

## การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2557\*

นิตยา โปธินอก\*\*

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) ศึกษาพัฒนาการทางนโยบายที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในช่วง พ.ศ.2475 - 2557 2) เปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนใน 3 ช่วงคือ พ.ศ.2475 - 2539 พ.ศ.2540 - 2549 และ พ.ศ.2550 - 2557 และ 3) เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพจากข้อมูลเอกสารและวิเคราะห์ด้วยวิธีการจำแนกข้อมูลและวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2557 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดย พ.ศ.2475 - 2539 นโยบายมีลักษณะปิดต่อสิทธิชุมชน ต่อมาช่วง พ.ศ.2540 - 2549 นโยบายได้เปิดโอกาสให้กับสิทธิชุมชนมากขึ้น มีการรับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ส่วนช่วง พ.ศ.2550 - 2557 สิทธิชุมชนได้รับการตอบสนองจากภาครัฐมากขึ้น มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีประเด็นสิทธิชุมชนในคำแถลงนโยบายรัฐบาล และมีการขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในช่วงนี้ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นจริงยังขาดความชัดเจน ประเทศไทยควรปรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีชุมชนเป็นฐานมากขึ้น และควรมีการศึกษาเชิงลึกตามประเภททรัพยากรที่มีความสอดคล้องกับพื้นที่

**คำสำคัญ:** สิทธิชุมชน นโยบายสาธารณะ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

\*ผู้เขียนบทความนี้ทำการศึกษาขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2555 - 2556 จึงได้กำหนดขอบเขตช่วงเวลาศึกษาไว้ระหว่าง พ.ศ.2475 - 2554 แต่ในบทความนี้ผู้เขียนได้ทำการทบทวนเนื้อหาและปรับบทความให้มีความเป็นปัจจุบันมากขึ้น ขอบเขตในบทความจึงเป็น พ.ศ.2475 - 2557 ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อสาระสำคัญและวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา

\*\* นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

อีเมล: Nittaya@kpi.ac.th

## Public Policy Analysis Relating to Community Rights in Thailand's Natural Resource and Environmental Management from 1932 to 2014

Nittaya Ponok\*

### Abstract

This article has focuses on three objectives: to review the evolution of community rights in Thailand's natural resource and environmental management policies, 1932-2014; to compare the community rights' policies in this management area during 1932-1996, 1997-2006 and 2007-2014; and to propose alternative policies for the same management area. A qualitative approach examined documented data, scrutinizing them for content classification and analysis which revealed a progressive change in these policies from 1932-2014. While from 1932-1996, the policies were less addressed by the government, the main actor in natural resource and environmental management, community rights' acknowledgement in the 1997 Constitution strengthened their receptivity from 1997-2006. From 2007-2014, community rights were more formally recognized both in the 2007 Constitution and by successive Thai governments. In this period, there was a drive to enact a specific law on community rights. However, mobilization stalled because of a lack of concrete mechanisms. This article proposes a natural resource and environmental policy based on community management. Additionally, the recommendations underscore the advantages of exploring the findings at greater depth, endorsing close observation of specific areas and communities.

**Keywords:** Community rights, public policy, natural resource management

---

\* Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute.

E-mail: Nittaya@kpi.ac.th

## บทนำ

ในอดีต ชุมชนดั้งเดิมสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีทรัพยากรเพียงพอกับจำนวนประชากร ชุมชนมีแม้กระทั่งสิทธิในทางปฏิบัติที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง จนกระทั่งเมื่อสังคมขยายตัวในทุก ๆ ด้านแล้วเกิดความเป็นรัฐ และรัฐทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรทรัพยากรโดยมีอำนาจเหนือชุมชน ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมมีความทันสมัยมากขึ้น และมีความเป็นอุตสาหกรรม การพัฒนาอย่างไม่หยุดคิด ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสุขภาพ และคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน รวมทั้งมีอุปสรรคในการใช้สิทธิของชุมชนเพื่อจัดการความเป็นอยู่ของตน จนเป็นที่มาของความท้าทายเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนที่จะจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สุดค้ำคองกับวาระในระดับนานาชาติที่เริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนมากขึ้น

ความเคลื่อนไหวด้านสิทธิชุมชนในประเทศไทย ได้รับแรงผลักดันหนึ่งมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมภาคยานุวัติต่อกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ใน พ.ศ.2539 จนทำให้เกิดข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เพื่อรับรองการมีอยู่ของชุมชนตามกฎหมาย (legal entity) ต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ก็ยังคงมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนในมาตรา 66 และ 67 ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีสิทธิอนุรักษ์ ร่วมจัดการ คุ้มครอง ส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Prokati, 2007: 63-66; 121-122) อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังคงมีปัญหาด้านสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างโครงการท่อส่งก๊าซจากประเทศพม่า (2536 - ปัจจุบัน) ที่พบว่า มีการดำเนินการก่อสร้างโดยไม่แจ้งชุมชนในพื้นที่ ทำให้ชุมชนขาดอาชีพ ฯลฯ เขื่อนแม่วงศ์จังหวัดนครสวรรค์ (2532 - ปัจจุบัน) ที่มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโดยขาดความรอบด้านอันจะมีผลให้ชุมชนได้รับผลกระทบจากการทำลายพื้นที่ป่า การฝังกากสารพิษที่จังหวัดกาญจนบุรี (2534) โดยไม่มีการประกาศหรือแจ้งให้กับชุมชนในพื้นที่ได้รับทราบ การทำลายพื้นที่ชายฝั่งตอนหอยหลอดจากการประมงเชิงพาณิชย์ในจังหวัดสมุทรสงคราม (2539) จนเป็นเหตุให้ชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ขาดรายได้ และมีผลให้ต้องปรับเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิต เป็นต้น (Natsupa & Burutatanapan, 2005; Sattayawatana, 2003)

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้ามาจากภายนอก โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา พิจารณาจากสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความเคลื่อนไหวด้านสิทธิชุมชนที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงแรก พ.ศ.2475 - 2539 เป็นช่วงที่ประเทศไทย

มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงช่วงก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ช่วงที่สอง พ.ศ.2540 - 2549 เป็นช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ส่งผลให้มีกลไกตามกฎหมายและการมีส่วนร่วมที่ส่งผลเชิงบวกต่อการยอมรับสิทธิของชุมชนมากขึ้น จนเกิดรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน 2549 และช่วงที่สาม พ.ศ.2550 - 2557 เป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ประกาศใช้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องว่างให้มีการใช้สิทธิชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องรอให้กฎหมายระดับรองบัญญัติหรือมีสภาพบังคับ จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 การแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการแบ่งตามปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นหลัก แต่ปัจจัยอื่นอย่างเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และเทคโนโลยี ก็มีอิทธิพลที่สำคัญไม่น้อยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนของภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา สิ่งเหล่านี้เป็นที่น่าศึกษาในเชิงพัฒนาการว่า สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยเป็นเช่นไร ภาครัฐมีการดำเนินการทางนโยบายอย่างไรบ้าง ซึ่งนำไปสู่คำถามหลักของบทความนี้ว่า เมื่อสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเช่นนั้นแล้ว ภาครัฐควรมีแนวทางการดำเนินงานอย่างไร เพื่อให้รองรับต่อสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนในปัจจุบันและที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ตั้งแต่อดีต - ปัจจุบัน (พ.ศ.2475 - 2557)
2. เพื่อเปรียบเทียบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ใน 3 ช่วง ได้แก่ พ.ศ.2475 - 2539 พ.ศ.2540 - 2549 พ.ศ. 2550 - 2557
3. เพื่อเสนอแนะทิศทางนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### นโยบายสาธารณะและสภาพแวดล้อมทางนโยบาย

สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะไว้อย่างกว้างขวาง เช่น Ira Sharkansky (1970) Anderson, Lasswell และ Kaplan (1950: 6) Coldwell (1970: 5) (Cited in Phuengchan, 2009: 4; 9) ซึ่งต่างกล่าวถึงนโยบายสาธารณะในมุมมองที่เกิดจากภาครัฐ ดังนั้น ภาครัฐจึงเป็นผู้กำหนดและดำเนินการทางนโยบาย เพราะภาครัฐมีบทบาทหลักในการดูแลและให้

บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีขอบเขตกว้างไปถึงทุก ๆ กิจกรรมที่รัฐดำเนินการ เช่น การประกาศนโยบาย ออกกฎหมาย มาตรการ แผนงาน โครงการ ฯลฯ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเน้นประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นสำคัญ

โดยทั่วไปแล้ว การวิเคราะห์นโยบายมีหลายตัวแบบที่ถูกนำมาใช้ในการศึกษานโยบายหนึ่ง ๆ ได้แก่ ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) ตัวแบบพหุนิยม (pluralism model) ตัวแบบสถาบัน (institutional model) และตัวแบบกระบวนการ (policy making - process) (Kraft, 2004: 67-74; Sirisampan, 2001: 4-18) ซึ่งแต่ละตัวแบบอาจมีความต่างกันในเรื่องของมุมมองที่จะอธิบายนโยบายใดนโยบายหนึ่ง แต่ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่า บางนโยบายให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่อาจทำให้คนอีกกลุ่มเสียประโยชน์ การทำนโยบายให้อยู่ในจุดสมดุลจึงเป็นเรื่องยาก อีกทั้งการจัดทำนโยบายต้องอาศัยความรู้และผู้ที่เกี่ยวข้องจากศาสตร์หลายสาขา เพื่อให้การตัดสินใจทางนโยบายยังความสมดุลระหว่างกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือ รัฐจะต้องคงความเป็นพหุนิยม (pluralism) ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เช่น ยอมรับในสิทธิของคนกลุ่มน้อย ปกป้องสิทธิส่วนรวมให้เหมือนกับสิทธิส่วนบุคคล หรือมีการนำภาษีไปช่วยเหลือคนบางกลุ่มเพราะแต่ละกลุ่มมีความเข้มแข็งไม่เท่ากัน

ในการวิเคราะห์นโยบายเชิงระบบ นอกจากจะพิจารณาถึงกระบวนการของนโยบายและกลุ่มที่เกี่ยวข้องแล้ว สภาพแวดล้อมทางนโยบายก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบาย เพราะสภาพแวดล้อมนั้นเป็นได้ทั้งปัจจัยหนุนและอุปสรรค (Phuengchan, 2009: 34-45; Yavaprapas & Wangmahaporn, 2009: 176-185) สำหรับสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศใดประเทศหนึ่ง สามารถสรุปได้เป็น 5 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม (เช่น ภูมิและประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงทางประชากร เชื้อชาติและศาสนา แนวโน้มวิถีการดำเนินชีวิต เป็นต้น) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (เช่น อุปสรรคทางเศรษฐกิจ แนวโน้มเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ความแตกต่างทางฐานะ ฯลฯ) ปัจจัยทางการเมือง (เช่น บทบาทผู้นำ นโยบายรัฐบาล การออกกฎหมาย ความขัดแย้ง การมีส่วนร่วม ฯลฯ) ปัจจัยทางเทคโนโลยี (เช่น การแข่งขันทางการพัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม การเข้าถึงเทคโนโลยี ฯลฯ) และสภาพแวดล้อมภายนอก (เช่น องค์การระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย นโยบายต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ฯลฯ) (Virunhaphol, 2010; Chapman, 1995-2012; Yavaprapas & Wangmahaporn, 2009: 176-185)

### ชุมชนกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พื้นฐานของคำว่าชุมชน (community) มีรากศัพท์จากคำว่า “communitax” ซึ่งเป็นภาษาลาติน หมายถึง การมาอยู่รวมกัน (coming together) ชุมชนจึงหมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งมีวิถีชีวิตร่วมกัน กลุ่มบุคคลนี้ไม่ได้มีเป้าหมายหรือแบบแผนที่แน่นอน แต่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่เป็นไปตามธรรมชาติ ชุมชนมีความหมายครอบคลุมไปถึงชุมชนทั่วไป ประชาชน (peoples) ชุมชนท้องถิ่น (local communities) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (traditional local communities) ชนชาติส่วนน้อย (minorities) ชนพื้นเมือง (indigenous population) ชุมชนจะเกิดขึ้นและมีอยู่ตามธรรมชาติ ชุมชนยังมีลักษณะสำคัญที่ไม่มีกฎหมายรับรองแต่มีสิทธิอยู่จริงตามสภาพไม่ว่าจะถูกจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม (Prokati, 2007: 53-59; 98) หากเกิดความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานที่ เช่น โยกย้ายเพื่อหนีภัยทางธรรมชาติ สงคราม โรคภัย ฯลฯ ความเป็นชุมชนนี้ก็จะยังไม่หายไป แต่อาจถูกแบ่งแยกได้แม้จะเป็นชุมชนเดียวกันมานาน โดยอาจถูกแบ่งตามการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่น รายได้ ประชากร สภาพพื้นที่ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ถูกแบ่งนั้นยังคงอยู่

ส่วนคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ สิทธิยังหมายถึง อำนาจที่มีความชอบธรรมตามหลักศาสนา หลักกฎหมาย หรือหลักประเพณีในสังคมหนึ่ง นอกจากนี้ สิทธิยังหมายถึง สิ่งที่คนควรมีควรได้โดยคนอื่นต้องยอมรับและขัดขวางไม่ได้ (The Secretariat of the House of Representatives, 2012: 11)

เมื่อพิจารณาความหมายคำว่า “ชุมชน” และ “สิทธิ” จะเห็นได้ว่า ชุมชนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีสถานะการดำรงอยู่ในสังคมเพียงแต่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ และเป็นตัวแสดงหนึ่งในสังคม ชุมชนจึงมีสิทธิตามสภาพในการดำรงอยู่ พัฒนา จัดการ และกำหนดเอกลักษณ์ได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชนเองและยังมีสิทธิปกป้องทรัพยากรจากการรุกรานภายนอกด้วย ความหมายของ “สิทธิชุมชน” ในบทความนี้จึงหมายถึง อำนาจของกลุ่มบุคคลอันชอบธรรมตามประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ยึดถือร่วมกัน โดยกลุ่มบุคคลนี้มีวัตถุประสงค์ มีที่อยู่ มีขอบเขตร่วมกัน มีความสัมพันธ์กันทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน (The Secretariat of the House of Representatives, 2012: 17)

สำหรับแนวคิดสิทธิชุมชน หากพิจารณาในมุมมองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น อาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนเริ่มเกิดขึ้นประมาณศตวรรษที่ 20 ที่เกิดการรับรองสิทธิของกลุ่มอาชีพและแนวคิดการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ (Prokati, 2007: 37-40) ทำให้เกิด

ผลสืบเนื่องไปถึงแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้น อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ให้สิทธิกับประชาชนที่อยู่ในรัฐไว้ 2 ประการ ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในร่างกายและทรัพย์สิน สิทธิในการได้รับบริการจากรัฐ สิทธิในการนับถือศาสนา ฯลฯ กับสิทธิในการมีส่วนร่วม เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายของรัฐ ฯลฯ สิทธิในการมีส่วนร่วมนี้มีอิทธิพลต่อที่ทางของชุมชนตามที่ Georg Jellinek กล่าวไว้คือ ทำให้เกิดสิทธิในการต่อสู้ไม่ให้รัฐเข้าแทรกแซง (status negativus) กับสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะ (status positivus) ชุมชนจึงมีสิทธิที่จะต่อต้านการเข้าแทรกแซงของรัฐหากเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงรัฐจะต้องยอมให้บุคคลหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นของสาธารณะ เนื่องด้วยการจัดสรรที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการยอมรับร่วมกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Prokati, 2007: 37-40; The Group on Community Right Project, 2011: 23-25)

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องต่อแนวคิดสิทธิชุมชนในบริบทของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าประเทศไทยแต่เดิมนั้น ชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการภายในชุมชนและมีสิทธิรักษาทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งเรียกว่า สิทธิตามสภาพ (de facto right) แต่ชุมชนไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (de jure right) ผู้ใช้สิทธิตามกฎหมายมักเป็นผู้นำหรือกษัตริย์ในสมัยก่อน แต่การใช้สิทธิตามกฎหมายโดยผู้มีอำนาจนั้นกลับไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ผู้มีอำนาจจึงยินยอมให้ชุมชนใช้สิทธิตามสภาพมาเป็นเวลายาวนานในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตน โดยรัฐหรือผู้มีอำนาจมีกลไกบางอย่างเพื่อรับประโยชน์จากชุมชนอีกต่อหนึ่ง เช่น การเก็บภาษี หรือส่วย เป็นต้น ความเป็นมาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นรัฐส่วนกลางก็ไม่ได้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะปกครองชุมชนได้อย่างทั่วถึง จนเมื่อรัฐสถาปนาอำนาจของรัฐเองมากขึ้นทำให้สิทธิตามสภาพของชุมชนถูกลดความสำคัญลง เพราะเมื่อรัฐมีอำนาจก็มีแนวโน้มควบคุมอำนาจของชุมชน

อย่างไรก็ดี การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของไทยได้ถูกท้าทายโดยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคยานุวัติต่อกติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ดังเช่น กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1996 ที่มีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ 30 มกราคม 2540 หรือกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในปี พ.ศ.2542 ที่มีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อ 5 ธันวาคม 2542 เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ความเคลื่อนไหวในระดับสากลนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย จนทำให้เกิดข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 เพื่อรับรองการมีอยู่ของชุมชน และทำให้ชุมชนมีสิทธิตามกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Prokati, 2007: 63-66; 121-122)

การกำหนดให้มีสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการยอมรับในเชิงหลักการ ในทางปฏิบัติแล้วการยอมรับและใช้สิทธิของชุมชนยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มาก เพราะลักษณะชุมชนมีความยืดหยุ่นสูง อีกทั้งยังไม่มีกลไกทางปฏิบัติที่ชัดเจนที่เอื้อให้เกิดการใช้สิทธิของชุมชน ความคลุมเครือนี้สอดคล้องกับที่ ยศ สันตสมบัติ กล่าวว่า สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงซ้อน มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่หลายส่วนเข้ามาร่วมบริหารจัดการ ไม่มีหน่วยงานใดสามารถเป็นผู้จัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทรัพยากรในชุมชนจึงถือเป็นระบบจัดการร่วม (Suntasombat, 2003: 89) นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรยังไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัวได้เพราะอาจขัดต่อเอกลักษณ์และความเป็นชุมชนของแต่ละพื้นที่

การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2557) สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2539 ช่วงที่สอง พ.ศ.2540 - 2549 และช่วงที่สาม พ.ศ.2550 - 2557 แต่ละช่วงผู้กำหนดนโยบายได้รับอิทธิพล ทำให้นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมภายนอกในขณะนั้น ปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ ยังส่งผลต่อการกำหนดหรือดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน

โดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์มีกิจกรรมในการดำเนินชีวิตหลายอย่างซึ่งล้วนต้องพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ การพึ่งพิงของมนุษย์นี้ได้ออกให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (tragedy of the commons)<sup>1</sup> เพราะทรัพยากรส่วนรวม อันได้แก่ ทรัพยากรชายฝั่ง พื้นที่เลี้ยงสัตว์ น้ำใต้ดิน ระบบชลประทาน ป่าชุมชน ฯลฯ เป็นของที่ใช้ร่วมกันโดยคนจำนวนมาก แต่คนจำนวนมากเหล่านี้เองกลับทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า

Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์และนักสิ่งแวดล้อมผู้ได้รับรางวัลโนเบลปี ค.ศ. 2009 เสนอแนวคิดที่ให้ชุมชนร่วมกันจัดการทรัพยากรส่วนรวม (self-organized common property)<sup>2</sup> เพื่อแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการใช้ของส่วนรวมจะถูกจำกัดโดยชุมชน หรือสถาบันที่ชุมชนจัดตั้งขึ้น นั่นคือ รูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติชุมชน (community-based natural resource management: CBNRM) ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐและชุมชนหลีกเลี่ยงโศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม



Ostrom และ Ostrom และคณะ ยังกล่าวถึงการทำให้ชุมชนบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ostrom, 2008: 183; Ostrom, et al., 1994: 326-328) ที่สรุปได้เป็น 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1.การเสวนา (deliberative) ที่ช่วยให้ชุมชนเกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ความคิดเห็นอันนำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมกัน 2.การปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย (policy and legal reform) เป็นการทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพชุมชนที่มีความซับซ้อนและให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา และ 3.การสร้างขีดความสามารถ (capacity-building) เพราะชุมชนที่มีความสามารถเท่านั้นที่จะสามารถสร้างข้อตกลง ออกกฎระเบียบ และบริหารจัดการทรัพยากรได้ด้วยตนเอง

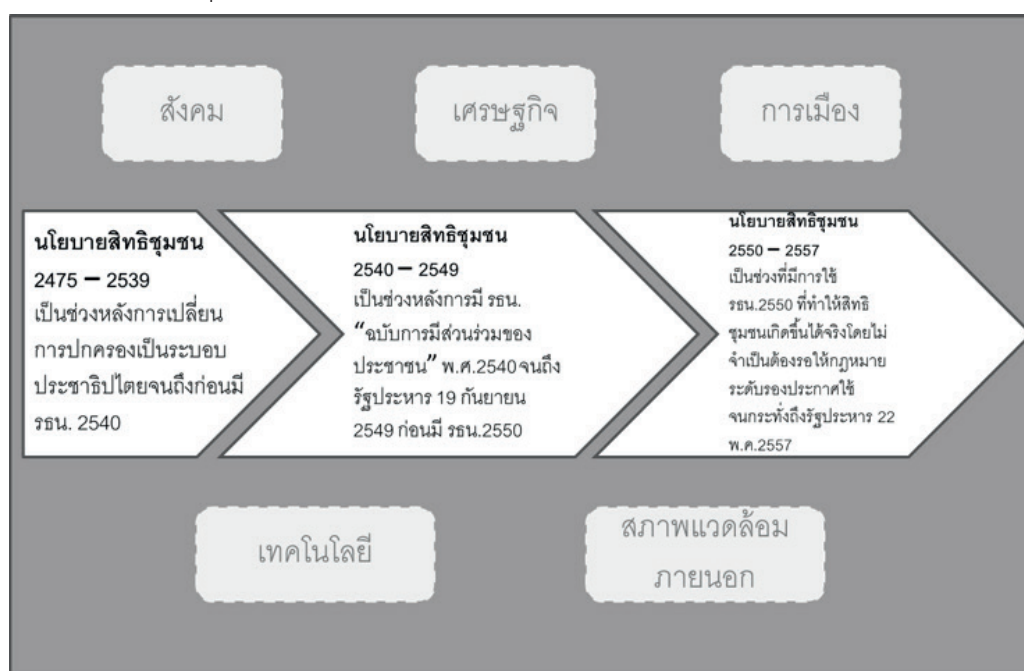
องค์ประกอบแรก การเสวนานั้น เป็นการพูดคุยระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดแนวทางบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมจะตอบสนองและจัดการต่อปัญหาทรัพยากรหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการพูดคุยในหลายทางออก ซึ่งท้ายที่สุด ชุมชนอาจมีสถาบันหรือองค์กรมารองรับเพื่อทำให้ข้อตกลงร่วมกันนั้นถูกนำไปปฏิบัติ ดังเช่น การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศกัมพูชาที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป่าไม้แก่ชุมชน หรือการจัดตั้งองค์กรประชาชนในหมู่บ้านเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งของประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น ซึ่งการเปิดพื้นที่ให้มีการเสวนานี้มีความสอดคล้องกับ เลิศชาย ศิริชัย (Sirichai, 2003: 420) กิตติศักดิ์ พรกติ (Prokati, 2007: 181-185) และสถาบันพระปกเกล้า (King Prajadhipok's Institute, 2010) ที่เห็นว่า รัฐควรรับรององค์ความรู้ของชุมชนและยกเลิกระบบคิดที่รัฐเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง นั่นคือ การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้หาทางออกในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน มากกว่าจะปล่อยให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว

องค์ประกอบที่สอง ด้านการปฏิรูปนโยบายและกฎหมาย โดยมุ่งเน้นให้การคุ้มครองต่อสิทธิในทรัพย์สินส่วนรวม การจัดตั้งสิทธิและความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของภาครัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผลลัพธ์ที่เกิดจากองค์ประกอบนี้คือ มีการริเริ่มการปฏิรูปกฎหมายหรือนโยบายที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ดังเช่น การลงนามข้อตกลงบริหารจัดการป่าร่วมกันระหว่างชุมชนท้องถิ่นและกรมป่าไม้ของประเทศกัมพูชา การริเริ่มที่จะทบทวนกระบวนการกำหนดนโยบายและกฎหมาย หรือกรณีการออกเทศบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการชายฝั่งจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ องค์ประกอบนี้มีความสอดคล้องกับ เลิศชาย ศิริชัย (Sirichai, 2003: 420) กิตติศักดิ์ พรกติ (Prokati, 2007: 181-185) และสถาบันพระปกเกล้า (King Prajadhipok's Institute,

2010) ที่กล่าวว่า ภาครัฐต้องมีการสนับสนุนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และสร้างความร่วมมือระหว่างนักกิจกรรมที่ขับเคลื่อนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งการมีนโยบายส่งเสริมให้ชุมชนมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง ถือเป็นการทำงานให้ชุมชนสามารถระบุปัญหา จัดสรรทรัพยากรและค่าใช้จ่าย ยอมรับการตัดสินใจและติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากร

การสร้างขีดความสามารถ (capacity-building) มีความเชื่อมโยงกับ 2 องค์ประกอบแรก เพราะการสร้างขีดความสามารถเป็นได้ทั้งผลลัพธ์และกระบวนการของ 2 องค์ประกอบแรก การสร้างขีดความสามารถนี้ จะต้องกำหนดเป้าหมายและถ่ายโอนความรู้รวมถึงทักษะใน 3 ประการ ประการแรก ต้องสร้างความตระหนักร่วมกันในกฎหมาย ระเบียบ และประเพณี รวมถึงกลไกควบคุมความสัมพันธ์ของชุมชน รัฐ และภาคเอกชน ประการที่สอง ให้การฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการใช้และค้นหาประโยชน์จากทรัพยากร และประการที่สาม ช่วยชุมชนเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การวางแผน และการจัดการ

สำหรับสรุปกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้แสดงได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดในการศึกษา

## ระเบียบวิธีวิจัย

### ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีศึกษาในเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้เป็นเอกสาร แบ่งเป็นเอกสารชั้นต้น (primary documents) และเอกสารชั้นรอง (secondary documents) โดยข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นเป็นข้อมูลคำแถลงนโยบาย รัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนข้อมูลจากเอกสารชั้นรองเป็นแนวคิด รายงานผล การศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งสืบค้นจากหนังสือ บทความ หนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล 2 แบบ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปโดยการจำแนกข้อมูล (typological Analysis) เป็นการจำแนกข้อมูลแบบไม่ใช้ทฤษฎีและวิเคราะห์ตามความเหมาะสมของข้อมูล และ 2) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) สำหรับข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เนื้อหาแล้วจำแนกตามความเหมาะสมของข้อมูล ได้แก่ รัฐธรรมนูญ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยและสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงข้อมูลว่า ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมภายนอก มีลักษณะเป็นเช่นไร และส่งผลอย่างไรต่อนโยบายด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ ช่วง พ.ศ.2475 - 2557

### การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ในรูปแบบของการบรรยาย อธิบาย อภิปรายผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์เปรียบเทียบโดยจำแนกวิเคราะห์ตามความเหมาะสมของข้อมูล

### ผลการศึกษาและวิเคราะห์

ในส่วนนี้เป็นผลการศึกษาและวิเคราะห์ตามกรอบสภาพแวดล้อมทางนโยบาย ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2557 ดังนี้

## นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2475 - 2539

นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ.2475 - 2539 ในช่วงดังกล่าวประเทศไทยให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชนและยังไม่มี การรับรองสิทธิของชุมชน รัฐธรรมนูญบางฉบับเปิดโอกาสให้สิทธิกับกลุ่มบุคคลแต่ก็เป็นสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด สำหรับประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีปรากฏในรัฐธรรมนูญบางฉบับแต่รัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการ เมื่อศึกษาแนวนโยบายจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลทั้ง 52 คณะ (พ.ศ.2475 - 2539) พบว่าคำแถลงนโยบายมีเนื้อหาที่เน้นการพัฒนาและส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้มีเป้าหมายในการส่งเสริมสิทธิชุมชน แต่คำแถลงนั้นแสดงให้เห็นการสนับสนุนชุมชนให้ มีศักยภาพ ได้แก่ การพยายามกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาจเป็นผลให้ชุมชนได้มีโอกาสจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนเอง การพยายามสร้างความเป็นอยู่ที่ดี ความ เข้มแข็งของคนในชุมชนด้วยการส่งเสริมการเกษตร ที่ดินทำกิน การชลประทาน ความพยายาม พัฒนาเมืองและชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ นอกจากนี้ เมื่อ พิจารณากฎหมายเกี่ยวข้องที่บัญญัติในช่วงนี้มีลักษณะแบ่งตามประเภทของทรัพยากรและมีแนว โน้มควบคุมการใช้ โดยรัฐเป็นผู้ตัดสินใจให้ใครเป็นผู้ใช้ ซึ่งผู้ที่ได้รับอนุญาตก็ต้องจ่ายค่าใช้ทรัพยากร นั้นในรูปของค่าภาคหลวงการทำสัมปทานหรือเสียภาษี

หากวิเคราะห์รูปแบบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2475 - 2539 ตามข้อค้นพบที่กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายที่ เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในประเทศไทยในช่วงนั้นมีลักษณะปิด รัฐเป็นเจ้าของหลัก ในการจัดการ ทรัพยากรโดยมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และบริบทระหว่างประเทศเป็นปัจจัย ต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจไทยในช่วง ดังกล่าวเป็นแบบทุนนิยม สอดคล้องกับ จุมพล หนิมพานิช (Nimpanich, 2012) ได้กล่าวไว้ว่า ผลจากสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ.2393 ทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบเศรษฐกิจ แบบยังชีพเป็นแบบพาณิชย์หรือทุนนิยม เกิดแรงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อเพิ่มรายได้ และลดการนำเข้าวัตถุดิบ ผลจากสนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลมาถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงนี้เช่นกัน และประกอบกับสภาพแวดล้อมทางสังคมในช่วงนี้ มีอัตราประชากรเพิ่มขึ้นใน อัตราที่สูง เป็นผลให้เกิดการบริโภคสูงขึ้น และส่งผลต่อเนื่องต่อการรุกรานทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายของรัฐจึงหวงห้ามการใช้จากกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งชุมชนในขณะนั้นก็เป็นกลุ่มหนึ่งที่รัฐหวงห้ามการใช้ทรัพยากรเพราะชุมชนไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (de jure right)

สภาพแวดล้อมทางการเมืองไทยนั้น การเมืองไทยอยู่ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นพระประมุข แต่ก็ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่ยังไม่สมบูรณ์มากนัก เพราะมีการรัฐประหาร และกบฏเกิดขึ้นหลายครั้งโดยกลุ่มผู้มีอำนาจนำในสังคม และการใช้สิทธิของประชาชนหรือ ชุมชนเองส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปแบบของการเลือกตั้งมากกว่าทำให้ได้มาซึ่งสิทธิจัดการทรัพยากร ในพื้นที่ของตนเอง ทำให้การดำเนินนโยบายช่วงนี้ยังคงเน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการ ออกกฎหมายที่มีแนวโน้มควบคุมออกมามาก เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2481 ทำให้บุคคล เพียงบางกลุ่มสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้โดยรัฐเก็บภาษีหรือค่าภาคหลวง

ในทางกลับกัน การดำเนินนโยบายที่มีลักษณะปิดและรัฐเป็นผู้จัดการทรัพยากรหลัก นั้นได้ถูกท้าทายไปพร้อม ๆ กัน เพราะในช่วงนี้ ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง ประเทศเป็นประชาธิปไตยทำให้รัฐไม่อาจละเลยต่อประเด็นการมีส่วนร่วมและการกระจาย อำนาจ จึงมีหลักฐานให้เห็นถึงความพยายามกระจายอำนาจอยู่บ้างแต่ยังจำกัดให้กับองค์กรที่เป็น นิติบุคคล โดยประเด็นการกระจายอำนาจเริ่มถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2517 ที่อาจทำให้ชุมชนมีช่องทางได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยการใช้สิทธิตามสภาพ อย่่างไรก็ดี ดังที่กล่าวไปแล้วว่า สภาพ แวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศช่วงนี้มีลักษณะการช่วงชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง อีกทั้งในทางการเมืองช่วงนี้ถือเป็นช่วงเริ่มรับความเป็นเสรีนิยมจากอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งเน้นความเป็นปัจเจกชนสูง สอดคล้องกับที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536: 84-85 cited in The Group on Community Right Project, 2011: 5-6) ที่กล่าวว่า ระบบกฎหมายไทยรับเอาตัว แบบเสรีนิยมตะวันตกมาใช้ที่ถือว่ารัฐมีอำนาจเต็มในการตราและใช้กฎหมาย ทำให้ชุมชนในช่วง นี้ขาดการรับรองทั้งสิทธิตามสภาพและสิทธิตามกฎหมาย ประกอบกับสภาพแวดล้อมภายนอก ประเทศทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อประเทศคู่สงครามและภัยคอมมิวนิสต์ จึงทำให้การกระจาย อำนาจเป็นเพียงเนื้อหาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะอาจไม่เป็นผล ดีต่อการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและความมั่นคงทางการเมือง ดังนั้น กลไกสิทธิชุมชนในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านการกระจายอำนาจในช่วงนี้จึงยังไม่เกิดขึ้น อาจสรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วง พ.ศ.2475 - 2539 เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ส่งผล ต่อสิทธิชุมชนในช่วงเวลาดังกล่าว โดยสิทธิชุมชนยังไม่มีมีความสำคัญเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีอำนาจ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจนได้

## นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2540 - 2549

นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญในช่วง พ.ศ.2540 - 2549 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พ.ศ.2540 เพราะมีการรับรองสิทธิชุมชนอย่างชัดเจนในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 46 56 59 76 78 และ 79 (Office of the Juridical Council, 2008) แต่มีข้อกำหนดต่อท้ายมาตรา “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา 46 56 และ 59 ทำให้การจะใช้สิทธิชุมชนได้นั้นต้องมีการออกกฎหมายประกอบและมีกลไกทางปฏิบัติที่ชัดเจน เมื่อพิจารณาคำแถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ 53-55 (พ.ศ.2540 - 2548) (The Secretariat of the Cabinet, Thailand, n.p.) รัฐบาลมีนโยบายด้านทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน เช่น การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การรักษาป่าไม้ชุมชน การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน โดยส่วนใหญ่กำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการหลักและชุมชนมีฐานะเป็นผู้พึ่งพิงรัฐ ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร การจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนที่กำหนดให้การดำเนินการของรัฐต้องคำนึงถึงมิติชุมชน แต่ชุมชนยังคงเป็นผู้รับการช่วยเหลือจากรัฐอยู่ นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนโดยตรงแม้จะมีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้แนวทางไว้ก็ตาม

หากวิเคราะห์ รูปแบบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2540 - 2549 เห็นได้ว่า นโยบายของรัฐในช่วงนี้มีการรับรองสิทธิชุมชน แต่ยังคงขาดแนวปฏิบัติที่จะทำให้สอดคล้องดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิ่งที่แสดงให้เห็นความก้าวหน้าเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอยู่บ้างคือ มีการจัดตั้งองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น โดยมีสภาพแวดล้อมบริบทระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในช่วงนี้ ความสำคัญของสภาพแวดล้อมบริบทระหว่างประเทศนี้สอดคล้องกับ กิตติศักดิ์ พรกิติ (Prokati, 2007: 63-66) ที่กล่าวว่า กระแสแนวคิดสิทธิชุมชนในระดับสากลได้ก่อให้เกิดการตื่นตัวเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทย ดังเช่น กระแสการรับรองสถานะของชนพื้นเมืองทั่วโลก จากนั้นประเทศไทยได้เข้าร่วมภาคยานุวัติต่อกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกำหนดสาระเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ส่วนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 (Office of the National Economic and Social Development Board, 2008) ทำให้รัฐปรับทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นแบบพึ่งพาตนเองมากขึ้น และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจากวิกฤติดังกล่าวได้ทำให้ สภาพแวดล้อมทางสังคมไทยที่ยังคงความเป็นชุมชนมีความสำคัญขึ้นมา

ชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้น เพราะชุมชนมีฐานเศรษฐกิจที่หลากหลายและมีความเอื้ออาทรกัน สอดคล้องกับที่ อานันท์ กาญจนพันธ์ (Kanchanaphan, 2000) ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์ (Natsupa & Burutratanapan, 2005: 93 - 103) กล่าวไว้ว่า ชุมชนไทยมีลักษณะ ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันและมีการแบ่งปันส่วนทรัพยากรกันในเชิงเศรษฐกิจ จึงทำให้ชุมชนแตกแยก กันน้อย อยู่ได้แบบอิสระและไม่ต้องพึ่งพารัฐหรือหน่วยงานภายนอก ลักษณะชุมชนดังกล่าวมีส่วนทำให้ประเทศไม่บอบช้ำจากพิษเศรษฐกิจในภาวะวิกฤติมากนัก

แม้ชุมชนจะได้รับความสนใจมากขึ้นจากสังคมไทยในช่วงนี้ แต่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง เกี่ยวกับสิทธิชุมชนยังคงไม่เด่นชัด เพราะการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบเน้นทุนนิยมที่ผ่านมาได้ ทำให้ลักษณะชุมชนแบบดั้งเดิมหายไปมาก สอดคล้องกับที่ กิตติศักดิ์ พรกิติ (Prokati, 2007: 10-15) และ ชลธิรา สัตยาวัฒนา (Sattayawatana, 2003: 31) ได้กล่าวไว้ว่า การรับแนวคิด การพัฒนาแบบสมัยใหม่ได้ทำให้ความเป็นชุมชนแบบดั้งเดิมถูกลดความสำคัญลงและถูกมองว่า ล้าสมัย ประกอบกับการเร่งฟื้นฟูทางเศรษฐกิจฐานชุมชนนั้นเป็นไปเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ มากกว่าการให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รัฐยังขาดการรับรู้คุณค่าของชุมชน ทำให้รัฐไม่เข้าใจและไม่เข้าถึงสิทธิชุมชน ดังนั้น แม้สิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ และมีองค์กรด้านสิทธิ แต่ก็เกิดขึ้นเพราะแรง ผลักดันจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ได้เกิดจากการรับรู้และความ เข้าใจในสิทธิชุมชนของภาครัฐเป็นหลัก จึงทำให้ในเชิงนโยบายชุมชนเริ่มได้รับการยอมรับแต่การใช้สิทธิของชุมชนในทางปฏิบัติกลับยังไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

### นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2550 - 2557

นโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2550 - 2554 ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 พ.ศ.2550 นั้นพบว่า มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิ ชุมชนในหน้าที่ 12 ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชนตามมาตรา 66 และ 67 และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา 57 58 และ 85 (Office of the Juridical Council, 2008) โดยไม่มีข้อกำหนดต่อ ทำยมาตรา “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จึงเป็นผลให้ ชุมชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ดังกรณีที่สมาคมต่อต้านภาวะโลกร้อนและกลุ่ม ชาวบ้านพื้นที่มาบตาพุดและบ้านฉางที่ร่วมกันฟ้องหน่วยงานรัฐต่อศาลปกครองในปี พ.ศ.2552 ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง เป็นผลให้ศาลปกครองกลางสั่งคุ้มครองสิทธิชุมชนของชาวบ้านโดยให้หน่วยงานของรัฐ

นั้นสิ่งผู้ประกอบการประเภทกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนรุนแรงจำนวน 76 โครงการระดับโครงการ เป็นการชั่วคราวก่อน (Janya, 2011)

ขณะที่ในส่วนของนโยบายจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 57-58 เน้นการส่งเสริมชุมชนในทางเศรษฐกิจ มีแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้คำนึงถึงชุมชนในรัฐบาลคณะที่ 59 โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 60 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นับได้ว่าเป็นคำแถลงนโยบายของรัฐบาลฉบับแรกที่ยกคำพูดว่า “สิทธิชุมชน” มีสาระสำคัญคือ จะมีการผลักดันกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร

สำหรับกฎหมายที่ออกมาในช่วง พ.ศ.2550 - 2557 นี้ มีลักษณะคล้ายกันกับกฎหมายที่ออกมาใน 2 ช่วงก่อนหน้านี้ คือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนและอนุรักษ์ การพัฒนาที่ดิน การส่งเสริมการรวมตัว แต่มีกฎหมายบางประเภทเพิ่มเข้ามาที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว และกฎหมายว่าด้วยพลังงาน ซึ่งทั้งสองฉบับไม่ได้มีสาระที่ให้การดำเนินการด้านการท่องเที่ยวและพลังงานต้องคำนึงถึงมิติชุมชนไว้มากนัก

หากวิเคราะห์รูปแบบนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2550 - 2557 จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้นกว่าเดิมจากช่วง พ.ศ.2540 - 2549 จนชุมชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญฟ้องร้องรัฐให้ดำเนินการตามหน้าที่ได้ โดยสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อรูปแบบนโยบายสิทธิชุมชนในช่วงนี้ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และบริบทระหว่างประเทศ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมีปัจจัยด้านแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องมาจากหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ทำให้รัฐยังคงแนวทางตามปรัชญานี้เรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) และมีแนวนโยบายยึดโยงไปถึงระดับชุมชนไม่น้อย

สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีผลต่อการเปิดกว้างให้กับสิทธิชุมชนในหลายประการ ได้แก่ 1) ในช่วงนี้การเมืองภาคประชาชนมีแนวโน้มตื่นตัวมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการรับรองการมีสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง 2) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ที่ผ่านมามีให้เห็นว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกอนุรักษ์ แต่กลับเสื่อมโทรมและลดน้อยลงตามลำดับ เพราะรัฐไม่สามารถควบคุมทรัพยากรซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง สอดคล้องกับที่ กิตติศักดิ์ ปรกติ (Prokati, 2007: 63-66) ได้กล่าวไว้

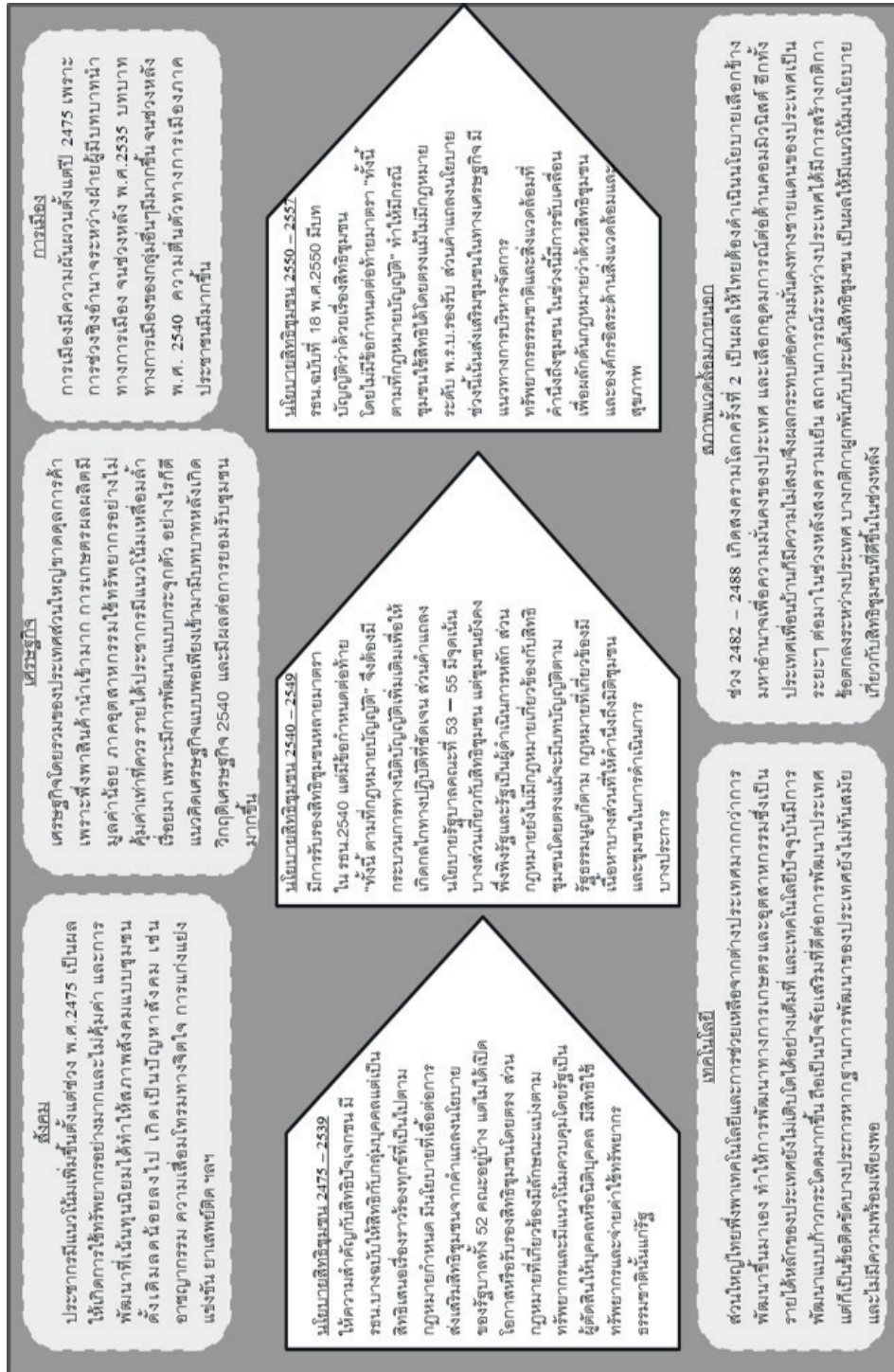


ว่า การใช้สิทธิตามกฎหมายของผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของสังคมไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ อีกทั้งรัฐส่วนกลางแท้จริงแล้วก็ไม่ได้มีความเข้มแข็งพอที่จะปกครองได้อย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับ Ostrom (2008) ที่กล่าวว่า การที่รัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ (nationalizations) แม้จะมีเป้าหมายเพื่อปกป้องทรัพยากรไว้ แต่ก็เป็นการขับชุมชนออกจากพื้นที่ ท้ายที่สุดก็นำไปสู่การทุจริต 3) ภาครัฐเองขาดความรู้ ความสามารถ และความมุ่งมั่นในการจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 4) ผลกระทบจากการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนได้เป็นปัจจัยเร่งที่ทำให้ชุมชนต้องออกมาเรียกร้องสิทธิ เพื่อให้ได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมบริบทระหว่างประเทศ กติกา และข้อตกลงระหว่างประเทศในปัจจุบันมีทิศทางที่ส่งเสริมต่อสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมักมีความยึดโยงกับประเด็นการค้าระหว่างประเทศที่ผลักดันให้ประเทศไทยต้องมีท่าที่ยอมรับสิทธิชุมชนมากขึ้น

ด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และบริบทระหว่างประเทศดังกล่าว ได้ทำให้แนวนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วง พ.ศ.2550 - 2557 มีความชัดเจนมากขึ้น เห็นได้จากตัวอย่างการใช้สิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในกรณีตัวอย่างชุมชนมาตาพุดดังกล่าวไปแล้วนั้น ถือเป็นช่องทางการได้มาซึ่งสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องใช้สิทธิผ่านกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

แนวโน้มกฎหมายที่ค้ำประกันถึงสิทธิชุมชนที่มีการตราในช่วงนี้ถือว่าเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนเพิ่มขึ้น ทำให้ชุมชนมีช่องทางในการเรียกร้อง แสดงออก และดำเนินการตามสิทธิมากขึ้น ดังกรณีสภาองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 และมีการขับเคลื่อนใช้สิทธิบางอย่าง ดังเช่น สภาองค์กรชุมชนบางม่วง อำเภอดงตาล จังหวัดพังงา ที่ได้หยิบยกประเด็นการทำสัมปทานเหมืองแร่ในทะเลและการขุดทรายขายสิ่งค้ปรมาเปิดเวทีสาธารณะเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มาร่วมรับฟังข้อมูล (Community Organizations Development Institute, 2008; Community Organizations Council, 2010) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามผลักดันกฎหมายบางฉบับที่ส่งเสริมสิทธิชุมชน เช่น ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ<sup>3</sup> ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นต้น

สำหรับภาพรวมของทิศทางนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทั้ง 3 ช่วงเวลาดังกล่าวสรุปได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2. ภาพรวมทิศทางนโยบายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2475 - 2557

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมุมมองเชิงปฏิบัติถือว่าไม่ใช่ประเด็นใหม่ เพราะโดยธรรมชาติชุมชนมีสิทธิตามสภาพอยู่แล้ว แต่สิทธิตามสภาพนั้นกลับถูกกดทับด้วยสิทธิทางกฎหมาย ทำให้ยากที่จะยอมรับว่าชุมชนมีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลหรือนิติบุคคล จากการศึกษาพัฒนาการทางนโยบายตั้งแต่ พ.ศ.2475 - 2557 ได้ทำให้เห็นพัฒนาการของสิทธิชุมชน ซึ่งควรจะได้รับผลกระทบด้านทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ชุมชนควรเข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะหากพิจารณาในบริบทสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ มีสนธิสัญญาหลายฉบับที่รับรองต่อสิทธิชุมชนและประเทศไทยมีพันธะต้องดำเนินการตามข้อตกลงเพื่อให้สิทธิชุมชนเกิดขึ้นได้จริงในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ชุมชนยังถือเป็นหน่วยงานสังคมที่รองรับความเสี่ยงจากกระแสโลกาภิวัตน์จนทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติมากเท่าที่จำเป็น การเพิ่มบทบาทและสิทธิชุมชนยังสอดคล้องตามแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมกันของส่วนรวมที่ Ostrom (2008) ได้เสนอไว้ที่ทำให้การจัดการทรัพยากรมีความยั่งยืน

สำหรับนโยบายด้านสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในอนาคต ควรเป็นการให้ชุมชนร่วมจัดการทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รัฐเองมีแนวโน้มจะให้ความสำคัญยิ่งขึ้น เห็นได้จากการผลักดันกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชนที่กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย<sup>4</sup> โดยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองระหว่างประเทศ สังคม และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายสิทธิชุมชนของรัฐ กล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีความผันผวน ทำให้รัฐแสวงหาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนที่อิงกับฐานชุมชนควบคู่กันไป ดังเห็นได้จากยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศใน 2 ทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556 - 2575) โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ยังคงยึดถือแนวทางพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง<sup>5</sup>

สภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐไม่อาจปฏิเสธแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีชุมชนเป็นพื้นฐานได้ เนื่องจากแนวโน้มการรวมตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐต้องคำนึงถึงความต้องการของชุมชนที่มีมากขึ้น และประชาชนมีการส่งสมประสงค์จากสภาพปัญหาที่พบในอดีต ทำให้รัฐยากที่จะปฏิเสธการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิชุมชน ส่วนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็จะเป็นปัจจัยเร่งให้ไทยต้องรับเอารูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ให้ชุมชนร่วมเป็นเจ้าของทรัพยากร

มาใช้มากขึ้น เพราะไทยจำเป็นต้องดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี สภาพแวดล้อมทางสังคมและสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี อาจเป็นทั้งปัจจัยอุปสรรคและส่งเสริมต่อสิทธิชุมชน เพราะสภาพแวดล้อมทางสังคมในปัจจุบันแม้จะมีความเป็นชุมชนดั้งเดิมเหลืออยู่ แต่ก็มีจำนวนชุมชนไม่น้อยที่มีความเป็นวัตถุนิยม ทำให้ชุมชนขาดความเป็นปึกแผ่น ซึ่งจะทำให้สิทธิชุมชนเกิดการรวมตัวเป็นครั้งคราวเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งการรวมตัวเช่นนี้ขัดต่อความเป็นชุมชนที่ Leonard และ Kenny (2010: 27) และกิตติศักดิ์ พรกิติ (Prokati, 2007: 53-59) ได้กล่าวไว้ว่า ชุมชนคือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันโดยไม่มีแบบแผนแต่ยึดโยงกันด้วยคุณค่า บรรทัดฐาน ประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อ ซึ่งเป็นการรวมตัวตามธรรมชาติและไม่มีเป้าหมายใดเป็นการเฉพาะ ขณะที่สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีนั้นจะเห็นได้ว่ามีการพัฒนาทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วมาก ขณะที่ประเทศไทยยังคงพึ่งพาเทคโนโลยีต่างชาติอยู่ไม่น้อย ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้ อาจไม่เหมาะกับบริบทชุมชนไทย แต่หากประเทศไทยมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและชุมชนไทย มีการพัฒนาทางวิชาการต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง ก็จะช่วยลด “โศกนาฏกรรมของส่วนรวม (tragedy of the commons)”

นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ควรมีการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาอื่น ๆ เพิ่มเติม มีการศึกษาข้อดีและข้อจำกัดของข้อเสนอแนะจากการศึกษารั้งนี้ ในเชิงลึก มีการศึกษาเชิงลึกในพื้นที่เฉพาะ และมีการศึกษาในรายละเอียดลงลึกแต่ละประเภททรัพยากรที่มีความสอดคล้องกับแต่ละพื้นที่ เพราะจะเป็นประโยชน์ทำให้ทราบถึงพัฒนาการตลอดจนแนวโน้มของแนวคิดและสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนในเชิงลึกได้เป็นอย่างดี

---

## เชิงอรรถท้ายบท

<sup>1</sup>Tragedy of the commons เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของส่วนรวมคือ มีการใช้ทรัพยากรมากเกินไปและทำให้เกิดความเสื่อมโทรมตามมา อธิบายโดยสรุปได้ว่า หากคนหนึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพยากร แต่อีกคนหนึ่งใช้โดยไม่ดูแลรักษาจะทำให้คนที่ดูแลรักษาไม่ต้องการดูแลรักษาดีนั้นอีกต่อไป ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปในที่สุด ดังนั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ทุกคนที่ใช้จะต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาด้วย

<sup>2</sup>การจัดการทรัพยากรส่วนรวมโดยทั่วไปมีวิธีการที่จัดการได้ 3 แนวทาง ได้แก่ การให้รัฐเป็นเจ้าของ (nationalizations) การแปรรูปวิสาหกิจ (privatizations) และชุมชนร่วมกันจัดการทรัพย์สินส่วนรวม (self-organized common property)

<sup>3</sup>คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีการแถลงผลงานครบรอบ 3 ปี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2557 หนึ่งในกฎหมายที่ขับเคลื่อนคือ ร่าง พ.ร.บ.สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร

“มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ... วันที่ 28 สิงหาคม 2555 โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ณ โรงแรมทีเค พาเลซ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร โดยสาระของการประชุมรับฟังเกี่ยวกับความหมายและประเภทของชุมชน ประเภทของสิทธิชุมชน ผู้ทรงสิทธิชุมชน การใช้สิทธิชุมชน (Matichon Online, 2012)

<sup>5</sup>สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็น 4 ภูมิภาค เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศไทยในอีก 2 ทศวรรษหน้า ภาคใต้ วันที่ 19-21 เมษายน 2555 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 24-26 พฤษภาคม 2555 ภาคเหนือ วันที่ 21-23 มิถุนายน 2555 ภาคกลาง วันที่ 28-30 มิถุนายน 2555 และที่กรุงเทพมหานคร วันที่ 13-15 กันยายน 2555 (National Economic and Social Advisory Council, 2012)

## References

- Chapman, A. (1995-2012). *Ethical Work and Life Learning*. Retrieved April 17, 2012 from <http://www.businessballs.com/pestanalysisfreetemplate.htm>.
- Community Organizations Council. (2010). *The Report of Establishing and Enhancing Community Organizations Council (2010, April)*. Retrieved September 10, 2012 from [http://www.codi.or.th/webcodi/sapa/index.php?option=com\\_content&task=view&id=180&Itemid=49](http://www.codi.or.th/webcodi/sapa/index.php?option=com_content&task=view&id=180&Itemid=49)
- Community Organizations Development Institute. (2008). *The Result of Implementation through Community Organizations Council Act B.E.2008*. Retrieved September 10, 2012 from <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=899>.
- Janya, S. (2011). *Mab Ta Put Contention for Environmental Independent Entity Bill*. Retrieved April 10, 2012 from <http://www.measwatch.org/news/3229>.
- Kanchanaphan, A. (Ed.). (2000). *Community's Dynamic on Resource Management: Thailand Situation*. Bangkok: The Thailand Research Fund.
- King Prajadhipok's Institute. (2010). *Social Quality for Democracy Quality*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Kraft, M. E. (2004). *Environmental Policy and Politics*. 3<sup>rd</sup> ed. Harrisonburg: Pearson Education.
- Leonard, L. & Kenny, P. (2010). *Sustainable Justice and the Community*. Bingley, UK: Emerald Group.
- Matichon Online. (2012). *LRC of Thailand Support Legislating Community Right Law: To Solve Conflict and Save Public Interest*. Retrieved September 10, 2012 from [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1346143882&grpId=03&catid=03](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1346143882&grpId=03&catid=03).
- National Economic and Social Advisory Council (NESAC). (2012). *Thailand Strategic in Next Two Decades B.E.2556 – 2575 (2013 - 2032) through Sufficiency Economy*. The paper presented at the 2012 Annual Conference of National Economic and Social Advisory Council, Bangkok, Thailand.
- Natsupa, C & Burutratanapan, W. (Eds.). (2005). *Thai History and Community Right Concept*. Bangkok: Sangsan Publishing.
- Nimpanich, J. (2012). Unit 10<sup>th</sup>: Thailand development strategy before national development plan. In Thira, N. et al. *Development Process and Policy Choice*. 4<sup>th</sup> Eds. Nonthaburi: Sukhothai Thammatirat University.

- Office of the Juridical Council. (2008). *Constitutions of the Kingdom of Thailand*. Retrieved February 3, 2012 from [http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/lut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g\\_A2czQ0cTQ89ApyAnA0\\_\\_EIOAQGdXAwMfc6B8JG55dzMCuv088nNT9QyI8oBLtH9Q!!/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUJZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUJRQUCMEIPVDBQUUNFMDA5Mw!!/](http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMfc6B8JG55dzMCuv088nNT9QyI8oBLtH9Q!!/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUJZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUJRQUCMEIPVDBQUUNFMDA5Mw!!/).
- Office of the National Economic and Social Development Board, Thailand. (2008). *National Economic and Social Development Plan 1st – 11th*. Retrieved April 17, 2012 from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=62>.
- Ostrom, E. (2008). *Governing the Commons*. 22<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. United State of America: University of Michican.
- Phuengchan, S. (2009). *Public policy: Theory and Practice*. Bangkok: Tienwat Phuengchan.
- Prokati K. (2007). *The Right of People Who is Community*. Bangkok: Office of Constitutional Court.
- Sattayawatana, C. (Ed.) (2003). *Dynamics of Community Right: Anthropological Paradigm*. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- Sirichai, L. (2003). Community right and local community right problems in southern of Thailand. In Sattayawatana, C. (Ed.) *Dynamics of Community Right: Anthropological Paradigm*. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- Sirisampan, T. (Ed.). (2001). *Policy Analysis Methods*. 5<sup>th</sup> ed. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Suntasombat, Y. (2003). Community right: Evaluation and anthropological paradigm shift. In Sattayawatana, C. (Ed.) *Dynamics of Community Right: Anthropological Paradigm*. Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- The Group on Community Right Project. (2011). *A Final Report: The Study of Mechanisms Supporting to Community's Participation Through Constitution of the Kingdom of Thailand*. Unpublished Manuscript.

- The Secretariat of the Cabinet, Thailand. (n.p.). *The Thai Cabinets Data*. Retrieved March 5, 2012 from [http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb\\_main31.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm).
- The Secretariat of the House of Representatives. (2012). *Community Right in Constitution*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives.
- Virunhaphol, D. (2010). *The Analysis of French Economics and Social Environment during French Revolution under PEST Model*. Paper presented at The Sixth National Conference of Economists, Ramkhamhaeng University, Bangkok, Thailand. Retrieved April 17, 2012 from [http://www.eco.ru.ac.th/eco/necon6/p\\_3.htm](http://www.eco.ru.ac.th/eco/necon6/p_3.htm).
- Yavaprapas, S. & Wangmahaporn, P. (2009). *Thai Public Policy: Origin, Evolution, and Status*. Bangkok: Judthong