

ปูจฉว่าด้วย ‘ประชาสังคม’
(civil society): บทสำรวจทฤษฎี
และแนวคิดจากต่างประเทศสู่
การพิจารณาประชาสังคม
เชิงปฏิบัติการและองค์กรพัฒนา
เอกชนไทย

“On ‘Civil Society’: Theoretical/
Conceptual Reviews and a
Consideration on Operational Definition
of Thai Civil Society and
Nongovernmental Organization”

บทคัดย่อ

ประชาสังคม (civil society) เป็นคำที่ได้รับการถกเถียงมากที่สุด คำหนึ่งทั้งในวงวิชาการและการปฏิบัติ เนื่องจากความหมายของประชาสังคมจะแตกต่างกันไปตามแต่บริบทและเงื่อนไขของการนิยามนั้น ๆ ประชาสังคมจึงเป็นคำที่มีหลากหลายหน้า คำถามว่าด้วยความหมาย หน้าตา รูปร่าง และตำแหน่งแห่งที่ของคำนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณา

บทความชิ้นนี้นำเสนอว่าภาคส่วนที่สามหรือภาคประชาชน ไม่ได้มีความหมายเท่ากับประชาสังคม หากแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาสังคมเท่านั้น ในการนี้ ประชาสังคมเชิงปฏิบัติการจึงมีความหมายเป็น ‘พื้นที่ของสถาบัน องค์กร และปัจเจกต่าง ๆ อันอยู่ระหว่าง ครอบครัวยุทธ รัฐ และตลาดซึ่งคนต่าง ๆ นี้มารวมตัวกันอย่างสมัครใจเพื่อสร้างและพัฒนาผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน’ ประชาสังคมมีองค์ประกอบทั้งในระดับสถาบัน องค์กร และปัจเจกชน ทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไรยังพบว่าการตกลงใช้คำใดคำหนึ่งเพื่อสื่อถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐและไม่ใช่อุรกิจเป็นเรื่องที่ท้าทายและยาก และไม่มีคำเรียกใดที่ดีที่สุดสำหรับการอธิบายองค์กรเหล่านี้ งานเขียนชิ้นนี้เสนอว่า การทำความเข้าใจ ‘ประชาสังคม’ เชิงปฏิบัติการนับเป็นจุดเริ่มต้นแนวทางหนึ่งที่ดีในการศึกษาและพัฒนาต่อยอดแนวคิดและภาคปฏิบัติของประชาสังคม การเข้าใจองค์ประกอบและแนวคิดที่เกี่ยวข้องจะนำไปสู่ความเข้าใจในตัวประชาสังคมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ประชาสังคม, องค์กรพัฒนาเอกชน, ภาคส่วนที่สาม

Abstract

Civil society is a contested concept in both academic and policy community. Its meaning is depended on contexts and conditions. The inquiry about its definition, appearance, size, and position is thus necessary.

This article argues that the thirds sector or the people sector is not equal with civil society but being a part of civil society. Hence, civil society in operational definition is the sphere of institutions, organizations and individuals located between the family, the state and the market in which people associate voluntarily to advance common interests. In this sense, civil society consists of levels of elements, i.e., institutional, organizational, and personal, which can be both concrete and abstract. In fact, there is no absolute agreement on the word referring to non-governmental and non-commercial organization even among civil society experts; no word can best describe such organization. This article proposes the way to understand civil society in operational way as a beginning to make sense and develop the concept. To better understand the concept will lead to better understanding of civil society in practice.

Keywords: civil society, nongovernmental organizations, the third sector

บทนำ: ประชาสังคมหลากหลายความหมาย

Civil society หรือที่นิยมแปลเป็นไทยว่า ‘ประชาสังคม’ เป็นคำที่ได้รับความสนใจมากที่สุดคำหนึ่ง ทั้งในโลกวิชาการและภาคปฏิบัติการในระดับโลก องค์กรประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไรเจริญเติบโตฝังรากลึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในหลายๆ แห่งทั่วโลก แรงขับเคลื่อนของปรากฏการณ์ ‘การปฏิวัติทางสมาคม’ (associational revolution) ซึ่งหมายถึงการกำเนิดขึ้นและการเพิ่มจำนวนอย่างต่อเนื่องขององค์กรไม่แสวงหากำไร ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 (Salamon, 1994; Edwards and Hulme, 1996; Fisher, 1993) ประกอบกับกระแสความนิยมในตัวองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (nongovernmentalism) (Lewis, 2007) ส่งผลให้องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในพื้นที่สาธารณะตลอดจนมีความสำคัญต่อสังคมมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ถึงกระนั้นก็ตาม ประชาสังคมกลับเป็นคำที่มีปัญหาที่สุดเช่นกันเนื่องจากการนิยามที่แตกต่างหลากหลายโดยขึ้นอยู่กับบริบทและเงื่อนไขของการนิยามนั้นๆ ประชาสังคมจึงเป็นคำที่ไม่ปลอดจากทฤษฎีแฝง (theory-laden) และมีลักษณะของการใช้คำอุปมา (metaphor) อยู่มาก (Jensen, 2006; Muukkonen, 2009) กล่าวคือทุกครั้งที่เราพูดถึงคำๆ นี้ เราจะถูกกำกับหรือเหนี่ยวนำด้วยทฤษฎีโดยที่เราไม่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น ในหนังสือเรื่อง “An Essay on History of Civil Society” เขียนโดย Adam Ferguson (1995) คำว่าประชาสังคมถูกใช้ในความหมายของสังคมที่มีลักษณะ ‘อารยะ’ (civil) หรือได้รับการขัดเกลา (polished) แล้ว ประชาสังคมในความหมายนี้จึงเป็นลักษณะของสังคมที่เปลี่ยนผ่านมาสู่สังคมพาณิชย์ (commercial society) แก้ไขปัญหากันด้วยการเจรจาพูดคุย มีใช้การทำสงครามและใช้ความรุนแรง ในทางตรงกันข้าม นักคิดนักวิชาการร่วมสมัยจำนวนไม่น้อยใช้คำว่าประชาสังคมในความหมายขององค์กรและภาคส่วนของประชาชนและพลเมือง ซึ่งยึดโยงกับหลักคิดและคุณค่าของประชาธิปไตย

ประชาสังคมในความหมายนี้จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในสังคม (Kumar, 1993; Linz and Stepan, 1996; Putnam, 2000; Edwards and Foley, 2001; He, 2002; Villa, 2006)

จึงกล่าวได้ว่า ‘ประชาสังคม’ เป็นคำที่มีหลากหลายหน้าหรือหลากหลายความหมาย Edwards (2014) นำเสนอว่า ‘ประชาสังคม’ มักได้รับความสนใจและการนำไปใช้ในสามลักษณะสำคัญ ได้แก่ (1) การนำไปใช้ในฐานะเป็นคำคุณศัพท์ (adjective) อันหมายถึง ประเภทของสังคมที่มีอารยะดังคำนิยามของ Fersuson ที่กล่าวไป (2) การนำไปใช้ในฐานะเป็นคำนาม (noun) อันเป็นส่วนหนึ่งของสังคมซึ่งหมายถึงองค์กรหรือกลุ่มขององค์กร ตัวอย่างในกลุ่มนี้เช่น กลุ่มนักวิชาการและนักนโยบายสาธารณะที่สนับสนุนประชาสังคมในฐานะเป็นแรงขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตย หรือแนวคิดซึ่งมองประชาสังคมเป็น ‘ชีวิตที่มีการคบหาสมาคม’ (associational life) ซึ่งผู้คนต้องมารวมกลุ่มกันเป็นองค์กร และ (3) การนำไปใช้ในฐานะเป็นปริณิถนาสาธารณะอันเป็นพื้นที่ซึ่งผู้คนและองค์กรมารวมตัวและประกอบกิจกรรมร่วมกัน ความหมายสุดท้ายนี้เริ่มได้รับการกล่าวถึงมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ตัวอย่างคำนิยามที่มักได้รับการอ้างถึงคือ ประชาสังคมคือภาคส่วนขององค์กรหรือพื้นที่ระหว่างครอบครัวและรัฐ พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ซึ่งสถาบัน องค์กร และปัจเจกชน มารวมตัวกันโดยไม่คำนึงถึงข้อผูกมัดทางวงศาคณาญาติเพื่อกระทำการบางอย่างให้บรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน พื้นที่นี้ตั้งอยู่ควบคู่ไปกับตลาดและมีลักษณะเป็นเอกเทศจากรัฐ (Anheier, 2014; Elliott, 2003)

นอกจากนี้ ความสับสนเกี่ยวกับประชาสังคมยังปรากฏเด่นชัดในความเข้าใจที่แตกต่างถึงตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมกับรัฐ แต่เดิมมาประชาสังคมนั้นเป็นสิ่งที่ถูกมองว่ามีความใกล้ชิดหรือสนิทสนมกับรัฐ ประชาสังคมไม่ว่าจะนิยามอย่างไรก็ตาม ย่อมต้องวางอยู่คู่กับรัฐ (โปรดดู Ferguson, 1995; Hegal, 1991; Gramsci, 1971; Edwards and Foley, 2001)

ภายหลังตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ความเชื่อที่ว่า ประชาสังคมดำรงอยู่อย่าง เป็นเอกเทศเด็ดขาดจากรัฐ จึงเริ่มปรากฏมากขึ้น (Chandhoke, 2003) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ได้รับการถกเถียงและศึกษาอยู่เสมอเนื่องจากความสัมพันธ์นั้นมิได้หลากหลาย ทั้งในรูปแบบของการเสริมหนุน การเติมเต็ม และการขัดแย้ง (Young, 1999; Coston, 1998)

ในประเทศไทย นับแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 นักคิดไทย ได้พยายามให้คำนิยามประชาสังคมที่แตกต่างกันแปรผันตามบริบทของ ช่วงเวลา (ทิวากร แก้วมณี และวัชรพล พุทธรักษา, 2550) อย่างไรก็ตาม คำนี้ได้กลายมาเป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้นภายหลังช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 จาก เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (จามรี เชียงทอง, 2543; ชูชัย ศุภวงศ์, 2540; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2552; เศรษฐา ทรัพย์เย็น, 2547ก) การปรากฏขึ้นและแพร่หลาย ของคำว่าประชาสังคมในไทยนั้นสอดคล้องกับการหวนคืนความนิยมต่อ แนวคิดประชาสังคมภายหลังการล่มสลายของรัฐบาลสังคมนิยม กำแพง เบอร์ลิน หรือสหภาพโซเวียตในยุโรปตะวันออก¹ ในเวลาที่แนวคิดประชาสังคม เดินทางมาสู่ประเทศไทยและถูกนำมาใช้ คำนี้ได้สร้างปฏิกิริยาตอบสนอง จำนวนมาก ประชาสังคมกลายเป็น ‘แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์’ (strategic concept) (ชลธิศ ธีระจุติ, 2554) กล่าวคือ ความหมายของประชาสังคมจะขึ้น อยู่กับคนที่ให้การนิยาม² ในภาษาไทย คำว่า ‘ประชาสังคม’ หากแปลตรงตัว หมายถึง สังคมที่มีลักษณะ ‘ประชา’ หรือมีอารยะ (civil) กระนั้น ความเข้าใจ หลักที่สังคมมีต่อประชาสังคมคือ มองประชาสังคมเป็น ‘ภาคส่วน’ หรือกลุ่ม

¹ งานเขียนจำนวนมากเกี่ยวกับประชาสังคมในตะวันตกปรากฏออกมาในช่วงนี้เช่นกัน โปรดดู Diamond, 1994; Splichal et al., 1994; Kumar, 1993; Beckman, 1993; Seligman, 1992; Cohen and Arato, 1992; Wood, 1990

² สามารถดูความเข้าใจต่อคำประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนของคนทำงานในแวดวง ประชาสังคมไทยได้ใน ธัญลักษณ์ ศรีสง่า, สรินยา คาเมือง และจารุภา วะลี (2558)

ขององค์กรในสังคม (ธีรพัฒน์ อังศุชวาล, 2557; Ungsuchaval, 2015) ดังนั้น คำนี้ในสังคมไทยจึงมักจะใช้สลับกันไปมากับคำว่า ‘nongovernmental organization-NGO’ หรือ ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’³ และ ‘การเมืองภาคประชาชน’ (สิริพรรณ นกสวน สวัสดี และคณะ, 2557) ในการนี้ ประชาสังคมสำหรับสังคมไทยจึงเป็นเรื่องของภาคส่วนหนึ่งอันสะท้อนแนวคิด ‘ชีวิตทางสมาคม’ มากกว่าชนิดของสังคม กล่าวอย่างรวบรัด ประชาสังคมในบทสนทนาประจำวันของคนไทยจึงมีค่าเท่ากับองค์กรพัฒนาเอกชน⁴ อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์นักคิดและนักวิชาการโดย ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาคกรณโกศล (2540) พบว่า คำว่าประชาสังคมถูกตีความในสามแนวทางที่สำคัญคือ *แนวทางแรก* ประชาสังคมหมายถึง อำนาจหรือพลังของภาคพลเมืองที่ตื่นตัวและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อต่อรองและถ่วงดุลอำนาจรัฐ *แนวทางที่สอง* ประชาสังคมหมายถึง สังคมที่มีความร่วมมือกันทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ในแนวทางนี้ประชาสังคมมีความหมายรวมรัฐ

³ อันที่จริง คำว่า ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ เป็นคำที่แปลได้ผิดความหมายจากคำภาษาอังกฤษ ‘nongovernmental organization’ เนื่องจาก NGO จะมีความหมายตรงตัวว่า ‘องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ’ องค์กรพัฒนาเอกชนนั้นตามความหมายกล่าวได้ว่าเป็น ‘private development organization’ การแปลคำนี้ในบริบทไทยจึงแฝงไปด้วยคุณค่าของการพัฒนาและการแบ่งแยกตัวเองออกจากรัฐ ดังนั้น ในบทความนี้ จะขออนุญาตใช้คำภาษาอังกฤษ ‘NGO’ เพื่อกล่าวถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน ด้วยความมุ่งหมายในการคงแนวคิดตามคำแปลเอาไว้และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับการเน้นย้ำ ‘การพัฒนา’ และ ‘ความเป็น ‘เอกชน’ ในคำแปลภาษาไทย คำว่า ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ จะมีการใช้เป็นระยะๆ เพื่อสื่อถึง NGO ของประเทศไทย

⁴ อันที่จริง การกล่าวเช่นนี้อาจเป็นการรวบรัดที่ลดทอนมากเกินไปในทางวิชาการมีข้อถกเถียงจำนวนมาก ซึ่งบทความชิ้นนี้ได้กล่าวไว้จำนวนหนึ่งแล้ว ประชาสังคมจึงไม่ได้มีความหมายเท่ากับองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทสนทนาที่พบเห็นได้ในชีวิตประจำวันเป็นการทั่วไป เช่น จากข่าวและบทสัมภาษณ์ของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น สมการของการลดทอนเช่นนี้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดเป็นการทั่วไปและส่งอิทธิพลต่อความคิดของสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ

องค์กรพัฒนาเอกชน และธุรกิจได้ด้วย⁵ ตลอดจนสื่อนัยถึงความสำคัญของการเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) แนวทางที่สาม ประชาสังคมหมายถึงพื้นที่สาธารณะ ความเข้าใจประชาสังคมทั้งสามแนวทางนี้สะท้อนถึงความหลากหลายของวิถีคิดในบริบทไทยอันมองประชาสังคมเป็นทั้งคำคุณศัพท์ คำนามและเป็นปริณิณทลสาธารณะ

มากไปกว่านั้น งานศึกษาของ เชษฐา ทรัพย์เย็น (2547ก, 2547ข) ซึ่งได้สังเคราะห์นักคิดด้านประชาสังคมจำนวน 14 คนพบว่า แนวคิดประชาสังคมไทยสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มความคิดตามแหล่งที่มาของการนิยามความหมาย กลุ่มแรก เน้นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาสนาซึ่งโดยส่วนมากพัฒนามาจากหลักคิดแบบพุทธ กลุ่มที่สอง ให้น้ำหนักไปที่แนวคิดเรื่องชุมชนโดยสนใจบทบาทและความสำคัญของชุมชน ในกลุ่มนี้สามารถจำแนกออกได้เป็นอีกสามกลุ่มย่อย กล่าวคือ กลุ่มที่สนใจเรื่องวัฒนธรรม กลุ่มที่สนใจเรื่องเศรษฐกิจ และ กลุ่มที่สนใจแบบองค์รวม กลุ่มที่สาม เน้นแนวคิดแบบตะวันตก อันเป็นการมองประชาสังคมโดยพัฒนามาจากหลักคิดของประเทศตะวันตกเป็นสำคัญ และกลุ่มที่สี่ ให้ความสำคัญไปที่ประสบการณ์ โดยสนับสนุนว่าแนวคิดต้องมาจากการปฏิบัติและประสบการณ์ กลุ่มความคิดทั้งสี่กลุ่มนี้เป็นอีกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของแนวคิดประชาสังคมในไทย ซึ่งมีนัยต่อพฤติกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วย ยกตัวอย่างเช่น สองกลุ่มแรกสนใจเรื่องพื้นที่ชนบทและชุมชนเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน แต่กลุ่มแรกจะมีลักษณะร่วมมือกับรัฐมากกว่ากลุ่มที่สองซึ่งเน้นเรื่องการพึ่งตนเอง ในขณะที่กลุ่มที่สามซึ่งเน้นแนวคิดตะวันตกมักจะแสดงออกใน

⁵ การนิยามประชาสังคมโดยรวมเอารัฐเข้าไปด้วยเป็นหัวข้อที่ได้รับการถกเถียงมาอย่างยาวนาน และดูเหมือนจะไม่มีที่สิ้นสุด การนิยามเช่นนี้ส่งผลทั้งข้อดีและข้อเสียขึ้นอยู่กับมุมมองและวัตถุประสงค์ในการใช้คำ โปรดดู Frolic, 1997; Crispin, 2000; Phatharathananunth, 2006; Ungsuchaval, 2015

แง่ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่โดยพื้นฐานนั้นแสดงการต่อต้านรัฐ กลุ่มที่มีความซับซ้อนมากที่สุดคือกลุ่มที่สี่ ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานตามประเด็นหรือขับเคลื่อนนโยบายทั้งในเมืองและพื้นที่ชนบท เพราะกลุ่มสามารถร่วมมือหรือต่อต้านรัฐก็ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ จอน อิงภากรณ์ (2529) เคยตั้งข้อสังเกตว่าคนทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนในไทยจะไม่ยึดถือคุณค่าหรืออุดมการณ์ทางการเมืองหรือนโยบายทางการเมืองมากเท่ากับความสนใจในการพัฒนาสังคม นี่อาจตีความได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่วางอยู่บนฐานคิดแบบกลุ่มที่สี่ที่เน้นประสบการณ์จึงมีลักษณะเป็น ‘นักปฏิบัตินิยม’ (pragmatist)

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ ประเด็นเรื่องประชาสังคมและองค์กรใด ๆ ก็ตามที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไรจึงได้รับการเปรียบเทียบเป็น ‘สัตว์ประหลาดยักษ์พองลมที่หละหลวม’ (loose and baggy monster) (Kendall and Knapp, 1995) ที่เป็นสัตว์ประหลาดเนื่องมาจากสัตว์ประหลาดนั้น โดยนิยามถือว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่รู้จักหรือรู้จักไม่ดีพอ ดังนั้น จึงกล่าวถึงในเชิงเป็นตำนานหรือเรื่องเล่าที่นำมาสู่มายาคติหรือความเข้าใจที่ผิด ประชาสังคมเป็นคำที่มีทฤษฎีมาอย่างยาวนานและหลากหลาย เป็นหัวข้อทางวิชาการและการปฏิบัติที่ใหญ่มาก แต่คำนิยามไม่แน่ชัด หละหลวม ขึ้นอยู่กับบริบทและเงื่อนไข ประชาสังคมจึงเป็นสัตว์ประหลาดตัวใหญ่ที่เรายังรู้จักมันไม่ดีพอ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่ากลัวอย่างยิ่งที่คำว่า ‘ประชาสังคม’ และองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ถูกกลืนจากความสนใจหรือได้รับการศึกษาหรือสนใจอย่างไม่เพียงพอ เพราะว่าสิ่งเหล่านี้สามารถหมายถึงอะไรได้หลายอย่าง ความเข้าใจทั่วไปกับประสบการณ์จึงไม่เพียงพอในการมอบความลุ่มลึกและความหลากหลายของสิ่งเหล่านี้ได้ องค์กรที่ถูกเรียกว่า NGO ในสังคมหนึ่งบ่อยครั้งได้รับการขนานนามอย่างอื่นในอีกสังคมหนึ่งเช่นกัน

ปัจจุบันด้วยความหมาย หน้าตา รูปร่าง และตำแหน่งแห่งที่ของ ‘ประชาสังคม’, ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ ฯลฯ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้

รับการพิจารณา ดังเช่นที่ Salamon and Anheier (1997) สองนักวิชาการกลุ่มแรกผู้บุกเบิกการศึกษาองค์กรไม่แสวงหากำไรร่วมสมัยกล่าวว่า ความสนใจเกี่ยวกับคำศัพท์ที่หลากหลายและมากด้วยแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือกลุ่มขององค์กรที่ตั้งอยู่ระหว่างรัฐและตลาดคือความท้าทายเบื้องต้นในการทำความเข้าใจสิ่งเหล่านี้ ถึงแม้ว่าสำหรับบางคน ความแตกต่างของคำอาจจะไม่สำคัญเนื่องจากคนที่ทำงานในแวดวงประชาสังคมและ NGO ก็ยังคงทำงานอยู่ได้ดีแม้จะไม่ได้เข้าใจนิยามหรือแนวคิดของคำเหล่านี้อย่างลึกซึ้ง แต่อันที่จริง คำนิยามสำคัญอย่างมากและสมควรได้รับการพิจารณา เพราะว่า ‘คำนิยาม’ คือหัวใจของการวิเคราะห์ทางสังคม หากปราศจากชุดของแนวคิดและคำนิยามที่อธิบายความเป็นจริงให้เป็นระบบแล้ว ย่อมไม่มีทางที่จะจัดกลุ่มการรับรู้และเข้าใจสิ่งต่าง ๆ คำนิยามจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำความเข้าใจและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการทำวิจัยและการพัฒนาแนวคิดและภาคปฏิบัติการของประชาสังคมอันเป็นสิ่งที่มีความหลากหลายและซับซ้อนเพื่อให้เห็นถึงผลลัพธ์และประสิทธิภาพที่แท้จริงของประชาสังคมและองค์กรเหล่านี้ ที่สำคัญ คำนิยามที่ชัดเจนอันอยู่บนฐานของความเข้าใจทางแนวคิดทฤษฎีจะมีประโยชน์ต่อการทำนโยบายและกฎหมาย (โปรดดู Muukkonen, 2009; Srivastava and Oh, 2010; Alcock, 2010; Bridge, Murtagh, and O'Neill, 2014)

Muukkonen (2009) ให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนว่าความสับสนเกี่ยวกับชื่อเรียกและแนวคิดเหล่านี้จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างมากหากมีการนำไปใช้พัฒนาเป็นกฎหมาย เพราะว่า คำนิยามจะถูกพัฒนาให้กลายเป็นสิ่งที่มีผลกระทบโดยตรงกับเรื่องราวทางสังคมในความเป็นจริง เมื่อคำนิยามหนึ่ง ๆ ถูกเขียนเป็นกฎหมาย คำนิยามนั้นจะเริ่มจัดการ นิยามและแบ่งประเภทว่าองค์กรใดมีคุณลักษณะที่ผ่านเกณฑ์และองค์กรใดไม่ผ่าน สิ่งที่ต้องพึงตระหนักไว้เสมอคือถึงแม้ว่าคำนิยามจะไม่มีถูกผิดในตัวเองแต่คำนิยาม

ก็ไม่ใช่สิ่งที่ปราศจากอคติและคุณค่า คำนิยามนั้นเป็นการลดทอนความเป็นจริงอันซับซ้อนมาสู่ความเข้าใจที่เรียบง่ายเพื่อการสื่อสารและการเริ่มต้นการทำความเข้าใจ คำนิยามนั้นนำมาสู่การแบ่งแยกและจัดประเภทอยู่เสมอว่าใครควรจะอยู่ในคำนิยาม และใครที่ไม่ควรอยู่แต่กระนั้น คำนิยามก็มีประโยชน์ในตัวของมันเองขึ้นอยู่กับการตีความความสามารถในการอธิบายความเป็นจริงส่วนหนึ่งของสังคมซึ่งอยู่ในความสนใจของเรา บทความชิ้นนี้ จึงมุ่งทบทวนแนวคิดและคำนิยาม ‘ประชาสังคม’ และองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ หรือ ‘NGO’ ในเชิงของทฤษฎี (theory) และแนวคิด (concepts) จากงานวิชาการต่างประเทศเป็นสำคัญ จากนั้นจึงทดลองนำมาเสนอเป็นคำนิยามเชิงแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาสังคมไทย

คำที่หลากหลาย...ความหมายที่แตกต่าง

Ludwig Wittgenstien นักปรัชญาผู้โด่งดังด้านภาษาเคยกล่าวไว้ว่า “ข้อจำกัดในภาษาของฉัน ก็คือข้อจำกัดในโลกของฉัน” ภาษาที่เราใช้ มีอิทธิพลต่อวิธีที่เราคิดและคัดกรองวิธีที่เรามองสิ่งต่างๆ ในการนี้ คำเรียกที่เราใช้อธิบายองค์กรที่ไม่ใช่รัฐและธุรกิจจึงก่อรูปความเข้าใจของเราที่มีต่อแนวคิดและองค์กรเหล่านั้นอย่างมีนัยสำคัญ (Bridge, Murtagh and O’Neill, 2014, 26) คำเรียกที่เราใช้ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของสิ่งที่เป็นนามธรรม แต่วางอยู่บนความเป็นจริงทางสังคมด้วย ชื่อเรียกที่แตกต่างนี้เป็นตัวกรองทางความคิดความเข้าใจที่สำคัญ เพราะมันนิยามวิธีที่เรารับรู้ปรากฏการณ์บนโลกและสื่อสารความรู้ความเข้าใจนั้นไปสู่สังคมภายนอก (Wagner, 2012, 302-303) ดังนั้น คำที่แตกต่างหลากหลายเหล่านี้สมควรได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวังเพราะแต่ละคำนั้นมีฐานคิดทฤษฎีและภาคปฏิบัติการที่ต่างกันไป คำบางคำอาจมีความหมายอย่างกว้างขวาง ในขณะที่บางคำ

มีความหมายถึงส่วนย่อยของภาคส่วนที่ใหญ่กว่า ในส่วนนี้เราจะลองพิจารณาคำสำคัญๆ ที่ช่วยให้เรามีความเข้าใจต่อประเด็นประชาสังคมในเบื้องต้น ถึงแม้ว่าเราจะไม่สามารถนิยามคำทุกคำได้อย่างชัดเจนซึ่งก็ดูเหมือนจะเป็นภารกิจที่เป็นไปไม่ได้ แต่การระมัดระวังเกี่ยวกับความแตกต่างเหล่านี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลและควรทำ

อย่างที่กล่าวไปในเบื้องต้น ประชาสังคมและคำที่ใช้เรียกองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น NGO เป็นคำที่มีความหมายที่หลากหลาย คำเหล่านี้เป็นคำที่ขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม (โปรดดูตารางที่ 1) และในแต่ละคำก็ไม่ได้มีข้อตกลงที่แน่ชัดถึงนิยามเช่นกัน ถึงกระนั้น คำที่แตกต่างเหล่านี้เอง บ่อยครั้งย่อมจะเน้นย้ำมิติใดมิติหนึ่งของความเป็นจริงทางสังคมเกี่ยวกับสิ่งนั้นซึ่งไม่ได้เป็นการเก็บภาพรวมทั้งหมด

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างคำที่ใช้เรียกองค์กรที่อยู่ระหว่างภาครัฐ (state) และตลาด (market) และพื้นที่ซึ่งคำนิยามได้รับการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง⁶

ชื่อเรียก	พื้นที่ที่ปรากฏ	จุดเน้นที่สำคัญ	พื้นที่ซึ่งคำนิยามได้รับการนำไปใช้
Civil society organization องค์กรประชาสังคม	Civil society ประชาสังคม	- คุณค่าเชิงนามธรรม - ความเป็นพลเมือง - ความมีอารยะ	- องค์กรระหว่างประเทศ ทั่วโลก - ภาคพื้นที่ยุโรป สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา
Organized civil society องค์กรประชาสังคม			
Nonprofit organization องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	Nonprofit sector ภาคส่วนไม่แสวงหากำไร	- สถานะการไม่แสวงหากำไรและส่วนต่างซึ่งจะปันผลแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารองค์กร - ความสามารถในการลดหย่อนหรืองดเว้นภาษี	
Nongovernmental organization องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล/องค์กรพัฒนาเอกชน	Nongovernmental sector ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐบาล	- สถานะของการไม่ใช่หน่วยงานของรัฐและเอกชน - ทำงานพัฒนา	- ประเทศกำลังพัฒนา - องค์กรระหว่างประเทศทั่วโลก
Third sector organization องค์กรภาคส่วนที่สาม	Third sector ภาคส่วนที่สาม	- สถานะของการไม่ใช่หน่วยงานของรัฐและตลาด	- ภาคพื้นที่ยุโรป สหราชอาณาจักร

⁶ คำเรียกที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างจำนวนหนึ่งเท่านั้นซึ่งผู้เขียนเห็นว่า พบเห็นได้บ่อยในงานเขียนทางวิชาการและภาคปฏิบัติ ในโลกแห่งความเป็นจริง พื้นที่และองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีขอบเขตและเส้นแบ่งที่ชัดเจน เส้นแบ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่ถูกสร้างเพื่อการวิเคราะห์เท่านั้น (Kramer, 2004) อีกทั้ง ยังมีชื่อเรียกอีกจำนวนมากซึ่งไม่ได้รวมไว้ในที่นี้ ยกตัวอย่างเช่น Najam (1996) ได้ทดลองรวบรวมคำที่มีความหมายเดียวกับ ‘องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล’ (nongovernmental organization) ที่ได้รับการใช้จากทั้งนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานพบว่า มีชื่อเรียกมากกว่า 45 ชื่อเรียกซึ่งมีความหมายถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล โปรดดูเพิ่มเติมใน Najam (1996), Vakil (1997), Lewis (2014) และ Anheier (2014)

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างคำที่ใช้เรียกองค์กรที่อยู่ระหว่างภาครัฐ (state) และตลาด (market) และพื้นที่ซึ่งคำนิยามได้รับการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง⁶ (ต่อ)

ชื่อเรียก	พื้นที่ที่ปรากฏ	จุดเน้นที่สำคัญ	พื้นที่ซึ่งคำนิยามได้รับการนำไปใช้
		- ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ	
Social enterprise วิสาหกิจเพื่อสังคม/กิจการเพื่อสังคม	Social economy (<i>économie sociale</i>) ภาคส่วนเศรษฐกิจสังคม	- นวัตกรรม - ความคล่องตัว และความคิด สร้างสรรค์ต่อ ผลงานทางสังคม	ภาคพื้นทวีปยุโรป
Voluntary organization องค์กรอาสาสมัคร	Voluntary sector ภาคส่วนอาสาสมัคร	- อาสาสมัคร ทั้งในส่วนที่มีตัวอาสาสมัครมาร่วมงานและการเข้ามาทำงานต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ	สหราชอาณาจักร/ แคนาดา
Philanthropic organization องค์กรการกุศล/องค์กรสาธารณประโยชน์	Nonprofit sector ภาคส่วนไม่แสวงหากำไร Third sector ภาคส่วนที่สาม	- การให้/การกุศล	สหรัฐอเมริกา/ สหราชอาณาจักร
Foundation* มูลนิธิ/กองทุน	Nonprofit sector ภาคส่วนไม่แสวงหากำไร	- การให้ - สินทรัพย์/กองทุน	สหรัฐอเมริกา

* มูลนิธิในที่นี้ ไม่ใช่มูลนิธิ/สมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในความเข้าใจแบบประเทศไทย

ยกตัวอย่างเช่น คำว่า ‘NGO’ ซึ่งเป็นคำที่มีปัญหามากที่สุดคำหนึ่งนั้น (โปรดดู Unsuchaval, 2015) ในประเทศยุโรปตะวันตกใช้เพื่อหมายถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนกับทางการและทำงานในระดับนานาชาติ ในขณะที่องค์กรลักษณะดังกล่าวเรียกว่า ‘องค์กรอาสาสมัครเอกชน’ (private voluntary organization) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (Fisher, 1998) ในประเทศยุโรปตะวันออก NGO มีแนวโน้มหมายถึงองค์กรการกุศลและไม่แสวงหากำไรทุกชนิด อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม NGO มักจะหมายถึงองค์กรที่มีลักษณะทางการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับ ‘การพัฒนา’ (Lewis, 2014, p. 54) หรือองค์กรที่ทำงานในลักษณะเสริมหนุนพลังรากหญ้า (intermediary/grassroots support organization) และบ่อยครั้งมักจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ ในขณะที่องค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งทำงานด้านอื่นๆ เช่น โรงพยาบาล การกุศล มหาวิทยาลัย มักจะถูกเรียกว่า องค์กรอาสาสมัคร (voluntary organization) หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไร (nonprofit organization) มากกว่า นอกจากนี้ในหลายประเทศ คำว่า ‘non-government’ ก็มักจะถูกแปลในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านรัฐบาล (anti-government) ทั้งในเชิงของภาษาและในแง่ของหลักคิด ความหมาย เช่น ในแง่ของภาษาโดยตรง ประเทศจีน คำว่า ‘fei zhengfu zuzhi’ ซึ่งแปลตรงตัวมาจาก ‘non-governmental organization’ จะมีความหมายในลักษณะที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่นทำงานกับต่างชาติหรือเป็นของต่างชาติ องค์กรจีนจึงหลีกเลี่ยงใช้คำนี้หากเป็นไปได้ เพราะคำว่า ‘fei’ สามารถหมายถึง ไม่ใช่ ไม่ถูก/ผิด (wrong) และต่อต้าน (anti) ก็ได้ (Ma, 2006, p. 85) เป็นต้น ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศกำลังพัฒนาความหมายเหล่านี้ก็จะแตกต่างกันไปอีก ฉะนั้น NGO จึงเผยโฉมหน้าต่อคนต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกันไป (Hilhorst, 2003) ถึงแม้ว่าคำนี้จะพัฒนามาจากกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) ในปี 1946 และกลายมาเป็นปรากฏการณ์ระดับโลก (Willetts,

1996; Ahmed and Potter, 2006; Lewis, 2014) แต่ NGO จะมีความหมายไม่เหมือนกันและทำงานต่างกันในแต่ละประเทศ

การให้เพื่อสังคม (philanthropy) เป็นอีกคำหนึ่งที่มีข้อถกเถียงทางนิยามอย่างมาก (Sulek, 2010; Daly, 2012) และมักจะถูกใช้แทนสลับกันไปมากับคำว่า การกุศล (charity) การให้ (giving) การบริจาค (donating) งานอาสาสมัคร (voluntary action) หรือแม้กระทั่งองค์กรไม่แสวงหากำไร (nonprofit organization) โดยที่ขาดความเข้าใจที่แจ่มชัดในคำแต่ละคำ (Adam, 2004) แต่อันที่จริง คำเหล่านี้มีความแตกต่างกัน หากดูตามรากศัพท์แล้ว ‘philanthropy’ พัฒนามาจากคำกรีก ‘*philanthrópia*’ ซึ่งแปลในเบื้องต้นได้ว่า ‘ความรักในเพื่อนมนุษย์’ ตามความหมายนี้ การให้สังคมจะมีความเชื่อมโยงกับเรื่องคุณธรรมและความดีงามของการให้เพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติที่ไม่ใช่เรื่องทางการเมืองและทางธุรกิจ (Schervish, 1998; Miller, 2006; Sulek, 2010) เพื่อนิยามให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น Payton (1988) เสนอให้มองคำนี้ในลักษณะที่เป็น ‘การอาสาสมัครเพื่อประโยชน์ส่วนรวม’ (voluntary action for the public good) ซึ่งจะสื่อนัยถึงการให้และการบริหารที่เป็นไปด้วยความสมัครใจตลอดจนสมาคมและองค์กรอาสาสมัคร ในปัจจุบันการให้เพื่อสังคมจึงมักมีความหมายในทำนองของการใช้ความมั่งคั่งและทักษะส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะเฉพาะหนึ่งๆ และสื่อนัยถึงองค์กรการกุศลต่างๆ (philanthropic foundation)

ภาคส่วนที่สาม หรือ third sector นับเป็นอีกคำหนึ่งที่พบเห็นได้บ่อยเช่นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงแนวคิดและในประเทศยุโรปตะวันตกและสหราชอาณาจักร ในเบื้องต้น ภาคส่วนที่สามมีความหมายตรงตัวคือเป็นภาคส่วนที่นิยามตัวเองโดยแยกออกจากภาครัฐและตลาดซึ่งได้รับการสมมติว่าเป็นภาคส่วนที่หนึ่งและสอง ภาคส่วนที่สามจึงเป็นคำที่ได้รับคำนิยามอย่างมากในการกล่าวถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐและไม่ใช่วิสาหกิจ

(Anheier, 2014; Kendall, 2003; Kendall and Anheier, 2001) นักวิชาการหลายคนตั้งข้อสังเกตว่าคำนี้มีความหมายที่กินวงกว้าง (inclusive) เพราะว่ารวมเอาทุกองค์กรที่ไม่ใช่รัฐและธุรกิจเอกชนมาไว้ในภาคส่วนที่สามทั้งหมด (Bridge, Murtagh, and O'Neill, 2014) อีกทั้งคำนี้ในหลายบริบทยังสื่อถึงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ภาคส่วนที่สามสามารถเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่ไม่ใช่พื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชนก็ได้ นักวิชาการหลายคนจึงโยงคำนี้กับพื้นที่ทางเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) อันเป็นพื้นที่ซึ่งหลายภาคส่วนมาร่วมมือกันผลิตสินค้าสาธารณะ (Gunn, 2004)

กิจการเพื่อสังคม (social enterprise) เป็นอีกคำที่กำลังเป็นที่นิยมในขณะนี้และกล่าวได้ว่าเป็นคำที่ใหม่ที่สุดในบรรดาคำทั้งหมดที่จะกล่าวถึง คำนี้มักจะมาควบคู่กับแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจเชิงสังคม (social economy) ซึ่งกล่าวถึงกลุ่มของสถาบันที่หลากหลายที่เป็นมากกว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรโดยแก่นแล้ว กิจการเพื่อสังคมทำงานโดยใช้กลไกแบบตลาดเช่นธุรกิจแต่สนใจสร้างผลประโยชน์ทางสังคมมากกว่าธุรกิจ กิจการเพื่อสังคมสามารถจัดว่าเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรชนิดหนึ่งได้หากกำไรหรือเงินปันผลที่ได้ไม่ตกไปสู่มือของเจ้าของหรือบุคคลทำงานใดๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันมีเป้าหมายทางสังคมเป็นหลัก (Pearce, 2003) กิจการเพื่อสังคมจึงเป็นองค์กรลูกผสม (hybrid) ระหว่างองค์กรไม่แสวงหากำไรและหน่วยงานธุรกิจที่แสวงหากำไร เป็นตัวอย่างของข้อยืนยันที่ว่าขอบเขตของภาคส่วนอันนิยามภาครัฐ เอกชนและภาคส่วนที่สามมีลักษณะพร่าเลือน (blurring) และผสมผสาน (blending) ในความเป็นจริง อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน กิจการเพื่อสังคมเป็นคลื่นลูกใหม่ของประชาสังคมที่ขับเคลื่อนและเผชิญปัญหาทางสังคมอย่างเป็นระบบประเภทหนึ่ง (Nicholls, 2011, p. 80) และแฝงไปด้วยคุณค่าของความเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurship) (โปรดดู Swedberg,

2009; Nicholls, 2006; Defourny, 2001) กิจกรรมเพื่อสังคมจึงมีข้อได้เปรียบหากเทียบกับองค์กรไม่แสวงหากำไรแบบเดิมในเรื่องของการแก้ปัญหาภาวะขาดทุนทางทรัพยากรโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและในเรื่องของนวัตกรรมและความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม ปรัชญาและความเป็นมาของกิจกรรมเพื่อสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ ย่อมมีความแตกต่างกันและต่างก็มีจุดเด่นจุดด้อยที่แตกต่างกัน

ในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างถาวรหรืออยู่ในสภาพไม่แน่นอน คำว่า ‘องค์กรประชาสังคม’ (civil society organization หรือ organized civil society) เป็นคำที่มีประโยชน์และกินความในวงกว้างซึ่งสะท้อนนัยของความไม่ลงรอยต่อรัฐอำนาจนิยม (authoritarian state) คำนี้อาจเรียกใช้ต่อไปได้ในกรณีที่ประชาธิปไตยลงหลักปักฐานแล้วเพื่อยืนยันถึงความไม่เป็นอิสระขององค์กรถึงแม้ว่าจะมีการริเริ่มร่วมมือทำงานกับรัฐหรือรับการสนับสนุนจากรัฐ (Casey, 2016, p. 39) ชื่อเรียก องค์กรประชาสังคม จึงแสดงนัยความต้องการในการเก็บรักษาความอุดมทางความคิดเกี่ยวกับประชาสังคมเอาไว้พร้อมกับความพยายามในการทำให้ประชาสังคมมีความทันสมัยและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น องค์กรประชาสังคมจึงคือประชาสังคมที่ถูกทำให้มีลักษณะเป็นองค์กร Roitter (2010) ให้เหตุผลว่าชื่อเรียกนี้เกิดขึ้นมาเพื่อสร้างความแตกต่างและเติมเต็มช่องว่างที่ขาดหายไประหว่างคำว่า ‘ภาคส่วนที่สาม’ และ ‘ประชาสังคม’ ซึ่งทั้งสองคำไม่ประสบความสำเร็จในการอธิบายองค์กรที่สามารถรักษาคุณลักษณะของทั้งสองไว้ได้

อย่างไรก็ตาม คำเหล่านี้ได้รับคำวิพากษ์คำวิจารณ์เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคำว่าภาคส่วนที่สาม องค์กรไม่แสวงหากำไร และ NGO เนื่องจากการนิยามที่เกิดขึ้น เป็นการนิยามจากสิ่งที่องค์กรเหล่านั้น ‘ไม่ได้เป็น’ (Gidron, 2010; Lewis, 2014) ภาคส่วนที่สามนิยามตัวเองจากการที่ไม่ได้เป็นภาคส่วนรัฐและธุรกิจ NGO (ในส่วนของ nongovernment) และ

องค์กรไม่แสวงหากำไร (ในส่วนของ nonprofit) ก็เช่นกันซึ่งนิยามตัวเองว่า
ไม่ใช่รัฐและไม่แสวงหากำไร

คำเรียกที่แตกต่างมาจากเหตุผลหลายประการ ทั้งพื้นฐานทาง
ปรัชญาและแนวคิดที่ต่างกัน บริบทของการใช้ที่เฉพาะตัวและไม่เหมือนกัน
หรือเรื่องของเหตุผลในการใช้ที่ต่างกัน Salamon and Anheier (1998)
ค้นพบว่าการเกิดขึ้นและเติบโตขององค์กรไม่แสวงหากำไรในแต่ละสังคมนั้น
มีบริบททางประวัติศาสตร์และแรงผลักดันเฉพาะตัว (social origin) ของ
แต่ละแห่ง ชื่อเรียกจึงขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และแรงผลักดันภายใน
สังคมเช่นกัน

ในสังคมที่องค์กรซึ่งไม่ใช่รัฐและธุรกิจเกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนอง
ต่อความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) องค์กรเหล่านี้มักจะเข้ามา
ทำงานเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและจัดหาบริการแก่
ผู้ที่ด้อยโอกาส องค์กรเหล่านี้จึงถูกนิยามเรียกว่า องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือ
‘nonprofit organization’ (James, 1997) ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา
ซึ่งนิยมใช้คำว่า ‘nonprofit’ ในฐานะเป็นคำอธิบายเกี่ยวกับกิจกรรม
ที่กระทำโดยปัจเจกหรือกลุ่ม/องค์กรที่ไม่ได้ไปพัวพันใด ๆ กับตลาดและ
การค้าเพื่อกำไร (Deakin, 2001, p. 9) ในประเทศอังกฤษ นิยมเรียกว่าองค์กร
อาสาสมัคร หรือ ‘voluntary organization’ เนื่องจากประเทศอังกฤษมี
ความผูกพันกับงานสาธารณประโยชน์ งานอาสาสมัคร การกุศลและการให้
เพื่อสังคมมาอย่างยาวนาน (Lewis, 2014, p. 62) ในสังคมที่องค์กรเหล่านี้
เกิดภายใต้บริบทความล้มเหลวของรัฐบาล (government failure) ซึ่งอาจจะมา
จากระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพหรือความพร่องของระบบการเมืองใน
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์กรที่เกิดขึ้นมักได้รับการขนานนามว่า
องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล หรือ ‘nongovernmental organization’ หรือที่คนไทย
เรียกว่า ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ หรือ ‘เอ็นจีโอ’ คำนี้สื่อถึงทางเลือกใน

การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งนิยามกันในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาและองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ ในประเทศไทยก็เช่นกัน ความนิยมในการเรียก ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ ก็มาจากบริบทของงานพัฒนาที่ไม่ใช่รัฐ เพราะว่ารัฐล้มเหลวในการพัฒนาสังคมนับแต่อดีต (Ungsuchaval, 2015) ที่สำคัญ คำนี้ยังสะท้อนอุดมการณ์แบบเสรีนิยมอีกด้วย (Ungpakorn, 2004)

นอกจากนี้ Alcock (2010) อธิบายถึงความแตกต่างของคำเรียกเหล่านี้ไว้อย่างน่าสนใจว่าการใช้คำเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองด้วย กล่าวคือผู้คนทำงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นประชาสังคมทั้งผู้กำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ NGO เจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานธุรกิจ และนักวิชาการจะมีวาระและจุดมุ่งหมายของตน ซึ่งการนิยามแต่ละครั้งจะเป็นไปเพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผล แต่กระนั้น คำนิยามของแต่ละกลุ่มก็จะมีน้ำหนักทางผลลัพธ์ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการนิยามนั้นๆ การเลือกใช้คำนิยามจึงเป็นเรื่องที่มีความเปราะบางอย่างมาก (Lewis, 2014)

ภาคส่วนของสังคม: รัฐ เอกชน และภาคส่วนที่สาม

ในสังคมส่วนมาก กิจกรรมทางสาธารณะมักประกอบไปด้วยสามภาคส่วนที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาล (ภาคส่วนสาธารณะ) ธุรกิจ/ตลาด (ภาคส่วนเอกชน) และประชาชน/ครอบครัว (ภาคส่วนที่สาม)⁷ (โปรดดูภาพประกอบที่ 1)

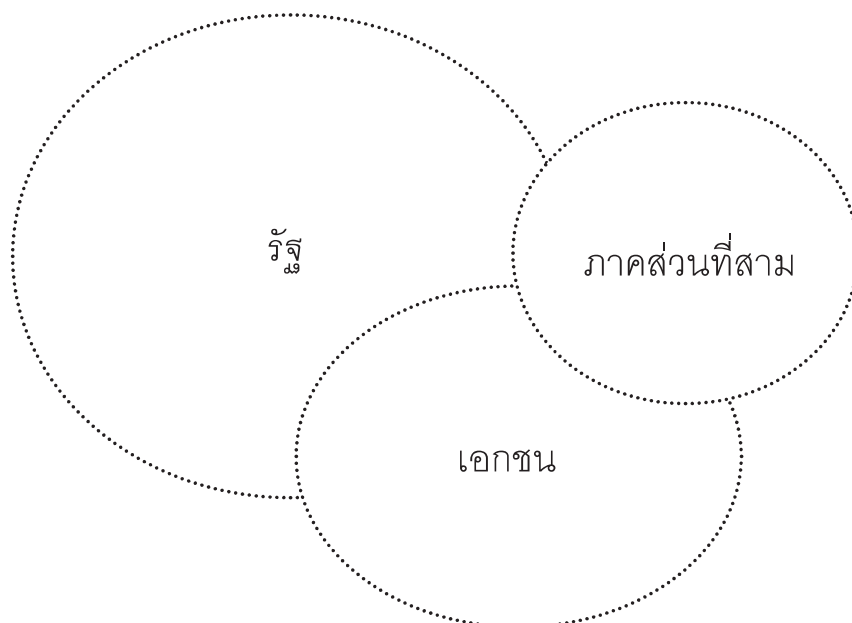
รัฐบาลทำหน้าที่ควบคุมและจัดการโครงสร้างของประเทศภายใต้กรอบกติกาที่กำหนด รัฐผูกขาดการใช้อำนาจด้านความรุนแรงและ

⁷ ตัวแบบนี้เป็นเพียงเครื่องมือในการวิเคราะห์สังคมอย่างง่ายเท่านั้น ขอบเขตของแต่ละภาคส่วนในความเป็นจริงอาจจะไม่มีความชัดเจนและขนาดของแต่ละภาคส่วนก็อาจจะมี ความแตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม

การเก็บภาษีเพื่อเป็นแหล่งรายได้และอำนาจสำคัญในการบริหารจัดการและ
จัดหาบริการสาธารณะแก่สังคม ภาคส่วนนี้มักจะมีขนาดใหญ่ที่สุด

ตลาด/ธุรกิจมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาและเปลี่ยนรูปสินค้าและ
บริการในสังคมภายใต้กรอบกฎหมาย แหล่งอำนาจที่สำคัญย่อมมาจาก
รายได้จากการค้าขาย การหาประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ และการให้
บริการ ภาคส่วนนี้มักจะมีขนาดใหญ่รองลงมา แต่ในบางสังคมก็ใหญ่เป็น
อันดับหนึ่งได้

ภาคประชาชนหรือภาคส่วนที่สามจะเป็นส่วนที่เอื้อโอกาสให้
ประชาชนมารวมกลุ่มตามประเด็นที่สนใจและต้องการแสดงความเคลื่อนไหว
ภายใต้กรอบกฎหมาย พลังอำนาจจึงมาจากการรวมกลุ่มและการเจรจา
ถกเถียง รายได้สำคัญขึ้นอยู่กับการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงิน
และไม่ใช้ตัวเงิน และทั้งที่อยู่ในประเทศและนอกประเทศ ภาคส่วนนี้มักจะมี
ขนาดเล็กที่สุดโดยเปรียบเทียบ ในประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ภาคส่วนนี้
มีโอกาที่จะใหญ่เป็นอันดับสองได้หรือเทียบเท่ากับภาคส่วนของรัฐได้



ภาพประกอบที่ 1 แสดงสามภาคส่วนของสังคมอย่างง่าย

ถึงแม้ว่านักวิชาการจำนวนไม่น้อยเสนอและยืนยันให้มองภาคส่วนที่สามในฐานะเป็นส่วนที่แยกขาดออกจากภาคส่วนต่างๆ อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ตระหนักว่าในความเป็นจริงทั้งสามภาคส่วนข้างต้นไม่ได้แยกขาดจากกัน แต่มีปฏิสัมพันธ์กันอยู่เสมอ (Holloway, 2015) ยกตัวอย่างเช่น ภาคส่วนที่สามหนุนเสริมงานของอีกสองภาคส่วนและไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอีกสองภาคส่วน รัฐเป็นผู้จัดตั้งและสร้างบริบทสำหรับสิ่งต่างๆ ในสังคม ในขณะที่ภาคเอกชนจ่ายภาษีเพื่อให้ภาครัฐดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าประชาชนและพลเมืองจะเป็นส่วนประกอบสำคัญของภาคส่วนที่สาม แต่คนเหล่านั้นก็มีส่วนสำคัญในภาครัฐและเอกชนเช่นกัน คนๆ หนึ่งสามารถเป็นลูกจ้างของรัฐและครอบครัวมีกิจการเอกชนเป็นของตนเองและคนๆ นั้นยังเป็นสมาชิกศิษย์เก่า กลุ่มอาสาสมัคร หรือ NGO ที่ทำงานในประเด็นที่เขาสนใจ องค์การเหล่านี้เป็นช่องทางที่สำคัญในการให้บุคคลทำกิจกรรมในประเด็นที่เขาคิดว่าสำคัญ เพราะว่าองค์พัฒนาเอกชนเหล่านี้ในด้านหนึ่งคือกลุ่มของคนที่ตั้งขึ้นด้วยเหตุผลที่ไม่ถ่วงอันเกี่ยวกับจินตนาการและความปรารถนาของมนุษย์ (Charnovitz, 1997, p. 185) ดังนั้น คนๆ หนึ่งสามารถอยู่ได้ทั้งสามภาคส่วน ในการนี้ ขอบเขตของภาคส่วนจึงเป็นสิ่งที่พร่าเลือน คนสามารถมีบทบาทต่างๆ ทั้งในสามภาคส่วนยิ่งไปกว่านั้น เป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจว่าองค์กรหรือหน่วยงานหนึ่งๆ ดำรงอยู่ในภาคส่วนใด เช่น พรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลหรือภาคส่วนที่สาม สหกรณ์เป็นภาคส่วนที่สามหรือไม่ ธุรกิจเพื่อสังคมที่ไม่ได้แสวงหากำไรหรือกิจการเพื่อสังคมเป็นส่วนหนึ่งของภาคเอกชนหรือภาคส่วนที่สาม เราจะเข้าใจเรื่องเหล่านี้มากขึ้นเมื่อเราเข้าใจ ‘ประชาสังคม’ เชิงปฏิบัติการแบบเชิงพื้นที่ที่ทับซ้อนซึ่งจะอธิบายในส่วนต่อไป

ประชาสังคมที่ไม่ใช่ ‘ภาคส่วน’: ก้าวไปสู่นิยามประชาสังคม เชิงปฏิบัติการในฐานะพื้นที่ทับซ้อน

เนื่องจากประชาสังคมเป็นคำที่สามารถหมายความว่าสิ่งต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน และประกอบไปด้วยความซับซ้อนทางปรัชญา ทฤษฎีและการปฏิบัติ องค์กรการศึกษาวิจัยประชาสังคมในระดับโลกและนักวิชาการจึงมีความริเริ่มในการสร้างนิยามและทำความเข้าใจคำนี้ในมุมมองที่จับต้องได้มากยิ่งขึ้น องค์กรหนึ่งที่นับว่าประสบความสำเร็จในด้านนี้ คือ CIVICUS สหพันธ์โลกเพื่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง (World Alliance for Citizen Participation) อันมีภารกิจในการสร้างความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับประชาสังคมทั่วโลกตลอดจนช่วยสร้างฐานองค์ความรู้สำหรับผู้กำหนดนโยบาย นักวิจัยและนักปฏิบัติทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ (โปรดดู Anheier, 2004; Heinrich, 2007; Heinrich and Fioramonti, 2008; Biekart, 2008; ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2557) CIVICUS ด้วยความร่วมมือกับนักวิชาการและนักปฏิบัติชั้นนำของโลกจำนวนมากได้พัฒนารอบการวิเคราะห์เพื่อใช้ศึกษาขนาด รูปร่าง ศักยภาพและผลกระทบของประชาสังคมที่เกิดขึ้นจริงในสังคมทั่วโลก ซึ่งคำนิยามที่ได้นี้ มีลักษณะเป็น ‘คำนิยามเชิงปฏิบัติการ’ (operational definition) ซึ่งไม่ได้มุ่งหมายเพื่ออธิบายทุกแง่มุมเกี่ยวกับประชาสังคมและไม่ได้มุ่งหมายเพื่อประยุกต์ทฤษฎีและมุมมองทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาไว้ในคำนิยาม แต่จุดมุ่งหมายสำคัญของคำนิยามนี้คือการชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบและปัจจัยต่างๆ ที่เป็นส่วนสำคัญอันประกอบกันขึ้นเป็น ‘ประชาสังคม’

คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประชาสังคมเสนอว่า

“ประชาสังคม คือ พื้นที่ของสถาบัน องค์กร และปัจเจกต่างๆ อันอยู่ระหว่าง ครอบครัว รัฐ และตลาดซึ่งคนต่างๆ นี้มารวมตัวกันอย่างสมัครใจ

เพื่อสร้างและพัฒนาผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน”

(ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2557, 49; Anheier, 2004, p. 22)

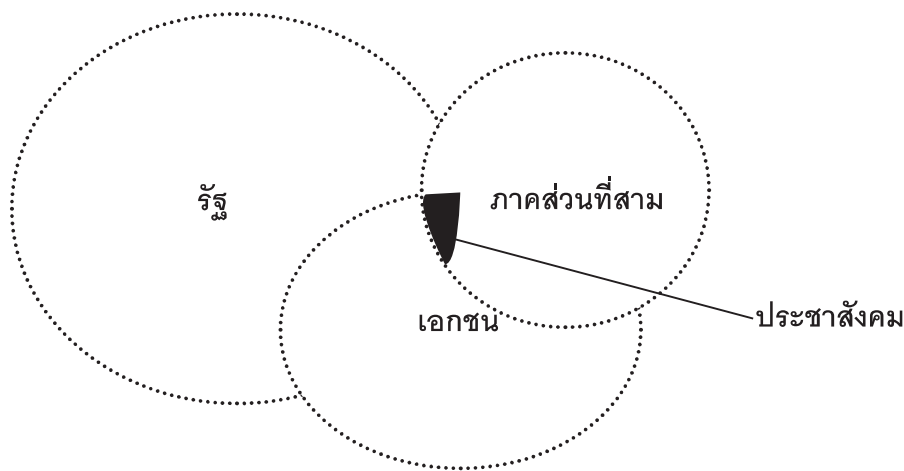
จากคำนิยาม มีส่วนประกอบสำคัญปรากฏอยู่ 3 ประการ ได้แก่ สถาบัน (institutions) องค์กร (organizations) และปัจเจกชน (individuals)

ในที่นี้ สถาบัน หมายถึงแบบแผนเชิงโครงสร้างที่เป็นตัวกำกับพื้นที่และหน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจง ในขณะที่ องค์กร คือโครงสร้างพื้นฐานของประชาสังคม องค์กร เป็นตัวขับเคลื่อนหรือเป็นเวทีสำหรับการมีส่วนร่วมและแลกเปลี่ยนในด้านต่างๆ ของสังคม เช่น ความคิดเห็น คุณค่า การจัดการ การบริการ เป็นต้น องค์กรประกอบสุดท้าย ปัจเจก จะประกอบด้วยพลเมืองและผู้มีส่วนร่วม (participant) ในประชาสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะนับรวมกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน เช่น สมาชิกภาพ (membership) การเป็นอาสาสมัคร (volunteering) เป็นต้น และคุณค่าต่างๆ ของประชาชน เช่น ทักษะ ทักษะ ความชอบ ความคาดหวัง รวมถึงเรื่องทักษะต่างๆ ในแง่การบริหารจัดการ และความเป็นผู้นำ (โปรดดูตัวอย่างขององค์ประกอบทั้งสามได้ในตารางที่ 2) องค์ประกอบทั้งสามนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเป็นอิสระได้ (โปรดดู ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2557)

ตารางที่ 2 แสดงตัวอย่างองค์ประกอบของประชาสังคมในระดับสถาบัน องค์กร และปัจเจก

สถาบัน	องค์กร	ปัจเจก
อิสระ (freedom) ใน การแสดงออก สื่อสาร จัดพิมพ์ คบค้าสมาคม ฯลฯ	องค์กรประชาสังคม (civil society organizations—CSOs)	นักเคลื่อนไหว (activists)
นิติรัฐ (rule of law)	องค์กรอาสาสมัคร (voluntary associations)	อาสาสมัคร (volunteers)
กระบวนการทาง นิติบัญญัติ (legislative process)	องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล หรือ ‘องค์กรพัฒนาเอกชน’ (non-governmental organizations—NGOs)	สมาชิก (members)
สิทธิมนุษยชน (human right)	ผู้จัดหาบริการที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit service providers)	ผู้เข้าร่วม (participants)
กระบวนการ ประชาธิปไตย (democratic process)	มูลนิธิ (foundations)	ผู้นำ (leaders)
การกุศล (philanthropy/ charity)	กลุ่มสนับสนุนต่างๆ (advocacy groups)	ผู้จัดการ (managers)
ความรับผิดชอบ (accountability) และ ความโปร่งใส (transparency)	องค์กรกระบวนการทางสังคม (social movement organizations)	ลูกจ้าง (employees)
ความเป็นพลเมือง (citizenship)	การรวมกลุ่มและเครือข่าย ระหว่างองค์กรประชาสังคม (coalitions and networks among CSOs)	ผู้ใช้ (users)
ความเป็นอิสระของสื่อ (independent media)	กลุ่มชุมชน (community groups) และ กลุ่มช่วยเหลือ ตนเอง (self-help groups)	ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries)

ที่มา: ดัดแปลงและดัดทอนจาก Anheier (2004, p. 25)



ภาพประกอบที่ 2 แสดง ‘ประชาสังคม’ ในฐานะพื้นที่ทับซ้อน

ที่มา: ดัดแปลงจาก Holloway (2001, p. 7) และ ธีรพัฒน์ อังศุชวาล (2557, น. 58)

การให้ความหมายเช่นนี้เป็นการมอง ‘ประชาสังคม’ ที่ไม่ใช่ในฐานะทั้ง ‘ภาคส่วน’ (sector) หรือ ‘องค์กร’ (organization) หรือ ‘ขบวนการ’ (movement) แต่เป็นการทำความเข้าใจประชาสังคมในฐานะที่เป็น ‘พื้นที่’ (area/sphere) ทับซ้อน (โปรดดูภาพประกอบที่ 2) อันมีนัยสำคัญของประชาสังคมในการจัดหาพื้นที่สาธารณะที่คน องค์กร และภาคส่วนต่างๆ มาแลกเปลี่ยนสนทนาคิดความเห็น หรือมารวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ในวงกว้าง (Malena and Heinrich, 2007) ประชาสังคมจึงเป็นโครงสร้างทางสถาบันในระดับมหภาคของกฎหมาย ขนบธรรมเนียม วิธีปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดองค์กรและสมาคมที่มาจากพลเมือง/ประชาชน (Anheier, 2014) การมองประชาสังคมว่า เท่ากับภาคส่วนที่สามเป็นการพิจารณาประชาสังคมบนพื้นฐานมิติทางเศรษฐกิจซึ่งอาจจะนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

คำนิยามเช่นนี้จึงเป็นคำนิยามที่มีประโยชน์และแสดงจุดยืนของตัวเองทั้งในเชิงแนวคิดและในทางปฏิบัติ (โปรดดู ธีรพัฒน์ อังศุชวาล, 2557)

คำนิยามนี้เสนอให้มองประชาสังคมในฐานะปรากฏการณ์ที่ดำรงอยู่จริง ประชาสังคมไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศและเด่นชัด ประชาสังคมเป็น สิ่งที่มีปฏิสัมพันธ์กับมนุษย์อยู่เสมอ ประชาสังคมไม่ได้สร้างภาคส่วนที่อาจ มีส่วนใดส่วนหนึ่งแยกขาดออกจากสังคม เช่น ภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไร หรือภาคส่วนที่สาม ในทางกลับกัน ภาคส่วนที่สามต่างหากที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม ประชาสังคมจึงวางอยู่บนพื้นฐานทางสังคมด้วย ไม่ใช่แต่ เพียงบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อีกทั้งการมองประชาสังคมแบบนี้จะนับ รวมหน่วยย่อยที่ไม่เป็นทางการเอาไว้ด้วยซึ่งเป็นการมองข้ามกรอบคิดแบบ อิงกับกลุ่ม/องค์กร (organization-focused) เท่านั้น

ในมุมมองนี้ กล่าวได้ว่าคุณค่าและหลักการต่างๆ ที่จูนเจือ ประชาสังคมไม่สามารถถูกจำกัดไว้ภายใต้ภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง นักวิชาการบางคน เช่น Evers and Laville (2004) ถึงกับกล่าวไว้ว่า “มันไม่มี สิ่งที่เราเรียกว่าภาคประชาสังคมหรอก” (there is no ‘civil society sector’) (p. 6) สิ่งที่มีอยู่ก็คือ ‘ประชาสังคม’ (ในฐานะพื้นที่) เท่านั้น

องค์กรประชาชน...องค์กรประชาสังคม

เมื่อเราเข้าใจประชาสังคมในฐานะพื้นที่แล้ว คำถามสำคัญที่ ตามมาคือ ใครบ้างที่อยู่ในพื้นที่นั้น อะไรคือเกณฑ์ที่ทำให้องค์กรบางองค์กร อยู่ในประชาสังคมในขณะที่ทำให้องค์กรบางองค์กรไม่สามารถอยู่ได้

การจะเป็นองค์กรประชาสังคม⁸ได้นั้น มีสาระสำคัญสองประการ ที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ได้แก่ ระบบคุณค่า (value system) และผลประโยชน์/ ความสนใจ (interest) ที่องค์กรยึดถือ (Holloway, 2001) กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรนั้นๆ มุ่งประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก (private benefit)

⁸ คำว่า ‘องค์กรประชาสังคม’ นับว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางที่สุดในการเรียกการรวม ตัวกันของคนและกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ประชาสังคม

มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก (mutual benefit) หรือมุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (public benefit) ความสนใจที่แตกต่างนี้จะนำไปสู่รูปแบบองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น องค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (public benefit organizations) องค์กรที่มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก (mutual benefit organizations) และองค์กรที่มุ่งประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก (private benefit organizations/ pretenders)

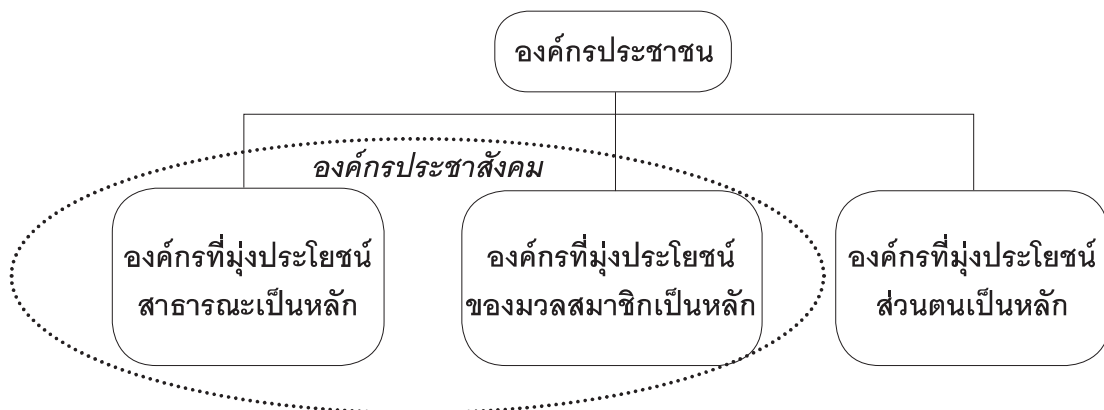
องค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก คือกลุ่มที่ทำงานเพื่อให้ประโยชน์แก่สังคมในภาพรวมหรือกลุ่มคนที่มีความต้องการพิเศษ ซึ่งขาดแคลนความช่วยเหลือ คนทำงานในองค์กร สมาชิกและกรรมการไม่ใช่กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์หลักหรือเป้าหมายหลักในการทำงาน องค์กรในกลุ่มนี้อาจมีขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ได้ ผู้บริหาร กรรมการและคนทำงานไม่ได้มาจากตัวแทนของการคัดเลือก (ในความหมายที่ต้องรับผิดชอบต่อฐานสมาชิก) บุคคลที่ทำงานในองค์กรประเภทนี้จะมีความรับผิดชอบต่อกฎและโครงสร้างการจัดการองค์กรมากกว่าผู้ได้ประโยชน์ องค์กรประเภทนี้ เช่น องค์กรจำพวกมูลนิธิสาธารณกุศล องค์กรสาธารณประโยชน์ บริษัทที่ไม่แสวงกำไร เป็นต้น

องค์กรที่มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลักคือการรวมตัวของปัจเจกซึ่งได้กลายมาเป็นสมาชิกขององค์กร คนเหล่านี้จะมีอำนาจในการจัดการและเลือกตัวแทนเพื่อไปปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก เราสามารถพบเห็นองค์กรเหล่านี้ได้ในทุกขนาด ตั้งแต่เล็กมาก เช่น องค์กรชุมชน ไปจนถึงองค์กรขนาดใหญ่ เช่น สหภาพแรงงาน เป็นต้น

องค์กรที่มุ่งประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก โดยส่วนมากก็จะเป็นองค์กรประเภทที่มุ่งตอบสนองเป้าหมายของรัฐหรือหน่วยงานเอกชน เช่น NGO ที่ตั้งโดยรัฐ (government-organized non-governmental organizations-GONGOs) และ NGO ของธุรกิจ (business-owned non-governmental

organizations-BONGOs) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรประชาสังคมมักได้รับการสนับสนุนดีกว่าหน่วยงานรัฐและเอกชน องค์กรบางแห่งจึงเริ่มก่อตั้งหน่วยงานใหม่ในนามขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อทำงานตอบสนองผลประโยชน์ของบริษัทแม่หรือถูกควบคุมโดยกลุ่มบุคคลที่ต้องการใช้องค์กรเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

อย่างไรก็ตาม องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่ถูกจัดได้ว่าเป็นองค์กรประชาสังคมนั้น คือองค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลักบางองค์กรก็สามารถถูกนับว่าเป็นองค์กรประชาสังคมได้เช่นกัน (Holloway, 2001; 2015; ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2557; โปรดดูภาพประกอบที่ 3) องค์กรประเภทที่มุ่งตอบสนองเป้าหมายของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนถึงแม้ว่าหลายหน่วยงานจะมีลักษณะเป็น NGO ก็ไม่ถือว่าเป็นองค์กรประชาสังคม องค์กรประชาสังคมต้องไม่หวังผลเพียงเพื่อตนเอง เจ้าของ ผู้สนับสนุนหรือผู้จ้าง โดยไม่ได้กระจายผลประโยชน์ให้แก่คนอื่น ๆ



- องค์กรสาธารณกุศล/ประโยชน์ (philanthropic organizations)
- สถาบันทางศาสนา (faith-based organizations)
- องค์กรพลเมือง (civic organizations) ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนหรือสนับสนุนนโยบายต่างๆ
- องค์กรเพื่อการพัฒนาต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนา (NGOs) สถาบันวิจัย (research and think-tanks)
- กลุ่มทางศาสนา (faith-based groups)
- องค์กรชุมชน/หมู่บ้าน (community-based organizations)
- องค์กรทางชาติพันธุ์ (ethnic organizations)
- พรรคการเมือง (political parties) (?)
- สมาคมแรงงาน/วิชาชีพ (employment-related associations)
- สมาคมทางการค้า (cooperatives) (?)
- ขบวนการทางสังคม (social movements)
- องค์กรนักเรียน/นักศึกษา (students organizations)
- องค์กรทางวัฒนธรรมและนันทนาการ (recreational/cultural organizations)
- องค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งโดยรัฐ (GONGOs)
- องค์กรพัฒนาเอกชนของธุรกิจ (BONGOs)
- องค์กรพัฒนาเอกชนของหน่วยงานผู้ช่วยเหลือ (donor) (DONGOs)

ภาพประกอบที่ 3 แสดงประเภทองค์กรประชาชนและองค์กรประชาสังคม

ที่มา: ดัดแปลงจาก Hollaway (2001, 2015)

เมื่อ NGO ไม่ใช่ประชาสังคม: ความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาสังคมและ NGO

คำว่าประชาสังคมเป็นคำที่เพิ่งกลับมานิยมในแวดวงการพัฒนา
ระดับโลกได้ไม่นาน กล่าวคือ ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น แนวคิด
เรื่องประชาสังคมซึ่งมีรากฐานทางปรัชญามาจากอดีตโดยเฉพาะในศตวรรษ
ที่ 18 ได้ถูกรื้อฟื้นกลับมาเพื่อเป็นวิธีการนำพาสังคมไปสู่ประชาธิปไตย
หลังจากนั้นไม่นาน แนวคิดเรื่องประชาสังคมก็กลายมาเป็นวาระของโลกผ่าน
การสนับสนุนขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ

เมื่อภารกิจเพื่อประชาธิปไตยได้กลายมาเป็นหน้าที่หนึ่งของ
ประชาสังคมอันพัฒนามาจากกรอบคิดการพัฒนาและการส่งเสริม
ประชาธิปไตยระดับโลก (Cheema, 2010; Carothers, 1999) NGO จึงถือ
กำเนิดมากยิ่งขึ้นในฐานะเป็นตัวแทนสำคัญของการพัฒนาและประชาสังคม
(Bagci, 2003; Shigetomi, 2002) แนวคิดเรื่องประชาสังคมได้ส่งเสริมให้
NGO ทำงานด้านการขับเคลื่อนนโยบายและต้องการไปมีส่วนในกระบวนการ
สาธารณะและนโยบายสาธารณะตลอดจนมุ่งสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อเกิด
พื้นที่สำหรับพลเมืองมากยิ่งขึ้น (Lewis, 2014, p. 67)

ประชาสังคมในฐานะสิ่งที่อยู่ตรงกลางระหว่างพื้นที่ส่วนตัวและ
พื้นที่สาธารณะทางการเมืองได้กลายเป็นเครือข่ายของสถาบันต่าง ๆ ที่ซึ่ง
กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนำเสนอตัวเองต่อหน้ากลุ่มอื่น ๆ และต่อหน้ารัฐ (Shaw,
1994, p. 647) ประชาสังคมจึงเป็นพื้นดินแก่ NGO และกลุ่มขบวนการต่าง ๆ
ในขณะที่ NGO ก็กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญและชัดเจนที่สุดของประชาสังคม
(Lang, 2013) และมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาและการทำหน้าที่ของ
ประชาสังคม (Ma, 2006, p. 206) ศักยภาพของ NGO ต่อบทบาทของประชา
สังคมมีลักษณะที่แน่นอน อาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดก็ได้ (contingent) ขึ้นอยู่กับ
ลักษณะและอำนาจของรัฐและสภาพแวดล้อมทางการเมืองสังคม (Lewis,

2014, p. 71) อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันในนามของ NGO จึงเป็น ‘จิตวิญญาณ’ (spirit) ของประชาสังคม (Girling, 1996, p. 62)

แนวคิดเรื่องประชาสังคมและ NGO สามารถจำแนกออกเป็นสองกระแสสำคัญ กระแสแรกมองว่า NGO มีบทบาทในการเสริมหนุนประชาสังคม กระแสที่สองสนใจเรื่องความสามารถของ NGO ในการแสดงคุณลักษณะของประชาสังคมภายใต้กระบวนการและโครงสร้างต่าง ๆ

กระแสแรกสนใจบทบาทของ NGO ในการสร้างพลัง (strengthening) ให้ประชาสังคม NGO ในลักษณะนี้จะกลายเป็นผู้เกื้อหนุนอำนาจประชาสังคม (facilitator) (Warkentin, 2001) NGO มักเป็นผู้สนับสนุนกลุ่ม/องค์กรชาวบ้านในการพัฒนาชุมชน (Fisher, 1998) Diaz-Albertini (1993) ค้นพบว่า NGO มีบทบาทในการเชื่อมประสานคนทำงานเกี่ยวกับรากหญ้า NGO ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการทำงาน ซึ่งนับเป็นภารกิจหนึ่งในการมุ่งเสริมกำลังประชาสังคม (โปรดดู Brown and Tandon, 1994) อีกทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พลเมืองในชีวิตสาธารณะก็นับเป็นการเสริมสร้างประชาสังคมและประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน (Blair, 1997)

ในกระแสที่สอง NGO เปรียบเสมือน ‘เครื่องฟักไข่’ (incubators) ของแนวคิดและคุณค่าของประชาสังคม การดำรงอยู่ของ NGO ภายใต้กระบวนการแบบประชาธิปไตยมักจะถูกจัดเป็นตัวชี้วัดของประชาสังคม เนื่องจากคุณลักษณะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความร่วมมือ และความเชื่อถือเป็นต้น Abzug and Forbes (1997 อ้างถึงใน Lewis, 2014) เสนอว่า NGO ต่าง ๆ จึงมีบทบาทเป็น ‘ผู้พิทักษ์’ (guardians) ประชาสังคมและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแสดงออกถึงคุณค่าด้านประชาสังคมภายในองค์กรของตน NGO ต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของประชาสังคมจึงมีหน้าที่ในการปกป้องประชาสังคมจากการกดขี่ของรัฐและอำรงรักษาประชาสังคมไว้ (Shils, 1991) คำถามที่เกิดขึ้นในที่นี้คือ เอาเข้าจริงแล้ว NGO มีสิทธิที่

จะกระทำการใดๆ ในนามประชาสังคมหรือไม่ หากมี สิทธินั้นมีขอบเขต
มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม สองคำนี้มักก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สับสน
เช่นกัน มักมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า NGO คือ ประชาสังคม Chandhoke
(2003) กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่าแทบจะทุกครั้งเมื่อมีการเรียกร้องถึงประชาสังคม
“สิ่งที่ได้รับกลับมาก็คือ NGO ต่างๆ” (น. 9) อันที่จริง ประชาสังคมไม่ควร
ถูกลดทอนให้มีความหมายเท่ากับ NGO ซึ่งกินความแคบกว่ามาก (Lewis
and Kanji, 2009; Schulpen and Habraken, 2013) ประชาสังคมควรเป็น
คำที่แสดงถึงความหลากหลายของประเภทองค์กร คุณค่า และสถาบันต่างๆ
ดังที่ได้กล่าวไป NGO ควรจะได้รับการพิจารณาในฐานะรูปแบบหนึ่งของ
ประชาสังคมเพราะว่าประชาสังคมเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า

อีกทั้ง สองคำนี้ยังมีจุดเน้นในคุณลักษณะของคำที่แตกต่างกัน
ประชาสังคมเป็นคำที่มีแนวโน้มเชิงแนวคิดทฤษฎี (theoretical concept)
มากกว่า (Lewis, 2014) ในขณะที่ NGO เป็นคำที่แสดงลักษณะเชิงประจักษ์
(empirical) มากกว่า ประชาสังคมจึงเป็นกรอบคิดเชิงวิเคราะห์ (analytical
framework) เพื่อมองพื้นที่เชิงสถาบันซึ่ง NGO ดำรงอยู่ NGO จึงไม่ใช่
ประชาสังคมแต่เป็นตัวแทนที่สำคัญตัวแทนหนึ่งของประชาสังคมเท่านั้น

ความสับสนอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ NGO และ
องค์กรประชาสังคม Blair (1997) เสนอว่ามีเพียง NGO บางประเภทเท่านั้น
ที่สามารถเรียกได้อย่างสุดใจว่าเป็นองค์กรประชาสังคม NGO ดังกล่าวต้องมี
วัตถุประสงค์หนึ่งประการเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและไปมีอิทธิพลในนโยบาย
สาธารณะ (influencing public policy) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในขณะที่องค์กร
ประชาสังคมทุกองค์กรคือ NGO ไม่ได้หมายความว่า NGO ทุกแห่งจะเป็น
องค์กรประชาสังคม ตัวอย่างเช่น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งทำหน้าที่
ให้บริการทางสาธารณสุข หากองค์กรนี้ทำหน้าที่เพียงจัดหาบริการ ก็เป็น

เพียงแค่ NGO แต่หากองค์กรนี้มุ่งขับเคลื่อนระบบสาธารณสุขและนโยบายในภาพกว้างด้วย องค์กรนี้ก็จะเป็นองค์กรประชาสังคมด้วย กลุ่มช่วยเหลือ (self-help group) และ NGO ที่ทำแต่งงานบริการจึงไม่นับเป็นองค์กรประชาสังคมในความหมายนี้

ทัศนะนี้สอดคล้องกับนิยามและองค์ประกอบของประชาสังคมและองค์กรที่มุ่งประโยชน์เชิงคุณค่าที่เสนอไปข้างต้น ตัวอย่างที่น่าสนใจคือ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐของรัฐบาล (Government-organized Nongovernmental Organizations: GONGOs) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรที่พบได้ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาแต่เป็นสิ่งที่แปลกปลอมในสารบบประชาสังคมตะวันตก องค์กรประเภทนี้นับได้ว่าเป็น NGO แบบหนึ่งแต่ไม่ใช่องค์กรประชาสังคมเพราะว่ามุ่งทำงานตอบสนองเป้าหมายของรัฐหรือสิ่งที่รัฐบาลหรือหน่วยงานแม่ตั้งไว้ (โปรดดู Cumming, 2010; Hollaway, 2001, 2015) ประเทศจีนนับเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอันมี GONGOs ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ยื่นออกมาจากรัฐบาล (โปรดดู Wu, 2002; Ma, 2006; Lu, 2009)

มาถึงจุดนี้ เราได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับประชาสังคมไปแล้ว คำถามสำคัญในจุดนี้คือ องค์กรรูปแบบใดถึงจะเรียกได้ว่าเป็น NGO หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็นตัวแทนของประชาสังคม

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ: สัมมมมมที่แตกต่าง⁹

อย่างที่กล่าวไปแล้ว องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ฯลฯ เป็นคำที่มีนิยามที่หลากหลาย นิยามเหล่านั้น ในทางหนึ่งพัฒนา

⁹ ในส่วนนี้ ผู้เขียนขออนุญาตใช้คำว่า ‘องค์กรไม่แสวงหากำไร’ ในความหมายกว้างโดยแทนกับ องค์กรประชาสังคมและ NGO

มาจากจุดยืนและมุมมองที่แตกต่าง ในการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร เราสามารถจำแนกมุมมองเหล่านั้นออกได้เป็นสี่แนวทางสำคัญ (Anheier, 2014) ได้แก่ มุมมองเชิงกฎหมาย มุมมองเชิงหน้าที่ มุมมองเชิงเศรษฐกิจ และมุมมองเชิงโครงสร้าง-หน้าที่

คำนิยามเชิงกฎหมาย (the legal definition)

คำนิยามเกี่ยวกับภาคส่วนที่สามและ NGO ในมุมมองเชิงกฎหมายถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการทำความเข้าใจนิยามของสิ่งเหล่านี้ คำนิยามเหล่านี้ปรากฏในกฎหมายหรือข้อบังคับของแต่ละประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาคือตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดที่คำนิยามเชิงกฎหมายมีความชัดเจน มีเอกลักษณ์ และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั่วประเทศ

องค์กรไม่แสวงหากำไรในสหรัฐอเมริกาและส่วนมากจะถูกนิยามอยู่ในหมวด (section) ที่ 501 แห่งบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นภาษี (tax-exemption) หมวดนี้ประกอบด้วยองค์กรไม่แสวงหากำไรมากกว่า 20 ประเภท กระนั้น มีเพียงสองประเภทเท่านั้นที่นับได้ว่าเป็นส่วนมากคิดเป็นสามในสี่ขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมดที่จดทะเบียนกับหน่วยงานบริการประมวลรัษฎากร (The Internal Revenue Service-IRS) ได้แก่ องค์กรประเภท 501(c)(3) และ 501(c)(4) องค์กรทั้งสองประเภทได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ (income) แต่มีเพียงประเภท 501(c)(3) ซึ่งก็คือองค์กรที่ทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ (public benefit organization) เท่านั้นที่จะได้รับการลดหย่อนภาษี (tax deduction) จากเงินบริจาคจากบุคคลและบริษัท ในทางตรงกันข้าม 501(c)(4) หรือ องค์กรสวัสดิการสังคม (social welfare organization) จะไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีจากเงินบริจาคเนื่องจากองค์กรในประเภทนี้จะรวมองค์กรที่ทำงานขับเคลื่อนทางการเมืองและประเด็นสาธารณะซึ่งมีแนวโน้มจะสนับสนุนอุดมการณ์หรือฝั่งทางการเมืองสังคมหนึ่งๆ

การจะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรแบบ 501(c)(3) ได้นั้น องค์กรหนึ่ง ๆ ต้องผ่านการทดสอบสามประการ ได้แก่ การทดสอบเกี่ยวกับองค์กร การทดสอบเกี่ยวกับการเมือง และการทดสอบเกี่ยวกับสินทรัพย์

1) การทดสอบเกี่ยวกับองค์กร (organizational test) เป็นข้อกำหนดที่บังคับให้องค์กรหนึ่ง ๆ ต้องมีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับประเด็นอย่างน้อยหนึ่งด้านดังต่อไปนี้

- การกุศล (charitable)
- ศาสนา (religious)¹⁰
- การศึกษา (education)
- วิทยาศาสตร์ (scientific)
- หนังสือ/วรรณกรรม (literary)
- การตรวจสอบความปลอดภัยแก่สาธารณะ (testing for public safety)
- ส่งเสริมการกีฬาสมัครเล่นทั้งในระดับชาติและนานาชาติ (amateur sports competitions)
- ป้องกันการทารุณกรรมต่อเด็กและสัตว์ (prevention of cruelty to children or animals)

¹⁰ ประเด็นเรื่องศาสนากับองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นประเด็นที่ได้รับการถกเถียงอย่างมากทั้งในเชิงบวกและลบ (Anheier, 2014) องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำงานทางศาสนา (ส่วนมากจะเป็น faith-based organization) ในประเภท 501(c)(3) อันที่จริงได้รับอภิสิทธิ์จำนวนไม่น้อย เช่น สามารถเว้นการยื่นรายงานที่องค์กรอื่นๆ ในประเภทเดียวกันต้องทำ อภิสิทธิ์นี้ในทางหนึ่งมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเองที่มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างรัฐและศาสนา ซึ่งทำให้รัฐมีข้อจำกัดในการเข้าไปกำกับหรือดูแลองค์กรทางศาสนาแม้ว่าจะเป็นเรื่อง การงบประมาณและการดเนินภาษีก็ตาม ดังนั้น สถานะของศาสนาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความชัดเจนอย่างมาก คนอเมริกันถือครองศาสนาในเชิงคุณค่าและตื่นตัวทางศาสนา มากกว่าคนในประเทศพัฒนาอื่นๆ แล้วอย่างมาก (Lipset, 1996; Wuthnow, 2002)

2) การทดสอบเกี่ยวกับการเมือง (political test) กล่าวคือ การจะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรแบบ 501(c)(3) นั้นต้องไม่ยุ่งเกี่ยวหรือมีส่วนร่วมกับกระบวนการทางการเมืองหรือการเลือกตั้งอันจะสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ข้อห้ามนี้รวมไปถึงการห้ามทำกิจกรรมรณรงค์ทางการเมือง การล็อบบี้ใด ๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นการจ้างถูกว่าจ้าง หรือเข้าไปเกี่ยวข้องอีกด้วย แต่กระนั้น หากการรณรงค์และล็อบบี้ นั้นเกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรโดยตรง กฎหมายอนุญาตให้องค์กรสามารถใช้งบประมาณไม่เกินร้อยละยี่สิบจากรายจ่ายประจำปีมาจัดกิจกรรมได้ ในทางตรงกันข้าม 501(c)(4) จะไม่มีข้อห้ามที่กล่าวมาเลยเพียงแต่จะไม่ได้ลดหย่อนภาษี

3) การทดสอบเกี่ยวกับสินทรัพย์ (asset test) ระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยกระบวนการที่แสดงว่ารายได้และสินทรัพย์ต่าง ๆ จะไม่ไปสู่บุคคลต่าง ๆ เช่น เจ้าขององค์กร ผู้จัดการ กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นตอบแทนหรือการชดเชยเหมาะสม (fair compensation) จากการให้บริการ การทดสอบนี้ยังหมายถึงว่าองค์กรจะไม่กลายเป็นเครื่องมือหาประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น เจ้าของและผู้บริหารอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลอเมริกันหรือแบบคอมมอนลอว์ (common law) ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือซีวิลลอว์ (civil law) เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส รวมไปถึงประเทศไทย (โปรดดู สถาบันวิจัยสังคม, 2546; Ungsachaval, 2015) ย่อมที่จะมีความแตกต่างในการนิยามองค์กรเหล่านี้ เนื่องจากระบบซีวิลลอว์นั้นวางอยู่บนการจำแนกความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชน (private law) ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลและบริษัทเอกชน และกฎหมายมหาชน (public law) อันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล รัฐและองค์กรของรัฐ ดังนั้น ในระบบนี้ ส่วนมากจึงมีองค์กร

เพียงสองประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ องค์กร/สมาคมเอกชน (private law association) และบริษัท (corporation) เพื่อให้ได้เป็นนิติบุคคล สมาคมต้องทำการจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การจะจดทะเบียนต้องมีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไรหรือไม่ทำการค้าพาณิชย์ (noncommercial objective) มีจำนวนสมาชิกตรงตามกำหนดขั้นต่ำ มีข้อบังคับองค์กร และมีกรรมการบริหารองค์กร ส่วนองค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น กรรมการจะเป็นตัวแทนองค์กรและสมาชิกองค์กรจะไม่มีสถานะผูกพันตามกฎหมายแต่เป็นเรื่องส่วนบุคคล

สิ่งที่พึงตระหนักคือ การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในระบบซีวิลลอว์ไม่ได้หมายความว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นจะได้รับการงดเว้นภาษี ในหลายประเทศ ความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีค่าเท่ากับว่ารัฐมีความชอบธรรมในการทำงานสาธารณะโดยตัวเอง ในขณะที่ภาระของการพิสูจน์ความชอบธรรมในการทำงานสาธารณะตกเป็นโจทย์ขององค์กร/สมาคมเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในระบบนี้จึงมีความยุ่งยากและซับซ้อนกว่าในระบบแบบคอมมอนลอว์และมีการแยกกฎระเบียบอื่นๆ ออกจากการจดทะเบียน ถึงแม้ว่าจะจดทะเบียนเป็นองค์กรง่ายกว่า แต่การจะทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์นั้นมีความท้าทายมากกว่าและสมควรได้รับการพิจารณาอย่างพิถีพิถันเป็นอย่างมาก

คำนิยามเชิงหน้าที่ (the functional definition)

หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรถือเป็นอีกหนทางหนึ่งในการนิยามองค์กรไม่แสวงหากำไร ประเภทของหน้าที่ซึ่งนิยมนำมาใช้นิยามองค์กรเหล่านี้คือ เป้าหมายเพื่อ ‘ประโยชน์สาธารณะ’ (public benefit) (Salamon and Anheier, 1992) ปัญหาประการหนึ่ง ณ จุดนี้คือคำว่าประโยชน์

สาธารถเป็นคำที่ไม่มีความหมายแน่ชัดเป็นสากล ขึ้นอยู่กับแต่ละสังคมและกฎระเบียบ ในประเทศคอมมอนลอร์ ความยุ่งยากในเรื่องนี้จะปรากฏน้อยกว่าประเทศซีวิลลอร์เช่นประเทศไทย อย่างที่กล่าวไป ระบบซีวิลลอร์อันแยกสาธารถออกจากเอกชนอย่างชัดเจนในทางหนึ่งถือเป็นการผลักระให้ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐต้องพิสูจน์ความชอบธรรมในการทำงานเพื่อสาธารถสถานะทางกฎหมายของสมาคม/องค์กรมักถูกนิยามจากกฎหมายเกี่ยวกับภาษีหลายฉบับ ดังนั้น สถานะของผลประโยชน์เพื่อสังคมในหลาย ๆ ประเทศซีวิลลอร์จึงกลายเป็นเรื่องทางการคลัง (Anheier, 2014)

อย่างไรก็ตาม โดยแก่นสารของคำนิยามเชิงหน้าที่ องค์กรไม่แสวงหากำไรถูกนิยามจากพฤติกรรมทางการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องหลักการของการไม่มีแรงจูงใจทางกำไร (lack of a financial profit motive) หรือข้อห้ามในการกระจายหรือแบ่งสรรกำไรที่ได้มา (restriction of profit distributions)

คำนิยามเชิงเศรษฐกิจ (the economic definition)

ตามคำนิยามในเชิงเศรษฐกิจ คุณลักษณะสำคัญที่แบ่งแยกองค์กรไม่แสวงหากำไรออกจากองค์กรอื่น ๆ คือ ‘โครงสร้างรายรับของการไม่แสวงหากำไร’ (revenue structure of nonprofits) เนื่องจากองค์กรไม่แสวงหากำไรมีฐานรายได้ส่วนมากมาจากการสนับสนุน ค่าธรรมเนียมสมาชิก และเงินบริจาค รายได้ที่ได้มาจากการขายสินค้าและบริการหรือจากภาษีไม่ใช่แหล่งรายได้หลักขององค์กรไม่แสวงหากำไร ที่สำคัญ การไม่ปันผลกำไรไปสู่เจ้าของกรรมการและคนทำงาน ก็นับเป็นหัวใจของคุณลักษณะขององค์กรประเภทนี้

คำนิยามเชิงเศรษฐกิจนี้ ปรากฏอย่างเด่นชัดใน ‘ประชาชาติตามระบบบัญชีประชาชาติ’ (System of National Accounts- SNA) มาตรฐานทางเศรษฐกิจระดับโลกในการรายงานและพยากรณ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานระดับนานาชาติหลายองค์กร อาทิ สหประชาชาติ

ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ประชาคมยุโรป (European Communities) และ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในโครงสร้างนี้ หน่วยงาน/สถาบันที่ไม่แสวงหากำไร (nonprofit institutions-NPIs) มีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ ในมิติของวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ พฤติกรรม การดำเนินงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการกำไร กล่าวคือ แหล่งที่มาหลักของรายได้ต้องไม่ได้รับการขายบริหารหรือสินค้าเพื่อกำไรเป็นหลักและกำไรหรือเงินส่วนต่างที่ได้ต้องไม่เป็นที่พึงประสงค์ขององค์กรแต่ควรนำไปประกอบกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน (European Communities et al., 2009)¹¹

คำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่ (the structural-operational definition)

คำนิยามในสามมุมมองข้างต้น เป็นการนิยามองค์กรประชาสังคมที่เน้นย้ามิติใดมิติหนึ่ง เช่น เป้าหมายขององค์กร หรือแหล่งที่มาของเงิน แต่คำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่เป็นการขยายมุมมองออกไปโดยสนใจที่โครงการและการปฏิบัติการพื้นฐานขององค์กร แนวทางนี้ได้รับการคิดค้นและพัฒนาโดย Lester Salamon และ Helmut Anheier ในปี 1992 จากโครงการศึกษาประชาสังคมเปรียบเทียบในหลายประเทศทั่วโลก คำนิยามในมุมมองนี้ได้รับการทดสอบและนำไปใช้ได้จริงในหลายสังคมบนโลก นักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมากยอมรับร่วมกันว่าคำนิยามนี้บางทีเป็นนิยามเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีประโยชน์ที่สุด (Vakil, 1997; Lewis, 2014)

¹¹ ในกรณีของประเทศไทย โครงการ ‘บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร’ จัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยความสนับสนุนของ John Hopskin University Center for Civil Society Studies นับเป็นโครงการที่สำรวจและรวบรวมบทบาทและความสำคัญทางเศรษฐกิจขององค์กรไม่แสวงหากำไรชิ้นแรกๆ ของไทย โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553)

คำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่เสนอว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่จะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรได้นั้น ต้องมีคุณลักษณะห้าประการ ดังต่อไปนี้

1) มีความเป็นองค์กร (organized) หรือมีความเป็นสถาบัน (institutionalized) ในระดับหนึ่ง

คุณลักษณะนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์กรจำเป็นต้องมีสถานะทางการหรือทางกฎหมายถึงแม้ว่านั่นจะเป็นสิ่งที่สร้างความชัดเจน เพียงแต่การจะมีลักษณะของความเป็นองค์กรในระดับหนึ่งได้ ต้องมีกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน การประชุม สถานภาพคนทำงานหรือสมาชิก และองค์ประกอบอื่นๆ ที่จำแนกองค์กรออกจากกลุ่มกิจกรรมจัดตั้งเพื่องานใดงานหนึ่งเป็นการชั่วคราว ดังนั้น องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีโครงสร้างและเจ้าหน้าที่ทำงานในระดับหนึ่ง และการที่มีโครงสร้างองค์กรและเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งรับเงินเดือนนั้น ก็ไม่ได้ทำให้องค์กรดังกล่าวสูญเสียสถานะขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Levitt, 1975, p. 63)

2) มีความเป็นเอกชน (private) ในแง่ที่แยกขาดจากรัฐบาลในเชิงสถาบัน/องค์กร

องค์กรไม่แสวงหากำไรไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล คำว่า ‘non-governmental’ ในชื่อเรียกนั้นสื่อถึงการแยกตัวออกห่างจากโครงสร้างเครื่องมือและกลไกของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าองค์กรจะไม่สามารถรับการสนับสนุนจากรัฐบาลได้ องค์กรสามารถรับการสนับสนุนทั้งในแง่ของงบประมาณ ทรัพยากรอื่นๆ รวมไปถึงการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นกรรมการองค์กร สิ่งที่เป็นหัวใจของคุณลักษณะนี้อยู่ที่ว่าองค์กรมีอัตลักษณ์ (identity) ทางสถาบันที่แตกต่างจากรัฐที่ไม่ได้เป็นกลไกของรัฐบาลและไม่ได้

ใช้อำนาจหน้าที่ของทางการ¹²

3) มีอำนาจในการจัดการตนเอง (self-governing) หรือริเริ่ม
ควบคุมกิจกรรมของตน

ถึงแม้ว่า องค์กรอาจจะมีอัตลักษณ์อันแยกขาดจากรัฐและธุรกิจ
แล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรจะไม่ถูกควบคุมโดยรัฐหรือธุรกิจ เนื่องจาก
มีองค์กรจำนวนมากที่มีโครงสร้างแยกขาดจากรัฐและธุรกิจอย่างชัดเจน แต่
ก็ทำงานเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและธุรกิจนั้น คุณลักษณะที่สามนี้จึงเป็นสิ่งที่
สร้างความชัดเจนให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไรมากยิ่งขึ้น การจะมีอำนาจ
ในการจัดการตัวเองได้นั้น องค์กรจะต้องอยู่ในสถานะหรือตำแหน่งที่มี
ความสามารถในการควบคุมและจัดการกิจกรรมทั้งหลายของตน กล่าวอีก
นัยหนึ่ง องค์กรต้องมีกระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการภายใน
(internal governance procedures) ของตนเอง และเคารพในหลักการของ
ความเป็นอิสระทางการจัดการ (autonomy)

4) ไม่แบ่งสรรกำไรไปสู่เจ้าของ ผู้บริหาร หรือกรรมการใด ๆ (non-
profit-distributing)

มักจะมีคนเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรต้อง
ไม่ทำกำไร (non-profit making) ซึ่งอันที่จริงแล้วองค์กรสามารถสร้างกำไร
ได้ เพียงแต่กำไรที่ได้มานั้นต้องไปสู่กิจกรรมและภารกิจขององค์กรโดยตรง

¹² อันที่จริง มีองค์กรบางประเภทที่อยู่บนเส้นแบ่งซึ่งยากที่จะจัดประเภทของอัตลักษณ์องค์กร
เช่น หน่วยงานกึ่งอิสระของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ (quasi-autonomous nongovernmental
organizations - QUANGOs) ซึ่งอาจหมายถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐซึ่งทำงานของรัฐบาลหรือองค์กร
ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลแต่มีได้ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของรัฐบาล
และมีโครงสร้างที่แยกจากรัฐบาล องค์กรประเภทนี้จะเห็นได้เยอะในประเทศอังกฤษและยุโรป
ตะวันตกซึ่งในทางหนึ่งสะท้อนแนวคิดการขยายบทบาทของประชาชนในงานสาธารณะโดย
ไม่ต้องผ่านการควบคุมโดยข้าราชการหรือนักการเมือง โปรดดู Pollitt and Talbot, 2004;
Pollitt et al., 2005; Flinders, 2008 ในกรณีของประเทศไทยโปรดดู วิชา ไชยสาร (2556)

ไม่แบ่งสรรปันส่วนใดๆ แก่เจ้าของ ผู้บริการ กรรมการและบุคคลทำงานที่เกี่ยวข้องดังเช่นบริษัทธุรกิจเอกชน ถึงกระนั้น ไม่ได้หมายความว่าองค์กรจะสามารถเป็นองค์กรที่ทำงานเพื่อหากำไรมาทำกิจกรรมต่างๆ องค์กรไม่แสวงหากำไรที่แท้จะไม่ได้ถูกชี้นำด้วยภารกิจและเป้าหมายทางพาณิชย์ แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5) *เกี่ยวข้องกับงานอาสาสมัคร (voluntary) ในระดับหนึ่งหรือดำเนินกิจกรรมด้วยความสมัครใจ*

ถึงแม้ว่าโดยหลักการ องค์กรต้องนับถือแนวคิดการทำกิจกรรมที่อยู่บนฐานของความสมัครใจ (voluntarism)¹³ แต่คุณลักษณะนี้เป็นคุณลักษณะที่มีปัญหามากที่สุด เนื่องจากคำว่า ‘voluntary’ สามารถตีความได้หลายประการและมีความหมายแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมวัฒนธรรมอย่างไรก็ดี ในที่นี้ เราสามารถตีความคุณลักษณะนี้ในสองแนวทางสำคัญด้วยกัน สองแนวทางนี้ถึงแม้จะแตกต่างกันแต่มีความเชื่อมโยงกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวทางแรก หมายถึงองค์กรต้องเกี่ยวข้องกับ ‘อาสาสมัคร’ (volunteer) ในการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในระดับการบริหารหรือผ่านทางการใช้อาสาสมัครเจ้าหน้าที่และการช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อาสาสมัครในที่นี้ควรที่จะเกี่ยวข้องในกิจกรรมโดยตรงขององค์กร การช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อาจหมายถึงเงินบริจาคด้วยความสมัครใจก็ได้

แนวทางที่สอง หมายถึง การทำสิ่งต่างๆ ด้วยความสมัครใจ กล่าวคือไม่มีลักษณะบังคับ (non-compulsory) องค์กรที่มีเงื่อนไขว่าคนที่เข้ามา

¹³ Voluntarism เป็นคำที่มีความหมายแตกต่างจาก Volunteerism คำแรกเป็นคำที่นิยมใช้เพื่อสื่อถึงกิจกรรมที่กระทำด้วยความสมัครใจ (voluntary) ใช้กันในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรเอกชนที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้ทำหน้าที่นั้นๆ แต่คำที่สองเป็นคำที่เกิดขึ้นทีหลังและมีความหมายรวมกิจกรรมอาสาสมัครหรือเรื่องใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครที่เป็นบุคคล (volunteer) โดยไม่จำกัดอยู่เพียงที่องค์กรไม่แสวงหากำไร

ทำกิจกรรมด้วยต้องเป็นสมาชิก (membership) อาทิ ในความหมายที่ต้องลงทะเบียนเป็นสมาชิกรายปี เป็นต้น หรือถูกกำกับด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสมาชิก อาจไม่นับว่าเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ยกตัวอย่างเช่น สมาคมทางวิชาชีพหรือสมาคมการค้าต่าง ๆ รวมไปถึงสหพันธ์แรงงาน (union) ที่มีการกำหนดสมาชิกในฐานะเงื่อนไขในการเข้าร่วม เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะถือว่าผู้เข้าร่วมไม่มีสิทธิ์เลือกและการร่วมนั้นไม่ได้เป็นไปโดยความสมัครใจ เพราะมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นสมาชิกถึงจะเข้าร่วมได้ อีกทั้งการสมัครใจนี้ยังรวมความถึงการให้เวลา ทรัพยากรเงินทองและทักษะการทำงานอื่นๆ อีกด้วย

ก้าวไปสู่กรอบแนวคิดองค์กรพัฒนาเอกชนไทย

ในทางกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชนไทยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ มูลนิธิและสมาคม ในทางทฤษฎี เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าชื่อเรียก ‘มูลนิธิ’ (foundation) และ ‘สมาคม’ (association) นั้นเป็นเพียงสองรูปแบบขององค์กรที่ปรากฏอยู่ในทุกคำและแนวคิดอันเกี่ยวกับประชาสังคมและภาคส่วนที่สาม (โปรดดู Muukkonen, 2009) อย่างไรก็ดี ยังมีคำเรียกอื่นๆ อีกที่มักใช้เพื่อสื่อถึงองค์กรพัฒนาเอกชนไทย เช่น โครงการ กลุ่ม คณะทำงาน หน่วยงาน และฟอรัม (forum) เป็นต้น คำเรียกเหล่านี้มักใช้กับองค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐหรือไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย (Salamon and Anheier, 1994; Pongsapich and Kataleeradabhan, 1997) กระนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนก็เป็นส่วนหลักขององค์กรประชาสังคมในประเทศไทย

อย่างที่กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น ถึงแม้ว่าคำนิยามในเชิงกฎหมายนับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการทำความเข้าใจองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO แต่คำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่กลับมีประโยชน์มากกว่าเนื่องจากคำนิยามนี้

มีลักษณะเป็นสากล ตระหนักถึงการดำรงอยู่ของคุณค่าของอาสาสมัคร (voluntarist value) ในความหมายที่กว้างซึ่งครอบคลุมแม้แต่กรรมการที่มาจากการอาสา (voluntary board) ในองค์กรที่มีลักษณะเป็นทางการอย่างมาก คำนิยามนี้ยอมรับการหารายได้ขององค์กรแต่ห้ามแบ่งสรรกำไรแก่ตัวบุคคล คำนิยามนี้เน้นย้ำถึงคามมีอิสระในการบริหารจัดการและไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐบาลถึงแม้ว่าจะจดทะเบียนกับรัฐก็ตาม อย่างไรก็ตาม คำนิยามนี้ก็มีข้อจำกัดในตัวเอง (Lewis, 2014, p. 58-59) *ประการแรก* คำนิยามนี้มีแนวโน้มที่จะมองข้ามภูมิทัศน์เชิงองค์กรและบริบทในวงกว้างเนื่องจากมุ่งสนใจไปที่หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นตัวองค์กรเป็นสำคัญ *ประการที่สอง* คำนิยามนี้ยึดมั่นในเรื่องของความเป็นทางการ (formality) อันอาจจะละเลยองค์กรหรือหน่วยงานชุมชนขนาดเล็ก องค์กรที่มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก หรือกลุ่มผู้ประกอบการที่ทำงานเพื่อสังคมซึ่งอันที่จริงในหลายสังคม หน่วยงานเหล่านี้เป็นเส้นเลือดหล่อเลี้ยงภาคส่วนที่สามและประชาสังคม (โปรดดู Carroll, 1992; Uphoff, 1995; Morris, 2000) *ประการที่สาม* คำนิยามนี้โดยเนื้อแท้มองภาพทางสังคมแบบนิ่ง (static) ซึ่งอาจมีปัญหาในการทำความเข้าใจวิธีที่องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา เพราะในความเป็นจริง NGO จะมีวิวัฒนาการอยู่เสมอ NGO จำนวนมากจะมีวงจรชีวิตจากองค์กรที่มีลักษณะชั่วคราวไปสู่องค์กรที่มีลักษณะเป็นทางการมีโครงสร้างที่ชัดเจนและจบลงที่เป็นเครือข่ายองค์กรที่ทำงานซับซ้อนยิ่งขึ้นไป (โปรดดู Korten, 1987, 1990) ฉะนั้น NGO ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ที่บ่อยครั้งมีแรงขับเคลื่อนไปสู่ความเป็นทางการและรูปแบบที่มีลักษณะเชิงราชการ (Billis, 1993) จากข้อจำกัดข้างต้นประกอบกับลักษณะเฉพาะตัวของสังคมไทย ในส่วนนี้ จึงเสนอการทบทวนคำนิยามขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงแนวคิดโดยพัฒนาต่อยอดจากคำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่ในข้างต้น

องค์กรพัฒนาเอกชนไทย ควรแสดงคุณลักษณะสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ การเป็นเอกชนและไม่ใช้รัฐ (private-nongovernmental) มีลักษณะของความเป็นองค์กรและสถาบัน (organized and institutionalized) ไม่แบ่งสรรปันส่วนกำไร (non-profit-distributing) เกี่ยวกับการอาสาสมัคร (voluntary) ยึดหลักปฏิบัติที่เห็นแก่ผู้อื่น (altruistic) และมีการทำงาน/การให้เพื่อสังคม (philanthropic)¹⁴ (Ungsuchaval, 2015)

คุณลักษณะสี่ประการแรกเป็นคุณลักษณะที่พัฒนาและสรุปความมาจากคำนิยามเชิงโครงสร้างหน้าที่อันกล่าวไปแล้วข้างต้น (1) การเป็นเอกชนและไม่ใช้รัฐเป็นการนิยามว่าองค์กรพัฒนาเอกชนต้องแยกขาดเชิงสถาบันออกจากกลไกและเครื่องมือของรัฐบาลแต่ก็ยังสามารถได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลได้ คุณลักษณะนี้ยังหมายความว่าองค์กรพัฒนาเอกชนต้องสามารถจัดการและปกครองตนเองได้ด้วยโดยการมีอำนาจในการริเริ่มดำเนินกิจกรรมของตนเอง (2) การมีลักษณะของความเป็นองค์กรและสถาบันเป็นคุณลักษณะที่ส่งเสริมให้องค์กรสร้างความชัดเจนในการทำงานและการบริหาร ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับกลุ่มหรือการชุมนุมที่จัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวชั่วคราว (3) การไม่แบ่งสรรปันส่วนกำไรเป็นหัวใจขององค์กรพัฒนาเอกชนที่นิยามว่าองค์กรไม่ได้ทำงานเพื่อเป้าหมายเชิงพาณิชย์และรายได้ส่วนเกินต้องไม่ตกไปสู่มือของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (4) คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการอาสาสมัคร เป็นการแสดงว่าองค์กรพัฒนาเอกชนให้คุณค่ากับการไม่บังคับโดยไม่สมัครใจในการทำงานและการทำงานกับอาสาสมัคร

¹⁴ ถึงแม้ว่าจะมีงานศึกษาเกี่ยวกับภาคส่วนไม่แสวงหากำไรในไทยก่อนหน้านี้โดย Pongsapich and Kataleeradabhan (1997) ซึ่งเพิ่มเติมมิติด้านการไม่ยุ่งเกี่ยวกับศาสนา (non-religious) และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (nonpolitical) แต่คุณลักษณะสองประการนี้สามารถกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักปฏิบัติที่เห็นแก่ผู้อื่น (altruistic)

ส่วนที่เป็นเอกลักษณ์สำหรับบริบทของไทยอยู่ที่คุณลักษณะอีกสองประการที่เหลือ (5) หลักปฏิบัติที่เห็นแก่ผู้อื่น (altruistic) เป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือมีลักษณะของการเป็นองค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ในขณะที่ (6) การทำงาน/การให้เพื่อสังคมเป็นคุณลักษณะเชิงสัญลักษณ์ของการทำกิจกรรมระดมทุน (fundraising) โดยองค์กรพัฒนาเอกชนเมื่อเกิดปัญหาความขาดแคลนเงินทุนในการทำงานทั้งที่มาจาก การที่ได้รับเงินบริจาคไม่พอเพียงหรือการที่ไม่สามารถเรียกเก็บเงินได้จาก ภาพลักษณ์ของการเป็นองค์กร ‘ไม่แสวงหากำไร’

ด้วยความที่สังคมไทยมีลักษณะเฉพาะบางอย่าง คำนียามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่จึงยังไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจองค์กรพัฒนาเอกชนไทย Shigetomi (2004) อธิบายลักษณะเฉพาะดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า การจัดหาบริการแก่ผู้ด้อยโอกาสหรือการบรรเทาปัญหาแก่ผู้ที่อ่อนแอทางสังคมคือแรงขับเคลื่อนสำคัญของการกำเนิดองค์กรพัฒนาเอกชนไทย อันส่งผลให้องค์กรพัฒนาเอกชนไทยมีความแตกต่างจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกหรือคนในชุมชนหนึ่ง ๆ เท่านั้น อีกทั้งในบริบทไทย องค์กรพัฒนาเอกชนไม่รวมไปถึงองค์กรเช่น โรงพยาบาลและสถาบันการศึกษา ซึ่งถือเป็นองค์กรตามนิยามองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศตะวันตก (โปรดดู Salamon, 2012; Salamon et al., 1999) ดังนั้น คุณลักษณะทั้งหกประการข้างต้นจึงอาจเป็นการทำความเข้าใจองค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่วางอยู่บนการคำนึงถึงหลักคิดสากลและบริบทเฉพาะของสังคมไทย

บทส่งท้าย

LeRoux and Feeney (2015) ตั้งข้อสังเกตว่าแม้แต่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องประชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหากำไรยังพบว่าการตกลงใช้คำใดคำหนึ่งเพื่อสื่อถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐและไม่ใช่อุรกิจเป็นเรื่องที่ท้าทายและยาก

อันที่จริง ไม่มีคำเรียกใดที่ดีที่สุดสำหรับการอธิบายองค์กรเหล่านี้ เหตุผลคือองค์กรเหล่านี้มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก ไม่ใช่เฉพาะในเรื่องของโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากร เป้าหมายและวิธีการเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะทำงานพัฒนาเหมือนกัน แต่มิติในเชิงคุณค่าที่ทำก็อาจจะแตกต่างกันอีกด้วย ตัวอย่างเช่น องค์กรหนึ่งอาจทำงานพัฒนาเพื่อให้มีความทันสมัยเช่นสังคมโลกและตะวันตก ในขณะที่อีกองค์กรหนึ่งทำงานพัฒนาโดยเน้นย้ำไปที่วิถีชุมชนและท้องถิ่น เป็นต้น อีกเหตุผลหนึ่งคือขอบเขตของทั้งภาคส่วนและองค์กรในความเป็นจริงนั้นพร่าเลือนโดยตัวมันเอง การเลือกใช้คำแต่ละคำจึงเป็นการเลือกใช้พื้นฐานของวัตถุประสงค์บางอย่างเป็นการเฉพาะ

บทความชิ้นนี้เสนอว่าทำความเข้าใจ ‘ประชาสังคม’ เชิงปฏิบัติการนับเป็นจุดเริ่มต้นแนวทางหนึ่งที่ดีในการศึกษาและพัฒนาต่อยอดแนวคิดและภาคปฏิบัติของประชาสังคมกรอบแนวคิด ประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่กล่าวถึงในบทความจะช่วยพัฒนาข้อถกเถียงและก้าวข้ามความเข้าใจที่ว่าประชาสังคมเท่ากับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO และประชาสังคมไม่ใช่ภาคส่วน (โปรดดู ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, 2557) ดังนั้นจึงไม่มีสิ่งที่เรียกว่า ‘ภาค’ ประชาสังคม ประชาสังคมเป็นพื้นที่ทับซ้อน ของภาคส่วนต่างๆ อันมีภาคส่วนที่สามในฐานะเป็นภาคส่วนที่ องค์กรพัฒนาเอกชน ปฏิบัติการอยู่ เป็นพลังสำคัญพลังหนึ่งประชาสังคมจึงเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนและประกอบไปด้วยฐานคิดทางปรัชญาและทฤษฎีจำนวนมาก การเข้าใจองค์ประกอบและแนวคิดที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาจะนำไปสู่ความเข้าใจในตัวประชาสังคมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้ง การพัฒนาคำนิยามเชิงแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนบนฐานของคำนิยามเชิงโครงสร้าง-หน้าที่นับว่ามีส่วนสำคัญในการพัฒนาตัวองค์กรและสภาพแวดล้อมทางสังคมเกี่ยวกับประชาสังคมและกิจกรรมไม่แสวงหากำไร เราไม่อาจมีภาคประชาสังคมได้ แต่เราสามารถมีประชาสังคมที่เป็นพื้นที่ ภาคส่วนที่สามและองค์กรพัฒนาเอกชน

เอกสารอ้างอิง

- Adam, T. (2004b). Introduction. In Adam, T. (ed.) *Philanthropy, Patronage and Civil Society: Experiences from Germany, Great Britain and North America*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press.
- Ahmed, S. and Potter, D. (2006). *NGOs in International Politics*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc.
- Alcock, P. (2010). A Strategic Unity: Defining the Third Sector in the UK. *Voluntary Sector Review*, 1(1), 5-24.
- Anheier, H. K. (2004). *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan.
- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. 2nd ed. London: Routledge.
- Bagci, C. (2003). Historical Evolution of NGOs: NGO Proliferation in the Post-Cold War Era. *Avrupa Gunlugu*, 4, 299-326.
- Beckman, B. (1993). The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and Political Theory. *Review of African Political Economy*, 58, 20-33.
- Biekart, K. (2008). Measuring Civil Society Strength: How and for Whom? *Development and Change*, 39(6), 1171-1180.
- Billis, D. (1993). *Organising Public and Voluntary Agencies*. London: Routledge.
- Blair, M. S. (1997). Donors, Democratization and Civil Society: Relating Theory to Practice. In Hulme, D. and Edwards, M. (eds.) *Too Close for Comfort? NGOs, States and Donors*. London: Macmillan.
- Bridge, S., Murtagh, B. and O'Neill, K. (2014). *Understanding the Social Economy and the Third Sector*. 2nd ed. Basingstoke: Macmillan.

- Brown, L. D. and Tandon, R. (1994). Institutional Development for Strengthening Civil Society. *Institutional Development: Innovations in Civil Society*, 1(1), 3-17.
- Carothers, T. (1999). *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carroll, T. F. (1992). *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford: Kumarian Press.
- Casey, J. (2016). *The Nonprofit World: Civil Society and the Rise of the Nonprofit Sector*. Boulder: Kumarian Press.
- Chandhoke, N. (2003). *The Conceits of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Charnovitz, S. (1997). Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. *Michigan Journal of International Law*, 18(2), 183-286.
- Cheema, G. S. (2010). Civil Society Engagement and Democratic Governance: An Introduction. In Cheema, G. S. and V. Popovski (eds.) *Engaging Civil Society: Emerging Trends in Democratic Governance*. New York: United Nations University Press.
- Cohen, J. and Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Coston, J. F. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.
- Crispin, S. (2000). Thailand: Uncivil Society. *Far Eastern Economic Review*, 31 August, p. 20-21.
- Cumming, L. S. (2010). GONGOs. In Anheier, H. K., S. Toepler and R. List (eds.) *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer.

- Daly, S. (2012). Philanthropy as an Essentially Contested Concept. *Voluntas*, 23(3), 535-557.
- Deakin, N. (2001). *In Search of Civil Society*. Basingstoke: Palgrave.
- Defourny, J. (2001). Introduction: From Third Sector to Social Enterprise. In Borzaga, C. and J. Defourny (eds.) *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 4-17.
- Diaz-Albertini, J. (1993). Nonprofit Advocacy in Weakly Institutionalized Political Systems: The Case of NGOs in Lima, Peru. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(4), 317-337.
- Edwards, B. and Foley, M. W. (2001). Civil Society and Social Capital: A Primer. In Edwards, B., M. W. Foley and M. Diani (eds.) *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover: University Press of New England.
- Edwards, M. (2014). *Civil Society*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press.
- Edwards, M. and Hulme, D. (eds.) (1996). *Beyond the Magic Bullet: NGOs Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford: Cumbrian Press.
- Elliott, C. M. (2003). Civil Society and Democracy: A Comparative Review Essay. In Elliott, C. M. (ed.) *Civil Society and Democracy: A Reader*. New Delhi: Oxford University Press.
- European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, and World Bank (2009). *System of National Accounts 2008*. New York: United Nation.

- Evers, A. and Laville, J-L. (2004). Introduction. In Evers, A. and J-L. Laville (eds.) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferguson, A. (1995). *An Essay on History of Civil Society*. Oz-Salzberger, F. (ed.) Cambridge: Cambridge University Press.
- Fisher J. (1993). *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. Westport, CT: Praeger.
- Fisher, J. (1998). *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Harford: Kumarian Press.
- Flinders, M. (2008). *Delegated Governance and the British State: Walking without Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Frolic, B. M. (1997). State-led Civil Society. In Brook, T. and B. M. Frolic (eds.) *Civil Society in China*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Gidron, B. (2010). Third Sector. In Anheier, H. K., S. Toepler and R. List (eds.) *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer.
- Girling, J. (1996). *Interpreting Development: Capitalism, Democracy, and the Middle Class in Thailand*. Ithaca: SEAP Cornell University.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from Prison Notebooks*. Hoare, Q. and G. N. Smith (trans. & ed.) New York: International Publishers.
- Gunn, C. (2004). *Third-Sector Development: Making Up for the Market*. New York: Cornell University.
- He, B. (2002). Civil Society and Democracy. In Carter, A. and G. Stokes (eds.) *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Hegel, G. W. F. (1991). *Elements of the Philosophy of Right*. Nisbet, H. B. (trans.) Cambridge: Cambridge University Press.

- Heinrich, V. F. (ed.) (2007). *Civicus Global Survey of the State of Civil Society, Volume I: Country Profiles*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Heinrich, V. F. and Fioramonti, L. (eds) (2008). *Civicus Global Survey of the State of Civil Society, Volume II: Comparative Perspectives*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Hilhorst, D. (2003). *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and Development*. London: Zed Books Ltd.
- Holloway, R. (2001). *Assessing the Health of Civil Society: A Handbook for using the CIVICUS Index on Civil Society as a Self-Assessment Tool*. Canada: CIVICUS.
- Holloway, R. (2015). *Managing Developmental Civil Society Organizations*. Rugby: Practical Action Publishing Ltd.
- James, E. (1997). Whither the Third Sector? Yesterday, Today and Tomorrow. *Voluntas*, 8(1), 1-10.
- Jensen, M. (2006). Concepts and Conceptions of Civil Society. *Journal of Civil Society*, 2 (1), 39-56.
- Kendall, J. (2003). *The Voluntary Sector: Comparative Perspectives in the UK*. London: Routledge.
- Kendall, J. and Anheier, H. K. (2001). The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation. In Anheier, H. K. and J. Kendall (eds.) *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*. London: Routledge.
- Kendall, J. and Knapp, M. (1995). A Loose and Baggy Monster: Boundaries, Definitions and Typologies. In Smith, J. D., R. Hedley, and C. Rochester (eds.) *An Introduction to the Voluntary Sector*. London: Routledge.

- Korten, D. C. (1987). Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development. *World Development*, 15 (supplement), 145-159.
- Korten, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Kramer, R. M. (2004). Alternative Paradigms for the Mixed Economy: Will Sector Matter? In Evers, A. and J .L. Laville (eds.) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kumar, K. (1993). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term. *British Journal of Sociology*, 44 (3), 375-395.
- Lang, S. (2013). *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LeRoux, K. and Feeney, M. K. (2015). *Nonprofit Organizations and Civil Society in the United States*. New York: Routledge.
- Levitt, T. (1975). *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: AMACOM, American Management Association.
- Lewis, D. (2007). The Future of NGO Research in Development Studies. In Opoku-Mensah, R., D. Lewis, and T. Tvedt (eds.) *Reconceptualising NGOs and Their Roles in Development: NGOs, Civil Society and the International Aid System*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Lewis, D. (2014). *Non-Governmental Organizations, Management and Development*. 3rd ed. London: Routledge.
- Lewis, D. and N. Kanji (2009). *Non-Governmental Organizations and Development*. London: Routledge.
- Linz, J. and Stepan, A. (1996). Towards Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7, 14-33.

- Lipset, S. M. (1996). *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton.
- Lu, Y. (2009). *Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy*. London: Routledge.
- Ma, Q. (2006). *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* Abingdon: Routledge.
- Malena, C. and Heinrich, V. F. (2007). Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Research. *Development in Practice*, 17(3), 338-352.
- Miller, E. F. (2006). Philanthropy and Cosmopolitanism. *The Good Society*, 15(1), 51-60.
- Morris, S. (2000). Defining the Nonprofit Sector: Some Lessons from History. *Voluntas*, 11(1), 25-43.
- Muukkonen, M. (2009). Framing the Field: Civil Society and Related Concepts. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 684-700.
- Najam, A. (1996) Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant and the Citizen. *Nonprofit Management and Leadership*, 7(2), 203-219.
- Nicholls, A. (2011). Social Enterprise and Social Entrepreneurs. In Edwards, M. (ed.) *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicholls, A. (ed.) (2006). *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Payton, R. (1988). *Voluntary Action for the Public Good*. New York, NY: Macmillan.
- Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*. London: Calouste Galbenkian Foundation.

- Phatharathananunth, S. (2006). *Civil Society and Democratization: Social Movements in Northeast Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Pollitt, C. and Talbot, C. (eds.) (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global and Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C., Talbot, C. Caulfield, J. and Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pongsapich, A. and Kataleeradabhan, N. (1997). *Thailand Nonprofit Sector and Social Development*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Survival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Roitter, M. (2010). Civil Society and Social Capital in South America. In Anheier, H. K., S. Toepler and R. List (eds.) *International Encyclopedia of Civil Society*. New York: Springer.
- Salamon, L. and Anheier, H. K. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas*, 9(3), 213-248.
- Salamon, L. M. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73 (4), 109-22.
- Salamon, L. M. (ed.) (2012). *The State of Nonprofit America*. 2nd ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (1992). In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *Voluntas*, 3(2), 125-151.
- Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (1997). The Challenge of Definition: Thirteen Realities in Search of a Concept. In Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (eds.) *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

- Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (1994). *Caring Sector or Caring Society? Discovering the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 17. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. List, R. Toepler, S. Sokolowski, S.W. and Associates (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schulpen, L. and R. Habraken (2013). *Southern Civil Society in Perspective: A Literature Review*. Working Paper. Centre for International Development Issues (CIDIN). University of Nijmegen.
- Seligman, A. B. (1992). *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Shaw, M. (1994). Civil Society and Global Politics: Beyond a Social Movements Approach. *Millennium*, 23(3), 647-667.
- Shigetomi, S. (2002). Preface. In Shigetomi, S. (ed.) *The State and NGOs: Perspective from Asia*. Pasir Panjang: Institute of Southeast Asian Studies.
- Shigetomi, S. (2004). Introduction. In Shigetomi, S., K. Tejapira and A. Thongyou (eds.) *The NGO Way: Perspectives and Experiences from Thailand*. Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Shils, E. (1991). The Virtue of Civil Society. *Government and Opposition*, 26(1), 3-20.
- Splichal, S., A. Calabrese, and C. Sparks (1994). *Information Society and Civil Society: Contemporary Perspectives on the Changing World Order*. West Lafayette, IN: Purdue University Press.

- Srivastava, P. and Oh, S-A. (2010). Private Foundations, Philanthropy, and Partnership in Education and Development: Mapping the Terrain. *International Journal of Educational Development*, 30(5), 460-471.
- Sulek, M. (2010). On the Modern Meaning of Philanthropy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(2), 193-212.
- Swedberg, R. (2009). Schumpeter's Full Model of Entrepreneurship: Economic, Non Economic and Social Entrepreneurship. In Ziegler, R. (ed.) *An Introduction to Social Entrepreneurship: Voices, Preconditions, Contexts*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ungpakorn, J. G. (2004). NGOs: Enemies or Allies? *International Socialism Journal* [Online], 104, Available at <http://isj.org.uk/ngos-enemies-or-allies/>.
- Ungsuchaval, T. (2015). *NGOization and Civil Society in Thailand: A History and Development of Thai Nongovernmental Organizations*. School of Social Policy, Sociology and Social Research, University of Kent. MA Dissertation.
- Uphoff, N. (1995). Why NGOs Are Not a Third Sector: A Sectoral Analysis with Some Thoughts on Accountability, Sustainability and Evaluation. In Edwards, M. and D. Hulme (eds.) *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post- Cold War World*. London: Earthscan.
- Vakil, A. (1997). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, 25(12), 2057-2071.
- Villa, D. (2006) Tocqueville and Civil Society. In Welch, C. (ed.) *The Cambridge Companion to Tocqueville*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wagner, A. (2012). ‘Third Sector’ and/or ‘Civil Society’: A Critical Discourse about Scholarship Relating to Intermediate Organizations. *Voluntary Sector Review*, 3(3), 299-328.
- Warkentin, C. (2001). *Reshaping World Politics: NGOs, the Internet, and Global Civil Society*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Willetts, P. (ed.) (1996). *‘The Conscience of the World’: The Influence of Non-governmental Organizations in the UN System*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Wood, E. M. (1990). The Uses and Abuses of ‘Civil Society’. *Socialist Register*, 26, 60-84.
- Wu, F. (2002). *New Partners or Old Brothers?: GONGOs in Transnational Environmental Advocacy in China*. China Environment Series 5. Environmental Change and Security Program (ECSP).
- Wuthnow, R. (2002). Bridging the Privileged and the Marginalized. In Putnam, R. (ed.) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, D. R. (1999). Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States. In Boris, E. T. and C. E. Steuerle (eds.) *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

ภาษาไทย

- จอน อิงภากรณ์ (2529). ขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย. *ปาจารย์สาร*, 13(5), 13-20.
- จามรี เชียงทอง (2543). *วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- ชลธิศ อีระฐิติ (2554). Civil Society: ประชาสังคม. ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และ พฤตศิลาณ ชุมพล (บก.) คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูชัย ศุภวงศ์ (2540). พัฒนาการของการประชาสังคมไทยร่วมสมัย. ใน สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (บก.) ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาคการณ์ไกล (บก.) (2540). ประชาสังคม: ทรรศนะนักคิดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เชษฐา ทรัพย์เย็น (2547ก). ประชาสังคมไทย: บทสังเคราะห์แนวคิด, การก่อร่างสำนักคิดแบบไทย และนัยเชิงนิติ-พัตินัยต่อการเมืองไทย. รัฐศาสตร์สาร, 25(1), 328-380.
- เชษฐา ทรัพย์เย็น (2547ข). พัฒนาการความคิดประชาสังคมไทย. คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรมหาบัณฑิต.
- ทิวากร แก้วมณี และวัชรพล พุทธรักษา (2550). สถานะและความก้าวหน้าของวิชารัฐศาสตร์ สาขาวิชาการปกครองในประเทศไทย ระหว่างปี 1990-2005. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.
- ธเนศวร เจริญเมือง (2552). ประชาสังคม, การเคลื่อนไหวของประชาชน กับองค์กรพัฒนาเอกชน. วิทยาศาสตร์, 3(2), 34-45.
- ธัญลักษณ์ ศรีสง่า, สรินยา คาเมือง, และ จารุภา วะสี (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการแผนที่ทางสังคมองค์กรสนับสนุนภาคประชาสังคม. โครงการจัดการความรู้สนับสนุนการขับเคลื่อน กองทุนภาคประชาสังคม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธีรพัฒน์ อังศุขวาล (2557). ‘ประชาสังคม’ (Civil Society) ในมุมมองใหม่: บทสำรวจหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมในมุมมอง Civil Society Diamond. วารสารการเมืองการปกครอง, 5(1), 39-67.

- วัชรรา ไชยสาร (2556). องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ: ที่มา ความหมาย และ
พัฒนาการ. *รัฐสภาสาร*, 61(5), 68-132.
- สถาบันวิจัยสังคม (2546). *องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2553).
บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ของประเทศไทย พ.ศ. 2549-2551.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคม
แห่งชาติ.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ (2557). *คำและแนวคิดในประชาธิปไตย
สมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ ฟรีด ริค เอแบร์ท.