

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย วัตถุประสงค์และการจัดการป่าชุมชน

2.1 แนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องการจัดการป่าไม้ก่อนการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ชุมชนอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือการควบคุมจากรัฐ การจัดการทรัพยากรป่าไม้แต่ละชุมชนเป็นไปในลักษณะที่มีการวางกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ไว้ในรูปแบบของจารีตประเพณี เนื่องจากเมืองลูกหลวงและเมืองประเทศราชต่างมีอิสระในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายซึ่งได้มีการจัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในปี พุทธศักราช 2439 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมกิจการป่าไม้และที่ดิน¹

หลังจากนั้น จึงมีการออกกฎหมายเพื่อโอนอำนาจการทำไม้ที่มีคุณค่าทั้งหมดคืนสู่รัฐบาล เช่น การประกาศออกโฉนดที่ดิน ถือเป็น การนำเอาแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาใช้อย่างเป็นทางการ เช่น ปราบภูตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2473 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่า พุทธศักราช 2481 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 และโดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่มีการให้ความหมายของ “ป่า” เป็นครั้งแรก โดยได้ให้นิยามว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”² ยังผลให้รัฐสามารถขยายอำนาจเข้าไปจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา

¹ เสน่ห์ จามริก และยศ สันติสมบัติ. (2538). *ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนาเล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. หน้า 68-74.

² สุนทร มณีสวัสดิ์. (2539). *บทบาทของกฎหมายในฐานะเครื่องมือของรัฐที่มีต่อการป่าไม้*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์. หน้า 36-38.

โดยเฉพาะในวิถีทางของรัฐที่พยายามใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่ชาวบ้านกลับไม่เข้าใจในผลของกฎหมายดังกล่าว ผนวกกับความเชื่อที่ว่าชุมชนของตนยังคงเป็นเจ้าของผืนป่า เนื่องจากพวกเขาได้อาศัยและพึ่งพิงป่ามาเป็นระยะเวลายาวนาน หลายชุมชนก่อตั้งขึ้นมาก่อนที่จะมีกฎหมายหลายฉบับออกมา ชาวบ้านเหล่านั้นต่างสำนึกและเกิดความเป็นเจ้าของผืนป่า ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2532) มีการอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยไม่คำนึงถึงชุมชนที่ตั้งอยู่มาก่อน⁴ ยังผลให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ก่อนแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ต้องกลายเป็นผู้กระทำผิด และต้องออกจากพื้นที่นั้นๆ สภาพปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงวิถีคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างชาวบ้านกับรัฐ

ประเด็นเรื่องวิถีคิด รัฐถือว่าตนเป็นผู้ออกกฎหมายและถือสิทธิ์ผูกขาดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีการออกแผนแม่บทป่าไม้แห่งชาติ พุทธศักราช 2528 ถือเป็นแนวทางจัดการป่าไม้ที่มุ่งผลประโยชน์ในเรื่อง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการให้สัมปทานปลูกป่าเพื่อทำเหมืองแร่ แก่ธุรกิจเอกชน ในขณะที่ชุมชนถือว่าทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้ระบบคุณค่าจารีตประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมภายในชุมชน ส่วนประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและการจัดการรัฐเป็นผู้กำหนดระบบกรรมสิทธิ์ โดยแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์โดยรัฐ และระบบกรรมสิทธิ์โดยเอกชน ในขณะที่ชุมชนโต้แย้งว่าสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเป็นของชุมชน โดยดำเนินการร่วมกันผ่านกฎเกณฑ์ของชุมชน อีกทั้งรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มุ่งตอบสนองชุมชน ภายใต้ความเชื่อทางจารีตประเพณีและวิถีแห่งการเกษตร หากนำแนวคิดของ โทมัส ดาย (Thomas R. Dye)⁵ มาวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย สามารถแบ่งพัฒนาการของนโยบายป่าชุมชนได้เป็นสองขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกคือ ขั้นตอนก่อตัวของนโยบายสาธารณะ และขั้นตอนที่สอง คือ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เริ่มตั้งแต่การทำความเข้าใจปัญหาทางสังคม อันเป็นที่มาของอันเป็นที่มาของการก่อตัวและกำหนดนโยบายป่าชุมชน จนกระทั่งการบรรจุทางเลือกให้นโยบายป่าชุมชนเป็นข้อเสนอหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ*. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาวิชาการ เรื่องสิทธิชุมชน: การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. หน้า 494-495.

⁴ นภัส กอร์คอง. (2542). “การวิเคราะห์นโยบายและการปฏิบัติของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และผลกระทบต่อการพัฒนา”. *วารสารวิจัยสังคม*, 22.1-2. หน้า 86.

⁵ Thomas R. Dye. (1981). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall. pp. 243-4.

2.2 ความหมายของป่าชุมชน⁶

ในการวิเคราะห์ จะเห็นว่าคำว่า “ป่า” กับคำว่า “ชุมชน” จากคำนิยามของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) ให้ความหมายว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ให้ความหมายในมาตรา 4 ว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ส่วนคำว่าชุมชน ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หน้า 368 ให้ความหมาย ดังนี้ “ชุมชน น. หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน”

เมื่อนำมารวมกันเป็น “ป่าชุมชน” และพิจารณาประกอบกับกิจกรรมทางวิชาการ จึงให้ความหมายของป่าชุมชนที่แท้จริง ดังนี้

“ป่าชุมชน หมายถึง ที่ดิน และ/หรือ ที่ดินป่าไม้ ที่ชุมชนได้ดำเนินการหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดการกิจการงานด้านป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติและแผนงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้น และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน”

คำหลัก ที่เป็นองค์ประกอบของป่าชุมชน มีดังนี้

ที่ดิน หมายถึง ที่ดินนอกพื้นที่ป่าไม้ เช่น ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินเอกชน ที่ดินของวัด โรงเรียน และ ที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งที่ดินดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้จากผู้มีสิทธิด้วย

ที่ดินป่าไม้ หมายถึง ที่ในเขตป่าไม้ เขาป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตป่าต้องได้รับอนุญาต ได้แก่ ที่ดินป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ชุมชน หมายถึง ชุมชน ที่มีราษฎรร่วมบริหารจัดการ ดูแล และรับประโยชน์จากป่าชุมชนนั้นๆ

การอนุญาตตามกฎหมาย หมายถึง มีการขอจัดตั้งป่าชุมชนตามแนวทาง และได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ (กรมป่าไม้) ตามกฎ ระเบียบ ที่กำกับดูแลพื้นที่นั้นๆ

การดำเนินการร่วมกัน หมายถึง ราษฎรในชุมชน องค์กรต่างๆ และหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ร่วมกันบริหารจัดการป่าไม้ในรูปแบบการมีส่วนร่วม

⁶ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *ส่วนส่งเสริมการจัดป่าชุมชน กรมป่าไม้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.forest.go.th/plant_forest/meaning1.html. [2556, มีนาคม 22].

การจัดการกิจการงานด้านป่าไม้ หมายถึง การควบคุม ดูแลรักษา บำรุงป่า รวมถึงการป้องกันและปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้นด้วย

ความต่อเนื่อง หมายถึง การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ สม่ำเสมอระยะยาวไม่ขาดตอน การใช้ประโยชน์โดยชุมชน หมายถึง ราษฎรในชุมชนใช้ประโยชน์ตามกติกาที่ชุมชนร่วมกันกำหนด โดยไม่ขัดต่อกฎระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

ความยั่งยืน หมายถึง ป่าไม้นั้นๆ ยังคงเป็นป่าไม้และสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับราษฎรในชุมชนได้อย่างต่อเนื่องเต็มประสิทธิภาพตลอดไป โดยไม่เสียหายหรือถูกเปลี่ยนเป็นอย่างอื่น ซึ่งคำหลักที่ได้กล่าวมานี้จะเป็นตัวชี้วัดให้ทราบว่าพื้นที่นั้นๆ เป็นป่าชุมชนหรือไม่ ดังนั้น พื้นที่ดิน/ที่ดินป่าไม้ ที่ใดจะเป็น “ป่าชุมชน” ก็เมื่อได้รับอนุญาตโครงการและส่วนราชการที่มีอำนาจในการดำเนินการด้านป่าไม้ของประเทศตามกฎหมาย เมื่อได้รับอนุญาตโครงการป่าชุมชนแล้ว จึงจะเรียกที่ดิน/ที่ดินป่าไม้นั้นว่า “ป่าชุมชน” ได้

2.3 ทฤษฎี และแนวคิดในการจัดการป่าชุมชน

ในการจัดการป่าชุมชน ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือชุมชนในการจัดการป่าชุมชน จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีทั้งนั้น ในที่นี้จะได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชน ดังนี้

2.3.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่⁷

สาระสำคัญของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ มีดังนี้

- 1) สังคมทุกสังคมจะต้องมีโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยต่างๆ
- 2) แต่ละหน่วยต่างทำหน้าที่ประสานกัน
- 3) แต่ละหน่วยต่างปฏิบัติหน้าที่เพื่อความคงอยู่ของสังคม
- 4) แต่ละหน่วยต่างยึดระบบค่านิยมเป็นแนวในการปฏิบัติหน้าที่

การศึกษาการจัดการป่าชุมชนขององค์กรท้องถิ่น เป็นการอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบสังคม มีโครงสร้างเพื่อพยายามจะรักษาสมดุลเอาไว้ และถือได้ว่าสังคมเป็นระบบๆ หนึ่ง ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่สัมพันธ์กันมีขอบเขตแน่นอน มีการบูรณาการเพื่อให้ระบบต่างๆ ที่มีเอกลักษณ์ความต้องการและ โครงสร้างของตนเองทำหน้าที่ให้ดีที่สุด ในสังคมและผสมผสานกลมกลืนกับองค์ประกอบอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของสังคมที่จะต้องมีการ

⁷ วิเชียร จงชูฉิมชัย. (2536). การศึกษาบทบาทขององค์กรท้องถิ่นในการจัดการป่าชุมชน: กรณีศึกษาป่าดงนาามน จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดร้อยเอ็ด. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. หน้า 12-13.

สร้างบรรทัดฐานร่วมกัน ถ้าหากสังคมเกิดภาวะไม่ปกติ ต้องมีการบูรณาการใหม่อีกครั้ง จึงสรุปข้อสมมติฐานของกลุ่มทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ดังนี้

- 1) สังคมเป็นระบบหนึ่ง มีส่วนประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันและกัน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นกับส่วนประกอบส่วนใดในระบบส่วนรวม
- 2) ทุกหน่วยทุกส่วนในระบบสังคมต่างมีหน้าที่กระทำเพื่อให้ระบบนั้นอยู่รอด
- 3) มีการแบ่งงานในระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ในระบบ ดังนั้น แต่ละส่วนจึงมีการแลกเปลี่ยนแรงงานและบริการซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบ
- 4) ระบบสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพที่เป็นระเบียบ มีบูรณาการรวมหน่วย แม้บางครั้งระบบสังคมนั้นอาจถูกสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาชักนำให้ออกนอกระเบียบไปบ้าง แต่ท้ายที่สุดสังคมก็จะกลับเข้าไปสู่สมดุลใหม่
- 5) สังคมเปรียบประดุจได้กับสิ่งมีชีวิต มีองค์ประกอบพื้นฐานคือ บุคคล ครอบครัว และสถาบัน

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ดังกล่าวสรุปได้ว่า ในระบบสังคมระบบหนึ่ง จะมีส่วนประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันและกัน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นกับส่วนประกอบส่วนใด จะมีผลกระทบต่อระบบส่วนรวม และจะเกิดการบูรณาการเพื่อสร้างสมดุลของระบบขึ้นมาใหม่

2.3.2 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ⁸

ปัจจัยที่ทำให้เกิดรัฐ คือ 1) ประชากร 2) ดินแดน 3) อำนาจอธิปไตย 4) การจัดระเบียบการปกครอง⁹ เพราะรัฐ คือ ชุมชนแห่งมนุษย์ซึ่งตั้งอยู่ในดินแดนอันมีอาณาเขตแน่นอน มีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้ได้อย่างอิสระ และมีการปกครองอย่างเป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ของบรรดามนุษย์ที่อยู่ร่วมกัน เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นจำนวนมากถึงขนาดเป็นรัฐหรือประเทศ จึงต้องมีการปกครองอันเป็นระเบียบ เพื่อสวัสดิภาพของพลเมืองที่อยู่ร่วมกันในรัฐนั้น การปกครองของรัฐ ผู้ปกครองจะถือเอาสวัสดิภาพของประชาชนพลเมืองเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ เพราะคนเราจะมีสิทธิปกครองผู้อื่นได้โดยชอบธรรมก็ต่อเมื่อการปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น การใช้อำนาจผู้ปกครองจะต้องตั้งอยู่บนฐานของประโยชน์สุขของประชาชน ผู้ปกครองจึงต้องปกครองรัฐโดยหลักนิติธรรม ซึ่งคำนึงถึงความถูกต้องและความเป็นธรรมของสังคมเป็นส่วนใหญ่

⁸ สุริยศรี วงศ์สกุล. (2535). *โครงสร้างที่เหมาะสมของกฎหมายจัดการป่าชายเลน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 48-53.

⁹ ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 9.

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ คือ อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งรวมทั้งการป้องกันและการปราบปราม อำนาจนี้เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐและสภาพความจำเป็นในการต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน¹⁰

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบาทของรัฐในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการยอมรับ แต่รัฐก็ควรคำนึงถึงความเหมาะสมขอบเขตอำนาจรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายบังคับตามกฎหมาย จะต้องมิเหตุผลที่จะอธิบายได้ถึงความจำเป็นที่กระทำนั้น อย่างเช่นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าไม้ หรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 15 ของ พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 หรือ มาตรา 11 และมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อพิจารณาตามการหวงห้ามทำไม้และเก็บหาของป่าแล้วจะเห็นว่า รัฐต้องการที่จะรักษาสภาพป่าระบบนิเวศน์ของป่าไว้ เพราะถ้าหากปล่อยให้ทำได้อย่างเสรีแล้ว จะเป็นเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวม

แม้แต่ในกรณีของป่าชุมชน การจะกำหนดพื้นที่ที่จะให้เป็นป่าชุมชนต้องมีระเบียบหลักเกณฑ์ มิใช่ปล่อยให้ตามความพอใจของชุมชน ซึ่งจะเป็นการเสียหายแก่สภาพแวดล้อม รวมถึงความขัดแย้งระหว่างชุมชนอีกด้วย

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชน

ดวงฤดี แสงไกร¹¹ ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรโดยองค์กรว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจำเป็นที่จะต้องนำเอาประเด็น “การเป็นเจ้าของร่วมกัน” มาพิจารณา เพราะการใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพย์สินใดก็ตาม มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคลผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันพบว่า ปัญหาการใช้ประโยชน์ร่วมกันเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและทรัพย์สินสาธารณะอื่นๆ ปัจเจกบุคคลเป็นตัวกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ส่วนตัวมากขึ้นจนนำมาสู่ความเสียหาย อันเป็นปัญหาที่สำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะของการใช้ทรัพยากรว่า ปัญหาที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินสาธารณะ คือ เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างอิสระ และขาดระเบียบในการควบคุมจนเกิดความเสียหายในที่สุด ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างและระเบียบขององค์กร เช่น จำกัดจำนวนสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ เพื่อให้มี

¹⁰ สุรีย์ศรี วงศ์สกุล. อ่างแล้ว. หน้า 49.

¹¹ ดวงฤดี แสงไกร. (2539). การจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยสถาบันศาสนา: กรณีศึกษาวัดอุดมคงคาคีรีเขต ตำบลนางาม อำเภอเมืองนางาม จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 52.

ความสะดวกและรัดกุมในการลงโทษของสังคม นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากร โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ต้องทราบถึงขอบเขตของผู้ใช้และทรัพยากร เช่น สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำและกลุ่มจัดการป่าไม้นั้นสามารถรู้ขอบเขตของผู้ใช้และกำหนดผู้ใช้ได้ ในขณะที่การใช้ทรัพยากรการประมงไม่สามารถทราบขอบเขตและผู้ใช้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังต้องทราบและเข้าใจถึงคุณภาพของทรัพยากรแต่ละชนิด รวมทั้งเรื่องของการเปลี่ยนแปลงตามเวลาและสถานที่

2) การกระจายของต้นทุนและกำไร หมายถึง การที่มองถึงการได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนของสมาชิก

3) คุณลักษณะของทรัพยากร เช่น ทรัพยากรชนิดใดสามารถนำมาใช้ได้หรือไม่ ทรัพยากรแต่ละอย่างมีอยู่ในฤดูที่แตกต่างกัน ศักยภาพของทรัพยากรบางชนิดสามารถใช้คนเดียวดูแลคนเดียว และบางชนิดใช้ได้ร่วมกับคนจำนวนมากและต้องดูแลร่วมกัน

4) คุณลักษณะของผู้ใช้ที่มีความแตกต่างกัน อาจจะต้องมีการพึ่งพากัน มีความขัดแย้งกัน หรือมีเรื่องความคล้ายคลึงและความแตกต่างของผู้ใช้เข้ามาเกี่ยวข้อง ตลอดจนพิจารณาถึงพื้นฐานประเพณีวัฒนธรรมของผู้ใช้ด้วย

จากทฤษฎี และแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
2) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
3) การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า

4) การฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้เสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าทดแทนในบริเวณเพื่อการใช้สอยในป่าชุมชน

5) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

ในการจัดตั้งป่าชุมชน วิสุทธิ จัรัสพันธ์ และคณะ¹² ได้ศึกษา “การจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรท้องถิ่น” ผลการวิจัยปรากฏว่า การจัดการป่าชุมชนดั้งเดิมโดยอาศัยระบบความเชื่อเรื่องผีและพุทธศาสนาเป็นกลไกสำคัญในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของชาวบ้าน การจัดการป่าชุมชนโดยอาศัยพลังขององค์กรทางสังคมเป็นหลักในการจัดการ โดยมีระเบียบที่สมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้นวัตถุประสงค์ของการจัดการป่าชุมชน มีวัตถุประสงค์ทั้งในเชิงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

¹² วิสุทธิ จัรัสพันธ์ และคณะ. (2535). *การจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรท้องถิ่น*. โครงการวิจัยวนศาสตร์ชุมชน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ขอนแก่น: ขอนแก่นการพิมพ์. หน้า 36.

และการจัดการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชุมชน องค์ประกอบของการจัดการป่าชุมชนนั้น จะมีหน่วยงานสังคม ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการดำเนินการ เช่น ครอบครั้ว คณะกรรมการ มีระบบ แรงจูงใจ เป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน รวมทั้ง การถือครองที่ดินและต้นไม้ ศักยภาพของชุมชนในการจัดการป่าชุมชนโดยมีคณะกรรมการและ สถาบันทางศาสนา มีบทบาทเด่นในการเป็นแกนนำโดยอาศัยแรงศรัทธาในศาสนาและกฎเกณฑ์ ต่างๆ ที่ชาวบ้านมีส่วนช่วยในการกำหนดแนวทางในการดำเนินการจัดการป่าชุมชนที่สำคัญ ต้อง ให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากการจัดการป่าชุมชนด้วย และได้สรุปผลจากการวิจัยว่า ในขณะที่ ทรัพยากรธรรมชาติกำลังลดปริมาณลงเรื่อยๆ ความต้องการของชุมชนต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ มีเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันวัดป่ากำลังได้รับแรงกดดัน จากความต้องการดังกล่าวนี้ จากชุมชนที่อยู่ รอบๆ บริเวณวัด จึงทำให้วัดป่าไม่อาจละเลยความจริงในข้อนี้ได้ว่า ในที่สุดแล้วชาวบ้านต้องเข้ามา ใช้ทรัพยากรป่าไม้ของวัดแน่นอน การปรับกลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของวัดป่า คือ การ ให้ชาวบ้านสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากป่าไม้ของวัด โดยไม่ทำความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้

เศกสรรค์ ขวณิชย์ และคณะ¹³ ได้ศึกษา “บทบาทกลุ่มชาวบ้านในการจัดการพื้นที่ป่าดงมูล” สรุปได้ว่า การดำเนินงานของกลุ่มเหล่านี้ พบว่า พื้นฐานการก่อตั้งกลุ่มมีความเป็นมาที่แตกต่างกัน แต่ชาวบ้านมีความตระหนักที่จะร่วมกันดูแลรักษาป่า เพราะการมองเห็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น การแสวงหาอาหารธรรมชาติจากป่าล่ามากขึ้น การใช้ไม้ฟัน การเลี้ยงสัตว์ เป็นเหตุให้ชาวบ้านรวมกลุ่มอนุรักษ์ป่าขึ้นในพื้นที่ กลุ่มชาวบ้านได้พยายามแก้ไขปัญหามาตรการควบคุมการดำเนินงานเสมอมา เช่น การร่างระเบียบเพื่อป้องกันการบุกรุก การร่วมกันทำ หลักระเบียบรับผิดชอบที่แน่นอน ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตอนุรักษ์ผ่านหน่วยงานราชการ เป็นต้น กติกาเหล่านี้เกิดจากความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และพึงพิงป่าบริเวณ พื้นที่ที่ตนมีส่วนรับผิดชอบ เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ กลุ่มจะต้องประสานความร่วมมือกับชุมชน และ หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทางด้านป่าไม้เท่าที่จะอำนวย เพราะ อย่างน้อยที่สุด กลุ่มองค์กรเหล่านี้มีส่วนในการดูแลรักษาป่าไม้ที่อยู่บนพื้นฐานวัฒนธรรมท้องถิ่น ของคนเสมอ

จากการประมวลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า บทบาทขององค์กรท้องถิ่นที่มีต่อการ จัดการอนุรักษ์ป่าชุมชน ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากสมาชิกขององค์กรเหล่านั้นมีความตระหนักถึง

¹³ เศกสรรค์ ขวณิชย์ และคณะ. (2534). *การตั้งถิ่นฐานและการเปลี่ยนแปลงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีศึกษา พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงมูล จังหวัดกาฬสินธุ์*. รายงานการสัมมนาทางวิชาการ การวางแผนพัฒนาทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในทศวรรษนี้ (2530-2540). สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทยร่วมกับวิทยาลัยครูเชียงราย ณ โรงแรมเวียงอินทร์ จังหวัดเชียงราย. หน้า 25.

คุณประโยชน์ที่ตนได้รับจากทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ จึงทำให้มีการจัดระเบียบในการใช้ประโยชน์ และระเบียบในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น เช่น วดสอนให้ชาวบ้านหยุดการทำลายป่าหันมาฟื้นฟูทำนุบำรุง และปลูกสร้างทรัพยากรป่าไม้ทดแทนป่าไม้ที่ถูกทำลายไป หรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าชุมชนและมีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่า เป็นต้น

ดังนั้น จากแนวคิดในเรื่องจัดการป่าชุมชน โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นแกนนำในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของประชาชนในชุมชนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กลุ่มหรือชุมชนที่เป็นเจ้าของสาธารณะสมบัตินั้นต้องสร้างกลไกในการให้ทุนให้โทษทางสังคมขึ้นมาใช้ เพื่อกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลแต่ละคนไม่ให้ใช้ประโยชน์จากสาธารณะสมบัตินั้นมากจนสร้างความเดือดร้อนให้กับบุคคลอื่นๆ เช่น ระบบความเชื่อ ธรรมเนียมปฏิบัติของท้องถิ่น กฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งในการจัดการป่าชุมชนในระดับท้องถิ่นนั้น มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดระเบียบทางสังคมของชุมชน และการสร้างระบบแรงจูงใจในทางทฤษฎีถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน โดยที่ทุกคนมีสิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อกำหนดวิถีของประชาชนด้วยตัวของประชาชนเอง โดยรัฐเป็นฝ่ายที่ให้การสนับสนุนตามความจำเป็น การให้การสนับสนุนจะไม่มีลักษณะของการเข้าไปควบคุมการทำกิจกรรมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่าชุมชน อาจเริ่มจากการช่วยกันระดมความคิดที่จะค้นหาปัญหาหรือความต้องการของชุมชนเกี่ยวข้องกับป่า การร่วมกันวางแผน การดำเนินกิจกรรมป่าชุมชน การช่วยกันบำรุงรักษา และมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนในขั้นตอนต่างๆ นั้น ต้องอาศัยการจัดระเบียบของชุมชนและการสร้างระบบการจูงใจด้วย แรงจูงใจ อาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ แรงจูงใจจากปัจจัยภายนอก แรงจูงใจนี้เกิดจากเครื่องล่อภายนอกตัวบุคคลที่กระตุ้นให้บุคคลเกิดแรงจูงใจ และแสดงพฤติกรรม เครื่องล่อที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางเชิงเศรษฐกิจ เช่น เงิน อาหาร เครื่องนุ่งห่ม หรือสิ่งที่ไม่มียุทธค่าทางเชิงเศรษฐกิจ เช่น ใบประกาศเกียรติคุณ เครื่องแบบ คำชมเชยในที่ประชุม การฝึกอบรม เป็นต้น แรงจูงใจอีกชนิดหนึ่งได้แก่ แรงจูงใจอันเกิดจากปัจจัยภายใน แรงจูงใจประเภทนี้เกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคล โดยที่บุคคลเกิดความต้องการที่แสดงพฤติกรรมด้วยความศรัทธา ความรัก และถ้าเปรียบเทียบกับแรงจูงใจประเภทแรกแล้ว แรงจูงใจจากปัจจัยภายในเป็นแรงจูงใจที่คงทนและยืนนานกว่า

องค์ประกอบทั้ง 3 ประเภทนี้ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมากในกระบวนการจัดการป่าชุมชนที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อประโยชน์ของชุมชนร่วมกัน และถ้ามองใน

ภาพกว้างแล้ว การจัดการป่าชุมชนของแต่ละชุมชนย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของสังคมและของโลกโดยส่วนรวมด้วย

2.4 แนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชน

แนวความคิดในเรื่องสิทธิชุมชนนั้นเกิดจากการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเพื่อศึกษาการจัดการองค์กรทางสังคมและวิถีชีวิตของชุมชนตลอดจนสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในแง่มุมต่างๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่เรียกว่า สิทธิตามจารีตประเพณี และสิทธิทางศีลธรรม ซึ่งหมายถึงแนวปฏิบัติที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่งจนถือเป็นจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้น ก่อนที่ชุมชนหรือท้องถิ่นจะถูกผนวกรวมกันเข้าเป็นรัฐชาติในระยะต่อมา ระบบรัฐชาติก่อให้เกิดสิทธิอีกประการหนึ่งซึ่งมุ่งก่อให้เกิดสภาพบังคับแก่ทุกคนภายในรัฐนั้น โดยอ้างฐานอำนาจความจำเป็นและความมั่นคงของรัฐชาตินั้นสิทธินั้นคือสิทธิตามกฎหมาย อันเกิดจากกระบวนการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองในระบบรัฐชาตินั้นเอง ในหลายกรณีการอ้างสิทธิบนพื้นฐานของที่มาและแนวคิดที่แตกต่างกันนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนขึ้น เช่น ในประเทศไทย กรณีของชาวบ้านที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวน ฝ่ายชาวบ้านอ้างสิทธิชุมชนตามระบบจารีตประเพณีซึ่งโดยอาศัยและทำกินในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษ ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 เพิ่งออกมาในภายหลังส่วนรัฐอ้างความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำและการดูแลทรัพยากร “ของชาติ” ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ

ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง คือ ประเด็นที่กล่าวถึงสิทธิในความเป็นเจ้าของ และสิทธิการใช้ ซึ่งเป็นประเด็นที่เปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมกันระหว่างรัฐกับชุมชนมากขึ้น รัฐอาจอ้างหลักของบูรณภาพแห่งดินแดนและอ้างกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของเหนือดินแดนทั้งหมดภายในรัฐแต่สิทธิการใช้ประโยชน์ตลอดจนการบริหารจัดการดูแลทรัพยากรอย่างยั่งยืนอาจมอบให้กับชุมชน ดังเช่นกรณีของกฎหมายป่าชุมชนก็ได้

ประเด็นต่อมา คือ การกล่าวถึง สิทธิเชิงเดี่ยวและสิทธิเชิงซ้อน แนวคิดเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยวหรือสิทธิผูกขาด และสิทธิเชิงซ้อน ซึ่งเป็นการศึกษาของนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา นับเป็นการแสวงหาทางออกหรือการประนีประนอมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในเรื่องของสิทธิเหนือพื้นที่ทำกิน สิทธิเชิงเดี่ยวหมายถึง สิทธิซึ่งถูกอ้างเพื่อเข้าครอบครอง ดำเนินการเป็นเจ้าของโดยเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว/กลุ่มเดียวผู้อื่น ไม่มีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ใน “แดนแห่งกรรมสิทธิ์” นั้นได้ ในขณะที่สิทธิเชิงซ้อนหมายถึงสิทธิในการเข้าถึงหรือสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นพื้นที่ของส่วนรวมไม่มีความเป็นเจ้าของและสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์นั้นไปเมื่อเลิกใช้พื้นที่นั้นแล้ว

แนวคิดในเรื่องสิทธิเชิงเดี่ยว และ สิทธิเชิงซ้อนนี้ ทำให้เกิดการประนีประนอมในการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ทำกินรัฐอาจอ้างการเป็นเจ้าของตามกฎหมาย แต่ก็ให้สิทธิเชิงซ้อนกับประชาชนในการทำกิน หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ และจะหมดสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นเมื่อเลิกใช้หรือหมดความจำเป็น ตัวอย่างในประเทศไทยก็คือ การพัฒนาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ซึ่งบังคับให้ประชาชนต้องอพยพออกจากพื้นที่ป่าสงวนไปอยู่ที่อื่นซึ่งได้สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมากในอดีต มาสู่แนวคิดที่ประนีประนอมบนพื้นฐานของแนวคิดสิทธิเชิงซ้อนหรือการจัดการเชิงซ้อน ในกรณีของกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งเน้นหลักการในเรื่อง “คนกับป่าอยู่ด้วยกัน” คนมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์และจัดการกับป่านั้นได้โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองและหมดสิทธิการใช้ เมื่อหมดความจำเป็นหรือสละสิทธิการใช้นั้น ตามแนวความคิดเรื่อง สิทธิธรรมชาติและความเชื่อในคริสต์ศาสนาที่ว่า เมื่อพระเจ้าทรงสร้างโลกนั้น พระองค์ได้มอบสิ่งต่างๆ ในธรรมชาติให้เป็นสมบัติร่วมกันสำหรับให้มนุษย์ทุกคนได้กินได้ใช้เสมอหน้ากัน

แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติอาจมีส่วนพ้องกันกับคำอธิบายเรื่องสิทธิการใช้และสิทธิเชิงซ้อนอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธินี้จะต้องไม่ลืมหลักการพื้นฐานประการหนึ่งว่าสิทธิใดๆ ย่อมเกิดขึ้นจากข้อตกลงและยอมรับข้อตกลงร่วมกันในสังคมหนึ่งๆ และสิทธิย่อมเกิดขึ้นได้เฉพาะในสังคมการเมืองหรือภายในชุมชนหรือรัฐเท่านั้น ในแง่นี้สิทธิย่อมสะท้อนให้เห็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมหนึ่งๆ ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้นๆ