

## การถอดบทเรียนการพัฒนาภาคีชุมชนเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเพื่อความยั่งยืน : ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษ้ำป่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น<sup>1</sup>

Lessons Learned from the Development Operational Rules for Sustainable Use of Resources: a Case Study on Kogluang Conservation Network Project, Suanmon Sub-district Administrative Organization, ManchaKhiri District, Khon Kaen Province

พนารัตน์ มาศฉมาดล<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการออกแบบภาคีชุมชนและผลที่เกิดขึ้นจากการใช้ภาคีในด้านทรัพยากรร่วมกันให้สามารถบังคับตั้งเช่นกฎหมายทั่วไปให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และการถอดแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างบูรณาการกรอบกติการะดับชุมชนกับโครงการในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการบูรณาการกติการะดับชุมชนกับกติการะดับที่เหนือกว่า

ผลการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยภาครัฐในลักษณะเหมือนการผูกขาดทางการตลาด (หมายถึงการผูกขาดด้านการดำเนินงาน) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ทรัพยากรถูกทำลายมากขึ้น หากให้ชุมชนบริหารจัดการทรัพยากรร่วมด้วยตัวเอง ด้วยการออก “กติการะดับปฏิบัติการหรือระดับชุมชน” ย่อมมีแนวโน้มให้เกิดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อถอดบทเรียนการพัฒนาภาคีของชุมชนในตำบลสวนหม่อนพบว่าเกิดแนวปฏิบัติที่ดีในการบูรณาการกิจกรรมควบคู่ไปกับกติการะดับชุมชนและ

<sup>1</sup> บทความนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง การจัดทำกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันเพื่อความยั่งยืน : ศึกษากรณีเครือข่ายโครงการรักษ้ำป่าโคกหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ดร.)

กติการะดับท้องถิ่น จึงนำไปสู่แนวปฏิบัติในการออกกติกาในระดับชุมชนที่ประกอบด้วยส่วนประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อกำหนดความประพฤติ ส่วนที่ 2 ข้อกำหนดโทษของการฝ่าฝืน นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่ากระบวนการในการสร้างกติกาในระดับปฏิบัติการหรือระดับชุมชน จัดแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ (1) การรวมตัวเพื่อลงมติ (2) การสร้างกติกา (3) การสร้างองค์กรเพื่อกำกับดูแลกติกาที่ชุมชนสร้างขึ้น

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้ ภาครัฐควรจัดทำมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของประเทศไทย ในรูปแบบของกติการะดับประเทศ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม พ.ศ. ...” และ ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยมีมุมมองในด้านสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในรูปแบบของสินค้าสาธารณะที่ต้องควบคู่กับการเคารพกติกาของชุมชนท้องถิ่นที่สร้างขึ้น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรร่วม พร้อมทั้งเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำการสำรวจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำมาจัดทำ “กติกา” สร้างขีดความสามารถ (Capacity-Building) ให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้หน่วยงานระดับจังหวัดควรวาง “แผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด” ว่าด้วยความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในเขตพื้นที่ระหว่างหน่วยงานในเขตจังหวัดเดียวกันและพื้นที่ข้างเคียง

**คำสำคัญ :** การจัดสรรทรัพยากร, การใช้ทรัพยากร, การจัดการป่าไม้, ป่าไม้และการป่าไม้

## ABSTRACT

This research aims to study the design principle, rules, and the results of the sustainable exploitation of common pool resources (CPR) to enforce the law and to be consistent with national policies. Study the lesson learned to the best practice from the operational rules with the CPR development projects to integrate the operational rules with collective-choice rules and constitutional rules. The research revealed that in the past, the power of natural resource management was vested exclusively with state; lack of public participation led to increasing degradation of natural resources. It is hypothesized that substantial involvement of a community in designing operational rules or communal rules for natural resource management could help community members value the natural resources. The Kogluang Forest Conservation Project in Suanmon Sub-district is examined to draw lessons and identify best practices for CPR development projects to integrate operational rules with collective-choice rules. The design rule at the community level is categorized into two parts: behavior regulation and sanctions.

The process of designing the communal rule comprises three steps: (1) consolidation for resolution; (2) creating the communal rule; and (3) collectively establishing a compliance organization for the communal rule.

The recommendations of this research are that the government should translate the CPR communal rule in to a national specific CPR rule called “the Common Pool Resource Management Act, B.E ...”. At the same time, the governments should public relations with Thai people’s views the right on CPR in public goods, in accompany with implementing compliance the operational rules, and the local governments should survey local people’s needs for informing “rules” and capacity-building for stakeholders. In addition, the provincial authority should formulate a provincial strategy on collaboration in the management of CPR in the inter-provincial area and neighbouring areas.

**Keywords:** Design Rules, Common Pool Resource (CPR), Best Practices

## 1. บทนำ

นโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นเฉพาะการปฏิวัติประเทศเพื่อให้ประเทศก้าวพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา จึงเน้นไปที่การพัฒนาประเทศในทางอุตสาหกรรม รวมถึงการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การพัฒนาเหล่านี้จึงส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกบุกรุกและทำลายเพิ่มมากขึ้น จากรายงานฉบับพิเศษของ World Development Report 1992 : สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา พบว่า การพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างรายได้ที่สูงขึ้น ไม่ได้เป็นการรับรองว่าคุณภาพชีวิตและคุณภาพทางสิ่งแวดล้อม จะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2542) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบางอย่างอาจกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจไปในทิศทางที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

บางข้ออาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมได้ตลอดเวลา กรณีนี้เรียกว่า “ความบกพร่องของนโยบายของรัฐ” (Government Failure หรือ Policy Failure) นอกจากนี้บางนโยบายยังมีลักษณะที่มีความขัดแย้งกันอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยประกอบพบว่า นโยบายของประเทศเกิดความไม่สัมพันธ์กับสิทธิของประชาชนที่มีอยู่ดั้งเดิม เช่น การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาบังคับใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดการซ้อนทับกับกติกาของชุมชนดั้งเดิม ทั้งๆ ที่แต่เดิมประชาชนเคยใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านั้นมาก่อนที่รัฐจะออกกฎหมาย อันนำมาซึ่งปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ตลอดจนความเป็นเจ้าของสิทธิในพื้นที่ร่วมในลักษณะเชิงซ้อนที่ประสบปัญหา

กระแสการพัฒนาประเทศทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับบุคคลภายนอก โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวแปรสำคัญ (หัวหอก) ในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งการเวนคืนที่ดินเพื่อปลูกป่าอนุรักษ์ หรือกันเขตเป็นเขตนวนอุทยาน เขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนนักธุรกิจนักการเมือง นักเก็งกำไรที่ดินจากภายนอกชุมชนที่เข้ามาล่าทรัพยากร ภายใต้ “สิทธิสัมปทานจากรัฐ” การใช้กฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงมีส่วนทำให้สิทธิชุมชนเลือนหายไปจากสังคม เพราะในทางกฎหมายมองว่าสิทธิมีเพียง 2 สิทธิเท่านั้น คือ สิทธิโดยรัฐและสิทธิของเอกชนที่ประกอบธุรกิจจากการได้รับสัมปทานจากรัฐ (อนุสัญญาบัตร, 2538) ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยที่ค่อยๆ ยึดเอากรรมสิทธิ์ของชุมชนออกมาให้แก่อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น การกำหนดไม้หวงห้าม, การกำหนดเขตป่าสงวน, นวนอุทยาน, ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ดังนั้น ทรัพยากรธรรมชาติในความเชื่อ และจารีตดั้งเดิมจึงถูกกำหนดจากกฎหมายที่จัดสรรในรูปของ “กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล” และ “กรรมสิทธิ์ของรัฐ” ย่อมนำมาสู่การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติของคนในชุมชนได้ เมื่อมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือความไม่มั่นคงเกี่ยวกับการถือครองและสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมก็อาจเกิดขึ้นได้เพราะผู้คนจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้มากเกินไป กรณีนี้เรียกว่า “ความบกพร่องของระบบกรรมสิทธิ์” (Property Rights Failure) หมายความว่า ถ้าไม่มีการกำหนดกรรมสิทธิ์และสิทธิการใช้อย่างชัดเจนแล้ว การใช้มาตรการจูงใจทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจะไม่มีผลต่อผู้ใช้ทรัพยากรเลย ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมก็จะดำรงอยู่ต่อไป

จากงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมให้ข้อสรุปว่าทั้งระบบกรรมสิทธิ์เอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ

ต่างเป็นระบบที่ทำให้สิ่งแวดล้อมแนวโน้มนั้นจะถูกทำลาย ทั้งนี้ ระบบกรรมสิทธิ์จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันให้มีการอนุรักษ์ได้เลย ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยพบว่าระบบกรรมสิทธิ์สำหรับทรัพยากรส่วนรวมปัจจุบันเป็นของรัฐ ในลักษณะของการรวมศูนย์ แต่ในความเป็นจริงที่ผ่านมากลับพบว่า รัฐไม่สามารถที่จะคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมได้ ส่งผลให้ทรัพยากรถูกทำลายลงไปมาก เนื่องจากความคิดที่ว่าทรัพยากรเป็นของรัฐ ดังนั้น คนในชุมชนจึงไม่มีความรู้สำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน และการที่ทรัพยากรถูกทำให้มีลักษณะเป็นทรัพย์สินสาธารณะ ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าทุกคนมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้นๆ ทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติภายในชุมชนขาดการดูแลและรักษา ไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะมาใช้ควบคุมคนในสังคม ถึงแม้ว่ารัฐจะมีการออกกฎหมายมาควบคุมการใช้ทรัพยากรในสังคมก็ตาม แต่รัฐก็ไม่อาจดูแลการใช้ทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง นอกจากนั้นปัญหาที่ประเทศไทยประสบ คือ กรณีที่กติการะดับชุมชนขัดหรือแย้งกับกติการะดับประเทศ เช่น การขัดกันของการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมในพื้นที่ระหว่างคนในพื้นที่ที่เคารพกติกาในระดับชุมชน แต่คนต่างถิ่นกลับไม่ทำตามกติกาของชุมชนในพื้นที่ เนื่องจากมีมุมมองว่าทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าสาธารณะ เมื่อกฎหมายหรือกติการะดับประเทศไม่ได้ห้ามไว้ คนเหล่านั้นจึงเกิดสิทธิในการใช้ประโยชน์อันเป็นผลมาจากการขาดสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมายของกติกาในระดับชุมชน ปัญหาที่ทำให้ทรัพยากรร่วมถูกทำลายนั้นยังเกิดจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น ปัญหาการทุจริตของหน่วยงานของรัฐในการอนุญาตให้เอกชนในการเข้าไปตัดไม้ในป่าโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดูแลและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การอนุญาตให้ใช้สิทธิในลักษณะดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้เท่าที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานภาครัฐไม่ได้กระจายอำนาจความรับผิดชอบ

ลงมาสู่ท้องถิ่น สิทธิชุมชนไม่ถูกให้ความสำคัญ จึงทำให้คนในชุมชนหลายคนไม่เข้าใจในสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง จึงไม่กล้าที่จะแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: ม.ป.ป.)

จากสภาพปัญหาเหล่านี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาถึงการจัดทำกฎกติกาการใช้ทรัพยากรร่วมในพื้นที่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ และในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็เป็นแหล่งที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เคยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมเหล่านั้นมาก่อน ภายใต้กติกาหรือกฎระเบียบที่มีอยู่แล้วในระดับชุมชน ด้วยการนำแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ประกอบกับหลักกฎหมายของประเทศไทย ประเด็นหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นในการศึกษากติกาที่ถูกสร้างขึ้นโดยชุมชนที่อาศัยใกล้ชิดกับแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องทางกรรมสิทธิ์ในด้านของเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และถอดแบบปฏิบัติที่ดีในแง่กฎ ระเบียบ และโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาการศึกษาที่สร้างขึ้นโดยชุมชนเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ทุกภาคส่วนภายในประเทศไทย

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาการออกแบบกติกาชุมชนและผลที่เกิดขึ้นจากการใช้กติกาในด้านทรัพยากรร่วม ให้สามารถบังคับและมีความสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายในระดับประเทศ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างบูรณาการกรอบกติการะดับชุมชนกับโครงการในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรร่วมที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม

การปกครอง และสังคมท้องถิ่น

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา : การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาในพื้นที่ของป่าโคกหลวง ตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการผสมผสานกติการะดับชุมชน กติการะดับท้องถิ่น และกติการะดับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นพื้นที่ที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าในการเป็นต้นแบบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายปีติดต่อกัน

3.2 ขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา : การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตจากการสอบถามผู้นำท้องถิ่นและประชาชนที่เป็นสมาชิกเครือข่ายรักษาป่าโคกหลวงที่อาศัยในชุมชนต่างๆ ในเขตตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น

3.3 ขอบเขตของเนื้อหา : เป็นการนำแนวทางการปฏิบัติงานของผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนและสมาชิกเครือข่ายรักษาป่าโคกหลวงกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกติกาเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยทฤษฎีของเอลินอร์ ออสโตรอม มาเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูล

## 4. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 นิยามศัพท์

- กติกา หมายถึง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้ที่มีลักษณะทั่วไป (ใช้บังคับได้กับทุกคนภายในราชอาณาจักร)
- การออกแบบกติกา หมายถึง การสร้างกติกาเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ในลักษณะทั่วไป

## 4.2 กรอบแนวคิดด้านนโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

พิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ พบว่าประเทศไทยเกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมเป็นสำคัญ เนื่องจากสาเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกสาธารณะและความตระหนักเกี่ยวกับการบริโภคที่ยั่งยืน ส่งผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดจากฐานความคิดของการใช้ทรัพยากรร่วมของประชาชนในประเทศไทยที่ไม่ได้มองว่าทรัพยากรร่วมนั้นเป็นทรัพย์สินของตนเองที่จะต้องดูแลรักษาไว้ให้อยู่ได้ยาวนานถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน ประกอบกับความอ่อนแอ ด้านนโยบายในการบริหารจัดการของภาครัฐ ระบบกฎหมายของประเทศที่ไม่อำนวยต่อการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม รัฐบาลจึงกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นกรอบการพัฒนาในระยะ 20 ปี ออกเป็น 6 ด้านหลัก โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มี 2 ด้าน คือ ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ในด้านการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทิศทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชน และด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่ได้วางแผนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและบริหารจัดการ รวมทั้งสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยง ทั้งนี้ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างความตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการที่ดี โดยมุ่งเน้นการบูรณาการที่ยึดพื้นที่เป็นหลัก

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนสิทธิของชุมชน บทบาทของปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาตนเอง สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบนิเวศเพื่อให้ชุมชนเกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติ สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน โดยสนับสนุนการจัดการเชิงพื้นที่ พัฒนากลไกการจัดการร่วมที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งสภาสิ่งแวดล้อมชุมชนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดความขัดแย้ง แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

## 4.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจ และแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม

### 4.3.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจ

มีแนวคิดพื้นฐานในการศึกษาอยู่ 2 แนวใหญ่ คือ (1) แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง เน้นการศึกษาด้านความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจการเมือง ในแนวนโยบายกฎหมาย และการปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจริง ตั้งแต่ระดับมหภาคจนถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้และการจัดการทรัพยากร ตลอดจนการศึกษากระบวนการและกลไกของระบบตลาดที่อาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร โดยพยายามวิเคราะห์หาสาเหตุของความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรและการเสื่อมโทรมของทรัพยากร และ (2) แนวคิดด้านนิเวศวิทยาการเมือง เน้นการศึกษาด้านความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจและสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้

ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งวิเคราะห์ความซับซ้อนของทรัพยากรพร้อมๆ กับความซับซ้อนของบริบทและเงื่อนไขทั้งในประวัติศาสตร์และปัจจุบัน ทั้งในเชิงโครงสร้างและในเชิงปฏิบัติการจริงในท้องถิ่นที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการควบคุมและการจัดการทรัพยากรในระดับต่างๆ เช่น ระหว่างสิทธิตามกฎหมาย และสิทธิตามจารีตประเพณีตามท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจกับพลวัตและกระบวนการแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่จะช่วยให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (ปัทมสร บัวเจริญ, 2557)

**4.3.2 แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources)** ทรัพยากรร่วมมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น ทรัพยากรร่วมในทางป่าไม้หมายความว่ารวมถึงทรัพยากรจากป่าชนิดต่างๆ ทรัพยากรร่วมจึงมีลักษณะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดการเข้าใช้ประโยชน์ในการบริโภค (Rivalrous) ที่หลากหลาย ทรัพยากรร่วมจึงถือเป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ผลที่ตามมาจกแนวคิดที่จัดทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าสาธารณะ คือการลดน้อยถอยลงไปของจำนวนทรัพยากรร่วม เนื่องจากการที่มีผู้ใช้ ผู้บริโภคจำนวนมากเกินไป และใช้ทรัพยากรเกินพอดี การกีดกันการเข้าใช้ทรัพยากรร่วมจึงเป็นเรื่องค่อนข้างยากเพราะขนาดของตัวสินค้า แต่ก็สามารถกีดกันได้ด้วยกติกาและเทคโนโลยี

อนึ่ง คำว่า “ทรัพยากรร่วม” (Common-Pool Resources) กับคำว่า “กรรมสิทธิ์ร่วม” (Common Property Resources) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน และมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ ทรัพยากรร่วมเป็นสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ ในขณะที่กรรมสิทธิ์

ร่วมถือเป็นสินค้าของเอกชนที่มีเอกชนถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เช่น การเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งร่วมกันตั้งแต่ 2 คน เป็นต้น

การจัดการทรัพยากรร่วมมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ (ชล บุนนาค, 2555) คือ ระบบทรัพยากร (Resource System) และตัวทรัพยากรที่มาจากระบบทรัพยากร ดังนั้น การสร้างกติกาเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรร่วมจึงเป็นเรื่องของการกำหนดกติกาที่เกี่ยวกับ “ตัวทรัพยากร” สิ่งสำคัญคือ “ระบบทรัพยากร” สามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ไม่สามารถใช้ “ตัวทรัพยากร” ร่วมกันได้ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมจึงเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ ผู้ใช้ ผู้จัดการ และผู้ผลิต

**4.3.3 แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน** เกิดขึ้นจกการรวมตัวกันเป็นชุมชน โดยที่สมาชิกของชุมชนจะต้องมีความตระหนักในเอกลักษณ์ของชุมชน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2544) แนวความคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” จึงมีขึ้นพร้อมกับความเป็นชุมชนที่แนบแน่นกับวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน (ชลธิรา สัตยวัฒน์, 2546) สิทธิชุมชนจึงเป็นความสามารถของชุมชนในการจัดการให้สมาชิกใช้ประโยชน์ทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง และชุมชนยังสามารถกำกับดูแลให้สมาชิกช่วยกันรักษาความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรไว้ได้ (เลิศชาย ศิริชัย, 2546) สิทธิชุมชนยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนที่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน โดยใช้กฎกติการะเบียบของชุมชนมาเป็นกรอบในการใช้ทรัพยากรร่วม แต่เมื่อภายหลังที่รัฐได้ประกาศกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั่วกันทั้งประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อกติกาของชุมชนขาดสภาพการบังคับใช้ (เสมือนกฎหมายในระดับประเทศ) ผลที่ตามมา คือ ความเสื่อมและหายไปของกติกาชุมชน อันนำไปสู่การบุกรุกและทำลายทรัพยากรร่วมที่มากขึ้น เนื่องจากแนวความคิดของการใช้ทรัพยากรที่ตนไม่ได้เป็นเจ้าของจึงไม่จำเป็นต้อง

ดูแลรักษา ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมาจากการใช้ทรัพยากรร่วม เช่น ปัญหาอุทกภัย ปัญหาดินถล่ม ปัญหาอากาศร้อน เป็นต้น

**4.3.4 กฎกติกาในการจัดการทรัพยากรของชุมชน**  
 ชล บุนนาคได้จัดแบ่งกติกาในการจัดการทรัพยากรชุมชนออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ กติการะดับปฏิบัติการ (Operational Rules) กติกาทำกับทางเลือกร่วม (Collective-Choice Rules) หรือกติการะดับหน่วยงานท้องถิ่น และกติการะดับธรรมนูญ (Constitutional Rules) ในขณะที่เอลินอร์ ออสโตรมได้ค้นหาลักษณะร่วมในเชิงสถาบันของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรซึ่งมีลักษณะคงทนถาวรและยั่งยืน ลักษณะร่วมที่ว่านี้เรียกว่า “หลักการออกแบบกติกา” (Design Principle) มีทั้งสิ้น 8 ประการ คือ 1. ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries) 2. ความสอดคล้อง (Congruence) 3. สิทธิร่วมตัดสินใจ และปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร (Collective Choice Arrangements) 4. การสอดส่องดูแล (Monitoring) 5. การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) 6. มีกลไกในการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) 7. รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้ และจัดการทรัพยากร (Minimal Recognition of Rights) 8. กติกาและการจัดการทรัพยากรเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises)

หลักการออกแบบกติกาทั้ง 8 ข้อนี้ สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรทั้ง 5 ประเภท คือ สิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากร (Access) สิทธิในการใช้ประโยชน์จากระบบทรัพยากร (Withdrawal) สิทธิในการจัดการ (Management) สิทธิในการกีดกัน (Exclusion) และสิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิ์ทั้ง 4 ประเภทก่อนหน้านี้

## 5. กรอบแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมของประเทศไทย

ในการศึกษากรอบแนวคิดทางกฎหมายในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดแบ่งการศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมายออกเป็น 3 มาตรการ คือ การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับรัฐธรรมนูญ การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการออกกติกาในระดับชุมชน โดยรายละเอียดต่างๆ มีดังต่อไปนี้

### 5.1 การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับรัฐธรรมนูญ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐและชุมชนของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มอบสิทธิแก่ประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการในการรับรองสิทธิให้แก่บุคคลในการรวมกันเป็นชุมชน เพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประเด็นสำคัญต่อมาในรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>3</sup> พบว่าใน (ร่าง)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่าง สมดุลและยั่งยืน และการกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และ ใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิด ประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย **ตามที่กฎหมายบัญญัติ** จากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น จึงอาจจะเป็น ประเด็นปัญหาในเรื่องการดำเนินการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องรอให้มีการประกาศกฎหมายลำดับ รองลงมาจากรัฐธรรมนูญอีกครั้งก่อน จึงจะสามารถ ดำเนินการในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ ตลอดจน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ตามที่เคยเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดถ้อยคำ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ในมาตราต่างๆ ของ สิทธิและเสรีภาพ ทำให้ศาลไม่ยอมตีความให้สิทธิและ เสรีภาพแก่ประชาชนโดยตรง แต่ศาลจะรอจนกว่าจะมี การตรากฎหมายออกมารองรับสิทธิและเสรีภาพ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 วินิจฉัยว่า ตราบไต่ที่ยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับสิทธิ ของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการ อนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมัก ไว้ การทำแป้งข้าวหมักจึงขัดต่อกฎหมายระดับพระราช- บัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

## 5.2 การออกแบบกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

จัดแบ่งออกเป็น 4 มาตรการ ดังนี้

**5.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535** เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อม กองทุนสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ มาตรการส่งเสริม ตลอดจนความรับผิดชอบ ทางแพ่งและบทกำหนดโทษของผู้ที่กระทำผิดต่อ สิ่งแวดล้อม ข้อสังเกตต่อการปรับใช้กฎหมายส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ พบว่ากฎหมายฉบับนี้เป็น บทกฎหมายที่กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานภาครัฐเข้าไป ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่เปิดช่องเพื่อให้ ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีทรัพยากร ธรรมชาตินั้นสามารถเข้าไปร่วมในการบริหารจัดการดูแล ได้ โดยเฉพาะในส่วนของการทำงานแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้มีการประสานงานกับหน่วยงาน ราชการที่มีความเกี่ยวข้องเพียงเท่านั้น

**5.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484** เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย ป่าไม้นี้เพื่อคุ้มครองและบำรุงรักษาป่าไม้อันเป็น ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็น บทกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผู้กระทำ ความผิดจาก การลักลอบตัดไม้ในป่าไม้ ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาตาม กฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยฉบับนี้ อยู่ในส่วนของ วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นในการคุ้มครองและ

<sup>3</sup> ในขณะที่ผู้วิจัยทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ แต่ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว เนื้อหาในเรื่องนี้ยังคงมีเนื้อหาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในประเด็นดังกล่าว

บำรุงรักษาป่าไม้ ตลอดจนไม่ให้นำออกไปจากป่าไม้ แต่ในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้ผู้ที่ได้ของป่า รับสัมปทานสามารถเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากป่าไม้ได้ ดังนี้ จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน การเข้าไปใช้ป่าหรือทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนตามสิทธิที่มีอยู่เดิมถูกจำกัดให้เฉพาะเอกชนบางรายเท่านั้น จึงเป็นบทกฎหมายที่ยังไม่แนชัดในส่วนของ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีลักษณะเชิงซ้อนของชุมชนแต่เดิมกับกฎหมายของภาครัฐ ดังนี้ หากชุมชนออกกติกาในการใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชนขึ้นใช้ภายในชุมชน กติกาดังกล่าวอาจขัดแย้งกับบทกฎหมายป่าไม้นี้ได้

**5.2.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ข้อกฎหมายอุทยานแห่งชาติฉบับนี้ได้ห้ามยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ห้ามนำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป ตลอดทั้งห้ามเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ควรจะต้องนำมาพิจารณาสำหรับพื้นที่ป่าที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณชุมชน ซึ่งเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะการนำสัตว์เลี้ยงหรือการเข้าไปหาผลประโยชน์ เช่น การหาอาหารป่าของคนในท้องถิ่น เป็นต้น ประเด็นดังกล่าว จะได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นราย ๆ ไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่เกินพอดี หรือการอนุญาตที่ไม่เสมอภาคกันของบุคคลในการเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

**5.2.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507** เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายเพื่อการสงวนป่าไม้ของประเทศไทย แต่ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก จึงสมควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกัน และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ อัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประเด็นที่ต้องพิจารณาในประเด็นของการออกแบกกติกาที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 คือ การออกกฎหมายประกาศพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออก “กฎกระทรวง” จึงอาจเกิดปัญหาการประกาศพื้นที่ป่าสงวนซ้อนทับกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ที่ประชาชนได้เคยใช้ประโยชน์มาแต่เดิมได้

**5.3 มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

จัดแบ่งประเด็นในการพิจารณาออกเป็น 2 มาตรการทางกฎหมาย คือ

5.3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษาที่สาธารณะ ตลอดจนหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ติดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจกฎหมายฉบับนี้ยังมิได้มีการกำหนดรูปแบบของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องใช้ระบบกรรมสิทธิ์ระบบใด เช่น ระบบกรรมสิทธิ์แบบเปิดกว้าง หรือระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เพื่อใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องศึกษา กฎ กติกา หรือ กฎหมายอื่นๆ เพิ่มเติม

5.3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (การจัดกลุ่มภารกิจ) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจน มิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ จึงกำหนดให้มีการตั้ง “กลุ่มภารกิจ” ของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

หลักเกณฑ์การจัดกลุ่มภารกิจ ต้องเป็นการรวมหน่วยงานระดับกรมตั้งแต่สองกรมขึ้นไปและประกาศเป็น “กฎกระทรวง” เมื่อนำกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นของการจัดกลุ่มภารกิจมาพิจารณาเพื่อกำหนดหน่วยงานที่จะต้องเข้ามาดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงถือเป็นประเด็นที่มีความท้าทาย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกจัดออกเป็นหลายแขนงผลที่ตามมา คือ อาจทำให้เกิดการกระจายงานไปยังหลายหน่วยงานที่ต่างกัน ดังนี้ เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ แต่ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้งกลุ่มภารกิจนั้นต้องเป็นการรวมกลุ่มในระดับ “กรม” ตั้งแต่สองกรมขึ้นไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่ท้าทาย คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจให้สามารถดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองนั้น จึงเกิดประเด็นปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าจะมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักหรือไม่เพียงไร

## 6. ผลการศึกษา

### 6.1 ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนและความเป็นมาของการสร้างกติกาเพื่อรักษ่าโคกหลวง ตำบลสวนหม่อน

ตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.2445 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่เมืองมัญจาคีรีถูกยุบและตั้งเป็นอำเภอมัญจาคีรี เดิมตำบลสวนหม่อนมีชื่อว่าตำบลมูลตุน ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อตำบลมูลตุนเป็นตำบลสวนหม่อนมาจนถึงปัจจุบันนี้ ภายใต้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นในตำบลสวนหม่อน กฎหมายได้มอบอำนาจและจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน” ขึ้นทำหน้าที่บริหารงานภายใน

พื้นที่ที่รับผิดชอบดูแล หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนนี้ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (ขนาดกลาง) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 มีพื้นที่ 40,750 ไร่ หรือ 64 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 14 หมู่บ้าน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนจัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของฝ่ายบริหารที่ขึ้นตรงต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (มีสถานะเป็นข้าราชการทางการเมือง) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (มีสถานะเป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำ) และส่วนที่สอง คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานกับฝ่ายบริหารที่ขึ้นตรงต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เป็นประธานฝ่ายสภา โดยการบริหารงานภายใต้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน การบริหารงานของนายกฯ ใช้เทคนิคการหลอมรวมตัวผู้นำให้เป็นหนึ่งเดียว โดยใช้เทคนิคต่างๆ ดังนี้ การเชิญผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวนั้นมาเป็น “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน” และใช้เทคนิคเน้นการพูดคุยกับผู้ใหญ่บ้านทั้ง 14 ตำบล และให้เกียรติกับผู้นำชุมชนเป็นอันดับแรก โดยยึดคติที่ว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่ทะเลาะกับ อบต.”

การดำเนินโครงการรักษป่าโคกหลวงจึงเป็นการก่อตั้งและดำเนินการในลักษณะของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ด้วยการส่งเสริมการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการดำเนินการในลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จภายใต้

ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ โครงการรักษป่าโคกหลวงยังเป็นโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน ภายใต้นโยบายการพัฒนาตำบลสวนหม่อน ที่ได้แถลงนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นไว้ 5 ด้านต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (ตามที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์สามปี ระหว่าง 2557-2559)

ป่าโคกหลวงได้รับการประกาศจัดสรรให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 8 และฉบับที่ 612 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 227,275 ไร่ (กรมป่าไม้: ข้อมูลสารสนเทศ ป่าสงวนแห่งชาติ) ป่าสงวนบริเวณนี้มีพื้นที่เชื่อมต่อกับ 4 ตำบลได้แก่ ตำบลสวนหม่อน ตำบลหนองแปน ตำบลโพนเพ็ก และ ตำบลคำแคน แต่เดิมพื้นที่ป่าโคกหลวงมีสภาพพื้นที่โล่งเตียน เนื่องจากมีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย เช่น ปลูกมันสำปะหลัง ปลูกอ้อย พื้นที่ (บางส่วน) ของเขตป่าถูกทำเป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์ สัตว์เลี้ยงที่นิยมเลี้ยง ได้แก่ วัว และควาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 จึงเกิดการริเริ่มที่จะรักษาและฟื้นฟูสภาพป่าโคกหลวงให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง ประชาชนในตำบลสวนหม่อนจึงได้เข้าร่วมเวทีประชาคมจากชาวบ้านทั้ง 14 หมู่บ้านเพื่อลงมติในการขอคืนพื้นที่ป่าโคกหลวงจากผู้ที่บุกรุกป่าเพื่อดำเนินการพัฒนาเป็น “ป่าชุมชนของตำบลสวนหม่อน” และมีการสร้างกติกาเพื่อใช้ประโยชน์ในป่าโคกหลวงร่วมกัน โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อนรับหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการในลักษณะของการประสานงานกับประชาชน ผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและบรรดาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ตำบลสวนหม่อนให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งเป็นพื้นที่สำคัญของชุมชน จึงเกิด “โครงการรักษป่าโคกหลวง” ขึ้น

## 6.2 การออกกติกาในระดับชุมชนตำบลสวนหม่อน

ถูกแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

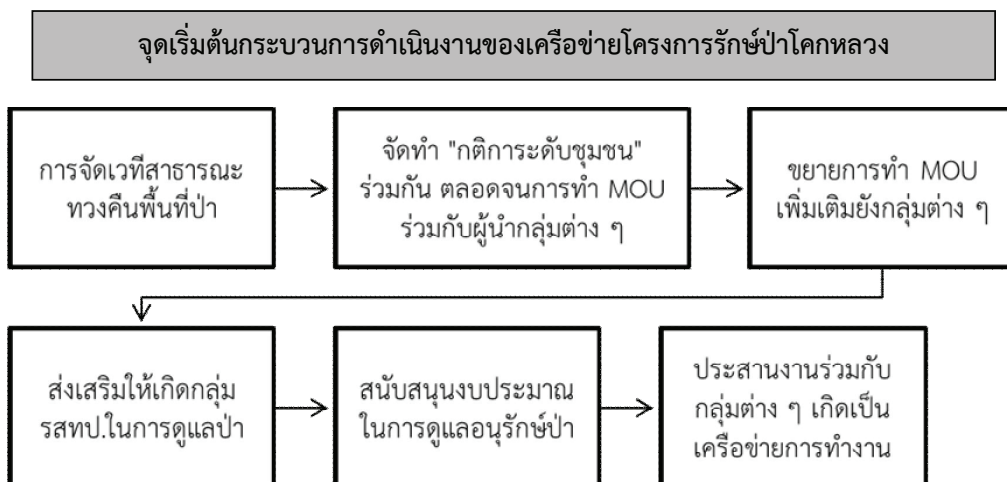
- กติการะดับหมู่บ้าน ได้แก่ ประกาศบ้านโนนเขวมู่มที่ 6 ตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น เรื่อง กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน (ป่าโคกหลวง) ประกาศ ณ วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 สารสำคัญของกฎระเบียบป่าชุมชนโคกหลวง บ้านโนนเขวมู่มนี้ ห้ามตัดไม้ และห้ามนำไม้ทุกชนิดออกจากป่าโดยเด็ดขาด ห้ามล่าสัตว์ และจับสัตว์ทุกชนิด ห้ามบุกรุก แผ้วถาง หรือจุดไฟเผาพื้นที่ป่า และห้ามเก็บเห็ดอีรอก ไข่มดแดง สมุนไพรชนิดอื่นๆ สามารถเก็บหาได้

- กติการะดับท้องถิ่น/ระดับหน่วยงาน ได้แก่ ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เรื่อง กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน (ป่าโคกหลวง) องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน โดยมีสาระสำคัญคล้ายกันกับกฎระเบียบป่าชุมชนโคกหลวงบ้านโนนเขวมู่ม แต่ก็มีความแตกต่างในเรื่องอัตราค่าปรับ และข้อห้ามเรื่องประเภทของการนำต้นไม้ออกจากป่า

## 6.3 บทบาทในการมีส่วนร่วมในการออกแบบกติกาขององค์กรปกครองส่วนตำบลสวนหม่อนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เริ่มต้นจากการสร้างเวทีประชาคมในการขอคืนพื้นที่ป่าโคกหลวงและการสร้างกติกาในระดับชุมชนควบคู่กับกติการะดับท้องถิ่น และเริ่มขยายเครือข่ายความร่วมมือด้วยการจัดเวทีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการดูแลรักษาป่าโคกหลวงกับผู้นำชุมชน ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการรักษาเครือข่ายไว้อย่างต่อเนื่องด้วยการจัดประชุมเสนอแนวทางให้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดูแลรักษาป่าโคกหลวงกับบรรดาเครือข่าย และสร้างกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เช่น การสร้างหน่วยลาดตระเวนเพื่อดูแลผู้กระทำผิดกติกา องค์กรปกครองส่วนตำบลสวนหม่อนจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการออกกติกาเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนตำบลสวนหม่อนได้หันกลับมาดูแลรักษา อนุรักษ์ป่าโคกหลวงที่ถือเป็นทรัพยากรร่วมของชุมชนไม่ให้เกิดการใช้หรือบุกรุกโดยคนในท้องถิ่นหรือคนต่างถิ่นในลักษณะที่ไม่หวังกันไว้เพื่อลูกหลาน บนฐานความคิดที่ว่าตนเองเป็นเจ้าของในทรัพยากรร่วม คือ ป่าโคกหลวงร่วมกัน มิใช่แต่เพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมนี้

ภาพที่ 1 กระบวนการดำเนินงานในรูปแบบกิจกรรม/โครงการ



## 7. อภิปรายผลการศึกษา

### 7.1 ความสอดคล้องของกติการะดับชุมชนกับแผนนโยบาย/แผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศกับกติกาของชุมชนและกติการะดับประเทศ

เมื่อพิจารณาในแง่ของการบูรณาการกติกาของชุมชนร่วมกับกติการะดับประเทศในด้านการจัดการทรัพยากรร่วม พบว่า แผนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยนั้นมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงเพื่อตั้งให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชน เนื่องจากการที่ชุมชนมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความรักและหวงแหนทรัพยากรร่วมนั้นเสมือนหนึ่งว่าคนภายในชุมชนเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วม ประเด็นนี้จึงเป็นความพยายามที่สอดคล้องกับความพยายามในการนาระบบของสิทธิชุมชนเข้ามาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามา เนื่องจากสิทธิชุมชนมีความพลวัตสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบได้ตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อการดูแลจัดการทรัพยากรร่วมได้ถูกส่งเสริมโดยนโยบายของภาครัฐที่เน้นการบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน จึงก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกติการะดับประเทศเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม อันนำไปสู่การยอมรับกติกาของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชนให้เกิดความสอดคล้องกับกติการะดับประเทศและกติกาของชุมชน

หากพิจารณาด้านมาตรการทางกฎหมายของกติกาทั้ง 3 ระดับ คือ กติการะดับชุมชน กติการะดับหน่วยงาน/ท้องถิ่น และกติการะดับประเทศ ในประเด็นของการจัดลำดับชั้นทางกฎหมาย การศึกษาพบว่า จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า กติกาที่ออกมาในระดับท้องถิ่นถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีสภาพการบังคับใช้รองลงมาจากกฎหมายแม่บทหรือกติการะดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น

กติการะดับชุมชนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถมีผลใช้บังคับเสมอไปกับกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายแม่บทก็ตาม) เนื่องจากไม่ถือเป็นกติกาที่สร้างขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจในการนิติบัญญัติ กติกาของชุมชนจึงไม่อยู่ในสถานะที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของประเทศต้องการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในฐานะที่พวกเขาเหล่านั้นเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ ผู้บริหารประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนกติกาในระดับประเทศให้สามารถรองรับต่อการดำเนินการของชุมชน เพื่อให้กติกาของชุมชนสามารถใช้บังคับได้ “ภาครัฐจึงควรหันมารวมกันสร้างกติการ่วมกับชุมชน” หรือ ภาครัฐควรส่งเสริมการยอมรับกติการะดับชุมชนให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้เพื่อสร้างการยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยชุมชน

### 7.2 กรอบกติกาของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

ผู้วิจัยพบว่า กรอบกติกาของชุมชนในระดับปฏิบัติการประกอบด้วยข้อตกลงที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ในรูปแบบข้อบังคับที่อ่านเข้าใจง่ายว่าต้องการจะห้ามการกระทำใดหรือให้กระทำการใดๆ และหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษอย่างไร ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์สรุปกรอบของกติกาชุมชนออกเป็น 2 ส่วน คือ

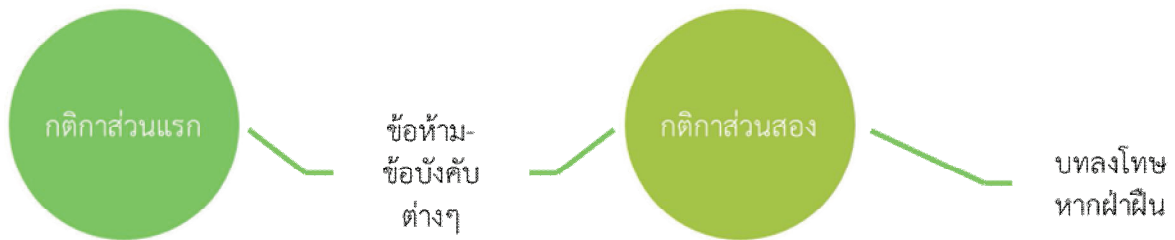
ส่วนแรก : เป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดความประพฤติของคนภายในชุมชน เช่น ข้อห้ามกระทำการเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชน หรือระยะเวลาในการใช้หรือห้ามใช้ทรัพยากรนั้น ซึ่งจะอิงตามฐานของทรัพยากรร่วมที่อยู่ในพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่น

ส่วนที่สอง : เป็นส่วนของบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืนข้อตกลงในส่วนแรก

ประเด็นของการกำหนดบทลงโทษของชุมชนท้องถิ่น นั้น กำหนดขึ้นเพื่อให้คนในชุมชนปฏิบัติตาม ซึ่งมีลักษณะไม่รุนแรงเหมือนกับบทกำหนดโทษของกฎหมายระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นตัวควบคุมความประพฤติของคนในชุมชนอย่างดีที่สุดคือ มาตรการกระแสด้านของคนในสังคม กล่าวคือ การช่วยกัน

สอดส่องดูแลกันภายในชุมชน และการสร้างความเกรงกลัวให้แก่คนภายในชุมชนที่จะแบ่งแยกหรือกีดกันผู้ที่กระทำผิดออกจากกลุ่ม หรือ การเกรงกลัวการกระทำความผิดเนื่องจากกลัวว่าตนจะถูกติฉินนินทา หรือกล่าวหาว่าตนไม่เคารพกติกาของชุมชนมากกว่าการเกรงกลัวบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกติกาของชุมชน

ภาพที่ 2 กรอบกติกาชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในท้องถิ่น



### 7.3 กระบวนการขั้นตอนในการสร้างกติกาของชุมชน

ในการสร้างกติกาของชุมชนหนึ่งๆ ให้เกิดผลขึ้นสิ่งจำเป็น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ผู้วิจัยจึงค้นพบแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างกติกาของชุมชน โดยจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานที่เริ่มต้นจากการรวมตัวกันของคนในท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ในการ

ดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน กรณีตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้พบว่าวัตถุประสงค์ที่ประชาชนตำบลสวนหม่อมรวมตัวกันเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าโคกหลวงให้กลับมาอุดมสมบูรณ์อีกครั้ง เมื่อผ่านกระบวนการพูดคุยระดมความคิดเห็นต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือ การจัดทำกติการ่วมกัน เมื่อได้กรอบกติกาแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนในการดำเนินงาน และขยายเครือข่ายไปยังกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่มีแนวคิดทางเดียวกัน

ภาพที่ 3 กระบวนการขั้นตอนในการสร้างกติกาของชุมชน



## 7.4 การออกแบบกติกาของชุมชน

จากงานเขียนของ เอลินอร์ ออสโตรม ที่พัฒนากรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับพฤติกรรมรวมหมู่ที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง (Self-Organizing Collective Action) ในการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources) งานเขียนดังกล่าวได้วิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดการจัดการทรัพยากรของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ต่างๆ จึงประสบความสำเร็จ ด้วยการวิเคราะห์ลักษณะร่วมที่เรียกว่า “หลักการออกแบบกติกา” ระดับชุมชนทั้ง 8 ประการ และหากนำหลักการออกแบบกติกาของ Elinor Ostrom มาศึกษาเปรียบเทียบกับกรอบกติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนในการอนุรักษ์ป่าโคกหลวงที่ถือเป็นพื้นที่ทรัพยากรร่วมที่ประสบความสำเร็จในเชิงพื้นที่ และได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ภาคประชาชนจากคนในพื้นที่และละแวกใกล้เคียงพบว่า กติกาในระดับชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักการออกแบบกติกาอันจะเป็นผลให้การจัดการทรัพยากรร่วมประสบความสำเร็จ กล่าวคือ กติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนมีความชัดเจนของขอบเขตการบังคับใช้กติกาในบริเวณพื้นที่ป่าโคกหลวง โดยกติกาที่สร้างขึ้นมานี้ได้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จนก่อให้เกิดการร่วมกันสร้างกติกาในระดับชุมชน จนผลักดันให้เกิดกติกาในระดับท้องถิ่น (ข้อบังคับของ อบต.สวนหม่อน) ให้เกิดผลใช้บังคับ จนกระทั่งเกิดการสร้างเครือข่ายเพื่อสอดส่องดูแลผู้ที่ละเมิดกติกาของชุมชนที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่า การลงโทษผู้กระทำผิดกติกาของชุมชนตำบลสวนหม่อนเป็นลักษณะของการประนีประนอม อันเป็นกลไกในการลดความขัดแย้งที่จะขึ้นในพื้นที่ตำบลสวนหม่อน ลักษณะดังกล่าวก่อเกิดเป็นวัฒนธรรมของ

ท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การสร้างการยอมรับกติกาที่กำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในบริเวณทรัพยากรร่วมของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการนำภาคส่วนต่างๆ มาเป็นภาคีการปฏิบัติตามกติการะดับท้องถิ่นอันเป็นสัญญาณที่ดีในการสร้างการยอมรับสถานะทางกฎหมายของกติการะดับชุมชนให้สามารถบังคับใช้เชื่อมโยงกับกติการะดับที่สูงกว่าทั้งกติการะดับท้องถิ่นและกติกาในระดับประเทศที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชนจากภาครัฐ

หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากรของเอลินอร์ ออสโตรม จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของชุมชนได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับพื้นที่ของตำบลบ้านหลวง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ (โอฟาร อ่องพะ,ม.ป.ป.) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตสงวนและคุ้มครองป่าในปี พ.ศ. 2505 การประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อำเภอจอมทองปี พ.ศ. 2510 และการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2521 ผลจากการประกาศเขตป่าของรัฐ ทำให้การอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินเดิมของประชาชนกลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ประชาชนต้องเสี่ยงต่อการจับกุมในข้อหาบุกรุกพื้นที่ป่า สภาพปัญหาดังกล่าวที่ถูกระดมมาได้กลายเป็นแรงจูงใจสำคัญทำให้ชุมชนบนพื้นที่สูงต้องลุกขึ้นมาต่อสู้ด้วยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ปรากฏความชัดเจนขึ้น เนื่องจากมีพื้นที่ซ้อนทับเขตป่าของรัฐ การพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเชื่อมโยงพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทำให้ลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และคลี่คลายความขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง



ตารางที่ 1 ความเกี่ยวเนื่องกันของแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม “ป่าโคกหลวง” และ “หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากร” ของ เอลินอร์ ออสตรอม

หลักการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากร (Design Principle) ของ Elinor Ostrom	แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม ป่าโคกหลวงของชุมชนตำบลสวนหม่อน	องค์ประกอบครบถ้วนตามหลักการออกแบบกติกา
ความชัดเจนของขอบเขต (Boundaries)	บริเวณพื้นที่ป่าโคกหลวง	✓
ความสอดคล้อง (Congruence)	การมีส่วนร่วมและวัฒนธรรมท้องถิ่น	✓
สิทธิร่วมตัดสินใจ (Collective Choice Arrangements)	การมีส่วนร่วม	✓
การสอดส่องดูแล (Monitoring)	การมีส่วนร่วมและเกิดเครือข่ายดูแลร่วมกัน	✓
การลงโทษอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions)	วัฒนธรรมของท้องถิ่น	✓
มีกลไกในการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms)	วัฒนธรรมของท้องถิ่น	✓
รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกาการใช้	สิทธิชุมชน	✓
กติกาและการจัดการทรัพยากรเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า	สิทธิชุมชน	✓

### 7.5 แนวปฏิบัติที่ดีในการทำงานของชุมชนที่เกิดจากการบังคับใช้กติกา

มีลักษณะเด่นดังนี้

(1) การริเริ่มดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในโครงการรักษาป่าโคกหลวงใช้หลักการบริหารแบบ “เล็กไปใหญ่ ใหญ่ไปเล็ก” (สัมภาษณ์: นายยุทธพร พระนาศรี, 3 ตุลาคม 2559) โดย “เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการริเริ่มกิจกรรมภายใต้โครงการรักษาป่าโคกหลวงให้สำนักปลัดพิจารณาเพื่ออนุมัติสั่งการหรือเพื่อลงความเห็นผ่านหัวหน้าสำนักงานปลัด (สัมภาษณ์: นางรัตนะ พิมาลัย, 3 ตุลาคม 2559) ภายหลังจากนั้นจะถูกเสนอ

ให้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (สัมภาษณ์: นางสุทัศนีย์ เพ็ชรนนท์, 3 ตุลาคม 2559) พิจารณาอนุมัติ และเสนอขึ้นให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน (สัมภาษณ์: นายธนเสฎฐ์ มีสังข์ทอง, 3 ตุลาคม 2559) อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนจะมีการส่งหนังสือออกสู่กลุ่มเครือข่าย

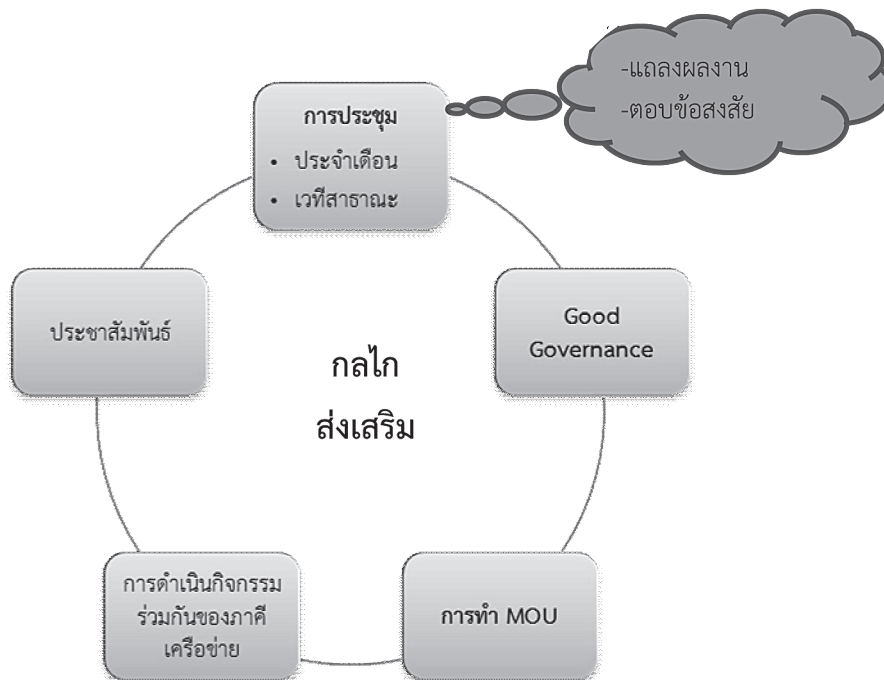
(2) กลไกเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน คือ การบริหารจัดการและดำเนินงานโดยเคารพกติกาที่สร้างขึ้นของชุมชนภายใต้แนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และเน้นการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการจัดประชุมประจำเดือน การจัดเวทีสาธารณะ

การเน้นการประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมด้วย “วิธีการ ที่เกิดขึ้นจากป่าโคกหลวง (สัมภาษณ์: นางสาวศุทัศน์ย์ เน้นย้ำในทุกโอกาสที่มีถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่า เพ็ชรรัตน์, 3 ตุลาคม 2559) เพื่อชรันนท์, 3 ตุลาคม 2559) “โคกหลวง” ตลอดจนการแสดงความก้าวหน้าหรือผล

ภาพที่ 4 ผลของการสร้างกติกาที่น่าสู่แนวปฏิบัติ



ภาพที่ 5 กลไกในการเสริมสร้างเครือข่าย



(3) ผลที่เกิดขึ้นของกติกาสภานพพรในโครงการเครือข่าย รักษาป่าโคกหลวง ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง แหล่งอาหารป่าเพิ่มมากขึ้น นำพาให้เกิดการรักษาพันธุกรรม (กติการะดับชุมชน) ที่ประชาชนชาวสวนหม่อนได้สร้างขึ้นเกี่ยวกับป่าโคกหลวง และเป็นการสร้างจิตสำนึกรักษาป่าอันนำมาซึ่งความภาคภูมิใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทุกคนในชุมชนจึงร่วมใจกันดูแลรักษาป่าโคกหลวง

(4) ทรัพยากรที่ใช้เพื่อรักษาป่าโคกหลวงที่เกิดขึ้นของชุมชน ต้องอาศัยงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการรักษาป่าโคกหลวง อาทิ งบประมาณสนับสนุนการดูแลรักษาที่สาธารณะ ป่าโคกหลวง เป็นต้น

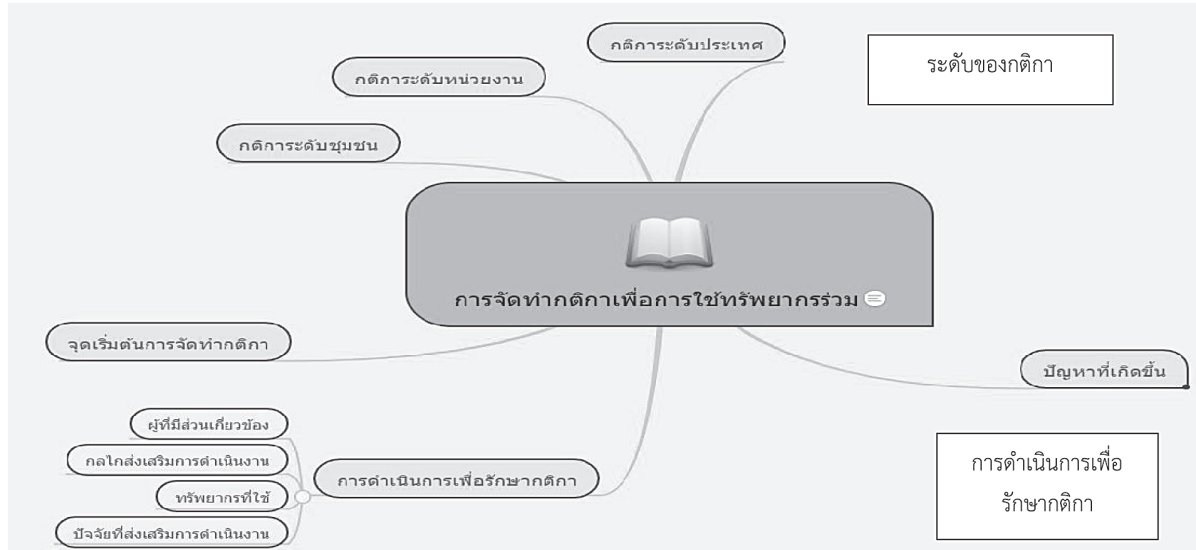
(5) การต่อยอดโครงการรักษาป่าโคกหลวงและการรักษาป่าโคกหลวงด้วยการนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลสวนหม่อนขององค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน เพื่อกำหนดกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามโครงการ ตลอดถึงงบประมาณที่ต้องใช้ทั้งในการพัฒนาประสิทธิภาพของเครือข่าย ตลอดจนการขยายเครือข่ายด้วยการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) ปัญหาและอุปสรรคในการรักษาป่าโคกหลวงภายใต้โครงการรักษาป่าโคกหลวง คือ ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายในการบำรุงรักษาป่าไม้ ตลอดจนระยะเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่าหรือการลาดตระเวนของ

ประชาชนในชุมชน อาจมีผลต่อการจัดกิจกรรมอยู่ บางครั้ง ปัญหาที่ต้องตระหนัก คือ ข้อจำกัดของกติการะดับชุมชนที่ไม่มีสภาพบังคับใช้บทลงโทษในกรณีที่ตรวจพบผู้กระทำผิดกติกาสภานพพรที่สร้างขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การศึกษา พบว่าสภาพการลงโทษของกติการะดับชุมชน และหน่วยงานนี้จะมีลักษณะของการประนีประนอมให้แก่ผู้กระทำผิดในลักษณะของการลงโทษที่ไม่รุนแรง พร้อมกับสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีจิตใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่หากพบการกระทำที่เป็นความผิดอย่างรุนแรงก็ต้องอาศัยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายระดับประเทศต่อไป

(7) ปัจจัยความสำเร็จของการรักษาป่าโคกหลวงของชุมชน คือ การสร้างการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น จนก่อให้เกิดพัฒนาการความร่วมมือทางเครือข่ายเพื่อร่วมอนุรักษ์ป่าโคกหลวงได้ประสบความสำเร็จด้วยดี ตลอดมา เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น การจัดกิจกรรม อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดโครงการรักษาป่าโคกหลวง เช่น กิจกรรมเพื่อเทิดพระเกียรติแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ กิจกรรมการจัดเวทีสาธารณะและการจัดประชุมประจำเดือน เป็นต้น ส่วนปัจจัยในด้านตัวบุคคล ได้แก่ “การมีเครือข่ายผู้นำที่เข้มแข็ง” ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันกิจกรรมและการดำเนินงานให้เป็นไปตามโครงการที่วางไว้

ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดจากผลการศึกษากิจการจัดทำกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรป่าไม้ร่วม



## 8. บทสรุป

การศึกษาค้นพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาในอดีตของประเทศไทย เป็นการบริหารจัดการโดยภาครัฐในลักษณะเหมือนการผูกขาดด้านการดำเนินงาน การกระทำดังกล่าวจึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เมื่อใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาอธิบายการกระทำดังกล่าว พบว่าทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่ประชาชนสามารถใช้ได้ แนวคิดในด้านสินค้าสาธารณะจึงนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะผู้คนต่างใช้โดยไม่ดูแลรักษา เพราะมีแนวคิดที่ไม่ใช่สมบัติของตนที่จะต้องดูแลรักษา ดังนี้ จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิดของการจัดการทรัพยากรร่วมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : แย่งเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับทฤษฎีแนวคิดของการจัดการทรัพยากรร่วมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ : แย่งนิเวศวิทยาทางการเมือง เพื่อเน้นแก้ไขความสัมพันธ์เชิงขัดแย้งในประเด็นต่างๆ เช่น เรื่องอำนาจของภาครัฐและสิทธิ

ในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน ดังนี้ แนวคิดในการจัดการทรัพยากรร่วมจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันส่งผลถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระยะเวลาดำเนินการมา ด้วยการจัดการสร้างกรอบกติกาของชุมชนขึ้นเพื่อบริหารจัดการกับทรัพยากรร่วม อนึ่ง กรอบกติกาที่สร้างขึ้นนี้ต้องเชื่อมโยงให้เห็นถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งตัวผู้ใช้ทรัพยากร ผู้จัดการทรัพยากร ผู้ผลิตทรัพยากร

เมื่อมีการออกกติกาเพื่อบังคับใช้ร่วมกันภายในชุมชนแล้ว แสดงออกถึงการให้การยอมรับจากกติกาของคนภายในชุมชน ผลที่ตามมาคือ แนวปฏิบัติเพื่อสอดส่องดูแลเพื่อให้คนเคารพในกติกาดังกล่าว ซึ่งแนวปฏิบัตินี้จะสะท้อนออกมาในรูปแบบของการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการให้เป็นไปตามกติกาที่ชุมชนสร้างขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าคนในชุมชนต่างมีมุมมองต่อสภาพการลงโทษผู้กระทำผิดโดยใช้กระแสกดดันของคนในชุมชนแทนการลงโทษที่รุนแรงตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหากมีผู้กระทำผิดทั้งกติกาของชุมชนและกติการะดับประเทศ คนในชุมชนกลับมีแนวคิดที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลตามกติกา

ระดับประเทศต้องดำเนินการเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว แทนชุมชน

ผู้วิจัยได้สรุปการออกแบบกติกาที่สร้างขึ้นโดยชุมชน จัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนด ความประพฤติของคนภายในชุมชน และส่วนของ บทลงโทษ นอกจากนี้ยังค้นพบว่ากระบวนการขั้นตอน ในการสร้างกติกาของชุมชนประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน กล่าวคือ การรวมตัวเพื่อลงมติเพื่อดำเนินการ สร้างกติกาของชุมชนและสร้างองค์กรในการกำกับดูแล สอดส่องการดำเนินการตามกติกาชุมชนที่สร้างขึ้น ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบ ของการออกแบบกติกาของชุมชนเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วม อันนำไปให้เกิดการบังคับใช้กติการ่วมกัน ของคนในชุมชน เพราะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการ สร้าง/ออกแบบกติกา จึงเกิดความร่วมมือในการรักษา พันธกรณีที่สร้างขึ้นในรูปของเครือข่าย ก่อให้เกิดเป็น วัฒนธรรมชุมชนในการรักษาทรัพยากรร่วม นำมาซึ่งการ ยอมรับกติกาที่สร้างขึ้นของชุมชนของหน่วยงานภาครัฐ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชน ซึ่งหมายความว่า กติกาที่ถูกสร้างขึ้นของชุมชนได้รับการยอมรับให้มีสภาพ การบังคับใช้ดังเช่นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปใช้บังคับได้ กับทุกคน ดังนี้ การจัดทำกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วม ของชุมชนจึงสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายในระดับ ประเทศ เนื่องจากแผนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศไทยนั้น มีความมุ่งหมายที่จะดึงให้ ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วม ภายในชุมชน ก่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกติการะดับ ประเทศเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์อย่าง ยั่งยืนและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม อันนำไปสู่ การยอมรับกติกาของชุมชนในการร่วมบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมภายในชุมชน ให้เกิดความสอดคล้องกับ กติการะดับประเทศและกติกาของชุมชน

## 9. ข้อเสนอแนะ

### 9.1 ข้อเสนอแนะด้านกติกา-กฎหมายระดับ ประเทศ

จากเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีถ้อยคำ “...ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุง รักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ ฯลฯ เนื่องจากที่ผ่านมา ในกรณี ประเทศไทย ศาลจะรอจนกว่าจะมีการตรากฎหมาย ออกมารองรับสิทธิและเสรีภาพ นอกจากปัญหาข้อความ ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย ยังมีสภาพปัญหาทาง ด้านกฎหมายที่มีผลในระดับการกำกับดูแลการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ กฎหมายไม่เปิดช่องให้ ประชาชนสามารถเข้าร่วมบริหารจัดการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ ความไม่เสมอภาคในการอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความเสี่ยงต่อ การประกาศพื้นที่ป่าสงวนทับซ้อนกับพื้นที่การใช้ ประโยชน์ ตลอดจนพื้นที่ที่ชุมชนได้ดูแลและรักษามา ก่อน รวมทั้งความไม่ชัดเจนของระบบกฎหมายของการ มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการระบบกรรมสิทธิ์และความซ้ำซ้อน ของการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานบริหารราชการส่วน กลาง เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้จัด ทำมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมของประเทศไทยในรูปแบบของ “พระราช- บัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม พ.ศ. ...” เพื่อ เป็นกฎหมายกลางในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ เป็นเพียงกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อป้องกันการฉวย ประโยชน์เฉพาะตนหรือพวกพ้องในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรร่วมกันของชุมชนและบุคคลภายนอก ทั้งนี้ กติกา หรือกฎหมายดังกล่าวจึงควรจะต้องมีประเด็น

ประกอบไปด้วยหลักการและสาระสำคัญต่างๆ แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้ หลักการและเหตุผล นิยามคำสำคัญ หมวด 1 คณะกรรมการจัดการทรัพยากรร่วม หมวด 2 ทรัพยากรร่วมที่สามารถบริหารจัดการ หมวด 3 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม หมวด 4 การกำหนดเป้าหมาย/ขอบเขต ส่วน 1 เป้าหมายการฟื้นฟูทรัพยากรร่วม ส่วน 2 เป้าหมายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วม หมวด 5 การจัดการเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพยากรร่วม หมวด 6 การตรวจสอบและควบคุม หมวด 7 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

## 9.2 ข้อเสนอแนะด้านหน่วยงาน

1. ภาครัฐควรปลูกฝังจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจความหมายของคำว่า “สิทธิ” ย่อมมาคู่กับ “หน้าที่” เสมอ ดังนั้น คนไทยควรจะต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดของการอ้างสิทธิจากมุมมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนสามารถกล่าวอ้างสิทธิได้ ด้วยการใช้สิทธิของตนที่เคารพกติกาทั้งในระบบชุมชนและระดับรัฐ เช่น กติกาของชุมชนกำหนดช่วงเวลาในการห้ามเข้าเก็บของป่าในช่วงระยะเวลาใดก็ควรจะต้องปฏิบัติตาม จะอ้างว่า “ของป่า” เป็นสมบัติสาธารณะที่เปิดโอกาสให้กับทุกคนนั้นเป็นการไม่สมควร การรณรงค์และปลูกฝังในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิชุมชนอย่างเปิดกว้างและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. รัฐบาลควรส่งเสริมและนำแนวความคิดในเรื่องของ “สิทธิชุมชน” มาเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ ด้วยการกำหนดกติการ่วมกันในการจัดการกับทรัพยากรร่วมในพื้นที่ ทั้งนี้ ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดกติกาเพื่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน คือ การสร้างกติกาการใช้ทรัพยากรร่วมระดับหน่วยงานหรือท้องถิ่น อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐในลักษณะของ

การขยายอำนาจรัฐเข้าไปสู่กติกาในระดับหมู่บ้าน ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนี้ อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการกับทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนได้ ทั้งนี้ นอกเหนือจากการควบคุมพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรร่วมของคนในชุมชนและบริเวณใกล้เคียงด้วยการออกกติกา หรือกฎหมาย สิ่งสำคัญที่ควรนำมาใช้กำกับกติกาทั้งในระดับชุมชน ระดับหน่วยงานท้องถิ่น และกติการะดับรัฐ คือ การนำเรื่องธรรมาภิบาลเข้ามามีใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อสร้างหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใสและความคุ้มค่าในการดำเนินงาน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้คนได้ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น โดยภาพรวมหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ควรมีบทบาทหลักในการดำเนินการเพื่อรักษากติกาที่สร้างขึ้นจากชุมชน และดำเนินงานในลักษณะของการสร้างเครือข่ายในระดับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีทรัพยากรร่วมที่ต้องใช้ร่วมกัน ทั้งภาคประชาชนและการบริหารดูแล โดยภาครัฐ ควรทำการสำรวจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อนำมาจัดทำ “กติกา” ทั้งในระดับชุมชนและระดับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังเหมาะสมกับการพัฒนากิจกรรมเพื่อการรักษาและต่อยอดกติกาที่สร้างขึ้น อีกทั้ง ควรมีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรในระดับประเทศแก่ประชาชนในชุมชนและบุคลากรท้องถิ่น ที่เรียกว่า “การสร้างขีดความสามารถ” (Capacity-Building) เพื่อการถ่ายโอนความรู้และทักษะ โดยสร้างความตระหนักร่วมกันในการใช้กลไกทางสังคม

ของชุมชน รัฐ ภาคเอกชน รวมถึงกฎหมายระเบียบและ ประเพณี ฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการใช้และ แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร และช่วยผู้มีส่วนได้เสีย ในการจัดทำงบประมาณเพื่อวางแผนกิจกรรมในการ ดำเนินการเพื่อรักษาการศึกษาที่สร้างขึ้น เช่น กรณีการ จัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศแกมเบียที่ได้มีการ จัดตั้งคณะกรรมการป่าไม้แก่ชุมชน การลงนามข้อตกลง บริหารจัดการป่าร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่น และ กรมป่าไม้ รวมทั้งกรมป่าไม้ก็ได้ริเริ่มที่จะทบทวน กระบวนการกำหนด นโยบายและกฎหมาย (นิตยา โปธิ์นอก, 2557)

4. ในหน่วยงานระดับจังหวัดควรวาง “แผน ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด” ว่าด้วยความร่วมมือใน การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมในเขตพื้นที่ระหว่าง หน่วยงานในเขตจังหวัดเดียวกันและพื้นที่ข้างเคียง โดย ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานขับเคลื่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในจังหวัดจะต้อง มีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อหารูปแบบ การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชน ด้วยรูปแบบ

ของกติกาส่งเสริมที่จะช่วยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการได้อย่างสมดุล

### 10. ข้อเสนอแนะครั้งต่อไป

ควรเป็นงานวิจัยที่มีการดำเนินงานโดยมีกลุ่ม ประชากรในการศึกษาในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ทั้ง ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อเป็นการศึกษาหาแนวปฏิบัติที่ดีในการสร้างและ รักษาการศึกษาที่สร้างขึ้นโดยชุมชนในแต่ละภูมิภาคและ นำมาถอดเป็นบทสรุปอีกครั้ง โดยเป็นงานวิจัยแบบมี ส่วนร่วม (PAR), การวิจัยในอนาคต (EDFR) หรือ งานวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนใน ชุมชนของตนเองและทรัพยากรร่วมภายในพื้นที่ในแต่ละ ภูมิภาค สามารถสร้างกติกาส่งเสริมเพื่อการบริหารจัดการ ทรัพยากรร่วมกัน และสามารถรักษา และพัฒนาการศึกษา เหล่านี้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมของ ประเทศไทยต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมป่าไม้. ข้อมูลสารสนเทศ ป่าสงวนแห่งชาติ. จาก [http://forestinfo.forest.go.th/55/National\\_Forest.aspx](http://forestinfo.forest.go.th/55/National_Forest.aspx). สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2559.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). **ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย**. กรุงเทพฯ: ชัคเซสมิเดีย.

ชล บุนนาค, (2555). **แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย**. ชุดหนังสือโครงการการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป.

ชลธิรา สัตยาวัฒนา บรรณาธิการ. (2546). **พลวัตสิทธิชุมชน: กระบวนทัศน์ทางมานุษยวิทยา**. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).

นิตยา โพธิ์นอก. (2557). **ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ปภัศสรา บัวเจริญ. (2557). **ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยว: กรณีศึกษาน้ำพุร้อนสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่**. รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). **เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (ม.ป.ป.) **บูรณาการการจัดการทรัพยากร: ทรัพยากรและชุมชน เรื่อง สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

เลิศชาย ศิริชัยและคณะ. (2546). **สิทธิชุมชนท้องถิ่นภาคใต้**. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม.

เอนก นาคะบุตร. (2538). **คนกับดินน้ำป่าจุดเปลี่ยนแห่งความคิด**. โครงการพัฒนาที่สูงดอยสามหมื่น และศูนย์ประสานงานเอกชนพัฒนาชาวไทยภูเขา (ศอช.). กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

โอฬาร อ่องพะ. **การจัดการร่วมในพื้นที่ตำบลบ้านหลวง กับการสร้างกติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. <https://www.recoftc.org/node/31240>. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2560.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534



## สภานพวงปกเกล้า

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

### การสัมภาษณ์

ธนเสฏฐ์ มีสังข์ทอง. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น.

สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.

ยุพราช พระนาครี. เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน

อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.

รัตนะ พิมารีย์. หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. สัมภาษณ์

3 ตุลาคม 2559.

สุทัศน์ีย์ เพ็ชรนนท์. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น.

สัมภาษณ์ 3 ตุลาคม 2559.