนึ่ง ชุมชนและประชาสังคมก็ได้อ้าง “วาทกรรมเรื่องสิทธิของพลเมือง” เป็นความชอบธรรมในการเรียกร้องสิทธิเพื่อการกำหนดแผนการพัฒนาพื้นที่โดยคนท้องถิ่นเอง ในทำนองเดียวกันกับที่เกิดขึ้นต่อกรณีพิพาทเรื่องท่อก๊าซธรรมชาติที่ อ. จะนะ จ. สงขลา หรือในกรณี พรบ. ป่าชุมชน เป็นต้น ผลลัพธ์ของการแย่งชิงวาทกรรม อาจจบลงด้วยความขัดแย้งที่ดำรงอยู่จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรง หรือแม้แต่อาจจบลงด้วยการสร้างพื้นที่เรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย สิ่งสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งจากบทเรียนนี้ ได้แก่ ภายใต้อำนาจการแย่งชิงอำนาจการจัดการและความชอบธรรมเหนือการใช้แผนพัฒนาพื้นที่นั้น **“สังคมได้เรียนรู้ธรรมชาติ (Nurture) [27] ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในแวดวงของศาสตร์การพัฒนาและการวางแผนอย่างไร”** ทางออกของปัญหา ลักษณะเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างกว้างขวางต่อไป

## รายการอ้างอิง (References)

- [1] คณะผู้เชี่ยวชาญพิจารณาเฉพาะเนื้อหาทางประวัติศาสตร์และพัฒนาการของชุมชนที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อพัฒนาการของแผนพัฒนาชุมชนบ้านน้ำเค็มในภายหลังเท่านั้น
- [2] ภายหลังถูกเรียกในนามว่า “ศูนย์ประสานงานชุมชนผู้ประสบภัยสึนามิ บ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา
- [3] ชาวบ้านน้ำเค็มจำนวนมากไม่ได้เป็นคนพื้นเพในพื้นที่ หากแต่เป็นคนต่างถิ่นจากหลากหลายภูมิภาค ที่เข้ามาทำงานครั้งเมื่อการทำเหมืองแร่ยังเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ภาคใต้
- [4] สัมภาษณ์ ไมตรี จงไกรจักร์ สมาชิกสภา อบต. บางม่วง และกรรมการศูนย์ประสานงานฯ วันที่ 6 มีนาคม 2550
- [5] ในปัจจุบันมีสมาชิกรวมกันกว่า 1,100 คน มีในเงินหมุนเวียนในระบบรวมกันทั้งสิ้นกว่า 13 ล้านบาท
- [6] สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยภายใต้โครงการ “บ้านมั่นคง” ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยสมาชิกสหกรณ์มีทั้งสิ้น 56 ครัวเรือน
- [7] ปัจจุบันมีการส่งเสริมกลุ่ม โดยมีกลุ่มอาชีพต่างๆ รวม 22 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเลี้ยงปลาในกระชัง กลุ่มโรงกลึง กลุ่มแปรรูปสิ่งประดิษฐ์จากไม้ กลุ่มมัดย้อม กลุ่มบาติก กลุ่มประมง เป็นต้น
- [8] ไมตรี จงไกรจักร์. (2548). น้ำเค็มที่ฉันรู้จัก. กรุงเทพฯ: มูลนิธิชุมชนไท.
- [9] ธีรจุฑา อัครโกวิทวงศ์ และคณะ. (2550). แผนแม่บทการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ชุมชนบ้านน้ำเค็ม จ. พังงา. เสนอต่อมูลนิธิชุมชนไท, มีนาคม.
- [10] ถอดเนื้อหาจากกระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย. (2548). กรอบของแผนการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ รายงานฉบับสมบูรณ์ มีนาคม 2548.
- [11] ถอดเนื้อหาจาก วิลเบอร์ สมิทและคณะ. (2548). การจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคอันดามัน เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากธรณีพิบัติภัยสึนามิ เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ, เขาหลัก จ.พังงา, ตุลาคม 2548, กระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย
- [12] ดูอ้างอิง 10. หน้า 61-62.
- [13] สมพล ดำรงเสถียร. (2548). โครงการการปรับปรุงและฟื้นฟูภูมิทัศน์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ชุมชนบ้านน้ำเค็ม ต. บางม่วง อ. ตะกั่วป่า จ. พังงา รายงานศึกษาเสนอต่อ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาควิชาครุศาสตร์สถาปัตยกรรม คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง.
- [14] 3 ใน 5 ยุทธศาสตร์ที่มาจากกระบวนการที่ได้มาจากการมีส่วนร่วม และการทำประชาคมในพื้นที่
- [15] เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, หน้า 146-147.
- [16] ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). วาทกรรมการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิชาษา, หน้า 135-145.
- [17] จักรทิพย์ นาถสุภาได้ให้แนวทางเสนอแนะเพื่อการดำรงอยู่ของท้องถิ่นไทยไว้พอสังเขป ได้แก่ การเน้นการพัฒนาแบบกลุ่ม การร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อคงความเป็นชุมชนไว้ การเน้นการสร้างจิตสำนึกแบบชุมชนให้เกิดขึ้น ด้วยการหันกลับไปเน้นเรื่องของประสบการณ์ร่วม เช่น ประวัติศาสตร์หมู่บ้าน วัฒนธรรมหมู่บ้าน
- [18] ธีรยุทธ บุญมี. (2547). ประชาสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สายธาร. หน้า 193-200.
- [19] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kelly, E.D and Becker, B. (2000). Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan. Washington DC: Island. pp. 117-123.
- [20] Sanoff, H. (2000). Community Participation Methods in Design and Planning. Singapore: John Wiley & Sons.
- [21] Holmgren S. and Svenson O. (2001). “Urban Architecture in Urban Renewal – In Dialogue Between Professionals and Residents” Urban Design International 6(1): 2-14.
- [22] สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, (2547). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและ



ศิลปกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา: การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่ควรอนุรักษ์. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท. หน้า 2-20-2-22.

- [23] ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “going on a community scavenger hunt” ส่วนในสหราชอาณาจักรเรียกว่า “reconnaissance trip”
- [24] ดูนานศึกษาของ Bollens, S. A. (2005). “Urban Planning and Intergroup Conflict: Confronting a Fractured Public Interest”, pp. 209-46 in B. Stiffel and V. Watson. Dialogues in Urban and Regional Planning1 London: Routledge.
- [25] Bounds, M. (2004). Urban Social Theory. Oxford: Oxford University Press อ้างถึง Stevenson, W. B. and Greenberg, D. (2000). “Agency and Social Networks: Strategies of Action in a Social Structure of Position, Opposition and Opportunity”, Administrative Science Quarterly 45(4): 205-14.
- [26] สำหรับแผนงานที่ชาวชุมชนร่วมกันกำหนดที่นำมาเสนอ นั้น ได้รับการจัดลำดับความสำคัญ และลดทอนประเด็นข้อเสนอที่ซ้ำซ้อนออกไปก่อนแล้ว โดยการใช้วิธี Logical framework analysis (LOGFRAME).
- [27] ธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางวัฒนธรรม (Nurture) ไม่ใช่เป็นธรรมชาติโดยแท้ (Nature) ตามความหมายของ Michel Foucault ตัวอย่างเช่นการที่คนเรารู้สึกพึงรังเกียจต่อพฤติกรรมการขโมยนั้นเป็นความรู้สึกสามัญสำนึกตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบวัฒนธรรม ไม่ใช่ความรู้สึกดั้งเดิมตามธรรมชาติที่ติดตัวมากับมนุษย์ (ยกตัวอย่างโดยคณะผู้เขียน)

